



diritto religioni

Semestrale

Anno IV - n. 2-2009

luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

8

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno IV - n. 2-2009
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchì, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli
G. J. Kaczyński
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefani
A. Fuccillo
F. De Gregorio
S. Testa Bappenheim
G. Schiano
A. Guarino

Parte III

SETTORI

Letture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

Direzione:

Cosenza 87100 - Luigi Pellegrini Editore
Via De Rada, 67/c
Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Redazione:

Cosenza 87100 - Via De Rada, 67/c
Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80133- Piazza Municipio, 4
Tel. 081 5510187
E-mail: martedes@unina.it

Napoli 80134 - Facoltà di Giurisprudenza
I Cattedra di diritto ecclesiastico
Via Porta di Massa, 32
Tel. 081 2534216/18
E-mail: mariadarienzo@libero.it

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c - 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decoro tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Essi riceveranno n. 2 fascicoli gratuiti della rivista.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

**Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania
Sez. IV di Napoli, 1 luglio 2009, n. 3623**

**Beni culturali di interesse storico-artistico – Esistenza vincolo – Di-
niego autorizzazione a costruire un parcheggio – Motivazione diniego
– Necessità**

**Edificio di culto – Realizzazione parcheggio – Concertazione con
l'autorità ecclesiastica – Non necessità**

Fonte: www.giustizia-amministrativa.it

Non è sufficiente la mera esistenza di un vincolo di carattere culturale, ai sensi dell'art.10, comma 1, D.Lgs. n.42/04, per impedire ogni intervento sul bene in esame, pertanto, la competente autorità deve pronunciarsi sulla compatibilità del singolo intervento proposto con la tutela dei valori culturali per i quali il bene risulta vincolato. L'amministrazione deve motivare l'esito negativo del suo giudizio in riferimento ai possibili profili di pregiudizio a tali valori o a specifiche disposizioni impositive di prescrizioni e non può meramente richiamarsi alla natura culturale del bene.

Il parere negativo sulla realizzazione di un parcheggio nei pressi di un edificio di culto non è atto che possa interferire con l'esercizio del culto e quindi, in quanto tale, non necessita quella forma di "concertazione" prevista dall'art. 19 D. L.vo n. 490/99.¹

¹ *Precedenti giurisprudenziali* (in www.giustizia-amministrativa.it).

Cons. Stato, Sez. VI, Sentenza 8 maggio 2008, n. 2111:

La funzione della motivazione del provvedimento amministrativo è volta a mettere in grado il destinatario di ricostruire l'iter logico-giuridico, seguendo il quale l'amministrazione è pervenuta all'adozione di tale atto, e potere conoscere quindi le ragioni ad esso sottese.

Perché l'atto non risulti inficiato da censure nella sua parte motiva è necessario che in esso siano sempre esternate le ragioni che giustificano la determinazione assunta, non potendo la motivazione espressa in essa esaurirsi in semplici, generiche motivazioni. Pertanto, devono ritenersi illegittimi, perché sforniti di adeguata motivazione, gli atti di diniego di sanatoria e di demolizione delle opere abusive che non rendano facilmente comprensibile il percorso giuridico che ha condotto l'Amministrazione ad adottare i provvedimenti impugnati.

T.A.R. Veneto, Sez. III di Venezia, 19 febbraio 2009, n. 453:

In relazione a provvedimenti negativi in materia di nulla osta paesaggistico l'Amministrazione è certamente tenuta a motivare in modo esauritivo circa la concreta incompatibilità del progetto sottoposto all'esame con i valori paesaggistici tutelati, indicando le specifiche ragioni per le quali le opere edilizie considerate non si ritenono adeguate alla caratteristiche ambientali protette, motivazione questa che deve essere ancor più pregnante nel caso in cui si operi nell'ambito di vincolo generalizzato, onde evitare una generica insanabilità delle opere, e anche nel caso in cui il diniego di "condono" intervenga dopo molto tempo dalla presentazione della relativa domanda.

T.A.R. Lazio, Sez. II di Roma, Sentenza 19 dicembre 2006, n. 3258:

Le determinazioni negative in materia di denegato condono per vincolo paesistico devono essere adeguatamente motivate sotto il profilo dell'effettiva incidenza dell'opera assentita sui valori paesag-

gistici, onde evitare che si risolvano sostanzialmente in mere formule di stile, di per sé non idonee ad individuare gli elementi di fatto presupposti ed il ragionamento logico seguito dall'amministrazione per i beni culturali ed ambientali nell'assumere le proprie determinazioni, le motivazioni secondo cui le costruzioni in esame sarebbero del tutto avulse dalla tipologia edilizia del luogo per natura dei materiali, forme e sagoma, per cui la loro edificazione "comporterebbe l'alterazione dei tratti caratteristici della località protetta" (come affermato nella specie) motivazione priva di qualsiasi riferimento concreto alle specifiche e peculiari caratteristiche della zona, ritenute meritevoli di tutela.

Relativamente all'art. 19 D. L.vo n. 490/99 si segnala Cons. Stato, Sez. V, Sentenza 27 gennaio 2006 n. 238:

Ai sensi dell'art. 19, DPR 29 ottobre 1999 n. 490, il parere della Soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici, ove abbia per oggetto edifici di culto della chiesa cattolica aventi rilevanza storica ed artistica deve essere concordato con l'autorità religiosa ove sussistano esigenze connesse al culto o quanto meno deve dare conto dell'impossibilità di raggiungere un accordo con detta autorità.

Riferimenti dottrinali: FLAVIA PETRONCELLI HUBLER, *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, Jovene, Napoli, 2008; ALESSANDRO CROSETTI – DIEGO VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2009; OSANNA FANTOZZI MICALI – ELENA LOLLI, *Beni culturali, ambiente, paesaggio*, Alinea, Firenze, 2009; ALESSANDRO FERRETTI, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2009.

Consiglio di Stato, Sez. I, ordinanza 23 settembre 2009, n. 6357

Ministro di culto acattolico – Mancata approvazione nomina – Legittima

Ministro di culto acattolico – Qualificazione da parte dell'ordinamento confessionale – Non vincolante per lo Stato

Ministro di culto acattolico – Approvazione nomina – Requisiti soggettivi ed oggettivi – Valutazione discrezionale da parte della P.A.

Ministro di culto acattolico – Approvazione nomina – Delimitazione ambito geografico svolgimento funzioni – Non ragionevole

La mancata approvazione governativa della nomina di un ministro di culto acattolico non limita la professione del culto, né la celebrazione del relativo culto, né l'assistenza spirituale ai fedeli; la c.d. approvazione in effetti amplia la sfera dei poteri del ministro, ricollegando agli atti compiuti da quest'ultimo nell'esercizio del suo ministero effetti diretti nell'ordinamento dello Stato. Pertanto, la mancata approvazione della nomina non determina alcun impedimento o interferenza dello Stato, ben potendo, il ministro di culto, continuare a esercitare liberamente l'attività pastorale in tutto il territorio nazionale in virtù dei poteri conferiti dalla chiesa di appartenenza, con l'unico limite della impossibilità di celebrazione del matrimonio con effetti civili nell'ordinamento dello Stato (1).

La qualificazione soggettiva di ministro di culto operata dall'ordinamento confessionale è rilevante anche per il diritto dello Stato, ma quest'ultimo non è vincolato all'accoglimento della medesima qualificazione nel proprio ordine (2).

La valutazione dell'amministrazione ai fini dell'approvazione della nomina di un ministro di culto acattolico si sostanzia in un apprezzamento indubbiamente discrezionale poiché si tratta di conferire poteri di natura pubblicistica non spettanti alla generalità dei cittadini. La valutazione va compiuta sotto il profilo soggettivo e sotto il profilo oggettivo. Sotto un profilo soggettivo, si richiede una verifica dell'affidabilità, serietà e moralità della persona che riveste la delicata carica pastorale cui viene consentito compiere atti produttivi di effetti giuridici fondamentali nell'ordinamento dello Stato. Sotto un profilo oggettivo è necessaria, poi, la sussistenza di una comunità di fedeli qualitativamente e quantitativamente consistente presso la quale esercitare le funzioni pastorali. Occorre infine la serietà del fine perseguito e delle esigenze che con la cd. approvazione della nomina si intendono raggiungere (3).

Una volta acclarate l'affidabilità, serietà e moralità della persona, l'esistenza di una consistente comunità di fedeli e la serietà del fine, non v'è ragione giuridica per delimitare l'ambito territoriale di svolgimento delle funzioni del ministro di culto acattolico⁴.

Omissis (...)

OGGETTO:

Ministero dell'Interno;

Competenza territoriale dell'autorizzazione delle nomine dei ministri di culto diverso da quello cattolico. Quesito.

LA SEZIONE

VISTA la relazione del 13 luglio 2009, pervenuta il 28 luglio successivo, con la quale il Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – ha chiesto il parere sul quesito in oggetto;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Mario Luigi Torsello;

PREMESSO:

Riferisce l'Amministrazione che l'art. 3 della legge n.1159/1929 dispone che le nomine dei ministri dei culti diversi dal cattolico devono essere notificate al Ministero dell'interno per l'approvazione, e che nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del ministero compiuti dai ministri di culto se la nomina non ha ottenuto l'approvazione governativa.

L'art. 3, quindi, assoggetta tali nomine ad un provvedimento ministeriale di approvazione.

Il successivo art. 7 recita “il matrimonio celebrato davanti ad alcuno dei ministri di culto indicati nel precedente art. 3 produce dal giorno della celebrazione gli stessi effetti del matrimonio celebrato davanti all'ufficiale dello stato civile”.

L'art. 26 del R.D. n. 289/1930, che detta norme di attuazione della legge sopra citata, stabilisce, al comma 2, che “se il ministro di culto si trasferisce nel comune del domicilio o della residenza degli sposi....l'autorizzazione gli è data dall'ufficiale dello stato civile del comune stesso”.

Con il conforto di diversi pareri forniti, nel tempo, da questo Consiglio di Stato, il Ministero concede l'approvazione della nomina con decreto ministeriale limitando l'esercizio delle funzioni a determinate circoscrizioni territoriali, individuate nelle province (in numero massimo di tre).

L'Amministrazione ritiene, ora, di dover nuovamente interpellare questo Consiglio di Stato proponendo una diversa interpretazione della normativa vigente riguardante proprio la limitazione territoriale.

L'esigenza scaturisce, da una parte, dal riconoscimento delle istanze avanzate dalle confessioni tendenti ad ottenere un maggiore ambito di operatività e di efficacia del provvedimento ministeriale di approvazione della nomina, dall'altra dalla circostanza che numerose sentenze del giudice ordinario hanno riconosciuto, seppure con motivazioni diverse, la fondatezza dei ricorsi proposti dai ministri di culto avverso la limitazione territoriale dell'approvazione della loro nomina.

In particolare con sentenza del Tribunale di Potenza datata 21 agosto 2008, è stato considerato che il dettato normativo (art. 26 del R.D. n. 289/1930) consente al ministro di culto di trasferirsi nel luogo di residenza dei nubendi, e che spetta all'ufficiale dello stato civile di detto luogo concedere l'autorizzazione al matrimonio, salvo che sussistano situazioni ostantive previste dalla legge; pertanto ha disposto il rilascio dell'autorizzazione da parte del predetto funzionario ad un ministro di culto che non possiede l'approvazione governativa alla nomina per quella circoscrizione territoriale e ha ordinato la trascrizione dell'atto di matrimonio.

Avverso dette sentenze l'Amministrazione competente non ha mai proposto opposizione. Si è, pertanto, venuta a creare una situazione di disparità nei confronti

di cittadini che si sono trovati nella situazione descritta dalla norma, a seconda che abbiano o meno adito l'autorità giudiziaria.

L'Amministrazione dell'interno ha maturato la convinzione che un ritorno ad una interpretazione più letterale della norma consentirebbe una migliore gestione delle predette autorizzazioni nella misura in cui, non individuando una competenza territoriale se non quella prevista espressamente dalla norma, potrebbe limitarne la concessione in presenza di requisiti più idonei, come quello della consistenza numerica dei fedeli, a fronte della circostanza che allo stato si vede costretta ad allargare il numero delle autorizzazioni in capo a religiosi che operano in realtà estremamente piccole, proprio per l'impossibilità dello stesso ministro di esercitare le funzioni in ambito territoriale diverso da quello per cui è autorizzato, dovendosi esso attenere ad una competenza territoriale aprioristicamente stabilita.

Secondo il Ministero non sarebbe preclusivo ad una estensione territoriale il riferimento al solo parere del prefetto in cui è compreso il comune di residenza del ministro di culto; l'intervento del prefetto di cui sopra, si ritiene, ha il solo fine di fornire, attraverso idonea istruttoria, le informazioni sulla persona, utili allo scopo di una valutazione della personalità del soggetto che deve essere idoneo a svolgere una funzione da cui scaturiscono effetti civili.

Pertanto, ferma restando l'esistenza di requisiti oggettivi previsti dal medesimo art. 21 (presenza di una comunità di fedeli nel luogo di residenza del ministro di culto), il Ministero riferente ritiene di dover eliminare, nell'atto di conferimento delle funzioni, la limitazione territoriale e far valere quella prevista dalla legge (residenza o domicilio degli sposi o residenza dell'officiante).

Ulteriori condizioni apparirebbero discriminatorie nei confronti di confessioni non munite di legge d'intesa, ma semplicemente riconosciute o operanti di fatto, rispetto a tutte le confessioni che godono di normativa propria come la Chiesa Cattolica e le confessioni con cui lo Stato ha firmato intese ai sensi dell'art.8 della Cost., che non prevedono tale vincolo.

Sull'argomento è stata interpellata la Direzione Centrale per i servizi demografici del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero, la quale non ha ravvisato impedimenti giuridici per la materia di competenza.

Si chiede, pertanto, il parere di questo Consiglio su tale nuova interpretazione della disciplina vigente.

CONSIDERATO:

1. La legge 24 giugno 1929, n. 1159 (Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi), all'art. 3, prevede che "Le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificate al Ministero della giustizia e degli affari di culto (oggi Ministero dell'interno) per l'approvazione. Nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa".

Il successivo regio-decreto 28 febbraio 1930, n. 289, contenente norme per l'attuazione della legge sopra detta, all'art. 21, ha poi previsto che "Gli uffici per gli affari di culto, assunte le altre informazioni necessarie per completare l'istruttoria e sentito il prefetto della provincia in cui il ministro del culto esercita il suo ufficio, trasmettono gli atti al Ministero della giustizia e degli affari di culto (oggi Ministero dell'interno)".

2. Subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione – secondo cui, com'è noto,

non esistono culti « ammessi » o « non ammessi » nello Stato, ma tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge – si dubitò della legittimità costituzionale dell’approvazione governativa, in quanto si ritenne che essa si ponesse in contrasto con il principio dell’uguale libertà di tutte le confessioni religiose.

In realtà già questo Consiglio di Stato (Sez. IV, 24 aprile 1956, n. 412) aveva ritenuto tale istituto non abrogato per incompatibilità, poiché “l’intervento del provvedimento amministrativo, in questa ipotesi, è produttivo di conseguenze giuridiche favorevoli che non potrebbero derivare dalle norme costituzionali”.

Nella medesima decisione, poi, si rilevava che “...il Ministro di un culto acattolico, in quanto sancito dalla Costituzione, può liberamente esercitare gli atti del suo Ministero senza che occorra, al riguardo, una preventiva autorizzazione governativa, ma se egli intende compiere degli atti che siano produttivi di quelle conseguenze giuridiche previste dalla legge o dal regolamento citati, occorre che chieda ed ottenga l’approvazione della nomina da parte del Ministro, prevista dall’art. 3 della legge predetta”.

Tale impostazione è stata poi sostanzialmente ripresa dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 59/1958, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge n. 1159/1929.

A tali conclusioni la Corte è giunta partendo dalla distinzione fra la libertà di esercizio dei culti acattolici come pura manifestazione di fede religiosa e l’organizzazione delle varie confessioni nei loro rapporti con lo Stato.

Se la facoltà di regolare i rapporti con lo Stato viene effettivamente esercitata – ha ritenuto la Corte – è evidente che, dalle norme che ne risultano, così come la confessione religiosa riceve dei vantaggi, del pari deve subire i limiti che, nell’interesse dello Stato ad essi logicamente si riconnettono, limiti che a loro volta devono esser tali da non violare i diritti già assicurati dalla Costituzione.

È pienamente legittimo, quindi, che allorquando agli atti dei ministri di culti acattolici siano riconosciuti effetti giuridici (come l’efficacia del matrimonio), le nomine dei ministri di culto, a questi effetti e solo a questi effetti, “ricadano sotto la ricognizione e il controllo dello Stato, mercè i provvedimenti di approvazione”.

In definitiva, quindi, l’approvazione governativa non occorre per il compimento di atti di culto. Qualora, però, l’ordinamento generale conferisca ad un soggetto, in quanto ministro di culto, delle facoltà, dei poteri, degli esoneri da limiti cui deve sottostare ogni cittadino, allora è legittima l’approvazione della nomina.

3. Acclarata quindi la costituzionalità dell’istituto dell’approvazione alla luce delle argomentazioni appena dette – da ritenersi tuttora valide – occorre ora verificare la legittimità della prassi ministeriale secondo cui il provvedimento viene rilasciato limitando l’esercizio delle funzioni a talune circoscrizioni territoriali.

In effetti tale limitazione è stata ritenuta legittima da diversi pareri del Consiglio di Stato.

Già con parere 1° giugno 1954, n. 853, questa Sezione aveva ritenuto che il provvedimento “valuta a tutti gli effetti l’opportunità dell’approvazione” e tiene conto dei requisiti soggettivi e delle esigenze del luogo e dell’ambiente nel quale il ministero di culto deve essere esercitato.

In quel contesto non si dubitava della potestà dello Stato di limitare, all’atto di approvazione, la sfera di competenza territoriale atteso che, in base ai principi generali, l’approvazione postula un ampio potere discrezionale dell’Amministrazione; “potere che nella specie non è limitato da alcuna speciale disposizione”.

Sempre secondo tale parere “un’autorizzazione all’esercizio del ministro di culto

accordata all'intero territorio nazionale non sarebbe opportuna e forse nemmeno legittima" dato che non potrebbe essere adeguatamente valutata la convenienza della nomina del Ministro in relazione a tutto il territorio statale e "non si vede quale valore potrebbe avere a tale effetto il parere di un solo prefetto, come richiesto dall'art. 21 del R.D. n. 28 febbraio 1930, n. 289 nell'evidente presupposto che la nomina di culto abbia effetto nei limiti di una circoscrizione territoriale".

Tale orientamento è stato confermato dal successivo parere di questa Sezione 28 agosto 1959, n. 1332, richiesto all'esito di una sentenza del Tribunale di Caltanissetta con la quale, invece, era stato dichiarato valido un matrimonio di un ministro di culto diverso da quello cattolico celebrato fuori della propria circoscrizione.

Anche con il parere 27 febbraio 1970, n. 377, si ritenne legittima tale limitazione territoriale, pur in presenza della sentenza della Corte d'appello di Caltanissetta del 27 ottobre 1960.

In quella occasione si ribadì che il conferimento della funzione al Ministro di culto per una determinata circoscrizione territoriale corrispondente al luogo ove egli risiede ed esercita abitualmente il suo ufficio (anche se analoga limitazione di competenza non sia prevista dall'ordinamento confessionale per l'esercizio del ministero religioso e per il compimento degli atti di culto in quanto tali) è "perfettamente conforme ai principi del nostro diritto pubblico (in cui è normale la distribuzione quantitativa delle funzioni statuali secondo circoscrizioni territoriali)".

Anche il parere di questa Sezione 16 marzo 1984, n. 435/84 confermò tale impostazione (v. anche 7 giugno 2006, n. 1947/2006).

4. L'Amministrazione ritiene, ora, di dover nuovamente interpellare questo Consiglio di Stato proponendo una diversa interpretazione della normativa vigente riguardante proprio la limitazione territoriale.

Secondo il Ministero, ferma restando l'esistenza di requisiti oggettivi previsti dall'art. 21 del r.d. n. 289/1930, si dovrebbe eliminare, nell'atto di conferimento delle funzioni, la limitazione territoriale e far valere quella prevista dalla legge (residenza o domicilio degli sposi o residenza dell'officiante).

4.1 Al riguardo, in primo luogo è necessario sottolineare che il quesito proposto concerne esclusivamente le nomine dei ministri di culto non regolate da intese.

Nelle intese che sono state stipulate, difatti, non si richiede che il ministro di culto abbia preventivamente conseguito l'approvazione della propria nomina da parte dell'autorità dello Stato, anche quando essa è rilevante agli effetti civili.

Si veda, ad esempio, la legge 11 agosto 1984, n. 449 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese) il cui art. 2, comma 2, prevede che "La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto nell'ambito dell'ordinamento valdese, si svolgono senza alcuna ingerenza statale".

5. Ciò premesso, ritiene il Collegio di dover parzialmente rimeditare l'orientamento in precedenza espresso da questo Consiglio di Stato.

5.1 Occorre certamente ribadire (Sez. I, 2 febbraio 1995, n. 1039/90) che la cd. approvazione – come già detto – non limita la professione del culto, né la celebrazione del relativo culto, né l'assistenza spirituale ai fedeli e che essa amplia la sfera dei poteri del ministro, ricollegando agli atti compiuti da quest'ultimo nell'esercizio del suo ministero effetti diretti nell'ordinamento dello Stato.

In sostanza, la mancata approvazione della nomina non determina alcun impedimento o interferenza dello Stato, ben potendo, il ministro di culto, continuare a esercitare liberamente l'attività pastorale in tutto il territorio nazionale in virtù dei

poteri conferiti dalla chiesa di appartenenza, con l'unico limite della impossibilità di celebrazione del matrimonio con effetti civili nell'ordinamento dello Stato (Sez. I, 20 febbraio 2008, n. 238/08; 20 febbraio 2008, n. 239/08).

Tale soluzione, con tutta evidenza, esprime un punto di equilibrio tra il rispetto dell'autonomia dell'ordinamento (giuridico) confessionale e l'ossequio all'ordinamento generale, tra il riconoscimento dell'ordinamento della confessione e l'esclusività dell'ordinamento dello Stato.

In sostanza, come è stato notato, la qualificazione soggettiva operata dall'ordinamento confessionale è rilevante anche per il diritto dello Stato, ma quest'ultimo non è vincolato all'accoglimento della medesima qualificazione nel proprio ordine.

E ciò in piena aderenza all'art. 8, secondo comma, della Costituzione secondo cui “Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano”.

5.2 Ne' sembra rilevante approfondire la controversa questione della qualificazione giudica della cd. approvazione.

È certo che, nel periodo politico-istituzionale in cui fu emanata la legge sui cd. culti ammessi nello Stato, l'approvazione era qualificabile in termini di atto di controllo di alto contenuto discrezionale rimesso all'apprezzamento degli organi di governo, come si desume dai lavori preparatori. Si trattava di una vera e propria preventiva autorizzazione alla libera attività del culto nello Stato.

Il mutato quadro costituzionale ha fatto sì – in ambito dottrinale – che, oltre a coloro che vorrebbero continuare ad ascrivere l'istituto alla categoria della approvazione propriamente intesa, altri lo ascrivono all'autorizzazione, in quanto diretta a rimuovere un limite all'esercizio di un potere già spettante al soggetto interessato, che determinerebbe, in relazione ad alcune funzioni ministeriali, una sorta di delegazione di pubblici poteri; e altri ancora – secondo una prospettazione che appare forse più convincente – lo ascrivono alla concessione (sub specie dell'ammissione), conferendo il provvedimento il particolare status di ministro “approvato”, che non compete alla generalità dei cittadini.

In questa sede, però, ciò che conta rilevare è che – fermo restando l'accertamento dei requisiti generali perché possa esercitare la funzione, ad es. la capacità di leggere e scrivere – la valutazione dell'amministrazione si sostanzia in un apprezzamento indubbiamente discrezionale poiché si tratta di conferire poteri di natura pubblicistica non spettanti alla generalità dei cittadini.

Difatti, sotto un profilo soggettivo, si richiede una verifica dell'affidabilità, serietà e moralità della persona che riveste la delicata carica pastorale cui viene consentito compiere atti produttivi di effetti giuridici fondamentali nell'ordinamento dello Stato. Non a caso il ministro di culto – almeno secondo taluni orientamenti – assume la qualifica di pubblico ufficiale.

Per tali ragioni la Sezione ha ritenuto legittimo il diniego di approvazione della nomina di un ministro di culto, a causa dei precedenti penali risultanti a carico dell'interessato (Sez. I, 20 febbraio 2008, n. 238/08; 16 giugno 2004, n. 7499/04).

Sotto un profilo oggettivo è necessaria, poi, la sussistenza di una comunità di fedeli qualitativamente e quantitativamente consistente presso la quale esercitare le funzioni pastorali, come previsto dalle Istruzioni del Ministero riferente, Direzione Generale degli affari di culto, del 1956.

Occorre infine la serietà del fine perseguito e delle esigenze che con la cd. approvazione della nomina si intendono raggiungere (Sez. I, 2 febbraio 1995, n. 1039/90).

5.3 Ma proprio perché la cd. approvazione – alla luce dei più recenti orientamenti

di questo Consiglio – consiste nell'apprezzamento degli elementi appena detti, ne consegue che non v'è ragione per delimitare l'ambito territoriale di svolgimento delle funzioni.

Una volta acclarate l'affidabilità, serietà e moralità della persona, l'esistenza di una consistente comunità di fedeli e la serietà del fine, la delimitazione geografica dello svolgimento delle funzioni non avrebbe oggi alcuna giustificazione logico-giuridica.

Del resto, già da tempo la dottrina ha avvertito che, sul punto, nulla dice la normativa vigente, laddove una limitazione territoriale ad uno status personale, costituendo eccezione ai principi generali, richiederebbe una espressa previsione normativa.

È stato inoltre sottolineato come la prassi fin ad ora seguita si pone in contrasto con quanto prevede l'art. 26 del r.d. n. 289/1930, che contempla espressamente il caso in cui il ministro di culto si rechi a celebrare il matrimonio in un diverso comune. Anche l'elemento letterale contraddice, quindi, alla tesi fin qui sostenuta.

Residua l'argomento – cui in passato, anche da questa Sezione, è stato dato un certo rilievo ai fini della delimitazione territoriale – desunto dall'art. 21 del r.d. n. 289/1930: “non si vede quale valore potrebbe avere a tale effetto il parere di un solo prefetto, come richiesto dall'art. 21 del R.D. n. 28 febbraio 1930, n. 289 nell'evidente presupposto che la nomina di culto abbia effetto nei limiti di una circoscrizione territoriale” (Sez. I, del 1° giugno 1954, n. 853).

Orbene – e al di là di quanto appena detto in materia di status – il ruolo del prefetto, nel caso in esame, è ricondotto normativamente ad una attività endoprocedimentale, laddove il provvedimento costitutivo, in senso proprio, degli effetti è atto dell'Amministrazione centrale e pertanto, in quanto tale, esteso all'intero territorio nazionale. L'approvazione governativa viene, difatti, normalmente concessa con decreto ministeriale a firma del Sottosegretario di Stato con relativa delega.

In effetti, come osserva l'Amministrazione, il parere del prefetto ha il solo fine di acquisire le informazioni sulla persona, ai fini della valutazione della personalità del soggetto che deve svolgere le funzioni.

Ad ogni modo, è appena il caso di rilevare che – secondo gli orientamenti più recenti – la limitazione della validità dei provvedimenti amministrativi ad un luogo determinato non costituisce un principio di carattere generale, legato alla circostanza che l'atto viene rilasciato da un organo locale e non centrale dell'amministrazione, dipendendo invece, tale limitazione, dalla natura intrinseca dell'attività svolta.

Si ritiene, conclusivamente, che non v'è ragione giuridica per delimitare l'ambito territoriale di svolgimento delle funzioni del ministro di culto diverso da quello cattolico.

P.Q.M.

nei termini sopra esposti è il parere.