



**La tutela previdenziale in favore dei ministri di culto tra (perduranti) incertezze,  
(insufficienti) aggiustamenti, (timide) riforme e (nuove) strade da percorrere  
di Nicola Fiorita**

**1. Una ricostruzione del quadro normativo: dai primissimi interventi in favore dei ministri di culto alle recentissime riforme del Fondo**

La disciplina previdenziale in favore dei ministri di culto nasce assumendo come punto ideale di riferimento la figura tipica del lavoratore subordinato e dell'assicurazione, ma si evolve successivamente attraverso una costante rilettura degli elementi del rapporto previdenziale, inevitabilmente piegati e snaturati per assecondare le indiscutibili specificità della categoria in oggetto.

L'intervento pubblico si snoda in questo settore mediante una serie disordinata e confusa di disposizioni normative<sup>1</sup>, unificate esclusivamente dal comune intento di operare una progressiva ed ininterrotta estensione dell'ambito applicativo della tutela previdenziale. Il primo provvedimento che viene in rilievo è il regolamento n. 1422/1924, con cui, all'art. 3, si stabiliva che il regime dell'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia, previsto in via generale per le persone di ambo i sessi che svolgessero un'attività dipendente retribuita dal R.D. n. 2184/1923, dovesse applicarsi anche ai sacerdoti, ma "solo nel caso che godano di una retribuzione da parte di Enti, associazioni e privati per ufficio cui non sia annesso un beneficio ecclesiastico".

A ridosso di questo provvedimento furono emanate altre due norme aventi ad oggetto i sacerdoti: con la prima (art. 4, regolamento n. 2270/1924) si esclusero dall'assicurazione contro la disoccupazione i sacerdoti "in quanto esercitano il loro ministero sia in dipendenza di ufficio facente parte della costituzione gerarchica della Chiesa sia in dipendenza di incarico loro affidato da enti pubblici o da privati"; con la seconda (D.L. n. 2055/1927) si

<sup>1</sup>Era sostanzialmente questo il giudizio che, già venticinque anni addietro, veniva formulato da F. PETRONCELLI HUBLER, *Osservazioni in materia di assicurazioni sociali del clero: gli inconvenienti della "giungla" legislativa*, in *Dir. Eccl.*, 1978, I, p. 583.

dispose, negli stessi termini dell'assicurazione per la vecchiaia e invalidità, la loro soggezione all'assicurazione contro la tubercolosi.

Questo primo blocco di disposizioni è stato seguito, con un certo ritardo, da un intervento in favore della particolare categoria dei religiosi, fino ad allora priva di qualsivoglia tutela previdenziale. Così, con la legge n. 392/1956 si applica la disciplina ordinaria delle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità, la vecchiaia e la tubercolosi anche ai religiosi e alle religiose che prestino attività di lavoro retribuita alle dipendenze di terzi. L'oggetto di questa disposizione, originariamente compreso dall'inciso che escludeva l'applicazione della norma nel caso in cui i terzi presso i quali i religiosi svolgessero attività retribuita fossero gli enti ecclesiastici, le associazioni e le case religiose di cui all'art. 29, lett. *a)* e *b)*, del Concordato lateranense, verrà ampliato dalla sentenza n. 108/1977 della Corte Costituzionale, arrivando finalmente a coprire ogni attività retribuita che il religioso svolga fuori dal proprio istituto di appartenenza<sup>2</sup>.

Nel frattempo, la disciplina relativa alla previdenza dei ministri di culto aveva già vissuto un primo mutamento di prospettiva, giacché le perplessità indotte dall'assenza di una qualsiasi tutela per tutti quei soggetti che, prestando la propria attività in favore e in dipendenza della comunità confessionale di appartenenza, non potevano rientrare nell'ambito della normativa del 1924, avevano trovato accoglimento da parte del legislatore ed erano sfociate in due distinti provvedimenti, le leggi nn. 579 e 580 del 1961, con cui si era provveduto alla creazione di due appositi Fondi previdenziali, uno per i ministri di culto cattolici e l'altro per i ministri di culto delle confessioni di minoranza.

Due Fondi successivamente unificati dalla legge n. 903/1973, con la quale sembra concretizzarsi un ulteriore intento di innovazione, basato sul superamento del nesso originario tra tutela previdenziale e lavoro subordinato<sup>3</sup>, volto a garantire la partecipazione al sistema ad una platea ben più ampia di soggetti e destinato ad assicurare un trattamento unico ogni qualvolta venisse in rilievo direttamente l'esercizio di attività interne al gruppo religioso, ponendo correttamente fine ad ogni differenza di trattamento legata alla diversa appartenenza confessionale<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>A ciò si aggiunga che, con la legge n. 535/1966, si era provveduto a integrare la tipologia dei rischi coperti dalla tutela, prevedendosi che pure i religiosi usufruissero dell'assicurazione contro le malattie.

<sup>3</sup>Così E. GROSSETTI, *Il trattamento di pensione per il clero ed i ministri di culto diversi*, in *Prev. Soc.*, n. 1/1975, p. 28.

<sup>4</sup>Cfr. S. PICCININNO, *Il sistema previdenziale e i religiosi*, in *Dir. Lav.*, 2/1988, p. 209. Peraltro, tale provvedimento può rivendicare a proprio merito anche la capacità di perfezionare e completare il quadro che era stato tracciato in precedenza, avendo colmato alcune lacune della normativa previgente e avendo operato i

La legge n. 903, pur sancendo il definitivo sganciamento dall'impostazione originaria, si sforzava di mantenere l'intervento pubblico nell'alveo della funzione previdenziale generale, collegando la riforma della tutela in favore dei ministri di culto alla configurazione di questi soggetti quale peculiare categoria di lavoratori - sebbene, sia chiaro, intesi in senso estremamente ampio e non più quali lavoratori subordinati<sup>5</sup> - , imponendo loro di versare dei contributi e ammettendoli conseguentemente a godere degli ordinari benefici previdenziali. Ma questa configurazione, che fungeva da presupposto dell'intero sistema che veniva a delinarsi, ha incontrato la radicale opposizione della dottrina, preoccupata principalmente di impedire che le prestazioni svolte dal ministro di culto in favore della comunità di appartenenza potessero essere inquadrare in un qualsivoglia rapporto di lavoro<sup>6</sup>.

Quel che più conta, però, è che tale presupposto evapora mano a mano che si scende nelle pieghe della legislazione, tant'è che essa sembra svilupparsi lungo ben altri percorsi, privilegiando un trattamento specifico ed originale dei ministri di culto e valorizzando il profilo assistenziale della tutela assicurata. Come dire, che il sistema sembra reggersi su ben altre motivazioni, variamente individuate dalla dottrina che, di volta in volta, ha fatto riferimento allo speciale *status* di questi soggetti<sup>7</sup>, alla funzione sociale rivestita dall'esercizio del ministero<sup>8</sup>, alla liberazione dal bisogno che determinati eventi sono destinati ad ingenerare<sup>9</sup>.

Ma la crisi latente del microsistema oggetto della nostra analisi sembra farsi dirompente al sopraggiungere di due distinti eventi, cui è opportuno accennare da subito. In primo luogo, si tratta di fare i conti con le conclusioni cui è recentemente approdata la giurisprudenza in tema di sostentamento del clero; conclusioni che sembrano reclamare un intervento di razionalizzazione complessiva della disciplina vigente che possa sciogliere il paradosso in cui viene a dibattersi il sostegno pubblico in favore dei ministri di culto. Infatti,

---

necessari aggiustamenti tecnici (per l'esame dei quali si rimanda a C. MORICONI, voce *Clero cattolico e ministri delle confessioni acattoliche (Previdenza sociale)*, in *Nov.Dig.it.*, appendice I, 1980, p. 1277 ss.).

<sup>5</sup>Che il sistema previdenziale, di cui alla legge citata, prescindendo assolutamente dall'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato è opinione largamente condivisa. Per tutti si veda R. BOTTA, voce *Previdenza sociale del clero*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XI, 1996, p. 501. D'altronde, quando il ministro di culto è parte di un rapporto di lavoro subordinato è tenuto ad iscriversi all'assicurazione generale.

<sup>6</sup>Per tutti, si veda G. LO CASTRO *Problemi attinenti alle controversie sul sostentamento del clero in Italia*, in *Dir. Eccl.*, 1992, I, p. 786.

<sup>7</sup>Così, ad esempio, U. CAMPESE, *Considerazioni sulla previdenza sociale del clero cattolico*, in *Prev. Soc.*, n. 4-5/1984, p. 1242.; M. GIORDANO, *La previdenza per i soggetti che esercitano ministero spirituale*, in *Trattato di Previdenza sociale*, a cura di B. BUSSI-M. PERSIANI, vol. II, t. II, Padova, 1979, p. 1191.

<sup>8</sup>In questo senso M. CINELLI, *Limiti soggettivi della tutela previdenziale del clero e della Costituzione*, in *Giust. civ.*, 1983, I, p. 2192.

<sup>9</sup>R. BOTTA, *op. cit.*, p. 501.

la remunerazione in favore del clero cattolico viene oggi, e sia pure dopo una lunga fase di incertezza, ad essere configurata come una prestazione assistenziale, volta a liberare il ministro di culto dalla situazione di bisogno in cui questi si venga a trovare a causa dello svolgimento della sua attività in favore della comunità religiosa ed erogata per tutto il tempo in cui egli svolga un servizio a tempo pieno in favore della diocesi, sul presupposto che tale servizio non integri un rapporto di lavoro<sup>10</sup>; ma poi, quando questo servizio termina, l'ordinamento statale garantisce ai ministri di culto (non più solo al clero cattolico ma a tutti i ministri di culto, indipendentemente dalla loro appartenenza confessionale) una prestazione previdenziale che sembra presupporre proprio quel rapporto di lavoro, sia pure inteso in senso lato, che era stato precedentemente negato.

La configurazione della remunerazione quale prestazione assistenziale sembra richiedere, perlomeno a chi scrive, un ripensamento profondo delle misure di sostegno in favore dei ministri di culto, che conduca a collocarle su basi più moderne e costituzionalmente orientate, di modo da garantire una adeguata protezione sociale a tutti e soltanto quei soggetti che si trovino in una (il più possibile concreta) situazione di bisogno indotta dallo svolgimento della propria attività in favore della comunità di appartenenza, non in quanto fantomatici e improbabili lavoratori più o meno subordinati ma in quanto cittadini che, assecondando e realizzando nelle forme più intense il proprio sentimento religioso, concorrono al progresso morale e spirituale della società<sup>11</sup>.

Allo stesso tempo, e veniamo al secondo punto, non può essere sottaciuto il valore che rivestono le più recenti riforme generali adottate in materia previdenziale. Esse, sancendo il ritorno al modello contributivo in luogo di quello retributivo, sembrano riproporre il principio per cui la contribuzione è una "forma di risparmio accantonata per l'evento della propria vecchiaia e della connessa perdita della capacità lavorativa, in cui è presente altresì una componente assicurativa per le ipotesi di invalidità (in età lavorativa) e

---

<sup>10</sup>Tale impostazione si trova lucidamente articolata nelle motivazioni della sentenza n. 4871/1996 della Corte di Cassazione, in cui si afferma espressamente che il sistema di sostentamento del clero è finalizzato ad assicurare "i mezzi necessari per vivere ai cittadini che non prestano lavoro retribuito in senso stretto perché svolgono un'attività rivolta alla promozione dell'uomo e all'interesse del paese". Per un commento alla sentenza si veda N. COLAIANNI, *Controversie sul sostentamento del clero: la competenza è del giudice del lavoro*, in *Foro It.*, 1996, I, c. 3424 ss.; N. FIORITA, *Il sistema di sostentamento del clero di fronte alla Cassazione: un cenno critico*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1996/3, p. 853 ss.; L. LACROCE, *Giurisdizione ordinaria e aequa sustentatio dei ministri di culto*, in *Giust. civ.*, n. 10/1996, I, p. 2565 ss..

<sup>11</sup>Il percorso proposto nel testo, che conduce all'inquadramento della tutela previdenziale in un contenitore più ampio rappresentato da un sistema di sicurezza sociale dei ministri di culto, era già stato indicato in dottrina da P. FLORIS, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Napoli, 1992, p. 148; G. PERONE, *La previdenza per i ministri di culto e per i religiosi*, in *AA.VV., Rapporti di lavoro e fattore religioso*, Napoli, 1988, p. 36; A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Milano, 1993, p. 313.

morte (in relazione al sostentamento dei supersistiti)<sup>12</sup>. Un principio da cui sembrano scaturire molteplici e rilevanti conseguenze, quali il lento ritorno della previdenza verso i suoi profili originari, il tendenziale superamento della lettura del sistema previdenziale come sistema finalizzato alla liberazione dal bisogno, la necessità (e la possibilità) di distinguere previdenza e assistenza che invece erano venute sovrapponendosi negli anni. Ma proprio questa sovrapposizione continua a rappresentare la caratteristica più peculiare del Fondo di previdenza per i ministri di culto, nato e sviluppatosi in un periodo in cui la disciplina previdenziale si dipanava assumendo una funzione redistributiva e scaricando i suoi costi sulla solidarietà collettiva, ovvero si consolidava attraverso l'acquisizione di caratteristiche tipicamente assistenziali.

D'altra parte, la disciplina di questo settore, se si esclude l'aggiustamento operato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 108/1977, si è trascinata stancamente fino alle soglie del 2000, quando sono state introdotte, a partire dalla legge n. 488/1999, delle innovazioni che non ne hanno comunque (ancora) alterato la natura. Ciò, nonostante non mancassero le imperfezioni, le lacune e, soprattutto, fosse divenuta sempre più oscura, in dottrina come in giurisprudenza e come all'interno delle autorità amministrative competenti, l'individuazione delle ragioni che legittimavano il perdurare della sua stessa esistenza. Stupisce, invero, non poco che si sia dovuto attendere quasi trent'anni per poter assistere ad un primo tentativo di riordino della disciplina del Fondo, specie ove si consideri che si versa in una materia, la previdenza, normalmente fin troppo esposta agli interventi del legislatore.

Rimandando ai paragrafi successivi per l'analisi dettagliata di queste riforme, quello che occorre immediatamente evidenziare è l'esistenza di un ben preciso filo conduttore che le lega e le spiega, rappresentato dalla volontà di perseguire un sostanziale allineamento della regolamentazione del Fondo a quella propria delle altre forme previdenziali. Tale obiettivo viene perseguito tramite due distinti percorsi. In primo luogo, viene consolidandosi la tendenza ad operare una graduale estensione in favore dei ministri di culto, pervicacemente rivendicata da una parte dei soggetti interessati<sup>13</sup>, di tutti i privilegi assicurati dalla legislazione generale, con contestuale progressivo appannamento delle ragioni

---

<sup>12</sup>R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2000, p. 18. Diversamente M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2002, p. 127, il quale continua a ritenere che non possa "accogliersi la configurazione delle prestazioni previdenziali come parte della retribuzione o come risarcimento del danno sofferto dal lavoratore".

<sup>13</sup>Ne è inequivocabile testimonianza l'invito rivolto da un membro del Comitato di vigilanza del Fondo clero (si veda in proposito V. SPINELLI, *Invito al contenzioso*, in *L'Amico del clero*, n. 11/2000, p. 779 ss.) ai sacerdoti di richiedere, attraverso lo strumento del ricorso contro i provvedimenti dell'INPS, l'estensione di tutte le misure previste dalla legislazione generale e non riconosciute in favore dei ministri di culto dalla legge n. 903/1973.

specifiche che sostenevano l'intervento statale in questo settore. In secondo luogo, si pone in essere una sorta di "ritorno alle origini" o, se si preferisce, un ribaltamento delle convinzioni che erano venute maturando a cavallo dell'istituzione del Fondo e che ne avevano orientato lo sviluppo: l'aumento consistente dei contributi individuali, in particolare, sembra attenuare i profili assistenziali del sistema, dando nuova linfa all'impostazione assicurativa, in linea con quelli che sembrano essere gli obiettivi perseguiti dal regime previdenziale generale.

Cercherò, nelle pagine che verranno, di evidenziare i limiti di questi orientamenti e i rischi che un loro definitivo consolidamento potrebbe produrre per la tenuta del sistema. D'altronde, ben differente dovrebbe essere a mio parere l'evoluzione dell'intervento pubblico in favore dei ministri di culto. La rincorsa all'accesso a tutte le opportunità contenute nella legislazione previdenziale ordinaria perseguita mediante un sensibile innalzamento dei contributi individuali, da una parte, e la riduzione delle prestazioni erogabili ai limitati casi di effettivo e comprovato bisogno da garantire attraverso il ricorso alla solidarietà pubblica, dall'altra, si presentano già da ora come due percorsi opposti ed inconciliabili.

## **2. Le confessioni diverse dalla cattolica e lo strumento delle mini-intese**

Il maggior pregio della legge n. 903/1973 sembra risiedere nella scelta di unificare la disciplina previdenziale, prima articolata su due diversi Fondi, in favore dei ministri di culto. Proprio a seguito di questa impostazione, l'art. 5 della legge sancisce un obbligo di iscrizione al Fondo di previdenza che concerne i sacerdoti secolari come i ministri di culto di tutte le altre confessioni religiose. Ma c'è, nella stessa norma, qualcosa di più: l'apertura del sistema, il suo investire una indefinita platea di operatori confessionali, determina la necessità di "governare" la presenza di una pluralità di soggetti che potrebbero rivendicare l'accesso alla prestazioni erogate dal Fondo. Così che all'obbligo d'iscrizione per tutti i ministri di culto si accompagna il ricorso ad un apposito strumento di collegamento con le rappresentanze confessionali, le cosiddette mini-intese, a cui si demanda, apparentemente, il residuale compito di dettare l'applicazione concreta delle disposizioni previste dal provvedimento in esame, ma a cui, di fatto, si assegna anche quello, ben più gravoso, di fungere da filtro di accesso al sistema.

Preme immediatamente sottolineare come l'introduzione dell'obbligo, posto a carico sia delle confessioni religiose sia della competente autorità statale, di stipulare un accordo, alla cui conclusione viene subordinata (l'emanazione del decreto ministeriale che permette) l'applicazione della legge, sia avvenuta in una fase storica in cui il principio di bilateralità

non riscuoteva ancora particolare fortuna, rappresentando le mini-intese di conseguenza, e per lungo tempo, il momento più intenso di realizzazione della cooperazione tra Stato e confessioni religiose. Posto che per la prima applicazione della disposizione di cui al terzo comma dell'art. 8 della Costituzione si dovrà attendere il 1984, si deve ritenere che la scelta di inserire nella legge n. 903 uno strumento di formazione e contenuto bilaterale fosse supportata da un duplice apprezzamento del legislatore, relativo, da una parte, all'urgenza di assicurare delle forme di tutela previdenziale - il che rendeva del tutto improponibile attendere la macchinosa attuazione dell'art. 8 o la modificazione della legislazione sui culti ammessi - e, dall'altra parte, alla specialità della materia e delle figure coinvolte, che evidentemente spingeva a coniare un intervento di nuovo tipo modulato sul ricorso alla concertazione successiva<sup>14</sup>.

Specialità sopravvissuta agli eventi successivi, se è vero che anche una volta intrapreso il cammino che ha condotto alla stipulazione di numerose intese, la materia della previdenza ha continuato ad essere regolamentata da una normativa a sé stante, restando al di fuori del contenuto delle disposizioni pattizie. Un'esclusione certo non ascrivibile al fatto che questa materia non fosse astrattamente riconducibile nel novero delle materie di interesse comune (tanto che nel caso di una confessione religiosa, quella ebraica, che per particolari motivazioni era rimasta fuori dall'ambito applicativo della legge generale, la normativa pattizia relativa a quel gruppo recupera prontamente la materia previdenziale), quanto piuttosto facilmente comprensibile ove si convenga che le scelte compiute dal legislatore del 1973 si erano dimostrate assolutamente idonee a soddisfare le peculiari esigenze che contraddistinguono questo settore.

E' proprio nella specialità della materia e dei soggetti coinvolti, dunque, che risiede la ragione principale della scelte del legislatore. Difatti, le peculiarità della categoria "ministri di culto", e principalmente l'essere composta da soggetti che possono essere individuati

---

<sup>14</sup>Il valore che la concertazione può assumere nella definizione della regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose è stato lucidamente messo in evidenza, già alcuni anni addietro, da G. CIMBALO, *L'ipotesi della concertazione necessaria tra le Confessioni quale fase preliminare alla definizione dei loro rapporti con lo Stato*, in AA.VV., *Nuovi studi di diritto ecclesiastico e canonico*, Salerno, 1990, p. 317 ss. Peraltro, lo strumento delle mini-intese rimanda ad una particolare forma di concertazione, successiva all'emanazione del provvedimento legislativo, dimostrando come il diritto ecclesiastico possa sperimentare e proporre meccanismi di realizzazione del pluralismo che poi possono essere recepiti anche in altri settori dell'ordinamento. Non a caso lo stesso CIMBALO, in un suo intervento più recente (*La riforma dell'insegnamento universitario e prospettive dell'insegnamento del diritto ecclesiastico*, in M. PARISI (a cura di), *L'insegnamento del diritto ecclesiastico nelle università italiane*, Napoli, 2002, p. 47) proprio a proposito del "consociativismo positivo", avverte come nella legislazione in materia ecclesiastica si possano rinvenire "degli strumenti giuridici capaci di permettere al pluralismo di dispiegare i suoi effetti, riproponendo la centralità della gestione pubblica e collettiva dei servizi alla persona, della predisposizione delle strutture e delle strumentazioni necessarie ad esercitare i diritti finalizzati alla promozione della persona umana".

dall'autorità statale solo mediante il coinvolgimento della confessione di appartenenza<sup>15</sup>, ha costretto il legislatore a predisporre uno strumento di collegamento con le singole comunità religiose. Da ciò, quindi, l'emanazione ed il mantenimento di una disciplina così particolare: l'esigenza di garantire un diritto individuale, rispetto al quale nessun rilievo poteva giocare la diversa appartenenza confessionale, spingeva all'emanazione di una legge unilaterale, ma l'impossibilità di una sua corretta applicazione senza il contributo della confessione richiedeva che venissero predisposte delle disposizioni contrattate tra le competenti autorità statali e le singole rappresentanze religiose.

Gli accordi cui fa riferimento la legge n. 903 si configurano certamente come uno strumento anomalo<sup>16</sup>, mai più ripetuto e di ardua collocazione nel quadro delle fonti del diritto ecclesiastico, che in ogni caso sembrano rappresentare una peculiare manifestazione di quel principio di collaborazione che informa, oramai senza limiti, la regolamentazione giuridica dei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Nessun dubbio che si tratti di intese amministrative, destinate a produrre esclusivamente i limitati effetti loro assegnati dalla norma che le prevede, ovvero consentire una piana applicazione delle disposizioni generali, la cui principale caratteristica è quella di seguire, e non precedere, la legge dello Stato. Altrettanto certo è che le mini-intese non si prestano ad essere assimilate né alle intese che regolano (ex art. 8, comma 3, della Costituzione) i rapporti complessivi tra lo Stato e le confessioni religiose, né alle ulteriori intese cui rimandano gli accordi generali, in quanto esse non sono finalizzate a promuovere l'identità specifica di una confessione e nemmeno la libertà religiosa in genere, ma sono semplicemente rivolte ad assicurare una estesa e corretta operatività della legge unilaterale.

Nulla viene disposto in ordine alle procedure che devono essere seguite per addivenire alla stipulazione delle mini-intese, anche se v'è da ritenere che un eventuale silenzio della pubblica amministrazione a fronte della richiesta confessionale di aprire una trattativa, così come una risposta negativa irrazionalmente motivata, potrebbe essere oggetto di ricorso, ai sensi della legge n. 241/1990, da parte del gruppo interessato. Posto che evidentemente l'inerzia della pubblica amministrazione che seguisse alla richiesta di un gruppo religioso di aprire una trattativa non può integrare una fattispecie di silenzio-

---

<sup>15</sup>Sulla nozione di ministro di culto e sulle difficoltà che questa categoria pone all'ordinamento giuridico statale mi permetto di rinviare a N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Milano, 2003, in particolare capitolo I, oltre che ad A. BETTETINI, *Alla ricerca del ministro di culto. Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000/1, p. 249 ss.; A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano 2001.

<sup>16</sup>G. CASUSCELLI-S. DOMIANELLO, voce *Intese con le confessioni religiose di minoranza*, in *Dig.disc.pubb.*, vol. VIII, 1993, p. 525.

assenso<sup>17</sup>, si deve ritenere che la confessione possa tutelare i propri interessi rivolgendosi al giudice competente al fine di ottenere una pronuncia che dichiari l'obbligo dell'amministrazione di provvedere<sup>18</sup>.

Se pare scontato affermare che rimane intatta, anche dopo che siano state concluse una o più mini-intese, la possibilità del legislatore di tornare, in tutto o in parte, sul contenuto della legge unilaterale e quindi di determinare la necessità di una revisione di tali accordi come di addivenire ad un loro superamento, ritengo al contempo che non si possa ipotizzare una revoca o una modifica unilaterale delle mini-intese a legislazione invariata, giacché un atto del genere comporterebbe un evidente tradimento dello spirito della legge, una palese violazione del principio di collaborazione che da essa discende ed una lesione delle aspettative dei cittadini (i ministri di culto) interessati<sup>19</sup>.

Sono state sin qui concluse numerose mini-intese, che coinvolgono sia confessioni che successivamente hanno stipulato un'intesa generale con lo Stato, sia confessioni ancora prive di intesa e sia confessioni che non abbiano nemmeno ottenuto il riconoscimento di un proprio ente esponenziale ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1159/1929<sup>20</sup>. Il riferimento numerico permette di apprezzare l'ampiezza dell'adesione al Fondo ma, allo stesso tempo, indica la sua incompletezza: mancano, ad oggi, in questo elenco alcune realtà confessionali di un certo rilievo come, tanto per fare qualche esempio, l'Islam e Scientology. Questa partecipazione, considerevole ma non totale, richiede di essere valutata con una certa attenzione. Se, come ritengo, l'intervento assicurato dal legislatore è principalmente finalizzato alla realizzazione di un principio, la rimozione di uno stato di bisogno, che non tollera alcuna limitazione ma che può essere compiutamente garantito, in questo caso, solo

<sup>17</sup>Per ciò che concerne il silenzio della pubblica amministrazione si veda, tra i tanti, P.G. LIGNANI, voce *Silenzio (dir. amm.)*, in *Enc.dir.*, agg., 1999, p. 978 ss; F.G. SCOCA, *La tutela processuale del silenzio dell'amministrazione*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Funzione e oggetto della giurisdizione amministrativa*, Torino, 2000, p. 85 ss.; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2000, p. 281 ss..

<sup>18</sup>Tale ricorso, in assenza di una regolamentazione specifica che fissi un termine diverso, potrà essere esperito laddove siano trascorsi 30 giorni dalla richiesta della confessione interessata senza che la P.A. abbia adottato alcun provvedimento in merito. Pur restando ovviamente nella discrezionalità della P.A. la scelta di concludere o meno un'intesa, il giudice, ove accogliesse il ricorso della parte interessata, dovrebbe applicare quanto disposto dall'art. 5 della legge n. 205/2000, ordinando al soggetto competente di provvedere in breve tempo e nominando, se questa non adempie, un commissario che provveda in luogo della stessa. Anche a seguito di questa nuova disposizione non è chiaro se il giudice debba limitarsi a dichiarare l'obbligo di provvedere in astratto della P.A., senza alcuna valutazione in ordine alla fondatezza della richiesta del privato o, al contrario, debba spingersi fino all'accertamento della pretesa del ricorrente. Nel primo senso sembra orientarsi la giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., sent. n. 1 del 9 gennaio del 2002).

<sup>19</sup>Intorno all'esigenza di garantire una qualche forma di tutela delle aspettative generate dal legislatore si sviluppa l'intero lavoro, a cui pertanto si rimanda, di F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico*, Milano, 2001.

<sup>20</sup>E' il caso, ad esempio, dell'associazione "Studenti italiano per Cristo" e delle "Chiese Elim in Italia". Cfr. A.G. CHIZZONITI, *op. cit.*, pp. 244-245.

attraverso il coinvolgimento delle varie rappresentanze confessionali, allora da ciò discende, in capo alle autorità statali competenti, la ricorrenza di un vero e proprio dovere di attivazione, volto a operare tale coinvolgimento nella sua accezione più ampia possibile, di modo da rendere davvero effettive le disposizioni di cui alla legge in esame e di garantire a tutti i ministri di culto questa tutela.

La ricerca di tutti gli interlocutori necessari per il raggiungimento dello scopo primario e la messa in atto di ogni sforzo che si rivelasse opportuno per favorire l'esito positivo della trattativa che precede la conclusione degli accordi richiesti per l'applicazione della legge sono impegni che servono a supplire alla mancanza di coincidenza tra chi riceve la prestazione previdenziale, i singoli ministri di culto, e chi la rende erogabile, le confessioni cui essi appartengono, che non ricevendo un vantaggio diretto potrebbero non sentire l'esigenza di attivarsi, contribuendo così ad originare dei veri e propri buchi del sistema. Allo stesso tempo si deve segnalare che un eccessivo ampliamento della tutela previdenziale potrebbe produrre delle considerevoli ricadute, inimmaginabili al momento dell'emanazione delle norme in esame, in altri settori della legislazione statale. Il che, a prescindere dalle diverse valutazioni che ne possono conseguire, dovrebbe comunque richiamare le autorità statali competenti ad osservare una certa cautela al momento di operare le proprie scelte. Difatti il possesso di una mini-intesa si presta a valere per il singolo gruppo come un riconoscimento della sua natura religiosa, da poter spendere successivamente anche in altri campi dell'ordinamento giuridico al fine di garantirsi l'accesso ad una serie di agevolazioni. E' noto infatti come il conseguimento di alcuni vantaggi previsti da leggi statali e regionali possa essere subordinato all'accertamento della natura religiosa del gruppo richiedente; natura che la giurisprudenza è propensa a far dipendere, appunto, dall'esistenza (anche) di precedenti riconoscimenti pubblici.

### **3. L'esclusione dei religiosi dal Fondo: motivazioni e critiche**

La distinzione, ai fini previdenziali, dei religiosi dai ministri di culto risente ancora oggi della diversità che ha contraddistinto, nei tempi e nei contenuti, sin dall'origine l'atteggiarsi dell'intervento statale in relazione a questi soggetti. La configurazione di un doppio binario normativo è stata poi congelata dal sopravvenire di alcuni provvedimenti della Corte Costituzionale, che hanno sì permesso un allargamento della tutela prevista in favore dei religiosi ma, al contempo, hanno negato la possibilità di parificare le due situazioni contribuendo ad immobilizzare l'assetto che il sistema aveva raggiunto nel 1973.

L'intervento più noto è rappresentato dalla già richiamata sentenza n. 108/1977. L'ampliamento della tutela previdenziale scaturito da tale pronuncia rappresenta l'ultimo mutamento della condizione giuridica dei religiosi in questo settore dell'ordinamento, sebbene proprio la sentenza in esame avesse prodotto negli operatori del diritto la sensazione, che la stessa Corte si preoccuperà in seguito di ridimensionare, che i tempi fossero maturi per ulteriori e ben più sostanziosi interventi di riforma. Invero, il pensiero della Corte Costituzionale emergerà con completezza solo quando la sentenza n. 108/1977 potrà essere letta accanto ad altri due provvedimenti, l'ordinanza n. 403/1988 e l'ordinanza n. 592/1989, che si preoccuperanno di restringere accuratamente il campo in cui la Corte ritiene che debbano trovare applicazione le argomentazioni che essa aveva utilizzato per sancire la parziale illegittimità costituzionale della legge n. 392/1956.

L'orientamento di fondo che segna la sentenza n. 108/1977 può essere individuato nella volontà della Corte di salvaguardare il diritto del religioso a ricevere una tutela previdenziale qualora egli svolga la propria attività in favore di terzi, di qualsiasi terzo, giacché in questo caso non appare esservi ragione alcuna per sottoporlo ad un trattamento diverso da quello stabilito in via ordinaria per qualsiasi lavoratore. Non può, secondo la Corte, escludersi questo diritto sulla base dell'obbligo di assistenza che l'ordinamento canonico impone a carico delle congregazioni religiose perché in ordine alla sua applicazione viene in rilievo esclusivamente lo *status* di lavoratore senza che possa assumere alcun valore lo *status* di religioso o di sacerdote.

Proprio queste ultime argomentazioni sembravano dover preludere ad un successivo ampliamento dei diritti previdenziali dei religiosi<sup>21</sup>. E, invece, la Corte approfitta dei ricorsi successivi per meglio dettagliare il proprio pensiero e vanificare queste attese. Da un lato, la Corte nega decisamente<sup>22</sup>, che sia possibile estendere nei confronti dei religiosi quanto disposto in favore dei ministri di culto con la legge n. 903/1973, in ragione della natura del Fondo che sarebbe ordinato a garantire la tutela di attività non rigidamente riconducibili all'ordinario concetto di lavoro<sup>23</sup> rispetto alle quali la diversa articolazione dello *status* di sacerdote e religioso impedirebbe qualsiasi comparazione. Dall'altro lato, essa chiarisce, o meglio ribadisce (avendo già affermato questo principio nella sentenza del 1977<sup>24</sup>) che

---

<sup>21</sup>In questo senso, ad esempio, M. CINELLI, *Limiti soggettivi*, cit., p. 2193.

<sup>22</sup>Corte Costituzionale, ord. n. 483 /1988, in *Inf. prev.*, 1988, p. 1038 ss., con commento di P. BOER, *Note in tema di previdenza a favore dei religiosi non appartenenti al clero secolare*. Sulla vicenda oggetto della decisione della Corte si veda G. ROMOLI, *La tutela previdenziale dei religiosi*, in *Inf. prev.*, 1988, p. 815 ss.

<sup>23</sup>Così ricostruisce il pensiero della Corte M. CINELLI, *op. cit.*, p. 2192.

<sup>24</sup>Cfr. S. PICCININNO, *op. cit.*, p. 213.

l'applicazione della legge n. 392/1956 non può riguardare i religiosi che esplicano le proprie attività in favore dell'istituto di appartenenza, perché in quest'ultimo caso non è possibile ipotizzare la ricorrenza di un rapporto di lavoro subordinato.

La ricostruzione che scaturiva dal combinarsi di questi provvedimenti, e che legittimava la struttura che il sistema era venuto assumendo, ha avuto l'effetto di spegnere gradualmente ogni tentativo di superare il tradizionale inquadramento giuridico dell'attività da questi prestata in favore della propria congregazione. Tale orientamento, che era sfociato nell'elaborazione dottrinale di nuove argomentazioni, nella presentazione di apposite proposte di legge e nell'instaurazione di molteplici controversie giurisprudenziali<sup>25</sup>, aveva trovato, ad un certo punto, una inaspettata sponda nel Consiglio di amministrazione dell'INPS, che, con delibera n. 204 del 10 ottobre 1983, aveva ribaltato i propri atteggiamenti precedenti e aveva deciso di assoggettare al regime delle assicurazioni obbligatorie anche i religiosi che svolgessero un'attività in favore degli istituti di appartenenza, rivolgendosi di conseguenza alle varie congregazioni religiose al fine di ottenere il versamento dei contributi<sup>26</sup>. Ma la vivacità di questo movimento non ha resistito alla blindatura del sistema compiuta dalla Corte, tanto che dopo l'ordinanza del 1989 si assiste ad uno suo rapido spegnimento e ad un progressivo consolidamento dell'impostazione tradizionale<sup>27</sup>.

Non sembra opportuno, in questa sede, addentrarsi nelle lunghe diatribe sviluppatesi intorno alla possibilità di configurare il lavoro prestato dal religioso in favore della propria congregazione come lavoro subordinato<sup>28</sup>, perché tale elemento non riveste valore decisivo al momento di valutare la legittimità delle restrizioni che ne limitano la tutela previdenziale, posto che l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato non è nell'ordinamento giuridico italiano un requisito essenziale per il riconoscimento di una prestazione previdenziale e che,

<sup>25</sup>Una chiara ed esaustiva ricostruzione dei vari piani su cui si sono sviluppati questi tentativi di riforma si può leggere in G. PERONE, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>26</sup>Sul punto si vedano le osservazioni critiche di F. CICCIMARRA (il quale richiama ampiamente l'opposizione delle organizzazioni religiose alla delibera dell'INPS), *La sicurezza sociale dei religiosi nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Apollinaris*, 1985, p. 569 ss.

<sup>27</sup>Così, non senza una punta di amarezza, R. BOTTA, *Dieci anni di giurisprudenza su fattore religioso e diritto del lavoro*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001/3, p. 729.

<sup>28</sup>Mi limito a segnalare come il definitivo affermarsi dell'impostazione tradizionale, volta ad affermare l'inconfigurabilità di un rapporto di lavoro quando il religioso svolga la propria attività in favore dell'istituto, venga assunto come un dato certo, quasi scontato, in alcuni recenti contributi dottrinali. Cfr. G. PERA, *Diritto del lavoro*, Padova, 1996, p. 295 (secondo cui l'affermazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro tra il religioso e l'ordine "è tesi del tutto fantasiosa").

Sui vari aspetti del rapporto di lavoro dei religiosi si veda anche R. BOTTA, *Autonomia della Chiesa, giurisdizione dello Stato e "prestazioni lavorative" dei religiosi*, in *Giur. It.*, 1986, I, p. 1483 ss; P. COLELLA, *Considerazioni sul lavoro degli ecclesiastici e dei religiosi nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di P. Gismondi*, vol. I, Milano, 1987, p. 441 ss; A. INGOGLIA, *Qualificazione delle attività svolte dal religioso e contribuzione obbligatoria*, in *Dir.Eccl.*, 1988, II, p. 313 ss; A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 162 ss.

anzi, la creazione di un apposito Fondo di previdenza per i ministri di culto serve proprio per venire incontro alle esigenze di soggetti che, pur svolgendo un'attività in favore di terzi, non possono prestare un'attività che abbia le caratteristiche tipiche del rapporto di lavoro subordinato.

E' alla disciplina del Fondo, allora, che sembra più utile guardare. Se riprendiamo in esame il presupposto di partenza di tale disciplina, in base al quale la Corte legittima l'esclusione dal Fondo dei religiosi, possiamo facilmente notare la sua intrinseca debolezza, perché se con la legge del 1973 si intendeva dare rilievo al lavoro in senso lato, come inteso dall'art. 4 e dall'art. 35 della Costituzione, non vi era ragione alcuna per escludere dal novero dei soggetti tutelati i religiosi, i quali pongono in essere un'attività altrettanto dispendiosa e altrettanto meritevole di quella svolta da altri operatori spirituali<sup>29</sup>. La forza di questa esclusione sembrava, piuttosto, risiedere altrove. Al di là di una probabile influenza esercitata dalla tradizionale attitudine a differenziare le posizioni di tali soggetti, essa permetteva di superare le preoccupazioni statali relative al carico finanziario da sopportare<sup>30</sup> e l'ostilità degli istituti religiosi nascente dal timore di dover fronteggiare un onere economico troppo gravoso: due fattori di cui è chiaro il rilievo pratico, e il peso che deriva dal loro combinarsi, ma anche l'assoluta irrilevanza sul piano strettamente giuridico.

Ma quella scelta, maturata in un momento storico in cui l'intervento dello Stato si esauriva sul versante previdenziale, era destinata ad essere irrimediabilmente logorata dall'emergere di un'accezione più ampia della sicurezza sociale. Difatti la Corte, nella pur stringatissima motivazione che accompagna l'ordinanza del 1988, difende la distinzione tra ministri di culto e religiosi fondandola su ben altre basi, ovvero affermando che l'iscrizione ad uno speciale Fondo conseguirebbe dal particolare *status* dei ministri di culto e che nessuna assimilazione potrebbe essere compiuta tra le due categorie di soggetti, stanti le differenti caratteristiche che connotano lo *status* dei religiosi.

Non si avvede però la Corte di quanto elevato sia il prezzo che richiede il salvataggio di questa singola disposizione. Se, infatti, si dovesse ritenere che lo speciale regime previdenziale di cui si discute fosse predisposto in ragione dello *status* dei ministri di culto, si dovrebbe allora rilevare una totale identificazione degli interessi statali con quelli confessionali. La tutela assicurata dal Fondo servirebbe a soddisfare esclusivamente le

---

<sup>29</sup>M. CINELLI, *Disciplina giuslavoristica e attività dei religiosi, in L'attività degli istituti religiosi tra norma canonica e legge civile* (a cura di F. CICCIMARRA), Roma, 1993, p. 158 ss.

<sup>30</sup>Richiama l'attenzione sulle implicazioni economiche che sarebbero determinate da un'inclusione nel Fondo dei religiosi P. BOER, *op. cit.*, p. 1039.

esigenze che nascono dalla collocazione confessionale di un soggetto, indipendentemente da ogni valutazione delle sue attività<sup>31</sup>, da ogni apprezzamento del suo effettivo stato di bisogno e da qualsiasi riconoscimento dei diritti che conseguono al suo essere cittadino. Un sistema di questo tipo, in cui l'azione dello Stato si disinteressa dei compiti che discendono dall'art. 38 della Costituzione e si orienta a recepire e promuovere un'esigenza puramente confessionale, non potrebbe sottrarsi a una dichiarazione di incostituzionalità che rimuova la sua stessa esistenza. Al contrario, ed è bene ribadirlo, garantire la sicurezza sociale di tutti i soggetti che svolgono un'attività che concorre al progresso morale e spirituale della società e che promuove la realizzazione del proprio sentire religioso è compito che grava sull'apparato statale senza ammettere distinzioni, né in ragione della diversa appartenenza confessionale né in ragione delle diverse modalità con cui viene vissuta la propria tensione spirituale all'interno di una stessa confessione religiosa.

Pure, una volta che si sia provveduto a ridefinire i termini della questione, non mancano le obiezioni alla riconduzione dei religiosi nell'ambito applicativo della tutela previdenziale predisposta dallo Stato. Si sostiene, in proposito, che mancherebbe per questi soggetti il fondamento essenziale di ogni forma di assicurazione. Non vi sarebbe cioè nel caso dei religiosi alcun rischio da prevenire, o alcun bisogno da rimuovere, in quanto già la congregazione di appartenenza deve adempiere all'obbligo di assicurare il sostentamento e l'assistenza in ogni momento della loro vita<sup>32</sup>.

Mi sento di convenire sull'opportunità che il sostegno economico dello Stato sia erogato solo quando ricorra un effettivo stato di bisogno. Proprio in ragione di ciò preme chiarire come l'accertamento di questa condizione debba basarsi su elementi certi, e come tale certezza non possa che essere una certezza giuridica. In sostanza, una cosa è condizionare il diritto ad una prestazione all'accertamento dell'esistenza o meno di redditi, proprietà o altre entrate, altro è subordinarlo all'esistenza di soggetti (dai familiari ad un ordine religioso) che possono occuparsi dell'interessato: il loro intervento, infatti, non può

---

<sup>31</sup>Proprio sul valore sociale dell'attività posta in essere dai ministri di culto, oltre che sulla necessità di sopperire ai bisogni essenziali di questi soggetti, preferisce incentrare (sentenza n. 13983/1991) la sua ricostruzione la Corte di Cassazione nel momento in cui rigetta l'ipotesi che la tutela previdenziale possa fondarsi sullo *status* del soggetto tutelato. Ritengono che il trattamento di cui alla legge n. 903 sia accordato ai ministri di culto in ragione della valenza sociale della loro attività anche O. MANZI, *Il sistema di tutela previdenziale degli appartenenti al clero ed alle altre confessioni religiose tra fondo speciale e assicurazione generale obbligatoria*, in *Giust. civ.*, 1992, I, p. 2743; F. PETRONCELLI HUBLER, *Osservazioni*, cit., p. 592.

<sup>32</sup>V. SPINELLI, *Il fondo di previdenza per il clero e per i ministri di culto*, Bologna, 2000, pp. 27-28. Diversamente, afferma la piena compatibilità tra la condizione di religioso e l'assoggettamento alle assicurazioni obbligatorie G. DI MATTIA, *Il voto di povertà religiosa e le assicurazioni sociali*, in *Mon. Eccl.*, 1985, p. 195 ss.

che essere irrilevante per lo Stato<sup>33</sup>. A ciò si aggiunga, infine, che il sostegno dell'istituto non è assoluto: esso è destinato ad interrompersi nel caso che in cui il soggetto abbandoni la vita religiosa o ne venga legittimamente dimesso<sup>34</sup>. Due fattispecie destinate a far riemergere la situazione di bisogno del religioso e che, però, restano anch'esse fuori da ogni forma di protezione sociale.

La legge n. 903/1973 non si occupa di regolamentare la situazione di chi, una volta iscritto al Fondo come sacerdote, decida successivamente di transitare dal clero secolare a quello regolare. Nel silenzio della legge, mi sembrerebbe preferibile optare per la soluzione più favorevole al soggetto, ovvero ritenere che questi possa scegliere se continuare o meno a mantenere l'iscrizione al Fondo, anche in considerazione del fatto che la possibilità della prosecuzione volontaria è riconosciuta dalla stessa legge al verificarsi di qualsiasi altro evento interruttivo dell'assoggettamento al versamento obbligatorio dei contributi previdenziali. Non ci si può nascondere, però, che una soluzione del genere aumenterebbe le contraddizioni del sistema, posto che si negherebbe o si riconoscerebbe un diritto fondamentale solo in base al momento in cui avviene la professione dei voti<sup>35</sup>.

Allo stesso modo non è semplice ricostruire la situazione previdenziale dei sacerdoti regolari, ovvero di quei soggetti che pur appartenendo ad un istituto di vita consacrata o una società di vita apostolica svolgano un servizio a tempo pieno in favore di una diocesi. Non c'è dubbio che l'art. 5 della legge n. 903, facendo riferimento ai soli sacerdoti secolari, escludesse anche per questi soggetti la possibilità di iscrizione al Fondo. La stridente disparità che scaturiva da questa soluzione non sembrava poter essere superata nemmeno a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 222/1985<sup>36</sup>. E' vero che quest'ultimo provvedimento non distingue ai fini del diritto al sostentamento tra sacerdoti secolari e sacerdoti regolari, ma è altrettanto vero che esso stabilisce (art. 25, comma 2) che l'Istituto centrale provvede al versamento dei contributi previdenziali "per i sacerdoti che vi siano

<sup>33</sup>M. CINELLI, *ult. op. cit.*, p. 157.

<sup>34</sup>Al verificarsi di queste due situazioni l'assistenza della comunità, a norma del can. 702, in favore del religioso si converte in una semplice esortazione alla carità. Non sono mancate in dottrina le voci tendenti a rimarcare l'insufficienza della carità dell'istituto a fronteggiare le esigenze e rischi normalmente coperti dalla tutela previdenziale. In questo senso R. BOTTA, *Il lavoro dei religiosi*, Padova, 1984, p. 152 ss.; G. LOBINA, *La separazione dei religiosi dall'Istituto*, in *Apollinaris*, 1983, p. 115 ss.

<sup>35</sup>Così R. BOTTA, *Previdenza sociale*, cit., p. 504. Opta per la soluzione opposta a quella avanzata nel testo V. SPINELLI, *ult. op. cit.*, p. 27.

<sup>36</sup>Diversamente P. CONSORTI, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento*, Torino, 2000, p. 187, secondo cui tale legge "estendendo la tutela previdenziale a tutti i sacerdoti inseriti nel sistema di sostentamento del clero, ha fatto cadere la precedente differenza (di dubbia legittimità costituzionale) fra sacerdoti secolari e regolari parimenti in servizio a favore della diocesi".

tenuti", con ciò facendo riemergere la presenza di due classi di sacerdoti, quelli che sono tenuti e quelli che non sono tenuti al versamento dei contributi previdenziali.<sup>37</sup>

Una soluzione, però, sembra essere offerta da una recente riforma della disciplina del Fondo. Nel dettare una serie di aggiustamenti e modifiche, l'art. 42 della legge 488/1999, provvede, tra le altre cose, ad eliminare il requisito della cittadinanza italiana e quello dello svolgimento del servizio in Italia. Nell'operare questo ampliamento, la norma (art. 42, comma 6) fa riferimento ai ministri di culto e ai sacerdoti che non siano cittadini o che operino all'estero, senza riproporre la locuzione "sacerdoti secolari" su cui si basava l'esclusione dei sacerdoti regolari dal Fondo. Questa innovazione si presta ad essere letta come la manifestazione dell'intenzione del legislatore di rimuovere una intollerabile disparità di trattamento, parificando finalmente la tutela previdenziale di soggetti che esercitano la medesima funzione, anche se una rigorosa interpretazione della norma dovrebbe far propendere per una equiparazione non totale ma limitata alle ipotesi di sacerdoti stranieri o di sacerdoti italiani operanti all'estero, giacché essa introduce una nuova disposizione nel corpo della legge n. 903 senza eliminare o modificare la prima parte del primo comma dell'art. 5. Una conclusione del genere però si espone a legittimare una evoluzione del tutto irrazionale del sistema, in quanto essa comporterebbe che l'iscrizione al Fondo, riconosciuta ai religiosi che siano stati in precedenza sacerdoti secolari, ai sacerdoti regolari stranieri e ai sacerdoti regolari che esercitino la propria attività all'estero, dovrebbe continuare ad essere negata a tutti i restanti sacerdoti regolari.

#### **4. Meccanismi operativi del Fondo alla luce dei più recenti mutamenti**

Le richieste di una riforma della legislazione previdenziale relativa ai ministri di culto sono rimaste inascoltate fino a quando la legge finanziaria del 2000 non ha dettato, quasi di soppiatto, una serie di innovazioni niente affatto secondarie. Infatti, sebbene l'oggetto di queste modifiche sia prettamente tecnico e sebbene la loro finalità sia prettamente finanziaria, esse non mancano di ingenerare alcune ricadute dal valore più generale. Ciò precisato, comunque, il contenuto e lo scopo di queste modifiche, insieme alla loro particolare collocazione all'interno di un provvedimento così vasto e articolato,

---

<sup>37</sup>Nello stesso senso, poi, sembra porsi la CEI, che al momento di dettare alcune disposizioni (Determinazioni CEI, del 19 maggio 1989, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989/2, p. 580) relative al funzionamento della previdenza integrativa fa esclusivo riferimento ai vescovi emeriti e ai sacerdoti secolari perpetuando così l'attitudine a mantenere un rigoroso silenzio sulle sorti dei religiosi ogni qualvolta si versi in materia previdenziale.

dimostrano che il legislatore non ritiene necessaria una revisione complessiva dell'impianto normativo vigente, pur valutando opportuno procedere ad una serie di aggiustamenti.

Una delle principali novità, introdotte dall'art. 42 della legge n. 488/1999, ha ad oggetto le modalità tecniche con cui opera il Fondo, disponendosi con tale norma che, a partire dal 1° gennaio del 2000, esso venga "ordinato con il sistema tecnico-finanziario a ripartizione", in luogo del precedente sistema della ripartizione dei capitali di copertura<sup>38</sup>.

Mentre nel 1961 i due Fondi erano organizzati con il sistema della capitalizzazione a premio medio generale, il passaggio al Fondo unico aveva comportato l'adozione di un sistema di capitalizzazione molto peculiare, strutturato sulla creazione di una riserva che garantiva il pagamento delle prestazioni attraverso l'accumulo di capitali e il loro accantonamento. Il funzionamento di questo sistema non poteva dirsi particolarmente soddisfacente: l'attività del Fondo sembrava presentare, prima della riforma del 2000, tutti i difetti normalmente imputati ai sistemi a ripartizione, senza, al contempo, godere di nessuno dei vantaggi tipicamente connessi ai sistemi a capitalizzazione. Tanto che a suscitare stupore non è stata certo la sua sostituzione, quanto semmai il ritardo con cui essa è stata realizzata; resta di fatti incomprensibile che un sistema palesemente anti-economico sia stato lasciato in vita per talmente tanto tempo<sup>39</sup>.

Come è noto, i sistemi a capitalizzazione sono finanziati direttamente dai contributi della persona che usufruirà della prestazione. Il versamento dei contributi serve ad accumulare un capitale da trasformare, quando sarà necessario, in una rendita vitalizia<sup>40</sup>. Lo scarto tra quanto si versa e quanto si riceverà, così come la prevenzione dai danni inflazionistici che possono comportare l'erosione del valore del capitale, è colmato dall'investimento sui mercati finanziari delle somme che vengono accantonate. In genere, i vantaggi di questo tipo di sistema possono essere di due tipi: la costituzione di fondi di riserva tali da permettere, in caso di cessazione dell'assicurazione, la corresponsione di capitali equivalenti ai diritti acquisiti; la valorizzazione finanziaria di questi capitali che permette prestazioni maggiori a fronte di oneri contributivi più contenuti<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup>Per i complessi passaggi tecnici e burocratici che questo cambiamento ha comportato si veda la Circolare INPS, n. 6, dell'11 gennaio 2001.

<sup>39</sup>Alle radici di un giudizio così netto sta anche la consapevolezza che i difetti del sistema erano già ampiamente noti alla dottrina come agli addetti ai lavori. Basti pensare che già nel 1989 giaceva presso la Camera dei deputati una proposta di legge tesa a conseguire una ristrutturazione del sistema finanziario del Fondo. Cfr. O. MANZI, *Il lavoro e la tutela previdenziale del clero*, in *Giust. civ.*, 1993, II, p. 277.

<sup>40</sup>A. MARANO, *Avremo mai una pensione?*, Milano, 2002, p. 21.

<sup>41</sup>R. PESSI, *op. cit.*, p. 53.

Ora, posto che possono esistere diversi tipi di capitalizzazione, quello attraverso cui era regolato il Fondo era tutto incentrato sulla creazione di una riserva di denaro, e a questo fine veniva accantonata una quota di capitale pari alla spesa pensionistica in corso, rinunciandosi così ad ogni investimento finanziario. Ma, siccome il capitale proveniente dal versamento dei contributi era sin dall'inizio insufficiente a questo scopo, il Fondo è dovuto ricorrere a dei prestiti, contratti ad un tasso di interesse rimasto inalterato nel corso degli anni e ormai ben più alto di quello oggi normalmente corrente<sup>42</sup>. Ciò significa che la creazione di una riserva è avvenuta pagando un prezzo molto alto e dando vita ad un indebitamento strutturale, quando in realtà la garanzia del pagamento delle pensioni era già assicurata dalla presenza e dal contributo dello Stato. Nessun dubbio, dunque, sull'opportunità della modifica con cui si è disposto il passaggio del Fondo ad un sistema di ripartizione, analogo a quello vigente nel regime previdenziale ordinario.

La razionalizzazione di alcuni meccanismi operativi del Fondo sembra migliorarne il funzionamento complessivo senza, allo stesso tempo, riuscire ad arginare la gravissima situazione deficitaria in cui esso si è venuto a trovare<sup>43</sup>. Peraltro, se è vero che anche il Fondo risente di fenomeni come la contrazione della forza lavoro<sup>44</sup> e l'invecchiamento della popolazione, ovvero dell'alterazione del rapporto tra contribuenti e pensionati, non va dimenticato che questi fattori avrebbero dovuto giocare un ruolo marginale in un sistema a capitalizzazione e che comunque il Fondo stesso può contare, sin dalla sua nascita, su un cospicuo supporto economico da parte dello Stato. A prescindere da quante, e da quali, possano essere le cause di questo deficit, non si può sottacere che alla sua base vi è principalmente una eccessiva sproporzione tra i contributi versati e le prestazioni assicurate; un disequilibrio strutturale evidentemente non colmato dall'intervento dello Stato. Ciò considerato, la prima imprescindibile operazione di risanamento del Fondo non poteva che passare dalla revisione del calcolo dei bisogni degli iscritti al fine di rideterminare il carico contributivo (quello gravante sui singoli e/o quello gravante sullo Stato). Anche questa operazione è stata compiuta dalla legge di riforma, che ha stabilito una maggiorazione

---

<sup>42</sup>Il debito è stato contratto con alcune gestioni attive dell'INPS ad un tasso di interesse del 5,50%. Cfr. V. SPINELLI, *La faccia nascosta della finanziaria: il deficit del fondo Clero*, in *L'Amico del clero*, 2000/3, p. 188.

<sup>43</sup>Tale crisi economica appare davvero incredibile se si pensa che il deficit è arrivato nel 2000 a sfondare il tetto dei tremila miliardi di lire a fronte di un numero di beneficiari estremamente esiguo.

<sup>44</sup>La riduzione dei soggetti impiegati sul mercato del lavoro si sviluppa parallelamente al calo delle vocazioni, producendosi in entrambi i casi una sensibile contrazione del numero di coloro che versano i contributi.

consistente dei versamenti individuali<sup>45</sup>, correggendo, almeno in parte, il disequilibrio che caratterizzava il rapporto tra contributi dei singoli e contributo dello Stato. L'elevato ammontare dell'aumento sembra destinato ad alterare la natura, fin qui prevalentemente assistenziale, delle prestazioni erogate dal Fondo, ponendosi come uno di quegli eventi che spingono la previdenza dei ministri di culto verso un ritorno alle sue origini assicurative.

L'aumento dell'importo non muta le peculiari caratteristiche del contributo: esso non è determinato, come accade nella maggioranza dei casi, in proporzione alla retribuzione (che, ricordiamolo, qui non c'è) dei singoli, ma è fissato in una quota uguale per tutti gli iscritti. Si ripete, cioè, il meccanismo già utilizzato per il calcolo dell'importo della pensione, così che il Fondo viene ad essere alimentato da contributi fissi a cui seguono prestazioni definite, al contrario di quello che accade nella generalità dei regimi previdenziali che vengono finanziati da contributi variabili a cui seguono prestazioni altrettanto variabili<sup>46</sup>.

Per i sacerdoti inseriti nel sistema di sostentamento i contributi sono versati dall'Istituto centrale per il sostentamento del clero. Siamo di fronte ad una deroga al principio della personalità dei versamenti che caratterizza il regime previdenziale dei lavoratori non subordinati. Sebbene non manchino nella legislazione generale altre ipotesi simili<sup>47</sup>, si deve notare che, in questo caso, il soggetto tenuto al pagamento è diverso non solo dall'iscritto all'assicurazione, ma anche da chi usufruisce delle sue prestazioni. Al di là dei benefici tecnici e organizzativi che possono discendere da questa soluzione, essa lascia trasparire ancora una volta la tendenza a considerare i ministri di culto una categoria a sé stante, richiedente in più punti una regolamentazione assolutamente peculiare.

Diversamente, i sacerdoti non inseriti nel sistema di sostentamento non solo provvedono autonomamente al versamento dei contributi, ma ne sopportano anche il costo economico. Per quanto riguarda, poi, i ministri di culto delle altre confessioni, l'art. 7 della legge n. 903 lascia aperta la possibilità che il versamento venga effettuato dal singolo o dalla confessione. Entrambe le strade sono state percorse dalle varie mini-intese che, comunque, accollano sempre al ministro di culto l'importo dei contributi, giacché si limitano a prevedere che il versamento della confessione venga effettuato a titolo di anticipo<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup>Con decreto interministeriale del 13 gennaio 2003 è stata successivamente aggiornata la misura del contributo individuale, ora fissata in 1.308,36 euro all'anno. Va detto che anche in questo caso la riforma del Fondo asseconda le linee-guida che orientano le riforme previdenziali degli ultimi anni, comunemente tese, come evidenzia R. PESSI, *op. cit.*, p. 160, ad un innalzamento delle aliquote contributive.

<sup>46</sup>Cfr. v. SPINELLI, *Il fondo di previdenza*, cit., p. 25.

<sup>47</sup>Cfr. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 77.

<sup>48</sup>Per un esempio del primo tipo si veda il D.M. del 12 aprile 1975, riguardante la Chiesa di Cristo in Milano, per un esempio del secondo tipo si veda il D.M. del 7 giugno 1974, riguardante la Chiesa evangelica valdese.

L'art. 11 della legge n. 903 riconosceva ai ministri di culto il diritto alla pensione di vecchiaia al compimento dell'età prestabilita e purché fossero stati versati i contributi per almeno dieci anni. La previsione di un minimo contributivo così ridotto dimostrava inequivocabilmente che la disciplina intendeva distaccarsi dai tipici postulati assicurativi, in quanto dieci anni di contributi sono di certo insufficienti alla creazione di una qualsiasi rendita vitalizia a cui attingere una volta maturato il diritto alla pensione. La legge di riforma ha stabilito l'innalzamento del minimo contributivo a venti anni<sup>49</sup>. Si tratta di un aumento non indifferente che lascerebbe pensare che, anche in questo caso, si sia voluto potenziare l'opzione assicurativa, facendo gravare il compito di sostenere i costi delle prestazioni erogate dal Fondo principalmente su coloro che ne usufruiscono.

Uno dei profili maggiormente significativi della recente riforma del Fondo è quello relativo alla revisione dei requisiti la cui presenza genera in capo ad alcuni soggetti l'obbligo di iscrizione. Fermo restando il dato di base, ovvero la qualifica di sacerdote secolare o di ministro di culto, a decorrere dal gennaio del 2000 l'iscrizione al Fondo è estesa a tutti i ministri di culto che operino in Italia, a prescindere dalla loro cittadinanza, e a tutti i ministri di culto aventi cittadinanza italiana, a prescindere dal luogo in cui prestino un servizio in favore della confessione religiosa. L'eliminazione dei suddetti requisiti amplia correttamente l'ambito applicativo della normativa del 1973, permettendo di porre riparo ad una discutibile disparità di trattamento, giacché la cittadinanza e la residenza non sono elementi destinati ad incidere sulla meritevolezza dell'attività svolta, sull'estensione del diritto di libertà religiosa, sulla necessità di quel sostegno che permette di far fronte alle indispensabili esigenze economiche della vita. Del tutto logico, quindi, che il cittadino italiano non venga limitato nei propri diritti se ha esercitato all'estero il proprio ministero e che il ministro di culto straniero possa usufruire delle prestazioni previdenziali quando abbia svolto la propria attività in Italia<sup>50</sup>.

Detto che la sottoposizione all'obbligo contributivo dipende, ormai, solamente dalla qualifica di sacerdote secolare o di ministro di culto, resta da fissare il momento iniziale e quello finale di tale obbligo. Per ciò che concerne il primo punto, l'art. 5 della legge n. 903 dispone che l'iscrizione al Fondo è dovuta dal momento dell'ordinazione, per i sacerdoti, e

---

<sup>49</sup>Art. 42, comma 2, della legge n. 488/1999, che ha provveduto allo stesso tempo a disciplinare un complesso regime transitorio attraverso cui procedere al suddetto innalzamento.

<sup>50</sup>L'eliminazione del requisito della cittadinanza e della residenza determinano il superamento di una delle tante peculiarità della disciplina del Fondo, permettendo il suo allineamento alla legislazione generale, che da lungo tempo riconosce i diritti previdenziali agli stranieri che lavorano in Italia (RDL n. 636/1939) come ai cittadini che lavorano all'estero (L. n. 398/1987).

dall'inizio del ministero, per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Si tratta di una distinzione che pone qualche dubbio, prescindendosi nel primo caso da quell'esercizio effettivo del ministero che, invece, viene richiesto nella seconda ipotesi. Più in generale, si deve osservare come la disposizione relativa ai sacerdoti agganci la partecipazione al Fondo al possesso di uno *status*, più che allo svolgimento di quelle funzioni che rendono giuridicamente rilevanti i bisogni di questi soggetti, rappresentando così un serio ostacolo quanto alla possibilità di leggere il sistema vigente nei termini che abbiamo sin qui proposto. In ragione di ciò, credo che la disposizione che stiamo commentando rappresenti, per la sua capacità di alimentare una diversa lettura della legislazione vigente, un punto nodale del nostro microsistema, come tale meritevole di una maggiore considerazione di quella che la dottrina le ha sin qui riservato. Mi sembra, cioè, auspicabile un intervento del legislatore che ne riveda la formulazione al fine di eliminare ogni residua differenza di trattamento basata sulla diversa appartenenza confessionale, di ridurre l'incoerenza che discende dal suo porsi in contrasto con una serie di altre norme contenute nella medesima legge e, soprattutto, di evitare ogni fraintendimento in ordine alla *ratio* del sistema.

La più evidente delle contraddizioni cui abbiamo appena fatto riferimento discende da quanto viene previsto in merito alla cessazione dell'obbligo contributivo. Al di là dell'ipotesi naturale del raggiungimento dei requisiti richiesti per la maturazione del diritto alle prestazioni erogate dal Fondo, l'obbligo contributivo è destinato a venire meno nel caso in cui si interrompa, per volontà del soggetto o per volontà della confessione, anche solo di fatto l'esercizio del ministero.

La questione può ritenersi così definita a seguito della sentenza n. 13983/1991 della Corte di Cassazione. Oggetto della controversia pendente davanti alla Corte era proprio la necessità o meno, ai fini della cessazione dell'iscrizione obbligatoria al Fondo, di un provvedimento formale (ex can. 290) di perdita dello stato laicale. Nel rigettare il ricorso dell'INPS, la Corte ebbe modo di chiarire che la tutela previdenziale obbligatoria è predisposta in ragione della rilevanza sociale rivestita dallo svolgimento di attività in favore della comunità e della necessità di sopperire ai bisogni cui va incontro il ministro di culto, onde per cui essa viene meno qualora quelle attività non vengano più poste in essere, senza

che sia necessario attendere l'esaurimento di quella procedura interna che termina con il provvedimento che rimuove la qualifica di sacerdote (o di ministro di culto)<sup>51</sup>.

Le conclusioni della Corte sono state successivamente recepite, con delibera del 10 dicembre 1992, dal Comitato di vigilanza del Fondo, cosicché non v'è dubbio che l'obbligo contributivo venga meno dalla data di cessazione (certificata, come ogni altro evento, dalla competente autorità confessionale<sup>52</sup>), anche di fatto, del ministero<sup>53</sup>. Una soluzione maturata, in assenza di una disposizione espressamente destinata a regolamentare la fattispecie, attraverso una ponderata ricostruzione della *ratio* del sistema e che appare convincente sia nei suoi esiti sia nelle sue motivazioni; allo stesso tempo, non si può sottacere che la sistemazione data a questa vicenda, ruotando sull'esercizio del ministero e ignorando lo *status* del soggetto, alimenta un'evidente contraddizione con quella che abbiamo visto essere la regolamentazione normativa del momento iniziale della sottoposizione all'obbligo contributivo, rendendo ancora più urgente un intervento chiarificatore del legislatore.

Nessuna modifica ha subito l'istituto della prosecuzione volontaria. E' questa una possibilità comunemente contemplata nelle varie gestioni previdenziali<sup>54</sup>, che comporta la facoltà del soggetto interessato di continuare a corrispondere i contributi anche qualora venga meno uno dei requisiti richiesti per l'iscrizione<sup>55</sup>. L'istituto, previsto dall'art. 10 della legge n. 903, serve a permettere la maturazione del minimo contributivo richiesto per maturare il diritto alla pensione, oppure l'incremento dell'anzianità al fine di conseguire un miglior trattamento previdenziale.

Poiché i requisiti richiesti per l'iscrizione al Fondo si riducono ormai all'attestazione confessionale della qualità di ministri di culto, l'istituto della prosecuzione volontaria viene ad esaurirsi nella facoltà di continuare a versare i contributi anche quando non si riveste più questa qualità o quando, per raggiunti limiti d'età, non si svolge più il ministero. Anche questa possibilità, il cui esercizio non richiede una pregressa permanenza minima nel Fondo,

<sup>51</sup>Corte di Cassazione, sent. n. 13983/1991. Per un commento critico si veda A. SGROI, *Sottoposizione a contribuzione di sacerdote esonerato dall'ufficio ecclesiastico*, in *Inf. prev.*, 1994, p. 49 ss.

<sup>52</sup>Nel caso di specie, peraltro, la Corte di Cassazione ritenne che l'accertamento della cessazione del ministero potesse essere provato anche per mezzo della deposizione testimoniale del vicario dell'ordinario diocesano, non richiedendosi necessariamente l'acquisizione materiale del documento.

<sup>53</sup>L'assetto delineato dal combinarsi della sentenza della Corte di Cassazione e della delibera dell'INPS non sembra essere stato adeguatamente tenuto in considerazione dal progetto di legge sulla libertà religiosa. Esso, in tutte le sue versioni, prevede che i ministri di culto, la cui nomina sia stata approvata ai sensi dell'art. 3 della legge n. 1159/1929, conservino il regime previdenziale di cui alla legge n. 903/1973 fintanto che mantengano la qualifica loro riconosciuta e non, come ci sarebbe aspettato, fintanto che esercitino il proprio ministero.

<sup>54</sup>R. PESSI, *op. cit.*, p. 333.

<sup>55</sup>L'importo dei contributi versati a titolo volontario non differisce da quello dei contributi versati a titolo obbligatorio.

testimonia come il diritto del sacerdote al trattamento previdenziale non dipenda dal possesso di un determinato *status*, perso il quale esso dovrebbe conseguentemente cessare, o sia meramente agganciato al compimento di una data attività, terminata la quale non vi sarebbe ragione di prolungare l'iscrizione, ma risponda alle logiche di tutela dal rischio e dal bisogno che informano l'intero sistema previdenziale.

A margine di questa riflessione, si possono aggiungere ancora due brevissime considerazioni sulla disciplina della prosecuzione volontaria dei ministri di culto. Mentre nella legislazione generale tale istituto è configurato come un diritto soggettivo che si perfeziona con la semplice domanda dell'interessato, l'art. 9, comma 3, della legge n. 903, dispone che "la facoltà di contribuire volontariamente può essere esercitata ... previa autorizzazione dell'INPS". Mi limito a segnalare l'incongruenza di questa previsione rispetto alla disciplina generale, la difficoltà di comprendere quali interessi dell'amministrazione pubblica essa sia destinata a proteggere e l'impossibilità di dedurre, nel silenzio della legge, quali potrebbero essere le motivazioni di un eventuale provvedimento di diniego.

Allo stesso modo, se la normativa ordinaria non inserisce alcuna preclusione relativamente al momento di proposizione della domanda di prosecuzione volontaria<sup>56</sup>, la legge istitutiva del Fondo restringe l'esercizio di questo istituto, prevedendo che la domanda debba essere presentata entro cinque anni dalla cessazione dell'obbligo di iscrizione.

Il tema dell'iscrizione al Fondo non può ritenersi esaurito senza prima aver ricordato che essa, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 903, è compatibile con l'iscrizione all'assicurazione generale obbligatoria e con altre forme di previdenza, ovvero che il ministro di culto che svolge un'attività di lavoro dipendente presso terzi può contemporaneamente essere iscritto al Fondo e ad altro regime previdenziale. Si tratta di una disposizione decisamente temperata, quanto ai suoi effetti, dall'immediato divieto di cumulo dei contributi come dalla successiva limitazione del cumulo delle prestazioni.

## **5. Le prestazioni erogate ed il lento abdicare della specialità del Fondo**

Le tante questioni, più o meno di dettaglio, sin qui esaminate, pur con tutto il loro carico di problematicità e di contraddittorietà, sembrano comunque collocabili all'interno di un quadro unitario. Con l'istituzione del Fondo, si concretizza la volontà del legislatore di garantire un'adeguata tutela previdenziale in favore di una categoria assolutamente peculiare di soggetti. Per raggiungere questo scopo, la legge del '73, pur assumendo come punto di

---

<sup>56</sup>R. PESSI, *op. loc. cit.*

partenza la normativa ordinaria, tende a discostarsene in più occasioni, dimostrando di apprezzare la specificità della categoria in oggetto e assecondandone le particolari esigenze tramite una serie di disposizioni *ad hoc*, tese a produrre il rafforzamento dei profili assistenziali della tutela.

Questo scenario, a lungo rimasto immutato, deve oggi fare i conti la volontà del legislatore di uniformare l'operato del Fondo a quei dettami che ispirano le recenti riforme della legislazione previdenziale generale, cosicché l'attenuazione dell'impronta assistenziale e l'appannamento della specialità del Fondo vanno di pari passo e concorrono in eguale misura ad intaccare l'assetto della tutela previdenziale dei ministri di culto che si era venuto consolidando negli anni. Ma il superamento della specialità della tutela previdenziale dei ministri di culto viene perseguito anche a legislazione invariata, attraverso la progressiva estensione a questi soggetti delle norme che regolamentano altre e diverse fattispecie. Ovviamente, questa tendenza si sviluppa per via giudiziaria, ma l'impulso ad essa fornito da alcune sentenze della Corte di Cassazione è stato tale da investire anche l'operato dell'INPS.

Il suddetto orientamento trae origine dalla sentenza n. 4906/1995, con cui la Corte di Cassazione ha stabilito l'applicabilità, alle prestazioni erogate dal Fondo, della maggiorazione del trattamento pensionistico previsto dall'art. 6 della legge n. 140/1985 in favore degli appartenenti alle categorie di cui alla legge n. 336/1970, ovvero in favore di ex combattenti, invalidi di guerra, perseguitati politici e così via<sup>57</sup>. La Corte arriva ad assumere questa decisione in considerazione del rinvio formale alla disciplina dell'assicurazione generale obbligatoria contenuto nell'art. 27 della legge n. 903 e del fatto che l'iscrizione al Fondo rientrerebbe tra le iscrizioni assicurative obbligatorie di lavoratori dipendenti e autonomi o esercenti libere professioni cui fa diretto riferimento, per determinare l'ambito applicativo della maggiorazione, il comma quarto dell'art. 6 della legge n.140/1985.

Le conclusioni della Corte sembrano destinate ad estendersi ben al di là del caso di specie, ponendo le premesse perché agli iscritti al Fondo siano applicabili tutte le disposizioni che siano state, o che saranno, dettate con riferimento al regime previdenziale dei lavoratori dipendenti e autonomi. Una decisione che interrompe il pluriennale "isolamento" del Fondo che, in ragione proprio della sua irriducibilità ad altri regimi previdenziali e della sua inconfigurabilità quale Fondo sostitutivo, esonerativo o esclusivo, era rimasto completamente estraneo a tutti quanti i provvedimenti emanati in materia previdenziale a meno che questi non facessero ad esso espresso riferimento.

---

<sup>57</sup>Corte di Cassazione, sez. lav., sent. n. 4906/1995, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1996/3, p. 862. Nello stesso senso anche Corte di Cassazione, sez. lav., sent. n. 11577/1995 e sent. n. 3846/1997.

La specialità del Fondo era stata, implicitamente ma costantemente, sostenuta dall'INPS, che aveva ritenuto applicabili al regime previdenziale dei ministri di culto le disposizioni dell'assicurazione generale obbligatoria solo quando qualche norma della legge n. 903 rinviasse espressamente ad esse<sup>58</sup>. L'occasione per ribaltare la propria consolidata prassi è fornita all'INPS dalla legge n. 388/2000, che all'art. 69, comma 4, stabilisce l'estensione della maggiorazione sociale dei trattamenti pensionistici, di cui al comma 3 dello stesso articolo, ai titolari di pensioni esclusive o sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria. Il rinvio a fondi esclusivi o sostitutivi non è, almeno a prima vista, in grado di comprendere anche il Fondo dei ministri di culto, ma l'INPS si convince a colmare questa lacuna osservando che la dizione utilizzata dalla legge vuole essere, pur non richiamandoli espressamente, onnicomprensiva di tutti i trattamenti pensionistici<sup>59</sup>.

Anche in questo caso, gli effetti della decisione si prestano a scavalcare i ristretti confini del caso concreto. Di ciò, peraltro, è ben consapevole l'INPS, che manifesta espressamente l'intenzione di mantenere la stessa linea in tutte le occasioni in cui si possa evincere dalla lettera della norma l'intenzione di riferirsi a tutti i trattamenti pensionistici, aprendo così le porte ad un sostanziale svuotamento della specialità del Fondo ed alla possibilità, per i singoli ministri di culto, di richiedere l'applicazione di quella serie di misure favorevoli che sono disseminate all'interno della legislazione previdenziale ordinaria e da cui erano fino ad ora rimasti esclusi.

Mi sembra che questa soluzione presti il fianco a più di una considerazione critica. Assai dubbio, innanzitutto, è che questa interpretazione sia compatibile con l'assetto complessivo che il legislatore aveva dato alla tutela previdenziale dei ministri di culto. La scelta di allineare il regime del Fondo a quello degli altri regimi pensionistici rappresenta un cambiamento di non poco conto, che avrebbe, a mio avviso, meritato una maggiore ponderazione degli interessi in gioco e delle conseguenze che ne possono discendere, ben potendo essere collocato in un intervento organico del legislatore ma poco prestandosi ad essere assunto nei termini e nelle modalità di cui abbiamo dato conto. Basti pensare alle ripercussioni che esso potrebbe produrre sulle già disastrose casse del Fondo ove si procedesse, come è dato prevedere, all'estensione in favore dei ministri di culto di una serie di benefici fino ad ora loro negati.

Ma, soprattutto, questo orientamento mina alle fondamenta l'idea di una tutela specifica dei ministri di culto, non potendosi ritenere che la suddetta specialità possa

<sup>58</sup>Si veda, a mo' di esempio, quanto disposto dal punto 5 della Circolare INPS n. 252/1995.

<sup>59</sup>Lettera INPS del 15 gennaio 2001, cit., p. 312.

esaurirsi nell'istituzione di un Fondo apposito, cui segua la recezione, in tutto e per tutto, della legislazione previdenziale ordinaria. Questa è la situazione di alcune categorie di lavoratori ma non è, non può essere, il legislatore del '73 non ha voluto che fosse, il regime previdenziale dei ministri di culto.

In realtà in questi orientamenti riemerge, in forma più sfumata nelle parole dell'INPS, in maniera più decisa nella richiamata sentenza della Corte di Cassazione, l'idea di considerare i ministri di culto come una tra le tante categorie di lavoratori, senza che si sia adeguatamente valutata l'improponibilità di questa classificazione e gli effetti che ne discenderebbero, in questo come in altri settori dell'ordinamento giuridico. Una volta annullata la specificità del Fondo, bisognerebbe allora rivederne l'intera regolamentazione, riducendo, tanto per fare qualche esempio, l'apporto dello Stato, ripensando al soggetto tenuto ai versamenti e assecondando la trasformazione del rapporto previdenziale in un rapporto assicurativo con tutti gli oneri e i rischi che verrebbero a ricadere sui ministri di culto, così come bisognerebbe rassegnarsi ad accettare l'esclusione dei religiosi (non lavoratori probabilmente, incapaci di accumulare una rendita vitalizia sicuramente) da ogni forma di tutela. Ecco perché a me pare che l'assalto ai tanti privilegi della normativa previdenziale non produca un arricchimento dei diritti dei ministri di culto ma, anzi, marchi un arretramento della loro tutela, giacché il percorso che conduce verso l'assicurazione generale obbligatoria porta con sé il rischio che vengano meno le ragioni che possono legittimare la tutela previdenziale di soggetti che, è bene ribadirlo, nell'esercizio del loro ministero non divengono parte di un rapporto di lavoro.

E' proprio attraverso la difesa dell'unicità della categoria dei ministri di culto, dell'assoluta irripetibilità del ruolo da essi rivestito e della situazione di bisogno che ne può discendere, che può farsi apprezzare l'interesse dello Stato ad intervenire in loro favore, predisponendo "tutte", ma anche "solo", quelle misure che siano finalizzate a garantire la soddisfazione delle loro fondamentali e vitali necessità economiche. Non la riconduzione verso la disciplina previdenziale generale ma, al contrario, solo l'allontanamento da essa permette di costruire un sistema di sicurezza sociale dei ministri di culto ragionevole ed in linea con i principi costituzionali.

La disciplina delle prestazioni erogate dal Fondo è perfettamente coerente con il quadro generale che è venuto sin qui delineandosi. Difatti, tali prestazioni sono le stesse previste dall'assicurazione generale obbligatoria, ma la loro regolamentazione presenta una

serie di particolarità che rimandano alla specialità di questa categoria. Un trattamento singolare che tende però ad essere sensibilmente attenuato dai recenti orientamenti cui abbiamo più volte fatto riferimento.

La principale di queste prestazioni è la pensione di vecchiaia. Essa viene riconosciuta in favore del ministro di culto al raggiungimento di una determinata età e di un certo periodo di contribuzione. Le modifiche introdotte con la finanziaria del 2000 fissano in sessantotto anni l'età pensionabile ed in venti anni il minimo contributivo, provvedendo in tal modo ad allineare la disciplina del Fondo a quella risultante in via generale a seguito dell'entrata in vigore della cosiddetta riforma Dini. Sempre sulla scorta di quanto disposto da tale riforma, viene previsto un complesso meccanismo che assicuri una applicazione graduale delle modifiche al fine di salvaguardare i diritti dei soggetti prossimi al raggiungimento dei requisiti richiesti. Infine, si riconosce, per la prima volta, anche in favore dei ministri di culto la possibilità di conseguire l'anticipazione della pensione di vecchiaia, qualora il soggetto interessato possa far valere, una volta compiuti i sessantacinque anni, un'anzianità contributiva di almeno quaranta anni.

Proprio in ordine al profilo dell'anzianità contributiva si deve ricordare che la legge del 1973, nell'affermare la compatibilità dell'iscrizione al Fondo con quella all'assicurazione generale, vieta in maniera totale la cumulabilità dei contributi, impedendo così al ministro di culto di sommare i versamenti corrisposti in diversi regimi previdenziali al fine di integrare l'anzianità contributiva necessaria per perfezionare il diritto alla pensione.

Tema strettamente connesso è quello relativo alla possibilità di cumulare, non già i contributi, ma le diverse prestazioni maturate in più regimi previdenziali. Una possibilità che la legge del 1973, a differenza di quanto accadeva nella normativa del 1961, riconosce all'art. 18, provvedendo però a contenerne gli effetti. Di fatti, tale norma stabilisce che i ministri di culto titolari di più pensioni possano usufruirne solo parzialmente, dovendo subire la trattenuta di un terzo della prestazione loro corrisposta dal Fondo<sup>60</sup>.

Questa limitazione è stata condivisa dalla dottrina, la quale, appuntando correttamente la propria attenzione sulla presenza di un cospicuo contributo dello Stato nel finanziamento del Fondo, ha evidenziato l'opportunità di non far gravare sulla collettività gli

---

<sup>60</sup>Nello stabilire la trattenuta di un terzo della pensione, l'art. 18 della legge n. 903 dispone anche che il trattamento complessivo, risultante dalla somma delle due prestazioni successivamente alla suddetta decurtazione, non può essere inferiore alla pensione dovuta dal Fondo. Ove si verificasse questa ipotesi, il trattamento complessivo è integrato dal Fondo fino ad assicurare l'importo che sarebbe stato erogato con la sola pensione principale.

oneri connessi al riconoscimento di due o più prestazioni<sup>61</sup>. Il tentativo di operare, anche in questo caso, un superamento della tipicità del regime previdenziale dei ministri di culto<sup>62</sup> deve tener conto del fatto che la trattenuta di un terzo della pensione viene assorbita dal Fondo, finendo così per rappresentare una parte non irrilevante delle sue entrate. Ciò rende immediatamente percepibile come una modifica di questo meccanismo, acuendo la già grave crisi finanziaria del Fondo, comporterebbe la necessità di un ulteriore innalzamento dei contributi, producendo in ultima analisi l'effetto perverso di permettere a chi già gode di una diversa tutela previdenziale di usufruire di migliori prestazioni, facendone sopportare l'onere a tutti i ministri di culto, cioè anche a chi magari potrà avere diritto unicamente alla prestazione corrisposta dal Fondo.

A ciò si aggiunga che la scelta di far confluire nelle casse del Fondo la trattenuta di un terzo delle pensioni promuove apprezzabilmente la solidarietà all'interno di questa categoria, chiamando i soggetti che possedano altre entrate a partecipare alla tutela dei ministri di culto maggiormente esposti ai rischi della vecchiaia e dell'invalidità. Una solidarietà di categoria, che dovrebbe essere particolarmente sentita tra soggetti che antepongono scelte e valori di così elevato spessore al conseguimento dei vantaggi economici che potrebbero derivare dallo svolgimento di altre attività e che potrebbe rappresentare un ulteriore elemento per giustificare il mantenimento di questa disposizione.

E' ovvio, poi, che ben altre dovrebbero essere le conclusioni ove il sistema di sicurezza sociale dei ministri di culto si evolvesse, come ho più volte auspicato nel corso di queste pagine, assumendo come proprio punto di riferimento i principi costituzionali, primo fra tutti quello della tutela dei cittadini dal bisogno. In quest'ottica, non vi sarebbe ragione alcuna per erogare una prestazione in favore di chi, avendo già maturato il diritto alla pensione nell'assicurazione generale obbligatoria, usufruisca già autonomamente delle comuni forme di tutela, né si porrebbe il problema della destinazione dei contributi individuali precedentemente versati, giacché un sostegno di tipo assistenziale non potrebbe che prescindere dall'apporto economico dei singoli.

---

<sup>61</sup>Così che la riduzione in oggetto risponderebbe ad una logica di tutela della collettività secondo M. GIORDANO, *op. cit.*, p. 1211. Nello stesso senso R. BOTTA, *Previdenza sociale del clero*, cit., p. 507.

<sup>62</sup>La possibilità di superare, attraverso la via contenziosa, la disposizione della legge n. 903 che limita il cumulo delle prestazioni è indicata con estrema chiarezza da V. SPINELLI, *Caro INPS... e la trattenuta sulla pensione di vecchiaia?*, in *L'Amico del clero*, 2001/3 p. 231. Si ricordi che la trattenuta di un terzo è prevista anche nel caso che il ministro di culto abbia diritto ad una pensione di invalidità e nel caso che abbia utilizzato l'istituto della prosecuzione volontaria al fine di migliorare la propria anzianità contributiva. L'autore sopra citato, in due successivi interventi (in *L'Amico del clero* 4/2001, p. 351 ss., e 5/2001, p. 393 ss.) estende ad entrambe le fattispecie le perplessità già manifestate con riferimento alla trattenuta sulla pensione di vecchiaia.

Per ciò che riguarda l'importo delle pensioni corrisposte in favore dei ministri di culto, esso viene determinato secondo le regole ordinarie, ovvero facendo riferimento ad una quota minima di base, uguale per tutti, a cui si aggiunge una somma in ragione di ogni anno di contribuzione eccedente a quella necessaria per maturare il diritto alla prestazione. Oltre alla maggiorazione indotta da una eventuale prosecuzione della contribuzione, si stabilisce anche una maggiorazione della prestazione nel caso in cui la domanda di pensione venga presentata (uno o più anni) dopo il conseguimento dei requisiti richiesti dalla legge del Fondo. In linea con la generale tutela del valore reale delle prestazioni previdenziali, l'art. 20 della legge n. 903 dispone poi la perequazione automatica delle pensioni<sup>63</sup>.

Particolari problemi pone il profilo relativo all'automaticità delle prestazioni. Si tratta del principio, già introdotto con l'art. 2116, primo comma, del codice civile e successivamente esteso con una serie di provvedimenti alle varie forme di tutela previdenziale, in base al quale le prestazioni sono dovute anche se i contributi non sono stati versati<sup>64</sup>. Principio che ormai ha assunto valenza generale nel sistema pensionistico, ma la cui applicazione al Fondo è stata tradizionalmente negata dalla dottrina in considerazione del fatto che nei confronti dei ministri di culto mancherebbe quella distinzione tra soggetto tenuto al versamento, il datore di lavoro, e soggetto titolare del diritto alla prestazione, il lavoratore, che ne rappresenta il fondamentale ed irrinunciabile presupposto<sup>65</sup>.

La situazione è stata in parte modificata dall'entrata in vigore della legge n. 222/1985, con la quale indubbiamente tale distinzione ha fatto ingresso nella disciplina relativa ai ministri di culto, giacché ora il soggetto tenuto ai versamenti è l'Istituto centrale per il sostentamento del clero, sicché potrebbero profilarsi le condizioni per ad estendere al Fondo quanto disposto in via generale.

Si può osservare in proposito, però, come l'attività esplicita dall'Istituto centrale riguardi una quota considerevole, ma non la totalità, dei ministri di culto iscritti al Fondo,

---

<sup>63</sup>Come è noto, l'art. 59, comma 1, lett. b), della legge n. 449/1997 ha abolito il criterio dell'arrotondamento delle anzianità contributive, alla stregua del quale il versamento dei contributi per almeno sei mesi e un giorno valeva come un anno intero di contribuzione, mentre il versamento per meno di quella cifra non andava considerato. Tale meccanismo era previsto, oltre che nei fondi sostitutivi, esonerativi e esclusivi, cui fa esplicito riferimento la legge finanziaria del 1998, in via autonoma anche dall'art. 11 della legge n. 903. Almeno in questa occasione, comunque, non si ripresenta il dilemma dell'estensibilità al Fondo della disposizione, perché, con circolare del 18 febbraio 1998, l'INPS ha espressamente dichiarato l'applicazione dell'abolizione dell'arrotondamento nei confronti del Fondo per i ministri di culto. Cfr. V. SPINELLI, *Il fondo di previdenza*, cit., p. 43.

<sup>64</sup>Cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 1996, p. 98.

<sup>65</sup>Così E. GROSSETTI, *op. cit.*, p. 38; M. GIORDANO, *op. cit.*, p. 1204, nota n. 25. Peraltro, la Corte di Cassazione (sez. lav., sent. n. 9525/2002) ha avuto recentemente modo di ribadire che il principio dell'automatismo delle prestazioni non opera, salve specifiche disposizioni di legge in senso contrario, per i lavoratori autonomi, assumendo valore generale solo nei confronti dei lavoratori subordinati.

restando tenuta al versamento individuale dei contributi quella parte di clero cattolico non inserita nel sistema di sostentamento del clero, oltre ovviamente ai ministri di culto delle altre confessioni, per i quali non sempre le mini-intese dispongono che sia la confessione di appartenenza ad accollarsi tale compito. Non essendo immaginabile che il diritto alla prestazione possa venire ad atteggiarsi con maggiore o minore intensità in capo a soggetti che partecipano al medesimo regime previdenziale, deve ritenersi che il principio dell'automaticità delle prestazioni non possa trovare applicazione in questo settore. Una convinzione rafforzata dalla circostanza che il suo recepimento concorrerebbe a configurare il soggetto tenuto ai versamenti, cioè l'Istituto centrale o la confessione di minoranza, come un vero e proprio datore di lavoro, con tutti gli obblighi e le responsabilità ulteriori che ne conseguono, ad esempio in caso di omesso versamento, quando ben sappiamo che non è questa la natura del rapporto che lega il ministro di culto alla comunità religiosa e che non è quello l'ente che usufruisce del servizio svolto dal ministro di culto.

Senza particolari variazioni rispetto a quanto previsto dalla normativa del 1961, la legge istitutiva del Fondo riconosce il diritto dei ministri di culto di ricevere, al verificarsi di determinate condizioni, la pensione di invalidità, predisponendo a tal proposito una disciplina che si discosta sia dalla normativa ordinaria che regolava la suddette fattispecie al momento della sua emanazione, sia da quella che risulta essere attualmente in vigore.

Nell'assicurazione generale obbligatoria il diritto alla pensione di invalidità si acquisiva, ai sensi dell'art. 10 del R.D.L. n. 636/1939, al prodursi di una riduzione permanente della capacità di guadagno, a causa di infermità o difetto fisico o mentale. L'elemento della riduzione della capacità di guadagno si era rivelato nel tempo inadeguato ed eccessivamente flessibile, anche perché si era diffusa la tendenza ad accertarne la ricorrenza facendo riferimento alle concrete possibilità del soggetto di trovare un'occupazione, con ciò distorcendo la finalità della pensione di invalidità, spesso ridotta a un surrogato di quella tutela dalla disoccupazione che lo Stato non assicurava in maniera sufficientemente incisiva. Per far fronte a questa situazione e per recuperare la funzione originaria della prestazione è stata emanata la legge n. 222/1984, che incentra la fattispecie sulla nozione di capacità di lavoro, distinguendo a seconda che si produca una riduzione qualificata di tale capacità, cui consegue una pensione di invalidità (temporanea ma prorogabile), o la sua perdita assoluta, cui consegue una pensione di inabilità (definitiva)<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup>Cfr. M. PERSIANI, *op. cit.*, p. 228 ss.

La legge del Fondo si pone a cavallo tra i due provvedimenti richiamati: un'interposizione non solo temporale ma anche concettuale, essendo rinvenibili al suo interno elementi di similitudine e di distinzione con ambedue le regolamentazioni<sup>67</sup>. Difatti, essa adotta come elemento centrale quello della perdita della capacità di lavoro, in luogo del riferimento alla capacità di guadagno allora vigente, ma mantiene la previsione di un trattamento unico e permanente, la pensione di invalidità, a differenza della riforma successiva che si struttura intorno alla distinzione tra invalidità ed inabilità.

Così, a norma dell'art. 12 della legge n. 903, il diritto alla pensione di invalidità viene riconosciuto, a domanda dell'interessato, qualora l'iscritto al Fondo si trovi nella assoluta e permanente impossibilità materiale di esercitare il proprio ministero a causa di malattia o difetto fisico o mentale e sempre che il richiedente possieda almeno cinque anni di iscrizione e di contribuzione.

In proposito, va osservato che la ricorrenza di un minimo contributivo è condizione richiesta anche dalla normativa comune, la quale però si fa carico della delicata situazione in cui potrebbero incorrere quei soggetti che, verificandosi un evento che li renda incapaci di svolgere un'attività lavorativa e non avendo ancora maturato l'anzianità di iscrizione necessaria, si troverebbero privi di qualsiasi forma di protezione. Proprio per ovviare a questo vuoto di tutela, si prevede che tali soggetti possano ricevere un assegno privilegiato di invalidità, nel caso in cui l'invalidità o l'inabilità risultino in rapporto causale diretto con finalità di servizio. Niente invece viene previsto dalla legge n. 903, così che i ministri di culto divenuti invalidi, sia pure in ragione dello svolgimento della propria funzione, prima di aver raggiunto il minimo contributivo non possono ottenere alcun tipo di protezione dal Fondo.

Detto che l'impossibilità di esercitare il ministero va accertata avendo riguardo a quelle che sono le attività concretamente poste in essere dal singolo ministro di culto<sup>68</sup>, va evidenziato come la presentazione della domanda di pensione non escluda, ai sensi dell'art. 12, comma 5 della legge n. 903, che il richiedente possa continuare a svolgere le proprie funzioni, sempre che tale attività venga ad essere compiuta con usura<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup>Rimane inalterata, quindi, la tipicità di questa disciplina che, già a ridosso dell'entrata in vigore della normativa del 1961, aveva spinto la dottrina a parlare di "invalidità specifica". Così G. CANNELLA, *Il diritto a pensione di invalidità a carico del fondo speciale a favore del clero cattolico*, in *Prev. Soc.*, 1962, p. 1448.

<sup>68</sup>Così Corte di Cassazione, sez. lav., sent. n. 10477/1990.

<sup>69</sup>Nell'esaminare questa disposizione la giurisprudenza (Corte di Cassazione, sent. n. 767/1986) ha precisato che l'usura deve intendersi realizzata ogni qual volta si rilevi che le attività poste in essere richiedono al ministro di culto un dispendio di energie superiore a quelle che egli impiegherebbe normalmente.

Quanto al soggetto tenuto all'accertamento dell'invalidità, la legge n. 903 detta una disposizione molto particolare, evidentemente adottata in ragione della specificità della categoria. Se, infatti, l'accertamento viene effettuato dall'INPS, che ha piena facoltà di sottoporre a visita medica il ministro di culto, si dispone che lo stato invalidante debba essere dichiarato dall'ordinario diocesano o dall'organo esecutivo della confessione di appartenenza del richiedente.

In merito alla natura e agli effetti di questa dichiarazione si riscontra la presenza di posizioni tra loro inconciliabili. Mentre secondo la più recente giurisprudenza si tratterebbe di un parere consultivo non vincolante, restando nella piena discrezionalità dell'INPS la scelta di conformarvisi o meno<sup>70</sup>, per la dottrina prevalente si sarebbe in presenza di un presupposto da cui ci si potrebbe assai difficilmente discostare, giacché solo l'autorità confessionale sarebbe in grado di valutare in modo congruo il rapporto tra l'evento invalidante e l'esercizio ministeriale<sup>71</sup>.

Il testo della legge, invero, non aiuta l'operatore giuridico ad orientarsi, non qualificando in alcun modo il valore di una dichiarazione la cui presenza è comunque prevista in maniera obbligatoria. Peraltro, mi sembra illogico che l'autorità amministrativa assuma decisioni che si pongano in contrasto con le conclusioni a cui è giunta l'autorità confessionale, giacché esse presuppongono un'accurata indagine e una delicata valutazione delle attività connesse al ministero, ovvero operazioni che dovrebbero restare estranee alla sua sfera di competenza. Allo stesso tempo, questa dichiarazione impone all'autorità confessionale di adottare un parere, a questo punto di fatto decisivo, sulla base di elementi normativi propri di un altro ordinamento, comportando seri rischi di un'applicazione non corretta della legge statale.

L'accertamento dell'invalidità segue due canali distinti a seconda che l'iscritto al Fondo conservi o meno la qualifica di ministro di culto. Difatti, la pensione di invalidità può essere attribuita anche ai sacerdoti che incorrano in un provvedimento di perdita dello stato clericale e ai ministri di culto esonerati dalle funzioni, ma, in virtù di quanto disposto dall'art. 13 della legge n. 903, si applicano a questi soggetti, fermo restando il requisito dei cinque anni di contribuzione ed iscrizione, le norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria.

La questione è resa particolarmente spigolosa dalla sensibile differenza di trattamento che consegue dall'applicazione dell'una o dell'altra normativa, tanto da risultare inevitabile

<sup>70</sup>Corte di Cassazione, sent. n. 2398/2002.

<sup>71</sup>Così C. MORICONI, *Clero cattolico e ministri*, cit., p. 1281.

dubitare della sua stessa legittimità. Ma una valutazione ponderata della questione permette di rilevare adeguate motivazioni a suo sostegno. Si deve considerare, infatti, che l'evento della perdita della qualifica di ministro di culto interrompe la necessità di una fattispecie tipica di invalidità, facendo venire meno tutte le misure in cui essa si articola. Non avrebbe più senso rivolgersi all'autorità religiosa competente per ottenere una dichiarazione sullo stato invalidante del richiedente, posto che non vi è più alcun rapporto tra questi due soggetti, così come non avrebbe senso accertare l'invalidità con riferimento alle attività svolte dal ministro di culto, posto che non vi è più l'esercizio del ministero. Se viene meno ogni ragione per mantenere una disciplina specifica non può che riemergere la normativa ordinaria. Piuttosto, sarebbe opportuno che il legislatore intervenisse per realizzare un raccordo tra le due regolamentazioni, specie al fine di precisare quel che oggi resta indeterminato, ovvero se la riemersione della normativa generale presupponga che la perdita della qualifica di ministro di culto si sia realizzata prima dell'evento invalidante o debba essere accertata al momento della presentazione della domanda.

La pensione in favore di superstiti, o pensione di reversibilità, è istituto tipico del sistema previdenziale ed è riconosciuta anche in favore dei familiari dei ministri di culto ai sensi dell'art. 14 della legge n. 903.

Le prestazioni precedentemente esaminate sono connesse al verificarsi di eventi, l'età e l'invalidità, che generano (in via presuntiva, nel primo caso, in via effettiva nel secondo) una permanente incapacità di produrre reddito nel soggetto iscritto al regime previdenziale, richiedendo perciò la predisposizione in suo favore di misure volte a eliminare la conseguente situazione di bisogno che si viene a creare. Di contro, la morte del titolare del diritto alla pensione produce una situazione di bisogno nei familiari che siano legati a questo soggetto da un vincolo di sostanziale dipendenza economica. Dunque, la pensione in favore dei superstiti poco si accorderebbe con una impostazione rigorosamente assistenziale della tutela in favore dei ministri di culto, che non potrebbe che esaurirsi alla morte del beneficiario della prestazione, ma ben si giustifica nel sistema creato con l'istituzione del Fondo, basato anche su elementi assicurativi e teso principalmente ad ampliare la gamma delle misure con cui tutelare la posizione di questi soggetti.

Non così semplice, però, è risultata l'introduzione di questa prestazione, non contemplata dalla normativa del 1961, giacché non sono mancate in sede di lavori

preparatori della legge n. 903, le voci contrarie<sup>72</sup>. In tal senso, veniva posto l'accento sulla scarsa utilità della pensione di reversibilità in un ambito in cui si muovono soggetti tenuti a rispettare l'obbligo del celibato imposto dalla legge religiosa e quindi impossibilitati a formarsi una famiglia, ritenendosi perciò poco logica la sua previsione e, soprattutto, poco corretto far pagare ai ministri di culto degli oneri contributivi per una prestazione che non sarebbe mai stata erogata. Perplessità che, per la verità, hanno avuto vita assai breve e che sono state agevolmente superate potendosi osservare come la pensione di reversibilità spetti ai familiari dei ministri di culto di tutte le confessioni religiose mentre l'obbligo del celibato è istituto tipico della sola Chiesa cattolica<sup>73</sup>; come il concetto di famiglia preso in considerazione ai fini di tale prestazione sia estremamente ampio<sup>74</sup>, includendo, oltre al coniuge, una serie di altri soggetti, dai genitori ultrasessantacinquenni ai fratelli celibi o le sorelle nubili; come questa tutela potrebbe trovare applicazione anche nei confronti del ministro di culto che, dopo la perdita dello stato clericale, abbia contratto il vincolo matrimoniale<sup>75</sup>.

L'assicurazione generale articola la tutela dei superstiti su due distinte prestazioni, a seconda che l'evento della morte riguardi chi ha già maturato il diritto ad una pensione o, invece, chi è semplicemente iscritto ad un regime previdenziale, sempre che quest'ultimo potesse vantare perlomeno quindici anni di anzianità contributiva<sup>76</sup>. La disciplina del Fondo, al contrario, prevede un'unica pensione, la cui erogazione, che segue alla presentazione di apposita domanda da parte dei superstiti, è subordinata all'avvenuto versamento, da parte dell'iscritto o del pensionato, di almeno cinque anni di contributi.

Per ciò che concerne l'individuazione dei soggetti beneficiari viene applicato quanto disposto dalla normativa ordinaria. Pertanto, hanno diritto alla pensione il coniuge del ministro di culto, nei termini fissati dai numerosi interventi in materia con cui la Corte Costituzionale ha provveduto ad eliminare una serie di limitazioni previste dalla legge<sup>77</sup>, i figli inabili, i figli minorenni e, qualora frequentino la scuola o l'università, i figli maggiorenni fino all'età massima di ventisei anni. In loro mancanza, la pensione spetta ai

<sup>72</sup>Ne danno ampiamente conto E. GROSSETTI, *op. cit.*, p. 44, e M. GIORDANO, *op. cit.*, p. 1207.

<sup>73</sup>C. MORICONI, *op. cit.*, p. 1281.

<sup>74</sup>Come sottolinea M. PERSIANI, *op. cit.*, p. 244, la nozione di famiglia presa in considerazione ai fini della pensione di reversibilità è ben più estesa di quella derivante dal matrimonio, includendo i vincoli di consanguineità e di affinità.

<sup>75</sup>O. MANZI, *Il sistema di tutela previdenziale*, cit., p. 2745.

<sup>76</sup>Cfr. R. PESSI, *op. cit.*, p. 585.

<sup>77</sup>Per una ricostruzione di questi interventi, con cui è stato riconosciuto il diritto alla pensione di reversibilità anche in favore del coniuge cui sia addebitabile la separazione, del coniuge che abbia contratto matrimonio posteriormente alla data del pensionamento di vecchiaia e del coniuge unito in matrimonio per meno di due anni con un pensionato di età superiore ai settantadue anni, si veda M. PERSIANI, *op. cit.*, p. 245 ss.

genitori ultrasessantacinquenni che non siano titolari di altra pensione, o, ancora, ai fratelli celibi e alle sorelle nubili che siano inabili al lavoro e, a seguito della recente sentenza n. 180 del 1999 della Corte Costituzionale, ai nipoti minorenni che risultassero affidati ai nonni.

Il rinvio alle norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria copre sia la determinazione dell'importo della pensione di reversibilità, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 903, sia la regolamentazione di ogni altro requisito necessario per il suo ottenimento, a norma dell'art. 14 dello stesso provvedimento. Tale disposizione contiene una manifestazione chiara e univoca della volontà del legislatore di rimettersi sul punto alle norme vigenti nell'assicurazione generale, fornendo un prezioso elemento per valutare la recente, e più volte richiamata, tendenza ad estendere al regime previdenziale dei ministri di culto quanto disposto in via ordinaria, anche in assenza di indicazioni precise da parte del legislatore di una siffatta volontà. Essa, infatti, dimostra che laddove è parso opportuno operare un collegamento con la normativa ordinaria la legge istitutiva del Fondo si è rimessa ad essa rinviandovi espressamente, così che qualora manchi questo rinvio non può che ritenersi che il legislatore si sia voluto orientare verso una regolamentazione tipica in ragione della specificità della categoria dei ministri di culto.