

ISABELLA BOLGIANI\*

CHIESA CATTOLICA E DIFFUSIONE DELLA  
“PRASSI PATTIZIA” A LIVELLO LOCALE IN ITALIA

## UNA RINNOVATA STAGIONE DI RELAZIONI

Lo sviluppo in Italia della “prassi pattizia” sul piano decentrato<sup>1</sup>, propria dell’ultimo ventennio, apre la via a quella che – riprendendo una formula in uso tra gli ecclesiasticisti<sup>2</sup> – può qualificarsi come una “ulteriore nuova stagione” delle relazioni tra autorità civili e religiose

---

\* PhD, Ricercatore t.d., Diritto canonico ed ecclesiastico, Università Cattolica del Sacro Cuore, Sede di Milano, Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Largo Agostino Gemelli 1, 20123 Milano, e-mail: isabella.bolgiani@unicatt.it.

<sup>1</sup> Tra i primi incontri sul tema, si ricorda il Convegno di studi “Gli accordi tra Chiesa ed istituzioni a livello locale”, organizzato dall’Istituto “San Pio X di Venezia” (6-7 maggio 2010). Parte degli esiti dei lavori sono stati pubblicati dalla Rivista *Ephemerides Iuris Canonici*. Al riguardo, si veda Giorgio Feliciani, “La qualificazione canonica delle intese tra autorità ecclesiastica ed autorità civile”, *Ephemerides Iuris Canonici* 1 (2011): 165 ss.; Andrea Bettetini, “Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni di carattere locale”, *Ephemerides Iuris Canonici* 2 (2010): 333 ss.; Isabella Bolgiani, “Le intese concluse tra Regioni civili ed autorità ecclesiastiche”, *Ephemerides Iuris Canonici* 2 (2010): 363.

<sup>2</sup> Sull’uso di tale espressione (che si richiama alla ben nota formula “stagione delle intese”) per indicare momenti di cambiamento particolarmente significativi per la disciplina ecclesiasticistica, si veda Pierangela Floris, “Le nuove stagioni del diritto ecclesiastico. La dinamica attuale delle fonti di disciplina negli interventi della Corte costituzionale e del legislatore”, in: *Studi in memoria di Lino Salis*, vol. II (Torino: Giappichelli, 2000), 625 ss.

nel nostro Paese. Essa introduce, infatti, un sistema di interazioni giocato non più unicamente sul piano tradizionale dei “rapporti di vertice” tra Stato e Chiesa cattolica, ma basato anche sulla possibile conclusione di accordi nelle “periferie”, in risposta alle esigenze religiose riscontrate a tale livello<sup>3</sup>.

Anzitutto occorre però effettuare una precisazione. L'utilizzo della locuzione “prassi pattizia” è ovviamente una espressione “a-technica”, finalizzata ad indicare lo svilupparsi del sopra richiamato insieme di rapporti nella sua complessa e rimodulata portata attuativa. Uno stato di cose che risulta cioè caratterizzato da una applicazione del principio pattizio, sancito dall'art. 7 cpv. della Costituzione italiana<sup>4</sup>, in forme e condizioni diverse da quelle per così dire classiche<sup>5</sup>.

Si tratta, dunque, di una lettura della bilateralità che intende dare conto di modelli di declinazione rinnovati, che hanno determinato il

---

<sup>3</sup> Quanto agli accordi con gli altri culti, occorre precisare come, pur a fronte di un loro incremento, l'incidenza numerica complessivamente più ridotta di questi ultimi induca, per esigenze di sintesi, a concentrare l'indagine del presente studio sul piano dei rapporti con la sola Chiesa cattolica. Ciò rilevato, si deve comunque ricordare come la questione relativa alla minore diffusione di tali fonti pattizie porti parte della dottrina a domandarsi se la suddetta condizione possa determinare una disparità di trattamento, in contrasto con le disposizioni che regolano il fenomeno religioso nella Carta costituzionale italiana. Si tratta – come intuibile – di un tema delicato e puntuale, per il cui approfondimento si rimanda pertanto alle opportune sedi. In particolare, *ex multis* si veda Anna Sveva Mancuso, “L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti ed alcune osservazioni critiche”, *Nuove Autonomie* 2-3 (2009): 461-489; e con riferimento al piano decentrato, Daniela Milani, “Partecipazione e religione: strumenti e percorsi per una *governance* condivisa”, in: *Diversidad religiosa y gobierno local, Marco jurídico y modelos de intervención en España y en Italia* (Aranzadi: Navarra, 2012), 207 ss.

<sup>4</sup> Art. 7, comma 2, Costituzione: “Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale”. In riferimento al principio pattizio, si rinvia per tutti a Carlo Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico* (Torino: Giappichelli, 2015), 262-267, il quale ricostruisce l'evoluzione dottrinale e poi giurisprudenziale in merito al dettato di tale norma.

<sup>5</sup> Fattispecie da intendersi, non senza dibattito, come comprensive anche degli accordi tra Conferenza Episcopale Italiana e Ministero di volta in volta competente. Sulla delicata qualificazione giuridica di tali accordi e sulla loro posizione nella gerarchia delle fonti, si veda Pierluigi Consorti, “L'Accordo tra Stato e Chiesa cattolica nella problematica delle fonti”, *Rivista Trimestrale di diritto pubblico* 4 (1990): 1124-1158; ed inoltre Antonio Ruggeri, “Intese concordatarie e paraconcordatarie nel sistema delle fonti”, *Il diritto ecclesiastico* 1-2 (1988): 55-100.

crescente sviluppo delle intese tra autorità civili e Conferenze episcopali regionali, ma anche – e soprattutto – della produzione concordata sul piano strettamente locale. Gli elementi che hanno concorso a determinare tale situazione appaiono evidentemente molteplici, tanto da affermare come si sia di fronte ad una vera e propria sinergia di fattori.

In particolare, se da un verso risulta evidente come il percorso di evoluzione delle autonomie locali avvenuto in Italia – culminato nella riforma costituzionale del 2001 di cui si dirà più ampiamente in seguito<sup>6</sup> – costituisca uno dei “passaggi” che ha fortemente condizionato il diffondersi della “prassi” in esame, dall’altro sono le stesse modifiche dell’istituto delle Regioni ecclesiastiche italiane (e relative Conferenze episcopali) ad offrire un proprio significativo contributo in questo senso<sup>7</sup>.

Tale stato di cose implica che una indagine sulle fonti pattizie “nelle periferie” debba necessariamente misurarsi con le riforme avvenute tanto nell’ordinamento civile quanto in quello canonico.

Ma non basta. Scendendo dal livello regionale a quello “infra-regionale”, l’applicazione della bilateralità appare ancora più diffusa, sia pure – come si avrà modo di esaminare – in modo meno omogeneo quanto ai temi ed alle forme di attuazione. Si tratta di una condizione per così dire ontologica, derivante dal fatto che le convenzioni sottoscritte a livello comunale rispondono per lo più alle esigenze “specifiche” di un dato territorio e, dunque, risultano come tali inevitabilmente variegate.

E’ su questo piano, inoltre, che il principio di sussidiarietà “orizzontale”, definitivamente inserito nel testo costituzionale della già menzionata riforma del 2001<sup>8</sup>, trova il suo principale campo d’azione con il

---

<sup>6</sup> Sul tema, si veda *ex multis* con riferimento ai profili di nostro diretto interesse: *Religione ed autonomie locali*, a cura di Antonio Giuseppe Chizzoniti (Tricase: Libellula, 2014); Isabella Bolgiani, *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative* (Milano: Vita e Pensiero, 2012).

<sup>7</sup> Per un’analisi approfondita di questo tema, si rinvia per tutti a Giorgio Feliciani, “Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II”, in: *Confessioni religiose e federalismo*, a cura di Id. (Bologna: Il Mulino, 2000), 229 ss.

<sup>8</sup> A questo proposito, per completezza espositiva, occorre ricordare come, tra le novità introdotte dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, avvenuta nel 2001, siano senz’altro da annoverare le nuove disposizioni concernenti la ripartizione delle funzioni

coinvolgimento delle confessioni religiose. In particolare, si è infatti di fronte al costituirsi di un nuovo “sistema integrato di interventi e servizi sociali”<sup>9</sup>, che nasce allo scopo di soddisfare in modo più capillare le situazioni di bisogno e di difficoltà manifestate dalle singole comunità e che implica una valorizzazione del “ruolo partecipativo di soggetti terzi”<sup>10</sup>, estranei cioè alla gestione in senso proprio della cosa pubblica.

Ciò premesso, stante tale condizione che caratterizza la “prassi pattizia” a livello locale, risulta in ogni caso possibile individuare una sorta di stella polare che funge da punto di riferimento rispetto a questo complesso sistema di rapporti tra fonti. Si tratta dell’Accordo di revisione concordataria del 1984<sup>11</sup>. Da qui, dunque, appare necessario prede-

---

amministrative tra Stato, Regione ed altri enti locali (art. 118) ed in particolare l’espressa menzione del principio di sussidiarietà, nella sua declinazione sia “orizzontale” che “verticale”. Quanto a quest’ultimo profilo, si rinvia a Patrizia Vipiana, *Il principio di sussidiarietà verticale* (Milano: Giuffrè, 2002); Omar Chessa, “La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V della Costituzione”, in: *Alla ricerca dell’Italia federale*, a cura di Giuseppe Volpe (Pisa: ed. Plus, 2003); *Problemi attuali della sussidiarietà*, a cura di Eugenio De Marco (Milano: Giuffrè, 2005). Ciò rilevato, in questa sede si affronteranno, in particolare, le tematiche legate al rinnovato ruolo assunto dal principio di sussidiarietà nella sua declinazione c.d. orizzontale, con riferimento alle prospettive legate allo sviluppo di nuovi rapporti con le autorità confessionali.

<sup>9</sup> Al riguardo, si veda – come si avrà modo di esaminare più diffusamente – la Legge 8 novembre 2000, n. 328 (“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”).

<sup>10</sup> In questo senso, sia pure con riferimento specifico al tema delle attività oratoriali, Alberto Fabbri, “La recente legge sugli oratori come segno di cambiamento in atto della politica sociale dello Stato italiano”, *Il diritto ecclesiastico* 4 (2005) I: 964. Più in generale, al riguardo, Bettetini, “Tra autonomia e sussidiarietà”, op. cit. 345, il quale sottolinea come le confessioni religiose entrino così “a far parte di quel circuito che, in un ordinamento pluralista e sussidiario, contribuisce a formare la sfera pubblica della comunità e a determinare la coesistenza degli interessi collettivi”.

<sup>11</sup> Si veda Legge 25 marzo 1985, n. 121, “Ratifica ed esecuzione dell’accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell’11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede”. Sul tema, sia pure senza pretesa di completezza, si rinvia in particolare ad Ombretta Fumagalli Carulli, “Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede: profili di libertà”, in: *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede, Atti del Convegno nazionale di studio curati da Raffaele Coppola* (Milano: Giuffrè, 1987), 113 ss.; Francesco Margiotta Broglio, “Il negoziato per la riforma del Concordato tra governo e parlamento”, in: *La grande riforma del Concordato*, a cura di Gennaro Acquaviva (Venezia: Marsilio, 2006), 16; Luciano Guerzoni, “Gli accordi del 1984 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede: dall’ideologia del concordato nuovo alla realtà del

re le mosse per comprendere la *ratio* sottesa alla costante crescita degli accordi sul piano decentrato. Una evoluzione che risulta già tracciata, sebbene solo in nuce, da tale testo fondamentale nelle sue possibili implicazioni e seguenti opportunità attuative.

#### LA CENTRALITÀ DELL'ACCORDO DI REVISIONE CONCORDATARIA

L'Accordo del 18 febbraio 1984 rappresenta, come anticipato, uno snodo centrale nel sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Il testo pattizio – all'art. 1 – se da un lato ribadisce il principio della separazione degli ordini, dall'altro, introduce infatti anche elementi di novità che appaiono di fondamentale importanza, tanto da venire sin da subito considerato come una sorta di “chiave interpretativa” dell'intero articolato normativo<sup>12</sup>.

Ci si riferisce, in particolare, all'individuazione degli obiettivi dell'Accordo ovvero “la promozione dell'uomo ed il bene del Paese”, ma soprattutto alla definizione delle modalità indicate per il loro raggiungimento. L'impegno alla reciproca collaborazione viene infatti elevato, attraverso la sua espressa menzione nell'articolo suddetto, a vero e proprio “principio cardine” delle relazioni tra Stato italiano e Chiesa cattolica, adottando una scelta pienamente conforme allo spirito della Costituzione italiana<sup>13</sup>.

---

nuovo concordato”, in: *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, vol. II (Modena: Mucchi, 1989), 751 ss.; Attilio Nicora, “Il Concordato nella coscienza e nella prassi attuale della Chiesa”, in: *Le due sponde: morte e resurrezione dei Concordati* (Milano: Giuffrè, 1984), 148; ed, inoltre, Salvatore Berlingò, voce “Fonti del diritto ecclesiastico”, in: *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI (Torino: Utet, 1991), 455.

<sup>12</sup> Così, Antonio Giuseppe Chizzoniti, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano* (Milano: Vita e Pensiero, 2000), 122.

<sup>13</sup> Più in generale, sul ruolo del principio di collaborazione, si veda ampiamente Gaetano Lo Castro, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama* (Milano: Giuffrè, 1985); Pierluigi Consorti, “Collaborazione e intese tra Stato e Chiesa”, in: *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di Valerio Tozzi (Salerno: Edisud, 1990), 310, il quale ha sottolineato come il principio di collaborazione rappresenti “un superamento oggettivo” del principio di bilateralità; Giuseppe Dalla Torre, “La filosofia di un Concordato”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1 (2004): 81, che ha rilevato come nell'art. 1 vengano precisati “valori

Se, infatti, il concetto di laicità, che emerge da una lettura sistematica degli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della nostra Carta fondamentale, implica “non indifferenza (...) dinnanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in un regime di pluralismo confessionale e culturale”<sup>14</sup>, la collaborazione tra autorità civili ed ecclesiastiche non può che apparire una delle forme più significative di attuazione di tale “principio supremo”. Di qui, la centralità del precetto contenuto nel testo pattizio, da intendersi non solo quale camera di compensazione di eventuali conflitti, ma anche – e soprattutto – come coinvolgimento di poteri per la realizzazione di obiettivi condivisi<sup>15</sup>.

Ai sensi di tale interpretazione, dunque, è possibile intuire le potenzialità, ancora in parte inesplorate, dell’art. 1 dell’Accordo di Villa Madama, tanto sotto il profilo della individuazione delle materie oggetto di disciplina, quanto in ordine ai soggetti coinvolti. Tale norma, infatti, da un lato, trova completamento nel disposto dell’art. 13.2 del testo pattizio<sup>16</sup>, ma dall’altro pare suscettibile di possibilità di declinazione a livelli ulteriori rispetto a quelli indicati nella norma suddetta.

Si tratta di uno stato di cose che pare ancora più evidente attraverso un’analisi di quello che può venire definito il paradigma strutturale dell’Accordo di revisione concordataria. Quest’ultimo, nell’affrontare le diverse materie disciplinate, privilegia infatti di regola la definizione di disposizioni di principio o “programmatiche”, prevedendone il completamento mediante pattuizioni successive<sup>17</sup>. Si ha dunque una

---

e principi condivisi, cui entrambe le parti intendono improntare non solo l’applicazione nel tempo di quanto concordataria convenuto, ma anche più in generale le proprie reciproche relazioni”.

<sup>14</sup> In questo senso, Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 1989, n. 203. Per una analisi di tale fondamentale sentenza si rinvia per tutti a Cesare Mirabelli, *Diritto ecclesiastico e principi supremi dell’ordinamento costituzionale nella giurisprudenza della Corte. Spunti critici*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di Raffaele Botta (Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2006), 397 ss.

<sup>15</sup> Lo Castro, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana*, op. cit., 509.

<sup>16</sup> Cfr. art. 13.2: “*Ulteriori materie* per le quali si manifesti l’esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti sia con *intese* tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana [il corsivo è mio]”.

<sup>17</sup> In questo senso si vedano, a titolo di esempio, le norme in tema di assistenza spirituale nelle strutture obbligate (art. 11) o di beni culturali di interesse religioso (art. 12).

struttura che appare diretta a “moltiplicare le occasioni, le forme ed i livelli di espressione della bilateralità”<sup>18</sup> e che ha indotto una parte della dottrina a definire tale Patto come “Concordato quadro”<sup>19</sup>.

Nella individuazione delle fattispecie oggetto di disciplina si trovano, infatti, formulazioni spesso volutamente ampie e generiche, al fine di consentire un’applicazione di tali norme più duttile e flessibile, sebbene destinata in quanto tale ad affrontare alcune difficoltà di ricostruzione rispetto ad un possibile inquadramento “a sistema” delle relative fonti<sup>20</sup>. Ciò precisato, si può in ogni caso affermare come tale soluzione si sia dimostrata vincente nei fatti, avendo dato luogo in concreto ad una eccezionale “dilatazione del principio di bilateralità”<sup>21</sup>, che ha consentito il delinarsi dell’articolato sistema oggetto del presente studio. Gli accordi di attuazione del dettato pattizio si sono infatti “declinati” nel tempo – come già in parte anticipato – su molteplici livelli ed in forme diversificate, in armonia con il parallelo dispiegarsi dell’evoluzione ordinamentale italiana, originando quella che è stata definita come “una vera e propria galassia di patti polimorfi”<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> In questo senso, Isabella Bolgiani, “Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell’evoluzione ordinamentale civile e canonica”, in: *Cesen – La Chiesa cattolica in Italia*, a cura di Ead. (Milano: Giuffrè, 2009), 10.

<sup>19</sup> In questo senso, si veda Francesco Margiotta Broglio, “Dalla Questione romana ai Patti Lateranensi”, in: *Un Accordo di libertà: la revisione del Concordato con la Santa Sede*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1986), 49; Consorti, “L’Accordo tra Stato”, op. cit., 1125 ss.; ed inoltre, Romeo Astorri, “Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1 (1999): 30 ss.; nonché Id., “L’Accordo del 1984 e la politica concordataria di Giovanni Paolo II”, in: *Studi in memoria di Cesare Mozzarelli* (Milano: Vita e Pensiero, 2008), 1461 ss.

<sup>20</sup> Al riguardo, tra i primi commenti, si veda in particolare: Ruggeri, “Intese concordatarie e intese paraconcordatarie nel sistema delle fonti”, op. cit., 55 ss.; inoltre, Consorti, “L’Accordo tra Stato”, op. cit., 1125 ss. Il tema verrà ripreso nelle Considerazioni conclusive del presente studio.

<sup>21</sup> Carlo Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico* (Bologna: Il Mulino, 1996), 240.

<sup>22</sup> Così Raffaele Botta, “Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent’anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1 (2004): 98.

## IL “BANCO DI PROVA” DELLE PERIFERIE

Tanto rilevato in ordine alla centralità del principio di collaborazione sancito dall'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama, occorre ora focalizzare l'attenzione – come anticipato – sulla avvenuta modifica nel 2001 del Titolo V, Parte II della Costituzione. Essa ha infatti introdotto un sistema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni “del tutto ribaltato”<sup>23</sup> rispetto al precedente assetto costituzionale. Per effetto della riforma dunque le Regioni italiane dispongono attualmente di una potestà a carattere generale residuale, mentre allo Stato sono state riservate, a titolo di competenza esclusiva o concorrente, materie espressamente enumerate<sup>24</sup>.

In questo nuovo disegno costituzionale, si rende così necessaria l'indicazione in forma espressa della disciplina dei “rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose” quale materia rientrante nella competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. c, Cost.), mentre le Regioni per effetto della loro accresciuta autonomia possono venire considerate titolari di una competenza così detta funzionale, in forza della quale sono legittimate ad intervenire, “ogni qual volta in fase di regolamentazione delle materie rientranti nella loro sfera di attribuzione”, sorga la necessità di soddisfare “particolari profili di interesse religioso connessi con le esigenze della comunità territoriale rappresentata”<sup>25</sup>.

Tale modificato impianto costituzionale ha pertanto reso meno verticistico il sistema di produzione delle fonti di diritto ecclesiastico, ma

---

<sup>23</sup> Così Giorgio Pastori, “Regioni e Confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1 (2003): 3.

<sup>24</sup> Al riguardo in generale, si veda Paolo Caretti, “L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici”, *Le Regioni* 6 (2001): 1223 ss.; Antonio D'Atena, “Materie legislative e tipologie delle competenze”, *Quaderni costituzionali* (2003), 15 ss.; Ugo De Siervo, “Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni”, *Le Regioni* 6 (2004): 1245 ss.; Paolo Passaglia, “Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione”, in: *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale* (Torino: Giappichelli, 2006), 95 ss.

<sup>25</sup> Daniela Milani, “La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1 (2005): 229.



al contempo – e questo particolarmente rileva – lo ha aperto maggiormente alla valorizzazione dei rapporti con le autorità confessionali nelle rispettive articolazioni locali. Il modulo pattizio è cioè finalmente giunto al “banco di prova delle periferie”<sup>26</sup>, in piena armonia con la *ratio* sottesa all’Accordo di Villa Madama ed in totale conformità con l’evoluzione ordinamentale italiana.

Questo rinnovato stato di cose è confermato, in primo luogo, da alcuni dati concreti. Anzitutto va segnalata, a partire dalla riforma del 2001, la costante fioritura di leggi regionali aventi ad oggetto materie di interesse ecclesiasticistico<sup>27</sup>, ma anche – e soprattutto – lo sviluppo di accordi regionali, con le rispettive Conferenze episcopali, caratterizzati dalla varietà dei temi affrontati. Accanto ad argomenti “classici” quali la tutela dei beni culturali e l’assistenza spirituale, vengono infatti esplorati spazi di interesse completamente nuovi, come ad esempio il settore della “valorizzazione della funzione sociale ed educativa degli oratori”<sup>28</sup>. Tema quest’ultimo che viene ad essere affrontato sia mediante accordi a livello regionale, sia – e lo si avrà modo di esaminare più diffusamente – sul piano comunale.

Si assiste, dunque, ad un impegno che nasce dall’esigenza di offrire risposte concrete ai bisogni religiosi e sociali delle comunità presenti sul territorio. Uno stato di cose definito da una parte della dottrina come “de-istituzionalizzazione” del principio di bilateralità in ordine ai profili delle materie e dei soggetti, che sono parti dei protocolli siglati sul piano locale<sup>29</sup>. Si evidenzia così – da un lato – il ruolo svolto dagli enti periferici nell’azione di promozione degli interessi religiosi dei citta-

<sup>26</sup> Bolgiani, *Regioni e fattore religioso*, op. cit., 132.

<sup>27</sup> *Ivi*, 71 ss.

<sup>28</sup> Al riguardo, per un’indagine di carattere più generale si veda il volume *Funzione educativa e sociale degli oratori nelle comunità locali*, a cura di Rino Gracili (Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2005).

<sup>29</sup> Tale interpretazione implica cioè, da un lato, una valorizzazione del ruolo svolto dagli enti periferici nell’azione di promozione degli interessi religiosi dei cittadini e, dall’altro, una particolare attenzione rivolta a settori “inesplorati dagli accordi di vertice statali”. Sul tema di recente si veda Antonio Giuseppe Chizzoniti – Anna Gianfreda, “La tutela delle esigenze religiose in ambito locale. Una ricerca sul campo: le Province di Cremona, Lodi e Piacenza”, in: *Diversidad religiosa y gobierno local, Marco juridico y modelos de intervención en España y en Italia*, op. cit., 247 ss.

dini e, dall'altro, la particolare attenzione rivolta a settori "inesplorati dagli accordi di vertice statali"<sup>30</sup>.

Un'ultima osservazione prende spunto proprio dal caso degli oratori. L'indagine sulla prassi pattizia "nelle periferie" implica, infatti, necessariamente – come anticipato in apertura del presente studio – la presa d'atto del particolare "ruolo" delle autorità confessionali locali, quali interpreti delle esigenze religiose dei rispettivi fedeli, ma anche – in armonia con il principio di sussidiarietà orizzontale – la constatazione del progressivo costruirsi di un sistema nel quale è stato riconosciuto a soggetti diversi dai pubblici poteri, la possibilità di perseguire "interessi generali di carattere sociale" (art. 118, comma 4 della Costituzione)<sup>31</sup>.

Non solo. La diffusione delle intese in esame, oltre a risultare favorita dalla esaminata evoluzione ordinamentale italiana, pare senz'altro ulteriormente incoraggiata da una serie di trasformazioni che hanno riguardato il diritto della Chiesa.

Dopo una lenta evoluzione<sup>32</sup> le Regioni ecclesiastiche trovano, infatti, in Italia la loro attuale configurazione canonica grazie ad una serie di decreti con cui – il 4 novembre 1994 – la Congregazione per i Vescovi

<sup>30</sup> Resta peraltro necessariamente da valutare la diversa natura giuridica di tali accordi, i quali evidentemente presentano posizioni differenti nella gerarchia delle fonti. Sul punto si veda *infra* ultimo paragrafo.

<sup>31</sup> Cfr. in questo senso, Bettetini, "Tra autonomia e sussidiarietà", op. cit., 357, il quale rileva come si sia venuto imponendo nel nostro ordinamento un nuovo sistema di rapporti, in cui "la funzione pubblica è svincolata da una qualifica soggettiva, diventando di rilevanza pubblica non solo ciò che promana da un soggetto pubblico *stricto sensu*, ma anche quanto concorre al bene della società".

<sup>32</sup> Per un ampio studio sul tema si veda Giorgio Feliciani, "Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II", in: *Confessioni religiose e federalismo*, op. cit., 103 ss., il quale ha sottolineato come questi soggetti possano vantare "una esperienza più che secolare", considerato che "l'origine delle regioni ecclesiastiche risale a Leone XIII che nel 1889, con l'Istruzione *Alcuni Arcivescovi* della Congregazione dei vescovi e regolari, ripartiva la penisola in regioni, prescrivendo agli ordinari di ciascuna di esse di riunirsi almeno una volta all'anno per discutere i problemi di interesse comune"; ed, ancora, Id., voce "Ordinamento territoriale della Chiesa", in: *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV (Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990), 1 ss.; su questi temi si veda, inoltre, Juan Ignacio Arrieta, "Organismi episcopali a livello continentale, nazionale, regionale e provinciale", in: *Confessioni religiose e federalismo*, op. cit., 86 ss.; Carlo Redaelli, "Le regioni ecclesiastiche in Italia", *Quaderni di diritto ecclesiale* 4 (2000): 403 ss.; e Adolfo Zambon, "Le regioni ecclesiastiche e la Conferenza Episcopale Italiana", *Quaderni di diritto ecclesiale* 2 (2010): 158 ss.

attribuisce loro “la personalità giuridica canonica pubblica, provvedendo anche ad approvare lo statuto di ognuna di esse”<sup>33</sup>.

Di qui, la previsione del riconoscimento delle Regioni ecclesiastiche agli effetti civili ed una serie di disposizioni sul tema specifico dei rapporti con le pubbliche autorità<sup>34</sup>. Proprio quest’ultimo profilo merita, dunque, alcune precisazioni<sup>35</sup>. Si deve cioè porre mente alle disposizioni statutarie, approvate dai menzionati decreti del 1994, che – adottando tutte un unico schema<sup>36</sup> – hanno attribuito alle Conferenze episcopali regionali, sia pure in un campo d’azione rigorosamente determinato, “un vero e proprio potere legislativo, del tutto simile a quello di cui godono, in ambiti ben più vasti, le conferenze nazionali e i concili particolari”<sup>37</sup>.

Laddove, infatti, alla Regione ecclesiastica corrisponda una sola Regione civile, viene riconosciuto alle “deliberazioni che approvano eventuali accordi o intese con la Regione civile [...] o con i suoi organi [...] efficacia vincolante per tutte le diocesi, a condizione che abbiano ottenuto la *recognitio* della Santa Sede”<sup>38</sup>.

Queste disposizioni, se da un lato hanno determinato nell’ordinamento canonico una “limitazione della autonomia diocesana”<sup>39</sup>, dall’altro hanno senz’altro prodotto una serie di effetti significativi sul piano delle relazioni inter-ordinamentali. Al riguardo, occorre infatti ricordare come, in precedenza, gli accordi conclusi con le autorità civili, al

---

<sup>33</sup> Così Giorgio Feliciani, “Le intese regionali b) profili canonistici”, in: *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, a cura di Michele Madonna (Venezia: Marcianum Press, 2007), 139.

<sup>34</sup> *Ivi*, 145.

<sup>35</sup> Su questi temi, si veda Juan Ignacio Arrieta, “Le articolazioni delle istituzioni della Chiesa ed i rapporti con le istituzioni politiche”, *Ius Ecclesiae* 1 (2008), 21 ss.

<sup>36</sup> Tale schema – precisa Feliciani (“Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II”, op. cit., 116) – “nelle sue linee essenziali” rispecchia quanto già previsto dallo Statuto della CEI del 1985.

<sup>37</sup> Così Id., “Le intese regionali b) profili canonistici”, op. cit., 140.

<sup>38</sup> Così l’art. 5, ultimo comma, degli statuti delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana ed Umbria. Su questi temi, Feliciani, “Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II”, op. cit., 120 ss.; ed, in particolare, sulla questione specifica del valore della *recognitio*, Id., “Le intese regionali b) profili canonistici”, op. cit., 140-141.

<sup>39</sup> Id., “Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II”, op. cit., 110-111.

pari delle altre delibere della Conferenza regionale, entrassero in vigore nelle singole diocesi solo se promulgate dal rispettivo Vescovo, con la conseguenza che l'opposizione anche di uno solo dei membri della Conferenza "era sufficiente ad impedire qualunque accordo"<sup>40</sup>.

In questo senso, dunque, è possibile sottolineare la lungimiranza della nuova disciplina introdotta. Come è stato sottolineato, infatti, "il processo di regionalizzazione civile" è stato colto in tutto il suo rilievo, favorendo "attraverso le Conferenze Episcopali Regionali, una serie significativa di intese" ed attivando così una sorta di "federalismo ecclesiastico"<sup>41</sup>. In particolare, la scelta di assegnare a tali soggetti il potere di assumere decisioni vincolanti in tema di accordi con le pubbliche autorità muove, infatti, dalla consapevolezza dell'importanza di agevolare le occasioni di relazione con queste ultime. Uno stato di cose che indubbiamente ha determinato lo sviluppo di nuove dinamiche di collaborazione sul piano regionale, contribuendo alla crescente diffusione di questi accordi<sup>42</sup>.

Appare dunque ancora una volta evidente come si sia di fronte ad un sistema giocato su un continuo interagire di fattori in costante evoluzione. Dinamiche, "inter" e "infra" ordinamentali, che non possono venire trascurate se non si intenda affrontare il rischio di "porre in ombra alcuni degli elementi più significativi per ricostruire l'avvenuto sviluppo degli accordi in parola", ma anche – e soprattutto – per comprenderne le future linee evolutive<sup>43</sup>.

#### I CONTENUTI DELLE INTESE REGIONALI

Dopo avere tratteggiato le principali ragioni sottese alla diffusione degli accordi tra Regioni civili e rispettive Conferenze episcopali,

<sup>40</sup> Id., "Le intese regionali b) profili canonistici", op. cit., 140.

<sup>41</sup> Sul tema, si veda Giovanni Filoramo, "Regioni ecclesiastiche e regioni civili: paralleli e influssi", in: *L'Italia e le sue regioni* [www.treccani.it] 2015.

<sup>42</sup> In ordine alle problematiche connesse in caso di mancata corrispondenza dei confini tra Regioni civili ed ecclesiastiche ed al delicato tema connesso della natura giuridica di tali accordi nell'ordinamento canonico si rinvia per tutti a Feliciani, "La qualificazione canonica delle intese tra autorità ecclesiastica ed autorità civili", op. cit., 165-181.

<sup>43</sup> Così Bolgiani, "Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica", op. cit., 53.

occorre ora entrare nel merito di tali protocolli. Essi possono venire essenzialmente raggruppati in tre macroaree, aventi ad oggetto – rispettivamente – i beni culturali di interesse religioso, l'assistenza spirituale nelle strutture sanitarie e, più di recente, la valorizzazione della funzione sociale ed educativa delle attività oratoriali. Accanto a questi gruppi principali di fonti esistono poi ulteriori insiemi di accordi, di cui si dirà a breve, che si differenziano dai primi tanto per la varietà dei temi affrontati, quanto per il livello di diffusione sul territorio.

In particolare, in materia di beni culturali si contano una ventina di accordi regionali<sup>44</sup> e la presenza di una Intesa nazionale del 2005,

---

<sup>44</sup> Si veda: l'“Intesa tra la Regione Veneto e la Provincia Ecclesiastica Veneta per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio artistico e storico degli enti ecclesiastici veneti”, 15 ottobre 1994; il “Protocollo d'intesa tra Regione Piemonte e Conferenza Episcopale Piemontese per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastici”, 30 marzo 1998; il “Protocollo d'intesa tra la Regione Autonoma della Sardegna e la Conferenza Episcopale Sarda per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali appartenenti ad enti ecclesiastici”, 1° giugno 1999; l'“Intesa tra la Regione Autonoma Valle d'Aosta e la Diocesi di Aosta per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche”, 27 dicembre 1999; il “Protocollo d'intesa tra Regione Lazio e Regione Ecclesiastica Lazio per la salvaguardia e la valorizzazione di beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastici”, 25 luglio 2001; l'“Intesa programmatica tra la Regione Campania e la Conferenza Episcopale Campana per la tutela e la valorizzazione di beni culturali appartenenti ad Enti ed Istituzioni ecclesiastiche”, 13 maggio 2002; il “Protocollo d'intesa tra la Regione dell'Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni e dei servizi culturali ecclesiastici” (6 maggio 2003) che ha espressamente aggiornato il precedente “Protocollo d'intesa tra la Regione Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni e servizi culturali ecclesiastici” del 22 febbraio 1994; l'“Intesa programmatica tra la Regione Puglia e la Conferenza Episcopale Pugliese per la tutela e la valorizzazione di beni culturali appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche”, 31 marzo 2004; l'“Intesa tra Regione Toscana e Conferenza Episcopale Toscana per la valorizzazione di beni culturali appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche e di interesse storico-religioso” (24 gennaio 2005) che ha sostituito la precedente “Intesa tra la Regione Toscana e la Conferenza Episcopale Toscana per la valorizzazione del patrimonio culturale ecclesiastico”, sottoscritta il 18 dicembre 1992; l'“Intesa tra il Presidente della Regione Siciliana e il Presidente della Regione Ecclesiastica Sicilia per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni di istituzioni ed enti ecclesiastici con interesse culturale” del 6 agosto 2010 che abroga espressamente il precedente accordo “per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche”, definito l'11 giugno 1997; il “Protocollo d'Intesa tra la Regione Calabria e la

siglata tra Conferenza Episcopale Italiana e Ministero per i beni e le attività culturali<sup>45</sup>. Quest'ultima contempla espressamente – all'art. 8 – la possibilità della conclusione di fonti bilaterali regionali, affermando come le sue disposizioni costituiscano “indirizzi per le eventuali intese stipulate tra le regioni o le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti ecclesiastici, fatte salve le autorizzazioni richieste dalla normativa canonica”<sup>46</sup>.

Quanto ai contenuti generali degli accordi vigenti in tale settore, un profilo da ricordare è senz'altro l'attenzione rivolta dalle parti contra-

---

Conferenza Episcopale Calabria per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche” del 29 aprile 2011, sostitutivo del “Protocollo d'intesa tra la Regione Calabria e la Conferenza Episcopale Calabria per la programmazione regionale degli interventi per il restauro e per il recupero dei beni culturali di proprietà degli enti ecclesiastici” del 28 marzo 1996; il “Protocollo d'intesa tra la Regione Basilicata e la Conferenza Episcopale Regionale di Basilicata finalizzato alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche”, 8 giugno 2011; il “Protocollo d'intesa tra Regione Piemonte e Conferenza Episcopale Piemontese per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche”, del 5 ottobre 2012, che ha sostituito il “Protocollo d'intesa tra Regione Piemonte e Conferenza Episcopale Piemontese per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche”, sottoscritto il 30 marzo 1998; il recente “Protocollo d'intesa tra la Regione Marche, la Conferenza Episcopale Marchigiana ed il Segretariato Regionale del MIBACT per le Marche per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali compresi musei, archivi, biblioteche appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, del 10 maggio 2016, che ha sostituito il “Protocollo d'intesa tra la Regione Marche e la Conferenza Episcopale delle Marche per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali compresi musei, archivi, biblioteche appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche” (10 marzo 2009), il quale aveva a propria volta aggiornato il precedente “Protocollo d'intesa tra la Regione Marche e la Conferenza Episcopale Marchigiana per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche”, sottoscritto il 18 ottobre 1999. I testi di tali accordi sono contenuti nel volume *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, op. cit., 343-438 e i relativi aggiornamenti nel *data base* del sito OLIR.it.

<sup>45</sup> In dottrina per un primo esame dei contenuti dell'Intesa nazionale del 2005, sostitutiva di una precedente siglata nel 1996, in relazione alla definizione dei possibili successivi accordi regionali, si rinvia ad Antonio Giuseppe Chizzoniti, “L'Intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti ed istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2 (2005): 387 ss.

<sup>46</sup> Sul dibattito dottrinale in ordine alla portata applicativa di tale formula si veda per tutti Giorgio Feliciani, “Introduzione” a *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, op. cit., 12 ss.

enti alla individuazione dei compiti prioritari della collaborazione<sup>47</sup>. Circa le forme, i modi ed i tempi di queste azioni, la netta maggioranza delle intese stabilisce che essi vengano definiti, tra Regione e Conferenza episcopale regionale, sulla "base di piani di intervento annuali o pluriennali"<sup>48</sup>. Non solo. Per il perseguimento di tali obiettivi, le parti si impegnano espressamente, ciascuna per la propria sfera di competenza, a svolgere una "azione di promozione tra gli enti locali e le diocesi per la realizzazione di piani locali di intervento"<sup>49</sup>, oltre che a cercare di sviluppare "accordi e programmi congiunti" con gli organi periferici del Ministero, le Province ed i Comuni<sup>50</sup>.

In merito agli strumenti indicati per agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dagli accordi, di regola, viene prevista l'istituzione di un'apposita commissione paritetica, destinata ad esaminare i problemi comuni, approfondire gli ambiti della collaborazione e consentire lo scambio reciproco di informazioni, ma anche – in più di un caso – ad istruire i progetti, individuare le risorse e garantire l'armonizzazione degli interventi<sup>51</sup>. In alcune fonti, inoltre, viene stabilito che tale

---

<sup>47</sup> Un impegno che appare, del resto, in piena sintonia con le previsioni di cooperazione tracciate dal nuovo *Codice dei beni culturali e del paesaggio* del 2004. Sul metodo della cooperazione quale *fil rouge* sotteso alla trama normativa del Codice del 2004, si veda Giorgio Pastori, "Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazioni in atto e tendenze", *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 2004.

<sup>48</sup> In questo senso, ad esempio, l'art. 2, comma 1 del Protocollo d'intesa tra Regione Piemonte e Conferenza Episcopale Piemontese (cit.); l'art. 2, comma 1 dell'Intesa tra la Regione Autonoma Valle d'Aosta e la Diocesi di Aosta (cit.); e l'art. 3, comma 2 del Protocollo d'intesa tra la Regione Marche e la Conferenza Episcopale delle Marche (cit.).

<sup>49</sup> Così, in particolare, l'art. 3 del Protocollo d'intesa tra Regione Piemonte e Conferenza Episcopale Piemontese (cit.); l'art. 4 del Protocollo d'intesa tra Regione Lazio e Regione Ecclesiastica Lazio (cit.); l'art. 3 del Protocollo d'intesa tra la Regione dell'Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra (cit.); ed, in termini analoghi, l'art. 2 del Protocollo d'intesa tra la Regione Autonoma della Sardegna e la Conferenza Episcopale Sarda (cit.); e l'art. 4 del Protocollo d'intesa tra la Regione Marche e la Conferenza Episcopale delle Marche (cit.).

<sup>50</sup> In questo senso, cfr. l'art. 3, comma 2 del Protocollo d'intesa tra la Regione Lazio e la Regione Ecclesiastica Lazio (cit.); l'art. 2 dell'Intesa programmatica tra la Regione Campania e la Conferenza Episcopale Campana (cit.); l'art. 2 del Protocollo d'intesa tra la Regione dell'Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra (cit.); e l'art. 1 del Protocollo d'intesa tra la Regione Marche e la Conferenza Episcopale delle Marche (cit.).

<sup>51</sup> In questo senso, cfr. l'art. 5 del Protocollo d'intesa tra Regione Piemonte e Conferenza Episcopale Piemontese (cit.).

commissione debba anche “verificare con continuità l’attuazione delle forme di collaborazione”, assegnando dunque alla stessa uno specifico compito di controllo<sup>52</sup>.

Quanto alla seconda macroarea in esame, si deve rilevare come una particolare condizione caratterizzi gli accordi vigenti in tema di assistenza spirituale nelle strutture sanitarie. In questo settore, infatti, manca ad oggi la conclusione di un’Intesa a livello nazionale. Il fattore determinante il recente sviluppo delle fonti in parola pare, dunque, senz’altro riconducibile all’avvenuta modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, ma prima ancora al percorso di regionalizzazione del sistema sanitario in atto ormai da alcuni anni nell’ordinamento italiano<sup>53</sup>. Tale evoluzione, infatti, ha indubbiamente consentito la presa di coscienza da parte delle Regioni delle proprie potenzialità e ne ha incrementato l’operare in materia<sup>54</sup>. Si tratta di uno stato di cose che risulta, del resto, confortato anche dai dati numerici, posto che nel nuovo millennio sono stati conclusi ben dieci nuovi accordi tra Regioni e rispettive Conferenze episcopali<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Si veda l’art. 5 dell’Intesa programmatica tra la Regione Puglia e la Conferenza Episcopale Pugliese (cit.).

<sup>53</sup> Cfr. dd.lgs. n. 502 del 30 dicembre 1992 (introduttivo della c.d. riforma sanitaria *bis*) e n. 229 del 19 giugno 1999 (riforma sanitaria *ter*); nonché da ultimo il d.l. n. 158/2012 (c.d. “Balduzzi” dal nome del Ministro proponente) convertito in Legge n. 189/2012 (“Disposizioni per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute”).

<sup>54</sup> In questo senso, si veda Vincenzo Turchi, “Le ultime intese regionali in materia di assistenza religiosa cattolica nelle strutture sanitarie”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2 (2005): 444.

<sup>55</sup> Volendo riassumere, in un quadro di insieme, gli accordi regionali attualmente vigenti in tema di assistenza spirituale nelle strutture sanitarie, si veda: “Protocollo d’Intesa tra la Regione Piemonte e la Conferenza Episcopale Piemontese per il servizio di assistenza religiosa presso le strutture di ricovero del Servizio Sanitario Nazionale”, 22 luglio 1998; “Schema di intesa tra l’Assessorato Regionale della Sanità e la Conferenza Episcopale Siciliana sull’assistenza religiosa”, 30 aprile 2001 (data di approvazione con delibera n. 194 della Giunta regionale); “Protocollo d’intesa tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e i Vescovi del Friuli-Venezia Giulia per il servizio di assistenza religiosa cattolica presso le strutture socio-sanitarie della Regione”, 9 ottobre 2001; “Protocollo d’intesa tra la Regione Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra relativamente alla assistenza religiosa di confessione cattolica presso le strutture di ricovero del Servizio Sanitario Regionale”, 19 novembre 2001; “Protocollo d’intesa tra la Regione Lazio e la Regione Ecclesiastica Lazio per il servizio di assistenza religiosa agli infermi e al personale nelle aziende sanitarie”, 7 dicembre 2001



Riprendendo quanto disposto dal dettato dell'art. 11 dell'Accordo di Villa Madama, i testi in esame si occupano anzitutto di individuare i ministri di culto incaricati dell'assistenza spirituale ed i loro compiti<sup>56</sup>, di stabilire il tipo di rapporto che lega questi ultimi alla struttura sanitaria, nonché di definire i destinatari dell'assistenza. Connessa a questi argomenti è poi la questione della presenza nelle aziende sanitarie di "collaboratori" degli assistenti spirituali. A tale proposito, accanto a disposizioni più datate, nelle quali il ruolo di questi soggetti viene previsto nel complesso come marginale, negli accordi regionali più recenti si può rilevare, invece, una spiccata sensibilità per la valorizzazione di tale cooperazione. Uno stato di cose che risulta presumibilmente connesso alla crescente diffusione delle c.d. cappellanie ospedaliere<sup>57</sup>. Prendendo atto di tale fenomeno, più di un accordo regionale

---

(data di approvazione con delibera n. 1891 della Giunta regionale); "Protocollo d'intesa tra la Regione Puglia e la Conferenza Episcopale Pugliese per la disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica nelle strutture di ricovero delle aziende sanitarie", 30 gennaio 2002; "Intesa - guida tra la Provincia Autonoma di Trento e l'Ordinario della Arcidiocesi di Trento per la disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica nelle strutture ospedaliere dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari e nelle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) presenti sul territorio provinciale", 12 febbraio 2003; "Protocollo d'intesa tra la Regione Lombardia e la Regione Ecclesiastica Lombardia per la disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica negli enti sanitari ed assistenziali pubblici e privati accreditati", 21 marzo 2005; "Protocollo d'intesa tra la Regione Toscana e la Regione Ecclesiastica Toscana per la disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica nelle strutture di ricovero delle aziende sanitarie", 1° aprile 2008; "Protocollo d'intesa tra la Regione del Veneto e le Diocesi della Provincia Ecclesiastica Veneta per la disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica negli enti assistenziali pubblici e privati accreditati", 24 novembre 2009 (data di approvazione con delibera n. 3583 della Giunta regionale); "Protocollo d'intesa tra la Regione Calabria e la Conferenza Episcopale Calabria per la disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica nelle strutture di ricovero delle Aziende sanitarie e ospedaliere", concluso il 3 agosto 2016 (previa delibera n. 8639 del 22 luglio 2016). I testi di tali documenti sono consultabili nel volume *La Chiesa cattolica in Italia*, op. cit., 259-342 e nel *data base* del sito OLIR.it.

<sup>56</sup> In ordine alla qualifica confessionale di tali soggetti ed alle relative competenze, si rinvia di recente a Luigi Mariano Guzzo, "Prime osservazioni sul Protocollo d'intesa tra la Regione Calabria e la Conferenza Episcopale Calabria per la disciplina dell'assistenza religiosa cattolica nelle strutture sanitarie", *Stato, chiese e pluralismo confessionale* 25 (2017): 18 ss.

<sup>57</sup> Su questi temi si veda la Nota della Commissione Episcopale per il servizio della Carità e della Salute, *Predicate il Vangelo e curate i malati. La comunità cristiana e la*

ha indicato i componenti delle cappellanie ospedaliere tra il “personale di assistenza religiosa”<sup>58</sup>, distinguendo però – a buon diritto – lo stato giuridico dell’assistente spirituale da quello dei suoi collaboratori. Al riguardo, si è infatti avuto cura di precisare come solo i sacerdoti possano venire regolarmente retribuiti, mentre “diaconi, religiosi/e e laici coadiuvano al lavoro dei presbiteri a titolo di volontariato”<sup>59</sup>.

Il terzo settore di interesse è infine rappresentato dalla “valorizzazione della funzione sociale ed educativa delle attività oratoriali”. Tale materia non è menzionata tra i temi individuati dall’Accordo di Villa Madama, ma dalle Leggi n. 285 del 1997<sup>60</sup> e n. 328 del 2000<sup>61</sup> fino ad arrivare alla Legge n. 206 del 1° agosto 2003, che è espressamente dedicata alle “Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale

---

*pastorale della salute*, del 4 giugno 2006, secondo cui “la cappellania permette di valorizzare la partecipazione e la collaborazione di diaconi, consacrati e laici, accanto alla figura irrinunciabile del sacerdote” (n. 66). Non meno significativa appare la seconda parte della formula, che sottolinea come “questa varietà di presenze e carismi contribuisce a favorire uno svolgimento più articolato dei diversi compiti pastorali, dando spazio non solo alla celebrazione dei sacramenti, ma anche ad altre attività di evangelizzazione e di servizio”. Una precisazione che si preoccupa di dare un giusto rilievo ai vari componenti di tale organismo, specificando espressamente come essi svolgano funzioni differenti. Sull’importanza delle cappellanie per la pastorale sanitaria, si veda Carlo Azzimonti, “La cappellania ospedaliera in Italia”, *Quaderni di diritto ecclesiale* 1 (2007): 262-269; ed inoltre Lucio Nunzio Di Taranto, *La cappellania ospedaliera mista. Una novità ecclesiale nelle istituzioni sanitarie* (Torino: Edizioni Camilliane, 1999).

<sup>58</sup> Cfr. l’art. 3, comma 1, lett. a) del Protocollo d’intesa tra la Regione Puglia e la Conferenza Episcopale Pugliese (cit.).

<sup>59</sup> Così l’art. 4, comma 1, lett. a) del Protocollo d’intesa tra la Regione Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra (cit.). In altri accordi, invece, il personale di assistenza religiosa viene genericamente individuato in “presbiteri, diaconi, religiosi e laici”: così l’art. 5, comma 1 del Protocollo d’intesa tra la Regione Piemonte e la Conferenza Episcopale Piemontese (cit.).

<sup>60</sup> Si veda la Legge 28 agosto 1997, n. 285, “Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l’infanzia e l’adolescenza”. Al riguardo, si veda *ex multis* Lazzaro Gigante, “La legge per la promozione dei diritti e delle opportunità per l’infanzia e l’adolescenza: uno sfondo socioculturale”, *Minori-giustizia* 2 (2000): 88 ss.

<sup>61</sup> Legge 8 novembre 2000, n. 328, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Per un’indagine più generale su questi temi, *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di Enzo Balboni, Bassano Baroni, Angelo Mattioni (Milano: Giuffrè, 2007).

svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo". Di qui, lo svilupparsi di una copiosa legislazione regionale<sup>62</sup>, ma anche di una serie di accordi a tale livello e – come si avrà modo di vedere in seguito – sul piano comunale.

In particolare, sono noti quattro casi di protocolli, che riguardano le Regioni Lombardia, Umbria, Marche e Liguria<sup>63</sup>. Essi prevedono l'impegno delle parti per la realizzazione di una serie di interventi: progetti per la crescita e l'educazione dei giovani, formazione di operatori specializzati, formulazione di piani operativi per ridurre situazioni a rischio di emarginazione o devianza<sup>64</sup>, nonché, in taluni casi, manutenzione e/o costruzione degli immobili ove tali attività hanno luogo. Tutte queste fonti stabiliscono, inoltre, apposite modalità di presentazione

---

<sup>62</sup> Salvo due eccezioni, tutte le Regioni italiane si sono infatti munite di una apposita normativa in questo senso. Molti di tali testi stabiliscono inoltre espressamente la possibilità di concludere specifici accordi con le autorità confessionali interessate, ai fini di un migliore espletamento di tali attività (in questo senso, si vedano – ad esempio – L.R. Lazio n. 13/2001, L.R. Piemonte n. 26/2002, L.R. Puglia n. 17/2016 e L.R. Sardegna n. 4/2010).

<sup>63</sup> Si veda il "Protocollo di intesa tra la Regione Lombardia e le singole Diocesi di Bergamo, Brescia, Como, Crema, Cremona, Lodi, Mantova, Milano, Pavia e Vigevano", sottoscritto in data 14 dicembre 1999 (ora non più in vigore); l'Intesa tra la Regione Liguria e la Conferenza Episcopale Ligure "per la valorizzazione delle attività di oratori ed enti similari", sottoscritta il 10 settembre 2009, previa deliberazione della Giunta regionale n. 784 del 5 giugno 2009 (cfr. il precedente Protocollo d'intesa tra la Regione Liguria e la Regione Ecclesiastica Ligure per la valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta dagli oratori e dagli enti religiosi che svolgono attività simili, del 28 settembre 2004, previa delibera di Giunta n. 1046 del 24 settembre 2004); la "Convenzione tra la Regione Umbria, la Conferenza Episcopale Umbria e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani per la realizzazione degli interventi e/o progetti previsti dalla legge n. 28 del 20 dicembre 2004 – Riconoscimento e valorizzazione della funzione sociale, educativa e formativa svolta dalle parrocchie mediante oratori", sottoscritta il 18 ottobre 2010, previa deliberazione della Giunta regionale n. 1067 del 27 luglio 2010; ed il Protocollo di intesa tra la "Regione Marche e la Regione Ecclesiastica Marche per la valorizzazione della funzione socio-educativa degli oratori e degli enti religiosi che svolgono attività simili, ai sensi della L.R. 31 del 5 novembre 2008", sottoscritto il 20 aprile 2015, previa deliberazione della Giunta regionale 30 marzo 2015 n. 228 (sul punto, occorre inoltre sottolineare come questa Regione avesse già siglato tra le medesime parti un precedente protocollo il 9 maggio 2011 – previa deliberazione della Giunta regionale n. 567 del 27 aprile 2011 - ed un accordo ancora più risalente, in data 26 maggio 2009, sempre in attuazione del disposto della L.R. Marche n. 31 del 2008). Tutti i documenti citati sono consultabili sul sito OLIR.it.

<sup>64</sup> Cfr. l'art. 1, comma 2 dell'accordo umbro (cit.).

delle relative domande di contributi e specifiche norme in ordine alle sovvenzioni da erogarsi a carico della finanza pubblica.

Accanto alle macroaree indicate esistono poi – come anticipato – ulteriori fonti di rilievo. Si tratta delle intese concluse in occasione del Giubileo del 2000<sup>65</sup> (i cui effetti possono però considerarsi oggi prevalentemente esauriti); e degli accordi tra Direzioni regionali e relative Conferenze episcopali per la “verifica dell’interesse culturale dei beni immobili di proprietà ecclesiastica”<sup>66</sup>, siglati in attuazione delle disposizioni contenute nel “Codice dei beni culturali e del paesaggio” del 2004<sup>67</sup>. Si segnalano, infine, alcune novità singolari: l’accordo tra le Marche e Regione Ecclesiastica Marche “per l’assistenza ai sacerdoti anziani”, del 1° settembre 2009, recentemente rinnovato dal “Protocollo d’intesa tra Regione Marche e Regione Ecclesiastica Marche per l’assistenza ai sacerdoti anziani delle diocesi marchigiane”, datato 20 aprile 2015; il Protocollo d’intesa tra la Regione Autonoma della Sardegna e la Conferenza Episcopale Sarda, del 22 settembre 2016, avente ad oggetto “reciproche forme di collaborazione nei settori dei Beni Culturali, dell’Istruzione, della Formazione, della Promozione sociale anche mediante la messa in atto di misure rivolte alla inclusione sociale, finalizzate alla definizione ed attuazione di specifici e comuni programmi” (art. 2)<sup>68</sup>; il Protocollo di intesa tra la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano e la CEI in tema di beni

---

<sup>65</sup> Tali fonti sono tutte consultabili nella raccolta *CESEN - Codice dei beni culturali di interesse religioso*, a cura di Mauro Renna, Valentina Sessa, Maria Vismara Missiroli (Milano: Giuffrè, 2003); sul tema si rinvia a Giorgio Feliciani, “Il turismo religioso e l’evento del Giubileo nelle intese tra regioni e conferenze episcopali”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2 (2000): 403 ss.

<sup>66</sup> Per un costante aggiornamento su questi accordi, si veda l’apposita sezione ad essi dedicata sul sito dell’Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI.

<sup>67</sup> In particolare, tali fonti – ai sensi dell’art. 12 del Codice Urbani e del relativo d.m. 25 gennaio 2005 (Criteri e modalità per la verifica dell’interesse culturale dei beni immobili appartenenti a persone giuridiche private senza fini di lucro) – sono state definite in conformità a quanto disposto dall’Accordo nazionale dell’8 marzo 2005, tra il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del MiBAC e l’Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI, relativo alle procedure informatizzate utilizzate dagli enti ecclesiastici per la verifica dell’interesse culturale dei beni immobili. Sul valore giuridico di tali accordi regionali si tornerà più diffusamente in seguito.

<sup>68</sup> I testi di tali accordi sono consultabili nel data base del sito OLIR.it.

culturali e turismo religioso (6 luglio 2017) e il "Protocollo di intesa per l'attuazione degli interventi di recupero e restauro degli edifici di culto aventi valore storico – culturale" fra la Regione Sardegna, l'ANCI regionale e la Conferenza Episcopale Sarda del 26 giugno 2017.

Così come sono state presentate – e cioè per materia – tali intese mostrano come l'incidenza esercitata dalle norme pattizie statali su queste fonti locali sia risultata indubbiamente significativa. La maggioranza degli accordi, conclusi fino ad oggi, concerne infatti temi già trattati a livello bilaterale di vertice<sup>69</sup>. Questo stato di cose tuttavia non esclude affatto la possibilità che, accanto ai temi tradizionali, si passi a disciplinare – come si è avuto modo di indicare – anche "altre" materie, che rientrino nella competenza delle Regioni e che presentino profili di interesse religioso<sup>70</sup>.

Ciò dimostra l'importanza dell'attenzione che le due parti coinvolte rivolgono alle specifiche esigenze dell'individuo/fedele, ciascuna per il proprio ambito di competenza, ma che possono venire meglio soddisfatte dall'esercizio di un impegno che si traduca in programmi comuni e condivisi, in attuazione di quel principio di collaborazione che, come più volte menzionato, costituisce l'attuale architrave dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica.

È in questo ambito dunque che nuove frontiere si aprono per le discipline ecclesiasticistiche, dando spazio alla produzione di fonti di grande interesse per le comunità locali. Né tale stato di cose può risultare in alcun modo ostacolato, come si è anticipato, dall'avvenuta riforma costituzionale del 2001. Posto che, se l'art. 117, comma 2, lett. c) Cost. si riferisce – come sottolinea parte della dottrina – ai rapporti di libertà o "garanzia in senso stretto"<sup>71</sup>, non vi è motivo per escludere, al di fuori delle relazioni dirette alla tutela della autonomia confessionale, la possibilità di collaborazione tra Regioni ed autorità religiose ove tale necessità venga avvertita. Rinviando, dunque, in ordine alle accresciute potestà

---

<sup>69</sup> Si tratta cioè degli accordi conclusi in tema di beni culturali di interesse religioso (art. 12 dell'Accordo di Villa Madama e successive Intese tra Ministero e CEI del 1996 e 2005) e di assistenza spirituale nelle strutture sanitarie (cfr. art. 11.2 dell'Accordo di Villa Madama).

<sup>70</sup> L'accordo sardo del 2016 appare in questo senso esemplificativo.

<sup>71</sup> Così Pastori, "Regioni e Confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale", *op. cit.*, 6.

normative regionali a quanto già rilevato nel corso del presente studio, si intende qui sottolineare come la competenza trasversale delle Regioni nelle materie di interesse ecclesiasticistico risulti, di fatto, ulteriormente “inverata” proprio dallo sviluppo degli accordi in esame<sup>72</sup>.

#### ULTERIORI DECLINAZIONI DELLA COLLABORAZIONE SUL PIANO LOCALE

Tanto rilevato a livello regionale, occorre infine ricordare come la “prassi pattizia locale” coinvolga anche i rapporti tra autorità civili e religiose sul piano “infra-regionale” ed in particolare comunale. Prima di affrontare questo tema occorre tuttavia ancora una volta osservare l’evoluzione che ha caratterizzato il nostro ordinamento dopo la riforma del 2001. Il riferimento va rivolto alla avvenuta “costituzionalizzazione” della c.d. sussidiarietà orizzontale<sup>73</sup>, posto che – proprio l’applicazione di quest’ultimo principio – ha assunto nel tempo un valore centrale e determinante con riferimento al tema degli interessi religiosi locali<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> In questo senso, Bolgiani, *Regioni e fattore religioso*, op. cit., 155.

<sup>73</sup> Sul tema in generale, *ex multis*, Paolo Ridola, “Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica”, in: *Studi sulla riforma costituzionale*, a cura di Angelo Cervati, Sergio Panunzio, Paolo Ridola (Torino: Giappichelli, 2001), 221 ss.

<sup>74</sup> Al riguardo si rinvia, senza pretesa di completezza, *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, a cura di Marco Parisi, (Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2003); *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con gli enti confessionali*, a cura di Giovanni Cimbalo, José Ignacio Alonso Pérez (Torino: Giappichelli, 2005): in particolare, Annamaria Poggi, *I soggetti della sussidiarietà orizzontale*, *ivi*, 135 ss.; e Nicola Colaiani, *La sussidiarietà tra pubblici poteri e formazioni sociali religiose*, *ivi*, 333 ss. Sul tema, inoltre, Maria Cristina Ivaldi, “Sussidiarietà, diritto e fattore religioso”, in: *Casa Borgo Stato, Intorno alla sussidiarietà*, a cura di Ead., Marco Sirimarco (Roma: Edizioni Nuova Cultura, 2011), 261 ss.

Per un’analisi del concetto di sussidiarietà, con riferimento al magistero della Chiesa, si veda per tutti Giorgio Feliciani, “Il principio di sussidiarietà nel magistero sociale della Chiesa”, *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, 7 (1994): 19 ss.; Id., voce “Sussidiarietà”, in: *Dizionario della dottrina sociale della Chiesa* (Milano: Vita e Pensiero, 2004), 87 ss.; ed ancora, Id., “Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa”, in: *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, op. cit., 307 ss.

Osservando il rinnovato testo dell'art. 118 della Costituzione, come noto, si legge infatti al comma 4: "Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di *attività di interesse generale* [il corsivo è mio], sulla base del principio di sussidiarietà".

Si tratta di una previsione che non può non applicarsi anche alle azioni svolte dagli enti ecclesiastici, sia pure con alcune doverose precisazioni. A questo proposito occorre infatti ricordare come il principio di sussidiarietà orizzontale si fondi per definizione su una visione integrata del contesto sociale. Ciò comporta che le autorità confessionali, di volta in volta interessate dalla sua applicazione, si pongono in una prospettiva non dialettica rispetto a quelle civili<sup>75</sup>. Uno stato di cose che pare risultare in contrapposizione con il principio di collaborazione, fin qui generalmente invocato allorché si affronti il tema dei rapporti tra autorità civili e religiose, e che sottintende l'esistenza di due soggetti distinti, i quali agiscono – ciascuno nell'ambito della propria sfera di interessi – "in maniera sinergica" per il bene dell'uomo<sup>76</sup>.

Questa condizione, che di primo acchito sembrerebbe scoraggiare ogni possibile accostamento tra i principi suddetti, acquista tuttavia un diverso spessore se guardata da una prospettiva differente e cioè alla luce della previsione secondo cui – per l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale – occorre che i soggetti coinvolti svolgano un'attività "di interesse generale" (art. 118, comma 4)<sup>77</sup>. Si tratta di una

---

<sup>75</sup> In questo senso, si può affermare come la sussidiarietà orizzontale, affiancandosi alla ripartizione delle competenze, ne lasci intatte le titolarità, attribuendone l'esercizio a soggetti diversi dai pubblici poteri. Ne consegue che, secondo una parte della dottrina, l'applicazione di tale principio ha l'effetto di individuare nei rapporti tra autorità civili e religiose "nuovi settori di integrazione, pur formalmente nella titolarità esclusiva dello Stato o del pubblico, ma suscettibili di assegnazione concreta al privato" (Nicola Colaianni, "La sussidiarietà tra pubblici poteri e formazioni sociali religiose", in: *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, op. cit., 346).

<sup>76</sup> In questo senso Lo Castro, "Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana", op. cit., 509

<sup>77</sup> Un concetto sul quale si è a lungo soffermata la dottrina amministrativistica, secondo cui ai fini di tale qualificazione occorre che l'attività posta in essere risponda ad un interesse emergente dalla "realtà storico-sociale", ad un bisogno cioè particolarmente rilevante in un dato momento storico. Sul punto per tutti si veda, Giuseppe Ugo Rescigno, "Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali", *Diritto pubblico* 1 (2002): 5 ss.

condizione che appare particolarmente significativa a livello comunale, laddove cioè la “vicinanza” tra i soggetti coinvolti agevola lo sviluppo di simili rapporti<sup>78</sup>. È dunque nell’ambito sociale, complice l’attuale percorso rivolto alla realizzazione di una cittadinanza c.d. partecipativa, che l’applicazione del principio di sussidiarietà trova per così dire il “suo punto di contatto” con quello di collaborazione<sup>79</sup>.

Le numerose convenzioni recentemente concluse in materia di valorizzazione della funzione sociale svolta dagli oratori sono - come si avrà modo di sottolineare da qui a poco - un esempio significativo dell’applicazione di tali principi. Ma occorre procedere con ordine. Se il settore delle politiche sociali appare oggi un ambito destinato a futuri sviluppi per quanto concerne la prassi pattizia locale, è necessario domandarsi quali altre fattispecie possano considerarsi in esso “ricomprese”, guardando al quadro complessivo degli accordi a livello infra-regionale oggi vigenti.

Un primo ambito di interesse è costituito dall’insieme delle numerosissime convenzioni siglate tra Aziende socio-sanitarie e Diocesi per assicurare il servizio di assistenza spirituale nelle strutture di ricovero e cura. Si tratta di uno stato di cose che si origina in realtà da una singolare sinergia di fattori.

In primo luogo, va ricordata la presenza di specifiche previsioni legislative in questo senso già dall’istituzione del Servizio sanitario nazionale<sup>80</sup>: norme che, con riferimento all’assistenza spirituale cattolica, hanno ben presto agevolato la conclusione di tali convenzioni a livello locale. Questo sviluppo è stato poi indubbiamente confermato e rafforzato dal dettato dell’art. 11 dell’Accordo di Villa Madama e dalla successiva diffusione - come già esaminato - in quasi tutte le

---

<sup>78</sup> Sul tema si veda ampiamente Bettetini, “Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni di carattere locale”, op. cit., 360, il quale rileva in particolare come, dopo la riforma costituzionale del 2001, il concetto stesso di “pubblico” non si manifesti più “limitato allo Stato persona né allo Stato amministrazione ma, collegandosi a quello che si definisce lo Stato comunità” esalti “giuridicamente il dovere di agire nell’interesse della collettività”. In questo senso, “la società civile, nei soggetti legittimati”, tra cui le confessioni religiose, è dunque “chiamata ad identificare, tutelare, promuovere ed attuare” il bene comune.

<sup>79</sup> Bolgiani, *Regioni e fattore religioso*, op. cit., 34.

<sup>80</sup> Cfr. Legge n. 833 del 23 dicembre 1978, art. 38.



Regioni italiane di specifiche intese su questo tema. Tali fonti – soprattutto di recente – oltre a contenere la disciplina di riferimento per lo svolgimento del servizio in parola, in più di un caso hanno provveduto direttamente ad allegare uno “schema tipo” di convenzione da applicarsi a livello locale tra Aziende sanitarie e Diocesi, determinando così il fiorire di accordi omogenei – sia pure con qualche inevitabile differenza – per forma e contenuto all’interno di ogni Regione<sup>81</sup>.

Un ulteriore insieme di accordi locali riguarda, invece, i beni culturali di interesse religioso. Anche in questo settore va segnalato un numero significativo di intese con le autorità confessionali competenti, sebbene meno consistente rispetto a quello delle convenzioni in tema di assistenza spirituale. A questo proposito, occorre inoltre rilevare come, mentre queste ultime appaiano – come anticipato – tendenzialmente omogenee per forma e contenuti, i singoli accordi in tema di beni culturali risultino invece di fatto estremamente diversificati. Si passa così dall’accordo tra Provincia e Diocesi di Bergamo per “la promozione e la valorizzazione dei beni culturali mobili del territorio bergamasco” alla convenzione tra Arcidiocesi di Cagliari e Comune relativa alla “apertura e consultazione dell’Archivio diocesano”; o ancora dall’accordo tra il Comune di Palermo e l’Arcidiocesi “per l’apertura di chiese dell’Arcidiocesi di Palermo nel centro storico” per arrivare alla convenzione, siglata nel dicembre 2010, tra Soprintendenza speciale per il Polo museale fiorentino ed Arcidiocesi di Firenze relativa al Complesso di Orsanmichele<sup>82</sup>.

L’origine di tale stato di cose è evidente. Mentre le convenzioni in tema di assistenza spirituale rappresentano un passaggio necessario per lo svolgimento di tale servizio nelle strutture sanitarie, le fonti locali in materia di beni culturali nascono invece da specifiche esigenze del singolo caso concreto e sono quindi affidate – nel senso più ampio del termine – alla discrezionalità delle parti contraenti.

---

<sup>81</sup> Sul tema, si veda Bolgiani, *Regioni e fattore religioso*, op. cit., 166 ss.

<sup>82</sup> Tutte queste fonti sono consultabili sul sito OLIR.it. In merito all’ultimo accordo citato si veda, in particolare, Francesco Margiotta Broglio, “Postilla a I musei ecclesiastici tra Stato e Chiesa”, in: *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, a cura di Giuseppe Morbidelli, Ginevra Cerrina Feroni (Torino: Giappichelli, 2010), 160 ss.

Alquanto diffusa ed in costante crescita appare poi – come anticipato – la definizione di accordi aventi ad oggetto la valorizzazione delle attività oratoriali. Sul punto, riprendendo quanto emerso da una ricerca condotta sul territorio lombardo-piacentino, nell’ambito di una più vasta indagine relativa al tema della tutela della libertà religiosa, è possibile indicare una serie di dati ricorrenti<sup>83</sup>. In particolare, prendendo a modello il caso specifico della Diocesi di Piacenza-Bobbio, va rilevato come sia attualmente vigente (per rinnovo tacito triennale), un Protocollo d’intesa siglato con il Comune di Piacenza il 6 giugno 2008<sup>84</sup>.

L’Accordo pone una particolare attenzione agli “scopi” per i quali i contributi comunali possono venire erogati e cioè “promuovere e sostenere l’attività e le iniziative degli oratori”, valorizzando “*la complementarità dei reciproci ruoli [di Diocesi e Comune] nella realizzazione di un sistema di servizi socio-educativi a beneficio delle giovani generazioni [il corsivo è mio]*”. Inoltre, e anche questo elemento risulta senz’altro significativo, il Comune di Piacenza riconosce espressamente l’importanza delle funzioni svolte dalle parrocchie tramite gli oratori e i centri di aggregazione giovanile, i quali – si precisa – “costituiscono anche nella realtà piacentina *alcuni tra i principali soggetti sociali e educativi della comunità [il corsivo è mio]*” (art. 1).

Il rilievo di queste disposizioni appare evidente. Non solo esse, ancora una volta, puntano l’accento sull’aspetto sociale, oltre che religioso del ruolo svolto dagli oratori (e dalle analoghe strutture operanti nelle parrocchie), in una visione “integrata” degli interessi coinvolti, ma risulta senz’altro decisivo anche il richiamo alla “complementarità”

---

<sup>83</sup> La ricerca intitolata “Strumenti di governo delle diversità religiose. Tutela della libertà religiosa ed azione degli enti locali” (D.1 2011), realizzata con il contributo dell’Università Cattolica del Sacro Cuore, ha portato alla elaborazione del volume *Religioni ed autonomie locali. La tutela della libertà religiosa nei territori di Cremona, Lodi e Piacenza*, a cura di Antonio Giuseppe Chizzoniti (Tricase: Libellula, 2014).

<sup>84</sup> Cfr. “Protocollo d’intesa tra la Diocesi di Piacenza-Bobbio e il Comune di Piacenza per la promozione e la valorizzazione della funzione sociale ed educativa degli oratori e dei centri di aggregazione giovanile parrocchiali della Città di Piacenza” (6 giugno 2008), consultabile sul sito [www.associazioneoratoripiacentini.com](http://www.associazioneoratoripiacentini.com), da cui si evince l’avvenuto tacito rinnovo dell’accordo, posto che una lettera inviata a tutti i parroci piacentini, ivi consultabile, ha per oggetto espresso il “contributo del Comune di Piacenza per gli oratori della città di Piacenza per l’anno sociale 2017/2018”.

dei compiti svolti dalle autorità civili e religiose. Questi due aspetti, infatti, vengono visti – come anticipato in apertura di questo paragrafo – in una prospettiva “non assimilata” ma “dialettica”, nel rispetto delle peculiarità proprie di tali soggetti e in armonia con il principio di distinzione degli ordini sancito dalla nostra Carta fondamentale.

Il lavoro di ricerca appena richiamato ha infine posto in luce anche un altro profilo e cioè come le convenzioni in questione siano risultate – anche sul territorio dei Comuni delle Province di Lodi, Crema e Cremona<sup>85</sup> – per così dire “diffuse a macchia di leopardo”. Non tutte le Diocesi dei territori esaminati sono infatti arrivate a concludere simili accordi, il cui rilievo appare invece – come appena sottolineato – decisamente significativo.

La stessa esperienza viene quotidianamente vissuta nel resto del nostro Paese.

E’ recente, ad esempio, la notizia di un accordo triennale tra Diocesi, Comune e Provincia di Brescia per l’istituzione di un considerevole fondo a sostegno delle attività oratoriali, con particolare riferimento all’ammodernamento delle relative strutture sportive<sup>86</sup>. Ma gli esempi sul piano locale potrebbero essere molti altri<sup>87</sup>. Si pensi, in questo

---

<sup>85</sup> Per un esame più analitico degli esiti di tale ricerche si rinvia a Isabella Bolgiani, “La valorizzazione e promozione delle attività oratoriali nelle comunità locali”, in: *Religioni ed autonomie locali, La tutela della libertà religiosa nei territori di Cremona, Lodi e Piacenza*, op. cit., 182-197.

<sup>86</sup> La notizia è stata pubblicata da *Avvenire*, Milano e Lombardia, 30 settembre 2016, III, ed informa di un avvenuto accordo tra l’Ufficio per gli oratori della Diocesi di Brescia, il Comune e la Provincia per un impegno complessivo di 300.000 euro (di durata triennale, fino al giugno 2019).

<sup>87</sup> Un caso particolare è costituito dalla convenzione che il Comune di Milano e la Fondazione Oratori Milanese (FOM) stipulano annualmente per definire le modalità con cui richiedere i finanziamenti messi di volta in volta a bilancio. Si segnala inoltre - *ex multis* – la Convenzione tra la Diocesi ed il Comune di Seregno a tutela degli oratori nel segno di una “alleanza educativa”, siglata il 25 novembre 2014 ([www.ilcittadinomb.it](http://www.ilcittadinomb.it)), fino ad arrivare ai protocolli tra Comune e parrocchie, come nel caso della Convenzione tra il Comune di Calvenzano e la Parrocchia dei SS. Pietro e Paolo, firmata il 19 giugno 2008, per la “valorizzazione e il sostegno della attività dell’oratorio estivo” ([www.comune.azzanomella.bs.it](http://www.comune.azzanomella.bs.it)) o della successiva Convenzione tra il Comune di Missaglia e la Parrocchia dei SS. Faustino e Giovita “per il sostegno della attività di centro estivo presso l’oratorio di Maresso” (29 maggio 2013, [www.comune.missaglia.lc.it](http://www.comune.missaglia.lc.it)).

senso, agli accordi aventi ad oggetto il connesso tema della collaborazione tra istituti di istruzione e parrocchie per effettuare periodi di *stage* da parte degli studenti, quali educatori all'interno degli oratori, nell'ambito delle nuove normative statali sul tema alternanza scuola/lavoro<sup>88</sup>. Anche in questi casi si è di fronte ad una scelta di attuazione della bilateralità che appare pienamente conforme al nostro modello di Stato, sia per quanto riguarda i rapporti con le confessioni, sia in ordine al ruolo svolto da queste ultime nel perseguimento e soddisfacimento di “interessi generali” di carattere sociale slegati da una prospettiva unicamente religiosa.

Tale vivacità registrata a livello di politiche sociali locali porta dunque a ritenere che nelle periferie il principio di collaborazione, “prestato alle esigenze attuative concrete della sussidiarietà orizzontale”<sup>89</sup>, mostri in realtà uno degli aspetti più rilevanti della sua carica innovativa, ovvero l'essere portatore di un paradigma declinabile su tutti i piani di rapporti, ma soprattutto con riferimento ad ogni materia oggetto di possibile interesse per le parti coinvolte. Uno stato di cose che risulta favorito da una migliore messa a fuoco – grazie alla dimensione su scala ridotta di tali rapporti – delle esigenze del caso concreto, ma anche presumibilmente agevolato dal valore procedimentale di tali fonti<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> In questo senso, il primo accordo ad essere stato firmato è del marzo 2016 ed è stato siglato tra la Diocesi e l'Ufficio scolastico regionale di Novara (fonte: *Avvenire.it*, 4 marzo 2016). Per completezza si ricorda come la previsione della “alternanza scuola-lavoro”, per tutti gli studenti dell'ultimo triennio delle scuole secondarie superiori, sia stata introdotta dalla legge n. 107 del 2015 (c.d. buona scuola) per entrare a pieno regime nell'a.s. 2017/2018.

<sup>89</sup> Bolgiani, *Regioni e fattore religioso*, op. cit., 34, la quale - sia pure con riferimento al tema degli oratori - precisa che “se da un lato, infatti, la valorizzazione del ruolo degli oratori risponde all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, dall'altro, tale condizione può trovare modalità più efficaci di sviluppo e diffusione proprio grazie alla scelta di un impegno definito dalle parti per la realizzazione di un obiettivo comune”. In questo senso, dunque, il principio di collaborazione si dimostra, ancora una volta, “strumento” fondamentale nelle relazioni tra autorità civili e religiose, risultando il mezzo più efficace per una più incisiva declinazione delle stesse potenzialità attuative della sussidiarietà orizzontale.

<sup>90</sup> Sul tema cfr. di recente Antonio Giuseppe Chizzoniti, “La bilateralità alla prova”, in: *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità*, a cura di Antonio Fuccillo (Napoli: ESI, 2017), 30, il quale sottolinea come la bilateralità sia “un metodo” e non “una gabbia, e che in quanto metodo può essere sviluppata a più livelli”. Ad esempio – precisa l'A.

## GLI ACCORDI LOCALI NEL SISTEMA DELLE FONTI

Proprio la diversa natura giuridica degli accordi che animano la "prassi pattizia" a livello locale merita alcune osservazioni finali. Il tema è delicato. Sin dagli anni immediatamente successivi al 1984 la dottrina ha infatti cercato di inquadrare le fonti bilaterali derivate dall'Accordo di revisione concordataria all'interno di categorie giuridiche note, ma non senza difficoltà<sup>91</sup>. Successivamente, la menzionata "de-istituzionalizzazione" del principio di bilateralità ha portato alla conclusione di accordi su temi e piani di contrattazione del tutto nuovi rispetto a quelli espressamente indicati da tale Patto fondamentale, articolando in tal modo ulteriormente il quadro di insieme mediante l'introduzione di fonti dal valore giuridico differente.

Occorre, dunque, a questo punto domandarsi se sia possibile ricondurre "a sistema" tale pluralità di accordi locali, ricordando come essi siano destinati a produrre effetti tanto nell'ordinamento civile quanto in quello canonico.

Rinviano alle sedi opportune in merito agli studi dei canonisti<sup>92</sup>, per quanto concerne le indagini della dottrina ecclesiasticistica sono state avanzate varie interpretazioni. Tuttavia nelle diverse ricostruzioni considerate, alcune tessere sembrano ancora non riuscire a trovare una giusta collocazione.

A questo proposito si può – ad esempio – ricordare l'orientamento che, con specifico riferimento alle intese regionali in tema di beni culturali, sottolinea come tali accordi, salvo alcuni casi partico-

---

– "a livello locale essa si può esprimere anche (se non soprattutto) in ambito pre-giuridico o nel giuridico con forme sicuramente meno strutturate e rigide di quelle apicali".

<sup>91</sup> Per una ricostruzione di tale dibattito, si veda Bolgiani, "Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica", op. cit., 22-32.

<sup>92</sup> Per tutti si veda Feliciani, *La qualificazione canonica delle intese tra autorità ecclesiastica ed autorità civile*, op. cit., 165 ss., il quale sottolinea, tra l'altro, l'utilità di "una certa omogeneizzazione sia nell'ambito di ciascun livello sia tra diversi livelli", ma al contempo precisa come occorra procedere con molta cautela "in modo che gli interventi di carattere normativo, che si rendessero necessari, rispettino e valorizzino le legittime autonomie della C.E.I., degli episcopati regionali e dei singoli vescovi diocesani".

lari<sup>93</sup>, non siano “suscettibili di produrre vere obbligazioni giuridiche”, ma assumano rilevanza “sul piano ideale e per i risultati ottenibili”<sup>94</sup>. Manca, infatti, in tali fattispecie – precisa detta dottrina – un “atto di recepimento formale”, come avviene invece nel caso degli accordi siglati a livello nazionale tra la Conferenza Episcopale Italiana ed il Ministero di volta in volta competente<sup>95</sup>.

Altri autori suggeriscono di soffermarsi sulla “genesi” di tali disposizioni, la cui importanza è stata spesso sottovalutata<sup>96</sup>. Questi accordi, infatti, generalmente si originano da un’apposita delibera dell’esecutivo regionale, che preventivamente (o in qualche caso successivamente) ne approva il testo, autorizzando il Presidente della Regione alla sottoscrizione. Ciò rilevato, essendo la Giunta regionale l’organo di governo della Regione e possedendo, in questo senso, una precisa funzione di “indirizzo politico-amministrativo”<sup>97</sup>, la conclusione di tali intese – per il tramite del Presidente in qualità di rappresentante della Regione – parrebbe dunque inquadarsi nell’ambito di una precisa scelta dell’esecutivo, da considerarsi – in quanto tale – vincolante nei suoi profili applicativi secondo le regole che disciplinano in Italia i rapporti tra Governo e dirigenza regionale.

Resta aperta evidentemente la questione della “qualificazione” in sé degli accordi in parola. Questi ultimi, infatti, proprio in virtù della genesi

---

<sup>93</sup> Al riguardo, Alberto Roccella, “Le intese regionali a) profili pubblicistici”, in: *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, op. cit., 133 ss., ricorda infatti come, in alcuni casi, il contenuto dei Protocolli siglati corrisponda, in realtà, a quello delle “convenzioni”. Queste ultime costituiscono “lo strumento tipico della collaborazione per interventi specifici con assunzione per le parti di obblighi determinati”. Fuori da questi casi, le intese siglate in tema di beni culturali — precisa l’A. — sono adoperate invece “prevalentemente per accordi tesi a instaurare una collaborazione di tipo programmatico, in vista della assunzione di futuri impegni”.

<sup>94</sup> *Ivi*, 135.

<sup>95</sup> Si pensi, ad esempio, alla già menzionata Intesa in materia di beni culturali di interesse religioso, firmata il 26 gennaio 2005 dal Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, resa esecutiva nell’ordinamento italiano con D.P.R. 4 febbraio 2005, n. 78.

<sup>96</sup> Bolgiani, *Regioni e fattore religioso*, op. cit., 164.

<sup>97</sup> Al riguardo Livio Paladin, *Diritto costituzionale* (Padova: Cedam, 2002), 529 ss.; Temistocle Martines, Antonio Ruggeri, Carmela Salazar, *Lineamenti di diritto regionale* (Milano: Giuffrè, 2005), 67 ss.; Paolo Cavaleri, *Diritto regionale* (Padova: Cedam, 2009), 97 ss.; Paolo Caretti, Giovanni Tarli, *Diritto regionale* (Torino: Giappichelli, 2007), 187 ss.

sopra descritta, potrebbero venire classificati, secondo la suddetta lettura, come dotati di una particolare valenza "politico-normativa"<sup>98</sup>. Ciò consentirebbe loro, quanto meno, di collocarsi alla base della piramide ideale delle fonti bilaterali, aventi un valore giuridico "lato sensu normativo", pur in assenza di un vero e proprio atto di recepimento.

Del tutto diverso appare invece il caso delle intese o protocolli siglati a livello strettamente locale (tra comuni, aziende socio-sanitarie, istituti pubblici di istruzione, etc. e diocesi competenti per territorio). Siamo in questo caso, infatti, indubbiamente di fronte – almeno da un punto di vista formale – a convenzioni classificabili nell'ambito dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati<sup>99</sup>, in cui i contraenti assumono obblighi specifici per interventi determinati.

Al riguardo, va rilevato tuttavia come proprio la natura delle parti interessate non consenta un completo "appiattimento" di tali fonti nella categoria giuridica suddetta, essendo anche queste ultime destinate a produrre "effetti" – come anticipato – nell'ordinamento civile così come in quello canonico. Ciò non toglie, tuttavia, che dette convenzioni si "originino" dall'applicazione delle norme di diritto comune italiano<sup>100</sup>, con la conseguenza di potere venire tutt'al più idealmente collocate "sul limine" tra i due ordinamenti.

Tanto precisato, si può dunque affermare come, da una lettura trasversale delle intese vigenti nei diversi settori e livelli considerati,

---

<sup>98</sup> Bolgiani, *Regioni e fattore religioso*, op. cit., 166.

<sup>99</sup> Sul tema si veda Vincenzo Cerulli Irelli, *Lineamenti di diritto amministrativo* (Torino: Giappichelli, 2012), 68-74; e Ferdinando Pinto, *Diritto degli enti locali* (Torino: Giappichelli, 2016), 274-275, il quale distingue tra convenzioni obbligatorie e facoltative. Queste ultime in particolare, precisa l'A., possiedono "natura privatistica", "seppur con la necessaria avvertenza che ciò non esime dalla applicazione alla convenzione delle regole pubblicistiche" laddove regolamentino lo svolgimento di servizi pubblici.

<sup>100</sup> Al riguardo, si veda la Legge attuativa della avvenuta riforma costituzionale n. 131 del 2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che ha individuato tra i contenuti degli statuti degli enti locali "le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare" (art. 4, comma 2). Sul tema di recente per tutti, *Il nuovo sistema degli enti locali dopo le recenti riforme*, a cura di Franco Pizzetti, Angelo Rughetti (Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2012). Con riferimento specifico alle nostre discipline, si veda invece Milani, "Partecipazione e religione", op. cit., 207 ss.

emerge in realtà un fenomeno di fatto ricorrente nel mondo giuridico, cioè la disparità tra “forma” e “sostanza”.

In questo senso, occorre senz'altro rimarcare l'esistenza di una scissione tra la natura “formale” degli accordi pattizi locali (regionali o “infra-regionali”), che risulta inevitabilmente mutevole a seconda del tipo di impegno assunto e dei soggetti sottoscrittori con le conseguenti difficoltà di classificazione fin qui esaminate, e la natura “sostanziale” del rapporto sottostante, che appare quella di un “puro atto bilaterale” definito allo scopo di realizzare significative occasioni di collaborazione tra le autorità civili e religiose, in piena armonia con il principio di laicità e di sussidiarietà orizzontale che caratterizzano l'ordinamento italiano.

Si ha così l'imporsi di un sistema destinato a pagare lo scotto di alcune inevitabili criticità ricostruttive, ma anche in grado di misurarsi - proprio in forza delle sue peculiarità - con l'“incessante divenire dell'ordinamento” tanto civile quanto canonico<sup>101</sup>.

#### BIBLIOGRAFIA

- Arrieta, Juan Ignacio. “Le articolazioni delle istituzioni della Chiesa ed i rapporti con le istituzioni politiche”. *Ius Ecclesiae* 1 (2008): 13-30.
- Astorri, Romeo. “Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?”. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1 (1999): 23-36.
- Astorri, Romeo. “L'Accordo del 1984 e la politica concordataria di Giovanni Paolo II”. In: *Studi in memoria di Cesare Mozzarelli*. Milano: Vita e Pensiero, 2008.
- Azzimonti, Carlo. “La cappellania ospedaliera in Italia”. *Quaderni di diritto ecclesiale* 1 (2007): 256-269.
- Balboni, Enzo, Bassano Baroni, Angelo Mattioni (a cura di). *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedi-*

---

<sup>101</sup> Si veda Cesare Mirabelli, “Accordo quadro e quadro concordatario: brevi riflessioni preliminari”, in: *Vitam impendere vero. Studi in onore di Pio Ciprotti*, a cura di Winfried Schulz, Giorgio Feliciani (Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1986), 138.



- menti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Milano: Giuffrè, 2007.
- Berlingò, Salvatore. "Fonti del diritto ecclesiastico". In: *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI. Torino: Utet, 1991.
- Bettetini, Andrea. "Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni di carattere locale". *Ephemerides Iuris Canonici* 2 (2010): 333-361.
- Bolgiani, Isabella. "Le intese concluse tra Regioni civili ed autorità ecclesiastiche". *Ephemerides Iuris Canonici* 2 (2010): 363-377.
- Bolgiani, Isabella. "Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell'evoluzione ordinamentale civile e canonica". In: *Cesen – La Chiesa cattolica in Italia*, a cura di Isabella Bolgiani. Milano: Giuffrè, 2009.
- Bolgiani, Isabella. *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative*. Milano: Vita e Pensiero, 2012.
- Botta, Raffaele. "Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent'anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia". *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1 (2004): 93-114.
- Cardia, Carlo. *Manuale di diritto ecclesiastico*. Bologna: Il Mulino, 1996.
- Cardia, Carlo. *Principi di diritto ecclesiastico*. Torino: Giappichelli, 2015.
- Caretti, Paolo, Giovanni Tarli, *Diritto regionale*. Torino: Giappichelli, 2007.
- Caretti, Paolo. "L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici", *Le Regioni* 6 (2001): 1223-1232.
- Castro Jover, Adoración (a cura di). *Diversidad religiosa y gobierno local, Marco jurídico y modelos de intervención en España y en Italia*. Aranzadi: Navarra, 2012.
- Cavaleri, Paolo. *Diritto regionale*. Padova: Cedam, 2009.
- Cerulli Irelli, Vincenzo. *Lineamenti di diritto amministrativo*. Torino: Giappichelli, 2012.
- Chessa, Omar. "La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V della Costituzione". In: *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di Giuseppe Volpe. Pisa: ed. Plus, 2003.
- Chizzoniti, Antonio Giuseppe. "L'Intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione", *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2 (2005): 387-398.

- Chizzoniti, Antonio Giuseppe. “La bilateralità alla prova”. In: *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità*, a cura di Antonio Fucillo. Napoli: ESI, 2017.
- Chizzoniti, Antonio Giuseppe. *Le certificazioni confessionali nell’ordinamento giuridico italiano*. Milano: Vita e Pensiero, 2000.
- Chizzoniti, Antonio Giuseppe (a cura di). *Religioni ed autonomie locali. La tutela della libertà religiosa nei territori di Cremona, Lodi e Piacenza*. Tricase: Libellula, 2014.
- Cimbalo, Giovanni, José Ignacio Alonso Pèrez (a cura di). *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con gli enti confessionali*. Torino: Giappichelli, 2005.
- Consorti, Pierluigi. “Collaborazione e intese tra Stato e Chiesa”. In: *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di Valerio Tozzi. Salerno: Edisud, 1990.
- Consorti, Pierluigi. “L’Accordo tra Stato e Chiesa cattolica nella problematica delle fonti”. *Rivista Trimestrale di diritto pubblico* 4 (1990): 1124-1158.
- Dalla Torre, Giuseppe. “La filosofia di un Concordato”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1 (2004): 81-92.
- De Marco, Eugenio (a cura di). *Problemi attuali della sussidiarietà*. Milano: Giuffrè, 2005.
- De Siervo, Ugo. “Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni”. *Le Regioni* 6 (2004): 1245-1266.
- Di Taranto, Lucio Nunzio. *La cappellania ospedaliera mista. Una novità ecclesiale nelle istituzioni sanitarie*. Torino: Edizioni Camilliane, 1999.
- Fabbri, Alberto. “La recente legge sugli oratori come segno di cambiamento in atto della politica sociale dello Stato italiano”, *Il diritto ecclesiastico* 4 (2005) I: 963-974.
- Feliciani, Giorgio (a cura di). *Confessioni religiose e federalismo*. Bologna: Il Mulino, 2000.
- Feliciani, Giorgio. “Il principio di sussidiarietà nel magistero sociale della Chiesa”. *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo* 7 (1994): 19-23.
- Feliciani, Giorgio. “Il turismo religioso e l’evento del Giubileo nelle intese tra regioni e conferenze episcopali”. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2 (2000): 403-414.
- Feliciani, Giorgio. “La qualificazione canonica delle intese tra autorità ecclesiastica ed autorità civile”. *Ephemerides Iuris Canonici* 1 (2011): 165-184.

- Feliciani, Giorgio. "Ordinamento territoriale della Chiesa". In: *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990.
- Floris, Pierangela. "Le nuove stagioni del diritto ecclesiastico. La dinamica attuale delle fonti di disciplina negli interventi della Corte costituzionale e del legislatore". In: *Studi in memoria di Lino Salis*. Torino: Giappichelli, 2000.
- Fumagalli Carulli, Ombretta. "Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede: profili di libertà". In: *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede, Atti del Convegno nazionale di studio curati da Raffaele Coppola*. Milano: Giuffrè, 1987.
- Gigante, Lazzaro. "La legge per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza: uno sfondo socioculturale". *Minori-giustizia*, 2 (2000): 88-97.
- Gracili, Rino (a cura di). *Funzione educativa e sociale degli oratori nelle comunità locali*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2005.
- Guerzoni, Luciano. "Gli accordi del 1984 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede: dall'ideologia del concordato nuovo alla realtà del nuovo concordato". In: *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*. Modena: Mucchi, 1989.
- Guzzo, Luigi Mariano. "Prime osservazioni sul Protocollo d'intesa tra la Regione Calabria e la Conferenza Episcopale Calabria per la disciplina dell'assistenza religiosa cattolica nelle strutture sanitarie". *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 25 (2017): 1-19.
- Ivaldi, Maria Cristina. "Sussidiarietà, diritto e fattore religioso". In: *Casa Borgo Stato, Intorno alla sussidiarietà*, a cura di Maria Cristina Ivaldi, Marco Sirimarco. Roma: Edizioni Nuova Cultura, 2011.
- Lo Castro, Gaetano. *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*. Milano: Giuffrè, 1985.
- Madonna, Michele (a cura di). *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*. Venezia: Marcianum Press, 2007.
- Mancuso, Anna Sveva. "L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti ed alcune osservazioni critiche". *Nuove Autonomie* 2-3 (2009): 461-489.
- Margiotta Broglio, Francesco. "Dalla Questione romana ai Patti Lateranensi". In: *Un Accordo di libertà: la revisione del Concordato con la Santa Sede*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1986.

- Margiotta Broglio, Francesco. "Il negoziato per la riforma del Concordato tra governo e parlamento". In: *La grande riforma del Concordato*, a cura di Gennaro Acquaviva. Venezia: Marsilio, 2006.
- Margiotta Broglio, Francesco. "Postilla a I musei ecclesiastici tra Stato e Chiesa". In: *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, a cura di Giuseppe Morbidelli, Ginevra Cerrina Feroni. Torino: Giappichelli, 2010.
- Martines, Temistocle, Antonio Ruggeri, Carmela Salazar. *Lineamenti di diritto regionale*. Milano: Giuffrè, 2005.
- Milani, Daniela. "La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali". *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1 (2005): 201-244.
- Mirabelli, Cesare. "Diritto ecclesiastico e principi supremi dell'ordinamento costituzionale nella giurisprudenza della Corte. Spunti critici". In: *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di Raffaele Botta. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2006.
- Mirabelli, Cesare. "Accordo quadro e quadro concordatario: brevi riflessioni preliminari". In: *Vitam impendere vero. Studi in onore di Pio Ciprotti*, a cura di Winfried Schulz, Giorgio Feliciani. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1986.
- Paladin, Livio. *Diritto costituzionale*. Padova: Cedam, 2002.
- Parisi, Marco (a cura di). *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2003.
- Passaglia, Paolo. "Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione". In: *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*. Torino: Giappichelli, 2006.
- Pastori, Giorgio. "Regioni e Confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale". *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1 (2003): 3-12.
- Pastori, Giorgio. "Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazioni in atto e tendenze" *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* 2004.
- Pinto, Ferdinando. *Diritto degli enti locali*. Torino: Giappichelli, 2016.
- Pizzetti, Franco, Angelo Rughetti (a cura di). *Il nuovo sistema degli enti locali dopo le recenti riforme*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2012.
- Redaelli, Carlo. "Le regioni ecclesiastiche in Italia". *Quaderni di diritto ecclesiale* 4 (2000): 403-433.
- Rescigno, Giuseppe Ugo. "Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali". *Diritto pubblico* 1 (2002): 5-50.

- Ridola, Paolo. "Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica". In: *Studi sulla riforma costituzionale*, a cura di Angelo Cervati, Sergio Panunzio, Paolo Ridola. Torino: Giappichelli, 2001.
- Rocella, Alberto. "Le intese regionali a) profili pubblicistici". In: *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, a cura di Michele Madonna, Venezia: Marcianum Press, 2007.
- Ruggeri, Antonio. "Intese concordatarie e paraconcordatarie nel sistema delle fonti". *Il diritto ecclesiastico* 1-2 (1988): 55-100.
- Turchi, Vincenzo. "Le ultime intese regionali in materia di assistenza religiosa cattolica nelle strutture sanitarie", *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2 (2005): 426-451.
- Vipiana, Patrizia. *Il principio di sussidiarietà verticale*. Milano: Giuffrè, 2002.
- Zambon, Adolfo. "Le regioni ecclesiastiche e la Conferenza Episcopale Italiana", *Quaderni di diritto ecclesiale* 2 (2010): 158-185.

KOŚCIÓŁ KATOLICKI I ROZSZERZANIE „PRAKTYKI UKŁADOWEJ”  
NA POZIOMIE LOKALNYM WE WŁOSZECH

Streszczenie

Dynamiczny rozwój zdecentralizowanej praktyki układowej, zauważalny we Włoszech w ostatnim dwudziestoleciu, pozwala na stwierdzenie, że doszło do otwarcia „kolejnego okresu porozumień” w relacjach między państwem i Kościołem Katolickim. Jest to owoc wielorakich czynników. Z jednej strony, istotną rolę odegrało dowartościowanie autonomii lokalnych, będące konsekwencją nowelizacji Tytułu V (pt. *Regiony, prowincje, gminy*) Części II (pt. *Ustrój Republiki*) obowiązującej Konstytucji Republiki Włoskiej. Z drugiej strony, impulsem do rozwoju zdecentralizowanej praktyki układowej stały się zmiany dokonane w prawie kanonicznym, odnoszące się w szczególności do roli regionalnych konferencji biskupów.

Wspomniane czynniki przyczyniły się do coraz intensywniejszego wzrostu liczby układów zawieranych na poziomie regionalnych oraz subregionalnym. Większość źródeł z pierwszej kategorii można odnieść do jednego z trzech makro-zagadnień (dobra kultury o charakterze religijnym, opieka duszpasterska w instytucjach leczniczych oraz dowartościowanie społecznej i edukacyjnej funkcji oratoriów). Natomiast w drugiej grupie obecne są układy dotyczące

kwestii skrajnie zróżnicowanych, co znajduje swoje uzasadnienie w różnorodności specyficznych potrzeb poszczególnych społeczności lokalnych.

Analiza zachodzących procesów pozwala na stwierdzenie, że zasada pomocniczości ujmowana horyzontalnie znajduje dziś w przestrzeni społecznej – również w konsekwencji działań zmierzających do zapewnienia możliwie najpełniejszej realizacji partycypacyjnej koncepcji obywatelstwa – ważny punkt kontaktu z zasadą współpracy, wyrażoną w art. 1 włoskiego Konkordatu z 1984 r. (a więc układu rewidującego Konkordat Laterański z 1929 r.). Stosujący prawo stają więc we Włoszech wobec coraz bardziej zróżnicowanego systemu źródeł o niejednolitej naturze prawnej, które – właśnie dzięki specyficznej „plastyczności” tychże źródeł – jawią się jako instrumenty lepiej odpowiadające stanowi stałej ewolucji, w jakiej znajduje się dziś zarówno cywilny, jak i kanoniczny porządek prawny. Ich stosowanie w żaden sposób nie narusza również zasady świeckości państwa.

**Słowa kluczowe:** Kościół Katolicki; współpraca; relacje między państwem i Kościołem Katolickim; wolność religijna; regiony kościelne; regionalne konferencje biskupów; regiony cywilne; zasada pomocniczości; gminy; instytucje lokalne; diecezje

*Tłumaczenie: Piotr Stanisław*

#### CATHOLIC CHURCH AND “BILATERAL PRACTICE” ON A LOCAL LEVEL IN ITALY

### Summary

The development in Italy of the “bilateral practice” on a local level, particularly in the last twenty years, opens the way for a “new season” in the relations between civil and religious authorities in our country. It introduces a system of relations which is made not only on the traditional level of “summit relations” between the State and the Catholic Church, but also it is based on the possible conclusions of peripheral agreements, in reply to religious demands, found on a local level.

**Key words:** Catholic Church; relations between State and Catholic Church; administrative regions; ecclesiastical regions; local authorities; dioceses; religious freedom

**Parole chiave:** Chiesa cattolica; collaborazione; relazioni tra Stato e Chiesa cattolica; libertà religiosa; regioni ecclesiastiche; Conferenze episcopali regionali; regioni civili; principio di sussidiarietà; comuni; enti locali; diocesi

*Thumaczenie własne autora*