



Andrea Bettetini

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell’Università degli Studi di Catania)

Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche *

SOMMARIO: 1. Premessa. Autonomia delle confessioni religiose e relazioni istituzionali (apicali e di base) con il potere politico – 2. Da una concezione verticistica a una concezione plurale delle relazioni tra religione e Stato. Il principio di sussidiarietà – 3. La competenza delle regioni in materia religiosa. La riforma del tit. V Cost. e il soddisfacimento degli interessi locali – 4. Gli accordi tra Regioni amministrative e Regioni ecclesiastiche. Tentativi di dialogo e attuale legittimazione – 5. Autonomia delle confessioni e forme di legittimazione alla stipula di intese in materia di beni culturali e di assistenza spirituale – 6. Le “nuove” materie di accordo a livello regionale. Il protagonismo sussidiario della società civile – 7. Conclusioni. Rilievo pubblico dei soggetti sociali religiosi, nuove forme pattizie decentralizzate e principio di sussidiarietà.

1 - Premessa. Autonomia delle confessioni religiose e relazioni istituzionali (apicali e di base) con il potere politico

Se guardiamo all’attuale sistema dei rapporti tra ordine politico e ordine religioso in Italia notiamo subito che la granitica certezza che derivava dal sistema concordatario quale originariamente concepito stia ormai venendo meno; anzi, è decisamente venuta meno. Da un sistema “monopolistico”, in cui erano ben definite le funzioni degli organi statali e di quelli ecclesiastici, nonché le modalità di governo e amministrazione delle “res mixtae”, si è transitati a un sistema fluido, se così si può dire, omogeneo a una società sempre più liquida¹, e in cui la rete di relazioni

* Il presente lavoro è destinato alla pubblicazione negli atti del convegno *Gli accordi tra Chiesa ed Istituzioni pubbliche a livello locale*, tenutosi a Venezia i giorni 6-7 maggio 2010.

¹ **Z. BAUMAN**, *Modernità liquida*, trad. di S. Minucci, 16^a ed., Laterza, Roma-Bari, 2010 (*Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2000).



(reali e virtuali) supplisce una indubbia carenza istituzionale e di sovranità².

Con l'Accordo del 1984, alla luce dei principi costituzionali e del Concilio Vaticano II, si è tentata di superare la logica ordinamentale che caratterizzava i Patti lateranensi. È pur vero che il nuovo Concordato appare, ed è, accordo di vertice. Esso però ora si presenta non tanto quale "frutto empirico di scelte politiche provocate da rapporti di forza"³, quanto piuttosto quale forma espressiva della legislazione negoziata così tipica del diritto contemporaneo, in cui è sempre più abituale che si faccia assegnamento sulla collaborazione dei gruppi sociali (ordini professionali, sindacati, confessioni religiose ecc.) per emanare le norme che in qualche modo li riguardano. In una prospettiva partecipativa e sussidiaria, lo Stato si impegna ad adeguare le sue risposte ai bisogni reali della collettività, in un tentativo (non sempre riuscito) di evitare che le norme siano distanti dalla vita, "spoglie esanimi"⁴, per la loro incapacità di rappresentare il dato reale, di adeguarsi ad esso.

Rileva ancora, in tale contesto, il primo articolo dell'Accordo di Villa Madama del 1984, ai sensi del quale, come ben noto, "la Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese". Formula non meramente enunciativa, ma principio ermeneutico vincolante alla luce del quale, come è stato attentamente osservato, "il rispetto delle attese delle confessioni religiose, facendo loro carico della condivisione del regime giuridico statale che le riguarda, alla fin fine è la manifestazione più evidente dell'attenzione per la persona che a tali confessioni aderisce ed il riconoscimento che questa è portatrice di interessi originari che lo Stato italiano deve affermare e rispettare"⁵.

² Di "proteiforme e camaleontica" crisi della sovranità parlano **S. BERLINGÒ** e **G. CASUSCELLI**, *Prefazione* alla 5^a ed. del *Codice del diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2009, p. XVIII.

³ **G. LO CASTRO**, *Forme pattizie e metamorfosi della sovranità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2010, p. 6 (www.statoechiese.it).

⁴ Secondo l'incisiva espressione di **W. CESARINI SFORZA**, *Concetti e precetti*, in *La polemica sui concetti giuridici*, a cura di N. Irti, Giuffrè, Milano, 2004, p. 161-162 (originariamente in *Foro it.* 57 [1942], 11).

⁵ **G. LO CASTRO**, *Forme pattizie e metamorfosi della sovranità* cit., p. 7.



2 - Da una concezione verticistica a una concezione plurale delle relazioni tra religione e Stato. Il principio di sussidiarietà

Nei nuovi accordi e intese, e nella interpretazione ad essi data secondo Costituzione, è dunque già implicito il superamento di una concezione meramente verticale delle relazioni tra religione e potere politico. Una tale prospettiva supera il profilo istituzionale a favore di quello sociale: quanto rileva per l'ordinamento non è la forma organizzativa di un ente sociale, o il suo modo di rapportarsi con lo Stato, ma che l'ente stesso esista, "viva" e rappresenti in maniera coerente le istanze dei soggetti che ne fanno parte.

Pertanto oggi la normativa concordata con le parti interessate per i problemi insorgenti nei rapporti dello Stato con la Chiesa, imposta dall'art. 7 2° comma della Cost., e, per quanto concerne i rapporti dello Stato con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, dall'art. 8 3° comma della Cost., esprime una diversa attenzione che la nostra legge fondamentale ha voluto riservare alle realtà sociali dove trova espressione la dimensione personale dell'uomo (art. 2 Cost.).

Tutto ciò in Italia è stato favorito anche dalla riforma del titolo V della Costituzione, ad opera della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Il novellato art. 118 impone infatti allo Stato, alle Regioni -che sono anche soggetti legiferanti- alle Province e ai Comuni di privilegiare i progetti che realizzino fini di interesse generali provenienti dalle persone e dalle associazioni, sulla base del principio di sussidiarietà.

Si tratta di una reale evoluzione giuridica di tale rilevanza da modificare in futuro l'ordinamento giuridico. Lo Stato non è più il solo soggetto preposto ad indicare e stabilire quali siano le finalità generali da conseguire; accanto ad esso, tributaria di analoga competenza è, in primo luogo, la società generale; ma vi sono anche le singole persone. In un ordinamento pluralista la locuzione "interesse pubblico" non è allora immediatamente equivalente alla locuzione "interesse dello Stato", in quanto lo Stato non è l'unico soggetto latore delle pubbliche istanze: ai vari livelli territoriali di governo viene, piuttosto, fatto carico del soddisfacimento, o comunque dell'individuazione, degli interessi ivi allocati, e persino i privati, in virtù del principio di sussidiarietà "orizzontale", possono farsi portatori di interessi generali. Risulta così più appropriato parlare di "interessi pubblici", come di quel coacervo di istanze di cui sono depositari e interpreti i vari soggetti pubblici, e che talora possono trovarsi anche in conflitto fra loro.

Il diritto può così tornare a trovare il proprio fondamento nella società che lo fonda, ma ancor più nella persona e nei modelli personalistici in cui si incarna il suo sviluppo.



Conseguentemente, se vogliamo trovare un principio quadro di riferimento che permetta il superamento di una concezione meramente verticistica delle relazioni tra religione e potere politico, possiamo rinvenirlo proprio in quello di sussidiarietà, tale per cui lo Stato non deve e non può intervenire a limitare e regolare l'autonomia dei privati, sin quando essi possano agire da soli. Ossia una sussidiarietà che, con riferimento ai soggetti sociali, si può sintetizzare nell'idea che nei rapporti tra entità istituzionali e sociali di diversa dimensione, la preferenza sia da accordare a quelle prossime ai bisogni dei consociati.

Consentendo la valorizzazione delle formazioni sociali e dei loro diritti come una garanzia supplementare rispetto al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'individuo, il principio di sussidiarietà integra l'articolo 2 Cost., in quanto il suo essenziale presupposto pluralistico permette di dare rilievo a tutte le diverse dimensioni esistenziali attraverso cui si esplica la personalità umana.

Lo Stato, le altre soggettività costitutive della Repubblica e, in generale, e gli enti pubblici non possono così sostituirsi all'iniziativa e alla responsabilità delle altre comunità. Ma loro funzione è facilitare l'assolvimento dei compiti di queste, innanzitutto secondo un principio di sussidiarietà orizzontale, tale per cui devono essere le strutture pubbliche a divenire complementari a quelle sociali nel perseguire determinate finalità comuni, dando valore a una soggettività e responsabilità sociali sinora troppo trascurate. Ma anche secondo una logica di sussidiarietà verticale, per cui le funzioni non sono assegnate una volta per tutte in base a criteri astratti, ma collocate al livello di governo più vicino agli amministratori, purché adeguato.

Dal principio di sussidiarietà, nel rispetto dei principi costituzionali, deriva inoltre la legittimazione di una pluralità di ordinamenti muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale⁶. Questa prospettiva ha comportato e giustifica una

⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. cons. atti normativi, 1440/2003, il quale ulteriormente specifica che "in tali ordinamenti lo sviluppo delle relazioni e la scelta dei mezzi per il conseguimento di un fine giusto e adeguato è rimessa alla capacità delle organizzazioni societarie (in quanto munite della relativa cittadinanza) di interpretare e gestire i bisogni della collettività di riferimento. Il preceitto costituzionale [art. 118] sancisce e conclude, a questa stregua, un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario. Corollario di questa concezione della sussidiarietà orizzontale è che la medesima opera esclusivamente nel proprio ambito di riferimento senza commistioni con le attività che presuppongono, invece, uno statuto di situazioni correlate all'esercizio di pubblici poteri". In modo conforme, in dottrina, cfr. **G. RAZZANO**, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà*



sorta di “moltiplicazione” dei soggetti negoziatori. Già l’Accordo del 1984, infatti, prevede che la bilateralità aperta ad esso intrinseca abbia come protagonisti non solo le autorità apicali, ma altresì gli organi socialmente e politicamente più vicini alla questione da trattare. Così, in termini generali, l’art. 13, § 2 afferma che ad uno sviluppo della materia concordata in ambiti sino ad allora non regolamentati si potrà pervenire non solo mediante la stipula di nuovi accordi tra Stato e Chiesa, ma altresì attraverso intese tra le autorità dello Stato competenti per materia e la Conferenza Episcopale Italiana. O ancora, più specificamente, l’art. 11, § 2 rinvia, in materia di assistenza spirituale, a successive intese tra l’autorità ecclesiastica e le autorità italiane competenti; mentre l’art. 12, § 1 prevede la partecipazione degli organi competenti delle due Parti per concordare opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, o per la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche dei medesimi enti⁷.

Tali autorità (da parte dello Stato) sono identificate, generalmente, nei singoli titolari dei ministeri competenti, che hanno provveduto a sottoscrivere gli accordi previa autorizzazione alla firma in seguito a delibera del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’art. 2 della l. 23 agosto 1988, n. 400⁸. Da parte della Chiesa, assume rilievo la Conferenza Episcopale italiana, organo firmatario di numerosi accordi⁹.

nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la “semplificazione”, in *Diritto Amministrativo* 9 (2001), p. 273-308 (276-278 in partic.).

⁷ L. LACROCE, *I beni culturali d’interesse religioso e l’Intesa sull’art. 12 dell’Accordo del 1984*, in *Il diritto ecclesiastico* 109 (1998), I, p. 483-537; F. PETRONCELLI HÜBLER, *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, 3^a ed., Jovene, Napoli, 2008.

⁸ Cfr. I. BOLGIANI, *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell’evoluzione ordinamentale civile e canonica*, in *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, a cura della Medesima, Giuffrè, Milano, 2009, p. 22-29.

⁹ Si vedano, a mero titolo di esempio, l’intesa tra il Ministro per i beni e le attività culturali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmata il 26 gennaio 2005, relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, resa esecutiva con D.P.R. 4 febbraio 2005, n. 7. O l’intesa del 14 dicembre 1985 tra l’autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, eseguita con D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, come modificata dall’intesa del 13 giugno 1990, eseguita con D.P.R. 23 giugno 1990, n. 202. O ancora la Convenzione tra l’Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione del Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana circa le modalità di collaborazione per l’inventario e il catalogo dei beni culturali mobili appartenenti a enti ed istituzioni ecclesiastiche dell’8 aprile 2002.



Tuttavia, accanto a tali accordi e patti (che restano pur sempre di vertice) a partire dal 1984 sono state stipulate a livello regionale numerose intese, manifestazione senz'altro di una maggiore valorizzazione delle autonomie locali; ma indicative, soprattutto, di una rinnovata sussidiarietà, sviluppatasi "spontaneamente" a prescindere da un suo esplicito richiamo nella nostra Carta costituzionale (basti solo pensare come molte delle convenzioni siano precedenti alla modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione), ancorché senz'altro stimolata da atti come la "Carta europea dell'autonomia locale" che, ratificata con l. n. 439 del 1989, al suo art. 4, § 3 prescrive che "l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini"¹⁰; o, ancor più, dalla l. n. 59 del 1997, c.d. "Bassanini I", che ha riformato l'assetto dei rapporti tra Stato–Regioni–Enti Locali dando luogo a un vero e proprio "federalismo amministrativo a Costituzione invariata". La norma ha invero introdotto una nuova modalità di allocazione delle competenze, differente dall'allora vigente disegno costituzionale: una volta definiti i compiti dello Stato e di altri organismi pubblici, quali le autorità indipendenti, la legge ha attribuito alle Regioni e agli Enti Locali le funzioni residue secondo nuovi criteri, fra cui, appunto, il principio di sussidiarietà.

3 - La competenza delle regioni in materia religiosa. La riforma del tit. V Cost. e il soddisfacimento degli interessi locali

La dottrina, alla luce soprattutto del riformato Titolo V, e in particolare del novellato art. 117 Cost., ha cercato di individuare le materie oggetto dei possibili accordi che promuovono e garantiscono gli interessi religiosi delle comunità locali. Ma, in verità, una previa domanda di fondo ci si rivolgeva, ed è quella ben nota: posto che proprio l'art. 117 ora richiamato riserva alla competenza esclusiva dello Stato i rapporti tra la Repubblica e le Confessioni religiose, quale spazio negoziale rimaneva agli altri

¹⁰ L'ordinamento comunitario, prima con l'Atto Unico europeo in materia di ambiente, e poi con il Trattato di Maastricht del 1992, che ha modificato il Trattato istitutivo della Comunità europea, ha aperto una sorta di "via europea della sussidiarietà". Infatti il Trattato, al II comma del suo art. 5 (*olim* art. 3 B) dispone: «Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».



soggetti costitutivi della Repubblica stessa? La risposta comunemente accolta è che la suddetta riserva a favore statale vada intesa come riferita ai soli rapporti di garanzia o di libertà in senso stretto, non essendovi motivi per escludere la possibilità di rapporti di collaborazione fra Regioni e autorità religiose, qualora sia avvertita questa esigenza¹¹.

Prendiamo ad es. l'ambito dell'edilizia di culto. All'indomani delle modifiche del Titolo V della nostra Costituzione, l'urbanistica e l'edilizia, in quanto riconducibili alla generica dizione "governo del territorio", costituiscono materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni, non essendo elencate nell'art. 117 Cost. come modificato dall'art. 3, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e non rientrando di conseguenza fra le materie riservate alla competenza statale¹².

Tuttavia, una legge regionale che preveda, ad es., l'erogazione di contributi per l'edilizia religiosa a favore della Chiesa cattolica, o di un'altra confessione religiosa, dà vita ad una disciplina che riguarda l'interesse generale dello Stato alla valorizzazione della religione, piuttosto che interessi regionali. Un interesse pubblico teso a garantire che le formazioni sociali religiose possano godere della possibilità effettiva di provvedere alle soddisfazioni dei bisogni dei propri fedeli secondo i modi e i tempi che esse reputino maggiormente idonee. La disciplina del finanziamento all'edilizia di culto pertanto, e più propriamente, rientrerebbe nell'ambito dei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose, in una materia vale a dire estranea all'ambito di attribuzioni riservato alle Regioni, perché di pertinenza esclusiva statale¹³.

Il novello art. 117 Cost., nel 2° comma, lettera c, annovera infatti fra le materie riservate esclusivamente alla legislazione statale quella dei "rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose".

¹¹ **I. BOLGIANI**, *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica* cit., p. 40. Oppure, e nella diversa prospettiva delle fonti del diritto, il richiamo a tale riserva è stato riferito in modo esclusivo alle forme apicali di relazione fra Stato e confessioni (modificazioni concordatarie e intese sulla base dell'art. 8, § 3 Cost.), senza che sia esclusa in modo aprioristico una competenza di altri soggetti costituzionali, che potranno non solo legiferare unilateralemente, ma altresì concludere rapporti con le autorità religiose in materie non riservate all'esclusiva competenza statale: cfr. **P. CONSORTI**, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiastici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2003/1, p. 16-21; **ID.**, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari 2010, p. 169-174.

¹² Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 303 e 362 del 2003; 196 del 2004.

¹³ **R. ACCIAI**, *La sent. n. 195 del 1993 della Corte Costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, in *Giur. Cost.*, I, 1993, p. 2151-2165.



E poiché l'ambito dei rapporti fra potere temporale e potere spirituale è sicuramente dotato di un carattere trasversale ed ampio, che interessa in quanto tale molte delle materie di competenza regionale non solo concorrente, ma anche primaria, ne consegue, nel caso specifico, e come è stato correttamente prospettato in dottrina¹⁴, che la materia del finanziamento dell'edilizia religiosa, per la parte non strettamente urbanistica, deve essere oggetto della legislazione statale con riferimento all'individuazione dei criteri generali di accesso ai finanziamenti da parte dei gruppi religiosi, trattandosi di un aspetto strettamente connesso ai rapporti fra Repubblica e confessioni di cui all'art. 117 Cost.

La legge regionale non potrebbe così disciplinare le condizioni generali di accesso ai finanziamenti. La Regione avrebbe invece competenza per quanto concerne l'individuazione di quei requisiti di carattere tecnico strettamente legati all'interesse delle Regioni e degli enti locali di gestire le proprie risorse anche per assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi, come ad esempio la tipologia delle attrezzature per servizi religiosi da realizzare con i finanziamenti; la percentuale di aree che gli strumenti urbanistici generali devono riservare alle attrezzature religiose; la percentuale della quota delle somme riscosse per oneri di urbanizzazione secondaria da distribuire fra le confessioni religiose.

Ossia, si può altresì affermare, generalizzando in prima approssimazione alcune nostre conclusioni, che le Regioni godono di una competenza trasversale, in forza della quale sono "legittimate ad intervenire ognqualvolta in fase di regolamentazione della materie rientranti nella loro sfera di attribuzione sorge la necessità di soddisfare particolari profili di interesse religioso connessi con le esigenze della comunità territoriale rappresentata"¹⁵. Ma questo altresì significa che il criterio per delineare la competenza regionale non è tanto quello aprioristicamente determinato, quanto piuttosto la circostanza che la materia presenti un interesse religioso riferibile alla comunità direttamente interessata dalla disposizione. Vi è cioè una competenza regionale ognqualvolta si persegua il soddisfacimento degli interessi della comunità sociale rappresentata e non si verta in una materia riservata in via esclusiva allo Stato.

Il riferimento è qui innanzitutto alla sentenza n. 829 del 1988 della Corte Costituzionale (ben lungi quindi dalla riforma del 2001),

¹⁴ **R. TERRANOVA**, *Considerazioni in tema di legislazione regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto, in Il diritto ecclesiastico* 114 (2003), II, p. 1143-1145.

¹⁵ **D. MILANI**, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2005/1, p. 229.



che, muovendo anche da un ancor più lontano precedente (sent. n. 56 del 1964), ha affermato che, “al di là delle finalità in relazione alle quali le Regioni possono svolgere le proprie competenze legislative e amministrative nelle materie loro attribuite, sussistono interessi e fini rispetto ai quali le regioni stesse possono provvedere nell'esercizio dell'autonomia politica che ad esse spetta in quanto enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate”. E tra questi interessi vi possono pure ben essere, e di fatto vi sono, quelli religiosi.

La salvaguardia del principio di sussidiarietà si fa ancora più forte con la successiva sentenza n. 303 del 2003, mediante cui la Corte ha affermato che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V, e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affatto da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Questo significa che lo Stato può assumere su di sé, in maniera conforme a Costituzione, funzioni amministrative e legislative su materie oggetto di legislazione concorrente per garantirne l'esercizio unitario, solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto (oltre alla razionalità intrinseca dell'azione) le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

Si ribadisce così, ed è confermato in maniera ancora più esplicita dagli art. 3 e 4 del d.lgs. 267 del 2000¹⁶, che il soggetto “naturalmente”

¹⁶ D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 (G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, s.o. n. 162/l):

“Art. 3. Autonomia dei comuni e delle province

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.
2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

Art. 4. Sistema regionale delle autonomie locali



competente a legiferare e ad amministrare è quello più vicino agli interessi riguardati dai provvedimenti relativi, mentre le autorità gerarchicamente superiori possono intervenire solo con l'accordo e l'intesa (formalmente proceduralizzati) dell'autorità inferiore (la Regione, in questo caso), e quindi in una prospettiva di leale collaborazione.

Si ribadisce, in definitiva, come ha voluto riaffermare la Corte Costituzionale nella ben nota sentenza 106 del 12 aprile 2002, che, in linea con l'art. 1 Cost., l'unico soggetto sovrano è il popolo, non lo Stato. Le istituzioni locali e regionali traggono pertanto la loro legittimazione dal popolo in maniera non diversa da come la traggono il Parlamento e il Governo nazionali¹⁷.

1. Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province.

2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente testo unico in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.

3. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'articolo 4, comma 3, della legge del 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

4. La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze".

¹⁷ "L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare".

È vero che il nuovo Titolo V ha disegnato un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. "Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra



4 - Gli accordi tra Regioni amministrative e Regioni ecclesiastiche. Tentativi di dialogo e attuale legittimazione

L'aver poco sopra parlato di intese ci riporta al cuore della nostra relazione. È ovvio che, nelle materie in cui possono legiferare unilateralmente, le Regioni possono altresì accordarsi con le confessioni, quali enti rappresentativi di un interesse di rilevanza pubblica, quello, appunto, religioso. La religione, ancorché momento essenzialmente personale, non può invero essere considerata come un mero fatto privato; essa assume anche una sua rilevanza pubblica che contribuisce alla crescita e alla costruzione di una società democraticamente intesa. La società civile e quella religiosa sono organizzate sì su principi diversi, ma non incompatibili, e se esiste un'idea religiosa questa andrà vissuta nella realtà temporale e non potrà rimanere esclusa dalla società che di questa è espressione. Se quindi le Regioni, quali soggetti costitutivi della Repubblica, e a cagione della loro aconfessionalità, non possono assicurare un servizio pubblico in quest'ambito, possono tuttavia collaborare con i gruppi rappresentativi degli interessi religiosi, perché questi attendano alle necessità religiose delle persone. Una collaborazione peraltro prevista in modo esplicito in taluni statuti regionali¹⁸, e che lascia comunque impregiudicata la libertà

Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare”.

¹⁸ Si vedano ad es. lo Statuto della Regione Calabria, che prevede all'art. 4, § 3 la possibilità di “attivare particolari forme di cooperazione con le confessioni religiose presenti in Calabria”; lo statuto della Regione Lazio, art. 6, § 10, che impegna la Regione a collaborare con “la Chiesa cattolica, nel rispetto delle previsioni del quadro concordatario nonché con le confessioni religiose con le quali lo Stato stipula intese, al fine di tutelare la dignità della persona e perseguire il bene della comunità, in conformità ai principi della Costituzione”; o ancora l'art. 4 lett. d della legge statutaria lombarda del 2008, che, nell'ambito delle sue competenze, “riconosce nella Chiesa cattolica e nelle altre confessioni religiose, riconosciute dall'ordinamento, formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'individuo e orienta la sua azione alla cooperazione con queste, per la promozione della dignità umana e il bene della comunità regionale”.

Sul punto cfr. **D. MILANI**, *La tutela degli interessi religiosi* cit., p. 231-240; **E. ROSSI**, *Il «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali. Prime osservazioni*, in *Quaderni di diritto e*



religiosa come diritto riconosciuto al singolo, a prescindere dall'integrazione di questi in una struttura istituzionale.

Pertanto le confessioni, in quanto formazioni sociali in cui trova sviluppo la personalità individuale, possono entrare 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. Le istituzioni religiose possono così essere inserite a pieno titolo nella rete di autonomie (famiglie, associazioni, istituzioni civili, minori enti territoriali, ecc.) che, nell'ambito della rimodulazione del nostro Stato sociale sulla base dei principi di solidarietà e sussidiarietà, devono essere considerate gli strumenti primari all'interno dei quali deve trovare sviluppo la personalità umana nell'orizzonte valoriale che contrassegna la legalità costituzionale repubblicana. E tanto le leggi Bassanini, quanto il novello art. 118 Cost., quanto, ancora, altre disposizioni quali la legge 328 del 2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), o gli stessi statuti regionali rivisitati alla luce delle leggi costituzionali 1 del 1999, 2 del 2001, e 3 del 2001, segnano la svolta appena indicata, coinvolgendo direttamente e primariamente le autonomie sociali ed istituzionali nel perseguitamento degli obiettivi costituzionali comuni¹⁹.

Al riguardo, penso sia a tutti evidente come, in questi ultimi anni, di acqua ne sia passata sotto i ponti. Mi viene in mente un intento di dialogo tra mondo politico e realtà religiosa regionali avviato a metà degli anni settanta del secolo scorso. Tra il luglio e il dicembre del 1973 iniziò tra i vescovi della regione emiliana e flaminia, e il presidente della Regione Emilia Romagna, una relazione epistolare per cercare una collaborazione, un "confronto diretto degli orientamenti, esigenze e

politica ecclesiastica 2005/2, p. 297-320. Prima delle riforme della seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, cfr. **L. RENZONI GOVERNATORI**, *La rilevanza dell'interesse religioso negli statuti regionali, provinciali e comunali*, in *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. Botta, Giuffrè, Milano, 1994, p. 127-151 (una raccolta contenente *Le norme di interesse religioso negli statuti regionali, provinciali e comunali* è stata curata sempre da R. Botta e pubblicata per i tipi della Giuffrè nel 1999).

¹⁹ In questa prospettiva, la laicità stessa va ridefinita come capacità di dialogo e tolleranza attiva (*principled tolerance*) fra posizioni che, per una civile e costruttiva accoglienza delle diversità, non devono mortificare il loro patrimonio di senso e la loro identità per assumere un ruolo sociale pubblico. L'esperienza stessa dimostra che proprio laddove le identità, anche religiose, sono ideologicamente negate, esse finiscono per vendicarsi, coltivando una logica di separazione: **V. MELCHIORRE**, *Quale dialogo? Quale tolleranza?*, in *Per un dialogo interculturale*, a cura di V. Cesareo, Vita e Pensiero, Milano, 2001, p. 3-11; **G. D'ANGELO**, *Crisi dello stato, riforme costituzionali, principio di sussidiarietà*, Aracne, Roma, 2005, p. 201 e ss.



iniziativa, al fine di ricercare le possibili soluzioni alle questioni particolari, nell'auspicio più generale di un costruttivo rapporto a vantaggio di tutta la comunità dell'Emilia-Romagna”²⁰. Non era prevista una forma o uno strumento giuridico di attuazione di detta cooperazione. Tuttavia tale dialogo fu visto da parte comunista come una sorta di trattativa previa a una intesa: “La ricerca di un accordo e di un *modus vivendi* –si poteva leggere su *Rinascita* dell'8 febbraio 1974- diviene pertanto non soltanto auspicabile...., ma obbligatoria per garantire lo stesso funzionamento ottimale degli istituti esistenti e soprattutto per il loro futuro sviluppo”. Alla luce di tali affermazioni si parlò, criticamente, di “tentativo concordatario”, di “miniconcordato”²¹, di “concordati impropri”²². In realtà, come noto, non si giunse a nessun accordo. Non solo perché le parti avevano comunque posizioni sostanzialmente divergenti su punti considerati non negoziabili (famiglia, educazione, servizi sociali)²³; non solo perché i documenti redatti dalle parti in dialogo, come queste stesse specificarono, avevano valore essenzialmente politico (da parte della Regione) e pastorale (da parte dei Vescovi); ma soprattutto perché, come si evidenziò allora in dottrina, “un eventuale *accordo* che intercorresse tra conferenza regionale e autorità della Regione non avrebbe, di per sé, rilevanza giuridica, in quanto, mancando le deliberazioni della conferenza [episcopale italiana] di obbligatorietà, sarebbe privo di valore sul piano formale”²⁴.

Allo stato del diritto (canonico e concordatario) allora vigente le conferenze episcopali regionali non erano legittime a stipulare accordi giuridicamente vincolanti con l'autorità civile (ferma restando l'importanza *lato sensu* politica di eventuali accordi regionali)²⁵. Tanto

²⁰ Lettera del Presidente della Regione Emilia-Romagna Guido Fanti del 31 luglio 1973, in *Città e Regione* 1976/6, p. 181-182.

²¹ **G. DE ROSA**, *La Chiesa nella Regione “comunista” dell'Emilia-Romagna*, in *La Civiltà cattolica* 125 (1974), II, p. 175-185. Sulla vicenda, cfr. anche **G. FELICIANI**, *Conferenze episcopali regionali e Regioni*, in *Città e Regione* 1976/6, p. 73.

²² **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Vescovi e Regione in Emilia-Romagna*, in *Città e Regione* 1976/6, p. 176.

²³ Così, il documento inviato in data 5 marzo 1976 al Presidente Fanti dal Gruppo incaricato dai Vescovi dell'Emilia Romagna per i rapporti con la Regione in materia di assistenza, in *Città e Regione* 1976/6, p. 202-205.

²⁴ **G. FELICIANI**, *Conferenze episcopali regionali* cit., p. 74.

²⁵ Le stesse Regioni ecclesiastiche non erano peraltro dotate di personalità giuridica canonica (e non lo sarebbero state sino al 1994: Decr. Congregazione per i Vescovi del 4 novembre 1994, in *AAS* 87 [1995], p. 369-391). Le Regioni ecclesiastiche hanno ottenuto personalità giuridica di diritto civile nell'ordinamento italiano con decreti ministeriali del 16 febbraio 1996 (G.U., serie gen., n. 53 del 4 marzo 1996, p. 20-21).



che, in un documento già citato²⁶, da parte ecclesiale si giunse a prospettare che interlocutori privilegiati a livello locale, anche nell'ottica di possibili convenzioni, erano le "varie espressioni della società stessa (comunità, associazioni, movimenti, gruppi, ecc.)", che, "attraverso le specifiche rappresentanze", avrebbero potuto affrontare "i problemi concreti relativi a particolari materie che hanno qualche connessione con la vita della comunità cristiana". Ossia, detto altrimenti, mancando un'istanza gerarchica competente a redigere un accordo, in base ai postulati del principio di sussidiarietà eventuali convenzioni si sarebbero potute direttamente stipulare tra le autorità regionali e le varie realtà espressione della società, quali enti "di governo" maggiormente vicini ai soggetti interessati²⁷.

Modificatosi il quadro istituzionale italiano, e legittimate la conferenze episcopali regionali ad assumere decisioni giuridicamente vincolanti che approvino eventuali accordi o intese con le Regioni civili (previa *recognitio* della Santa Sede ai sensi del can. 455, § 2)²⁸, è comunque sempre un interesse sociale e pubblico, quello religioso, che giustifica ora l'agire convenzionale delle Regioni e delle organizzazioni religiose a livello locale. Si tratta allora di comprendere quali possono essere, e quali effettivamente sono, gli ambiti negoziali, le materie possibile oggetto di intesa. Forse, come abbiamo già anticipato, non è coerente con lo spirito della riforma costituzionale in senso federalista e sussidiario redigere un elenco *a priori* di materie di interesse

²⁶ Documento inviato in data 5 marzo 1976 al Presidente Fanti.

²⁷ È interessante notare che, assai recentemente, è stato approvato dalla Regione Toscana (Deliberazione Giunta regionale del 22 marzo 2010, n. 368, B.U.R. 31 marzo 2010, n. 13) uno schema di Protocollo d'intesa tra Regione Toscana e Toscana Impegno Comune (ente, quest'ultimo, costituito nel 2007 e che raccoglie le maggiori organizzazioni del mondo cattolico toscano, che hanno convenuto così di dotarsi, in sintonia con la presidenza della Conferenza episcopale toscana, di uno strumento stabile di collaborazione). Pertanto, per realizzare e assicurare una coerenza fra le politiche regionali volte alla definizione del sistema di sussidiarietà orizzontale e le politiche europee, favorendo convergenze d'intenti fra le politiche sociali dell'Unione Europea, quelle della Regione Toscana e il sistema regionale del terzo settore, la Regione stessa assume come interlocutore stabile per il settore educativo, no profit, volontariato ecc. non tanto in modo diretto la Conferenza episcopale regionale, quanto piuttosto i soggetti sociali espressione di una società civile anche religiosamente qualificata, e che comunque si trovano in sintonia con la presidenza della Conferenza stessa.

²⁸ Cfr. **G. FELICIANI**, *Le intese regionali b) Profili canonistici*, in *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, a cura di M. Madonna, Marcanum Press, Venezia, 2007, p. 137-149; **J. I. ARRIETA**, *Le articolazioni delle istituzioni della Chiesa e i rapporti con le istituzioni politiche*, in *Ius Ecclesiae* 20 (2008), p. 21-25.



“ecclesiastico”; quanto piuttosto conviene muovere dalla prassi, per comprendere quali siano gli ambiti che *–in re–* hanno formato oggetto di accordo, nel quadro delle attribuzioni conferite dall’art. 117 alle Regioni, ma anche al di là di queste, o negli “interstizi” creati da criteri talora (volutamente?) generici, e quindi non univocamente interpretabili²⁹.

5 - Autonomia delle confessioni e forme di legittimazione alla stipula di intese in materia di beni culturali e di assistenza spirituale

La maggior parte delle intese, è noto, riguardano il settore dell’assistenza spirituale in ambito sanitario e il settore dei beni culturali. Il che pare logico. Innanzitutto, perché si tratta di materie che la nostra tradizione costituzionale e legislativa ordinaria alloca all’ambito regionale. Esplicito al riguardo l’art. 117 Cost. che, pur riconoscendo la competenza esclusiva dello Stato per la tutela dei beni culturali, afferma invece essere di competenza concorrente la valorizzazione dei beni culturali stessi. Non diversamente, la sanità, già ampiamente “regionalizzata” (basti solo pensare ai d.lgs. n. 502 del 1992³⁰ e n. 229 del 1999³¹), costituisce tradizionale materia di legislazione concorrente fra Stato e Regione, e i limiti di un intervento statale legittimato a definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (tra cui rientra quello alla salute), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, § 2, lett. *m* Cost.), nel nuovo contesto costituzionale devono essere valutati quale eccezione alla regola di un pieno “dominio legislativo della Regione”³².

Ma in realtà, gli accordi su tali materie (beni culturali e assistenza spirituale) sono altresì una diretta previsione e attuazione di quanto stabilito nel Concordato del 1984, che prevede agli art. 11 e 12 la stipula di intese fra autorità italiane e competenti autorità religiose per,

²⁹ Cfr. **L. ANTONINI**, *Commento all’art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, UTET, Torino, 2006, p. 2227 e ss.

³⁰ D. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502: “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”.

³¹ D. lgs. 19 giugno 1999, n. 229: “Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell’articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419”.

³² **A. MATTIONI**, *Salute e assistenza. Rapporti tra livelli di governo dopo la recente revisione costituzionale*, in G. Di Gaspare, R. Balduzzi (a cura di) *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 51. Si veda altresì **V. TURCHI**, *Le ultime intese regionali in materia di assistenza religiosa cattolica nelle strutture sanitarie*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2005/2, p. 426 e ss.



rispettivamente, l'assistenza spirituale nelle strutture "obbliganti", e la salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale di proprietà ecclesiastica. Dove è evidente che i soggetti competenti non sono solo quelli apicali, ma, appunto, quelli genericamente "competenti", tra cui quelli locali e, specificamente, quelli regionali.

La prassi al riguardo (per guardare al passato) è eloquente. Già la legge 23 dicembre 1978 n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, aveva stabilito all'art. 38 che presso le strutture di ricovero del servizio sanitario nazionale fosse assicurata l'assistenza religiosa nel rispetto della volontà e della libertà di coscienza del cittadino, e che a tal fine l'Unità sanitaria locale avrebbe dovuto provvedere per l'ordinamento del servizio di assistenza religiosa cattolica d'intesa con gli ordinari diocesani competenti per territorio. O, per venire all'ambito dei beni culturali, ricordiamo come già dagli anni settanta del secolo scorso il Presidente della Conferenza Episcopale della Sicilia auspicasse che tutte le questioni riguardanti i beni culturali ecclesiastici fossero "trattate dai competenti organi regionali d'intesa con una Commissione regionale ecclesiastica nominata dalla Conferenze episcopale"; oppure fosse "previsto l'inserimento negli Organi collegiali regionali di alcuni rappresentanti ed esperti, designati dalla Conferenza episcopale, per ciascuno dei tipi dei beni culturali ecclesiastici"³³.

In continuità con il passato, l'esperienza successiva all'Accordo del 1984 evidenzia che le autorità competenti ai sensi degli art. 11 e 12 della l. 121 del 1985 sono (anche) quelle regionali (ecclesiali e amministrative). Così, ad es., l'intesa programmatica sui beni culturali fra la Regione Campania e la Conferenza episcopale campana del 13 maggio 2002, nelle premesse, fa esplicito riferimento all'art. 12 dell'accordo del 18 febbraio come norma che legittima le autorità "locali" a contrarre e stipulare un'intesa.

Non diversamente, le premesse dell'intesa sui beni culturali del 24 gennaio 2005 fra la Regione Toscana e la Conferenza episcopale toscana pongono, quale norma di riferimento, sempre l'art. 12 della legge 121 del 1985. Se Regione e Conferenza Episcopale regionale sono legittimate a concludere un accordo, è perché queste due istituzioni sono (tra) gli organi competenti cui l'Accordo del 18 febbraio 1984 rinvia ai fini di determinare l'armonizzazione della legislazione italiana con le esigenze di carattere religioso attraverso apposite intese.

³³ Lettera inviata dal card. Pappalardo ai presidenti della Regione e dell'Assemblea regionale siciliana, in *Arte cristiana* 66 (1978), p. 162. Su questo e analoghi interventi di altre conferenze regionali, si veda **G. FELICIANI**, *Normativa della Conferenza Episcopale Italiana e beni culturali di interesse religioso*, in (a cura del Medesimo) *Beni culturali di interesse religioso*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 133-134.



Abbiamo poi convenzioni in cui la legittimazione degli organi locali è invece ritenuta non di diretta derivazione concordataria, ma per via interposta: una sorta di sistema a “matrioska”, per cui l’Accordo del 1984 rinvia a un successivo accordo nazionale “apicale”, e questo a sua volta rinvia a una successiva convenzione “locale”, alla cui stipula risultano legittimati, appunto, gli agenti locali.

Così, l’intesa sui beni culturali del 1997 tra Regione Sicilia e Regione ecclesiastica Sicilia non rinvia direttamente all’art. 12 dell’Accordo di Villa Madama quale norma “legittimante”, ma all’art. 8 dell’allora vigente intesa del 13 settembre 1996 tra il Ministro dei Beni culturali e il Presidente della CEI relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti ecclesiastici³⁴, al cui art. 8 si concordava che le disposizioni in essa stabilite potevano costituire base di riferimento per intese stipulate, nell’esercizio delle rispettive competenze, tra le Regioni e gli enti autonomi territoriali, e gli enti ecclesiastici.

Una legittimazione a negoziare che, tra l’altro, è stata ora formalmente prevista in via generale dalla nuova intesa sui beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti ecclesiastici del 26 gennaio 2005, e resa esecutiva nel nostro ordinamento con d.p.r. 4 febbraio 2005 n. 78.

Quest’ultimo accordo ha invero determinato quali siano gli organi chiamati a collaborare: in sede centrale, il Ministro per i beni e le attività culturali o, secondo le rispettive competenze, i capi dei dipartimenti o i direttori generali del dicastero da lui designati, da una parte, e il Presidente della CEI o persone da lui delegate, dall’altra; in sede regionale i direttori regionali e i Presidenti delle Conferenze episcopali regionali o le persone eventualmente delegate dai Presidenti stessi; in sede locale, i Soprintendenti e i vescovi diocesani o le persone delegate dai vescovi (art. 1, § 1). Rispetto alla precedente intesa del 13 settembre 1996, che prevedeva (art. 1) solo il livello centrale e quello (genericamente) locale, appare evidente l’inserimento di un ulteriore e intermedio piano di competenze, quello regionale, con un esplicito riferimento alle conferenze episcopali regionali quali soggetti legittimati ad attuare le forme di collaborazione previste dell’intesa. Un piano, quello regionale, peraltro valorizzato da un ulteriore punto

³⁴ Si ricordi peraltro che il Codice dei beni culturali in vigore dal 1° maggio 2004 (d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 41) determina altresì (art. 9) che per i beni culturali di interesse religioso, appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero per i beni e le attività culturali e, per quanto di competenza, le Regioni provvedono, con riferimento alle esigenze di culto, d’acordo con le rispettive autorità.



dell'accordo. Infatti, ai sensi dell'art. 8 "le presenti disposizioni costituiscono indirizzi per le eventuali intese stipulate tra le regioni o le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti ecclesiastici". Tale formulazione, che sostituisce la precedente e maggiormente ampia presente nell'Intesa del 1996 (art. 8)³⁵, finisce col limitare l'esercizio della stipula di tali accordi, di fatto, al solo livello regionale (e in tale senso va altresì inteso il rinvio fatto dall'art. 8 alle "autorizzazioni richieste dalla normativa canonica"). Infatti, i deliberati di una conferenza episcopale regionale, al pari di tutte le decisioni di natura normativa assunte da assemblee di vescovi di ambito locale, sono giuridicamente efficaci nei territori delle diocesi ricomprese nella regione solo se abbiano ottenuto la necessaria *recognitio* della Sede Apostolica secondo il can. 455, § 2)³⁶.

Il sistema che abbiamo definito "a matrioska" si manifesta anche in ambiti di competenza e di governo differenti: così, se non vi è accordo nazionale, l'accordo regionale può essere la base per quelli sub regionali. È significativo al riguardo il 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 (Deliberazione della Giunta regionale 24 novembre 2009, n. 3583). In mancanza di un'intesa "nazionale" sull'assistenza spirituale nelle strutture sanitarie, non è raro che le Regioni (nell'ambito di una loro specifica competenza) stipulino un'intesa in materia con le circoscrizioni ecclesiastiche pertinenti³⁷.

³⁵ "Le eventuali intese stipulate... tra le regioni e gli altri enti territoriali e gli enti ecclesiastici". Sulla nuova norma, e il suo rapporto con la precedente "versione", si vedano **I. BOLGIANI**, *Nuove dinamiche di relazione* cit., p. 35-37; **A. ROCCELLA**, *Le intese regionali a) Profili pubblicistici*, in *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia* cit., p. 126-127.

³⁶ **A.G. 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 e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2005/2, p. 387-398.

³⁷ 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 Regionale, 22 luglio 1998; Schema di intesa tra l'Assessorato Regionale della Sanità e la Conferenza Episcopale Siciliana sull'assistenza religiosa, 30 aprile 2001; 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



Nell'ipotesi qui in esame, data anche la non corrispondenza fra regione amministrativa e regione ecclesiastica (essendo quest'ultima più ampia)³⁸, l'intesa è stata stipulata fra regione e diocesi della provincia ecclesiastica veneta, ossia le singole diocesi rientranti nella regione Veneto, rappresentate dal Metropolita, card. Angelo Scola, il quale ha agito come Patriarca di Venezia per la sua diocesi, e in virtù di delega "ad signa" conferita da tutti e singoli i Vescovi delle Diocesi suffraganee (pertanto, sia detto per inciso, la volontà in questa ipotesi non è riferita a un unico soggetto collegiale, ma si è instaurato un rapporto meramente rappresentativo fra soggetti, tale per cui si dà vita ad una sorta di sdoppiamento fra l'attività giuridica, la *voluntas*, imputata all'agente, e gli effetti della stessa, imputata ai singoli soggetti interessati³⁹).

Ebbene, ai sensi dell'art. 5 della Convenzione, l'Ente gestore⁴⁰ e l'Ordinario diocesano possono provvedere mediante apposite

Sanitarie, 7 dicembre 2001; 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 (R.S.A.) 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.

³⁸ Per le Regioni ecclesiastiche il cui territorio non coincide con quella civile, la Congregazione per i Vescovi, con Lettera circolare del 26 maggio 2008, ha in realtà stabilito che "se nella Regione ecclesiastica che stipula l'intesa vi fossero parti del territorio di una diocesi la cui sede si trovi in una Regione civile diversa, il Presidente della Conferenza Episcopale Regionale dovrà chiedere il previo parere (non più il consenso come era stato precedentemente comunicato) al Vescovo interessato, affinché l'accordo abbia efficacia nel territorio soggetto alla sua giurisdizione" (sul punto, cfr. **I. BOLGIANI**, *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica* cit., p. 41-47). Nel caso del Veneto si è seguita una diversa prassi, che tra l'altro permette di ottenere l'immediata vincolatività giuridica della convenzione senza che sia necessaria la *recognitio* della Santa Sede.

³⁹ Rinviamo, per maggiori approfondimenti, ai nostri *Collegialità, unanimità e "potestas". Contributo per uno studio sulle conferenze episcopali alla luce del m.p. "Apostolos Suos"*, in *Ius Ecclesiae* 11 (1999), p. 493-509; e *Fondazione della volontà collegiale, principio democratico e verità nel diritto della Chiesa*, in *Repraesentatio. Sinodalità ecclesiale e integrazione politica*, a cura di A. Longhitano, Giunti, Firenze, 2007, p. 155-168.

⁴⁰ Ossia, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo, le Unità Locali Socio Sanitarie, le Aziende Ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura carattere privatistico e, in generale, tutte le altre strutture sanitarie e socio sanitarie pubbliche e private accreditate, nonché le



convenzioni alla disciplina del servizio di assistenza religiosa, sulla base e nel rispetto degli indirizzi e delle direttive contenuti nel Protocollo d'Intesa, nonché nel rispetto delle norme regionali in materia di spesa per il personale di cui all'art. 37 della Legge Regionale n. 2 del 2007 e relative delibere di attuazione.

Una prospettiva che invero ritrovavamo già in altri protocolli, come lo Schema di intesa tra l'Assessorato Regionale della Sanità in Sicilia e la Conferenza Episcopale Siciliana sull'assistenza religiosa del 30 aprile 2001 che, come si afferma esplicitamente nel preambolo, individua "una serie di indirizzi e direttive a carattere generale per la disciplina del servizio cui dovranno attenersi le aziende UU.SS.LL e le Aziende ospedaliere in sede di stipula degli accordi per il culto cattolico"⁴¹.

strutture pubbliche e private accreditate dedicate all'erogazione di servizi alla persona, anche di carattere assistenziale).

⁴¹ Lo schema era a sua volta postulato dal punto 3.4.1 del Piano sanitario regionale 2000/2002 (D.P.R.S. 11 maggio 2000, GURS, P. I, n. 26 del 2 giugno 2000), che sul punto è stato confermato dall'atto di indirizzo per la politica sanitaria del triennio 2007-2009. In esso si prevede che, "ai sensi dell'art. 38 della legge 23 dicembre 1978, n. 823 e dell'art. 11 della legge regionale 30 gennaio 1991, n. 7, in ogni Azienda unità sanitaria locale e in ogni Azienda ospedaliera è istituito un servizio d'assistenza religiosa dotato d'autonomia confacente alla peculiarità della sua funzione, disciplinata dalle intese stipulate in conformità alle norme concordatarie e statali vigenti in materia.

Il personale di assistenza religiosa ha il compito di assicurare presso i presidi di ricovero sanitari e sociosanitari del Servizio sanitario regionale, nel rispetto della volontà e libertà di coscienza dei cittadini, l'esercizio della libertà religiosa e l'adempimento delle pratiche di culto nonché il soddisfacimento delle esigenze spirituali proprie delle diverse confessioni in conformità ai rispettivi ordinamenti.

L'organizzazione del servizio e le condizioni e le modalità di svolgimento sono stabilite mediante apposite intese di cui all'art. 38 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Le intese locali tra le Aziende sanitarie e le Autorità religiose competenti per territorio saranno conformi per i singoli culti allo schema d'intesa approvato dal Presidente della Regione previa delibera della Giunta di Governo su proposta dell'Assessore regionale per la sanità sulla base degli accordi con le Autorità religiose regionali.

Gli schemi tipo d'intesa dovranno prevedere:

- a) i parametri per la determinazione del numero di assistenti religiosi da impiegare nel servizio, in relazione al numero e alla dimensione dei presidi di ricovero esistenti in ciascuna Azienda e per i culti non cattolici anche al numero degli aderenti;
- b) la regolamentazione degli aspetti di cui risulti necessario assicurare una disciplina uniforme in tutte le aziende sanitarie;
- c) le modalità di risoluzione di eventuali controversie relative all'interpretazione ed all'applicazione delle intese nonché le modalità di svolgimento e gli effetti reciproci nei rispettivi ordinamenti in ordine agli assistenti religiosi;
- d) la facoltà di stipulare convenzioni concernenti congiuntamente più presidi di ricovero nel caso in cui non si raggiungano i parametri minimi di cui alla lettera a)".



Posta cioè una norma quadro generale, le sue disposizioni possono essere localmente applicate in via convenzionale, mediante la stipula di un accordo ulteriore tra autorità “locali” che trova la sua legittimazione e la sua matrice in quello principale.

6 - Le “nuove” materie di accordo a livello regionale. Il protagonismo sussidiario della società civile

Accanto a questi due ambiti “tradizionali” (assistenza spirituale in sanità, e valorizzazione dei beni culturali) sta avendo un certo sviluppo la normativa concordata a livello regionale sugli oratori. Così, il 10 settembre 2009 è stata sottoscritta un'intesa tra la Regione Liguria e la Conferenza Episcopale Ligure per la valorizzazione delle attività di oratori ed enti simili, sostitutiva di quella analoga stipulata il 28 settembre 2004⁴². L'intesa del 2009 richiama la legge regionale 9 aprile 2009, n. 6 “Promozione delle politiche per i minori e i giovani”, e in particolare il capo II “Valorizzazione e funzione degli oratori”, ai sensi del quale la Regione, nell'ambito delle finalità indicate dalla legge 1 agosto 2003 n. 206⁴³, riconosce il ruolo educativo, formativo, aggregativo e sociale svolto nella comunità locale attraverso le attività di oratorio e simili da parrocchie, istituti religiosi cattolici, oratori appartenenti a specifiche associazioni nazionali e soggetti appartenenti ad altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa ai sensi dell'articolo 8, § 3 della Costituzione (tra l'altro, è sempre la citata legge regionale n. 6/2009 che, all'art. 47, prevede la sottoscrizione di appositi protocolli d'intesa di durata triennale con la Regione Ecclesiastica Ligure in rappresentanza della Chiesa Cattolica, e con i singoli Enti di culto con i quali lo Stato ha stipulato un'intesa ai sensi dell'articolo 8, § 3 della Costituzione, ai fini della valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta attraverso le attività di oratorio).

In termini non dissimili si esprime il Protocollo di intesa del 26 maggio 2009 sulla “Valorizzazione della funzione socio-educativa degli oratori e degli enti religiosi che svolgono funzioni simili, ai sensi della L.R. n. 31 del 5 novembre 2008” stipulato fra la Regione Marche e la Regione ecclesiastica Marche⁴⁴.

⁴² http://www.olir.it/ricerca/getdocumentopdf.php?Form_object_id=5135.

⁴³ Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo.

⁴⁴ A livello infraregionale, il 19 novembre 2009 è stato stipulato un Protocollo di intesa tra la Provincia di Macerata e la Fondazione di culto e di religione Vaticano II della Diocesi di Macerata,Tolentino, Recanati, Cingoli, Treia finalizzato alla



Il che significa che gli accordi “locali”, muovendosi e spostandosi da materie classiche poste sui labili confini tra ordine temporale e ordine spirituale (i beni culturali), hanno sempre più ad oggetto bisogni sociali forti (oltre a quello dell’assistenza spirituale nelle strutture sanitarie) contribuendo a un ulteriore sviluppo della società civile. Sviluppo della soggettività della società civile che già si rinviene nella legge 8 novembre 2000, n. 328 che ha fissato i principi per la programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

L’art. 1, § 4, di tale legge stabilisce, infatti, che “gli enti locali, le regioni, lo Stato, nell’ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose”. Al successivo comma 5, prevede che “alla gestione e offerta di servizi provvedono soggetti pubblici, nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi”, i soggetti privati indicati al comma precedente. Da questo nuovo ordinamento dipende non solo la capacità giuridica riconosciuta a soggetti diversi dallo Stato di realizzare servizi di natura pubblica, ma anche l’ulteriore legittimazione a prendere parte alla programmazione dei servizi pubblici⁴⁵.

realizzazione di attività sociali, formative, culturali e ricreative degli oratori. L’accordo, preceduto dalla delibera di giunta n. 468 del 9 novembre 2009, prevede un impegno finanziario a favore della Fondazione Vaticano II da parte della Provincia di Macerata – in linea con la Legge 206/03 e la L.R. n. 31/08 – da destinare ad attività educative e formative; di socializzazione, ricreative, sportive e culturali; alla dotazione e potenziamento degli oratori ivi incluse le attrezzature ludico-sportive; ed infine al collegamento in rete degli oratori mediante strumentazioni, supporti e tecnologie informatiche.

⁴⁵ Si veda al riguardo l’art. 3 della L.R. lombarda 12 marzo 2008, n. 3, ai sensi del quale, “nel quadro dei principi della presente legge e in particolare secondo il principio di sussidiarietà, concorrono alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie, secondo gli indirizzi definiti dalla Regione:

a) i comuni, singoli ed associati, le province, le comunità montane e gli altri enti territoriali, le aziende sanitarie locali (ASL), le aziende di servizi alla persona (ASP) e gli altri soggetti di diritto pubblico;

b) le persone fisiche, le famiglie e i gruppi informali di reciproco aiuto e solidarietà;

c) i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale e sociosanitario;

d) gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale e sociosanitario”.



Superando l'impostazione statalista della scuola tedesca del diritto pubblico, anche alla luce della giurisprudenza comunitaria si deve ormai affermare che un servizio pubblico può essere svolto da organismi o da singoli non appartenenti alla P.A.⁴⁶, in quanto il servizio può assumere rilevanza pubblicistica senza che vi sia un nesso necessario e diretto con lo Stato apparato o con gli altri soggetti componenti la Repubblica e con le loro estrinsecazioni autoritarie. In tal modo la funzione pubblica è svincolata da una qualifica soggettiva, divenendo di rilevanza pubblica non solo ciò che promana da un soggetto pubblico *stricto sensu*, ma anche quanto concorre al bene della società⁴⁷.

Significativo al riguardo è l'accordo per l'assistenza ai sacerdoti anziani tra la Regione Marche e la Regione Ecclesiastica Marche del 1 settembre 2009⁴⁸. Mediante tale accordo si è convenuto di dare attivazione ad un Progetto Sperimentale denominato "Assistenza ai sacerdoti anziani", e di prevedere che il Progetto Sperimentale, muovendosi nell'ambito della programmazione regionale per l'assistenza agli anziani e particolarmente di quelli non autosufficienti, tenga conto della specificità della situazione dei sacerdoti anziani, privilegiando la permanenza del soggetto nel proprio ambiente di vita.

Ai sensi del secondo comma del medesimo articolo è peraltro garantita la libertà per i soggetti di cui al comma 1, lettere b), c) e d) di svolgere attività sociali ed assistenziali, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge e secondo la normativa vigente, indipendentemente dal loro inserimento nella rete delle unità di offerta sociali.

⁴⁶ Vedi sul punto **F. DE LEONARDIS**, *Soggettività privata e azione amministrativa. Cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli dell'amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 321-348.

⁴⁷ Identifica invece, in maniera riduttiva, l'interesse generale di cui all'art. 118 Cost. con le attività "espressamente considerate come pubbliche dall'ordinamento, o perché programmate o perché riconosciute rilevanti e oggetto di intervento diretto da parte della pubblica amministrazione", **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 213-214. Ma in questo modo il rapporto fra dato sociale fondante l'ordinamento, e ordinamento stesso fondato, si spezza, e l'ordinamento altro non appare che un ambito riservato al solo Stato, incomunicabile con la società reale. In tale prospettiva, la sussidiarietà non è più principio attivo e dinamico costruttivo, ma mera supplenza da parte di un altro soggetto (privato) a funzioni che spetterebbero, in principio, allo Stato, e che questi non esercita per mera convenienza economica: "La sussidiarietà trasferisce eventualmente solo l'esercizio della competenza alle formazioni sociali religiose in base al criterio di maggiore efficienza" (p. 212). È chiaro che, così interpretato, il principio di sussidiarietà da valore sociale diventa null'altro che una possibilità per sanare i *deficit* statali o, addirittura, un pericolo per lo Stato sociale.

⁴⁸ http://www.olir.it/ricerca/getdocumentopdf.php?Form_object_id=5151.



Anche tramite un sistema di accreditamento per l'assistenza dei sacerdoti anziani curati direttamente dagli enti religiosi, gli enti pubblici agevolano l'assolvimento dei compiti delle comunità minori, secondo la natura e le necessità di queste. Le strutture pubbliche regionali cooperano così con quelle sociali (come le comunità ecclesiali) e le promuovono nel perseguire determinate finalità ritenute comuni, in base a un principio di sussidiarietà orizzontale.

Allo stesso tempo, nell'accordo si evidenzia che deve operare un principio complementare a quello di sussidiarietà, ossia il principio di solidarietà definito, nel nuovo testo dell'art. 119 Cost., di solidarietà sociale, in virtù del quale l'autorità politica deve garantire che le iniziative degli agenti sociali siano rivolte al bene della società nel suo insieme⁴⁹. L'una e l'altra azione convergono verso un identico effetto, la valorizzazione e la garanzia della posizione del sacerdote anziano o malato e, più in generale, della persona umana bisognosa.

7 - Conclusioni. Rilievo pubblico dei soggetti sociali religiosi, nuove forme pattizie decentralizzate e principio di sussidiarietà

Rilevavamo sopra, in linea con attenta dottrina⁵⁰, che vi è una legittimazione regionale a emanare leggi o stipulare accordi con le confessioni se vi è la necessità di soddisfare specifici profili di interesse religioso connessi con le esigenze della realtà sociale territoriale rappresentata. Abbiamo visto, in particolare, che l'azione delle confessioni religiose, anche a livello locale, propone una "rinnovata lettura della dinamica relazionale fra Repubblica e confessioni religiose, compatibile con una loro definizione come formazioni sociali private che partecipano, insieme ad altre e a pari titolo, alla vita della comunità civile nella logica della sussidiarietà"⁵¹. Questo significa che la competenza regionale, e la conseguente legittimazione delle Regioni a stipulare accordi, protocolli, intese con le confessioni religiose, vanno individuate, piuttosto che sulla base dei soli parametri dell'art. 117

⁴⁹ L'accordo prevede invero la costituzione di un comitato regionale di indirizzo e coordinamento della sperimentazione, formato da rappresentanti della regione Marche, nelle figure del Dirigente del Servizio Politiche Sociale o suo delegato e del dirigente del Servizio Salute o suo delegato, dal Direttore Generale dell'INRCA (Istituto nazionale riposo e cura anziani) o suo delegato, dal Direttore Generale dell'ASUR (Azienda sanitaria unica regionale delle Marche) o suo delegato, e da tre delegati per conto della Regione Ecclesiastica Marche.

⁵⁰ D. MILANI, *La tutela degli interessi religiosi* cit., p. 229.

⁵¹ P. CONSORTI, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose* cit., p. 35.



Cost., sul fondamento del combinato disposto di questo articolo con l'art. 118⁵². Svincolandosi dai parametri di una statica "actio finium regundorum", ci si immette nella prospettiva dinamica della ricerca e determinazione, innanzitutto, del soggetto che più efficacemente può svolgere una determinata funzione, che più efficacemente può rappresentare e soddisfare gli interessi delle comunità interessate; e poi, individuato il *quis*, delle caratteristiche che presentano le attività poste in essere da questi soggetti, tali da andare a beneficio della comunità di riferimento e di essere quindi utilizzabili da parte dell'intera collettività.

L'art. 4, L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, nel riformulare l'art. 118 della Costituzione, ha invero attribuito (§ 3) alle Regioni una sorta di competenza concorrente secondaria su materie sensibili quali immigrazione, ordine pubblico, sicurezza e tutela dei beni culturali⁵³; ma, soprattutto, ha riconosciuto (§ 1) alle persone singole o associate, sulla base del principio di sussidiarietà, il *munus* di individuare i fini di interesse generale, e di determinarsi, secondo una propria autonomia giuridica, anche normativa, allo svolgimento di attività destinate alla realizzazione di fini di rilievo oggettivamente pubblico⁵⁴. Il concetto stesso di pubblico – come evidenziavamo sopra – non si manifesta così limitato allo Stato persona né allo Stato amministrazione ma, collegandosi con quello che si definisce lo Stato comunità, esalta giuridicamente il dovere di agire nell'interesse della collettività con esiti di inderogabilità che trovano un loro specifico riscontro anche nell'art. 2

⁵² È esplicita al riguardo la legge statutaria lombarda del 30 agosto 2008, ai sensi del cui art. 3, rubricato *Sussidiarietà*, la Regione non solo si impegna a riconoscere e promuovere il ruolo delle autonomie locali e funzionali e a ispirare la sua azione legislativa e amministrativa al principio di sussidiarietà; ma (§ 2), "in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, riconosce e favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, delle famiglie, delle formazioni e delle istituzioni sociali, delle associazioni e degli enti civili e religiosi, garantendo il loro apporto nella programmazione e nella realizzazione dei diversi interventi e servizi pubblici, con le modalità stabilite dalla legge regionale". Ossia, in definitiva, la Regione pone a fondamento della propria attività di governo il principio della leale collaborazione con lo Stato, con gli enti locali e con le autonomie funzionali e sociali.

⁵³ Si veda **P. CONORTI**, *Diritto e religione* cit., p. 172-173.

⁵⁴ Era al riguardo evidente già l'art. 3, § 5, Testo Unico Enti Locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), a norma del quale "I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali". Pertanto, nel momento dell'iniziativa dei cittadini le pubbliche autorità non possono che favorire e rispettare tale libertà (art. 118, ult. comma Cost.), mentre successivamente, quando le attività hanno assunto forma e contenuto, esse possono eventualmente riconoscerne la pubblica utilità: cfr. **G. RAZZANO**, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giur. It.* 156 (2004), 718-722.



Cost.⁵⁵. La società civile, nei soggetti legittimati, è dunque chiamata a identificare, tutelare, promuovere ed attuare con autonomia normativa il bene comune, e quindi a porre tutte le condizioni per il pieno sviluppo della persona umana⁵⁶.

Superandosi la concezione di cittadinanza partecipativa che si trova a base dell'ora abrogata legge 142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali) e della legge 241 sempre del 1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), si apre la prospettiva di una nuova cittadinanza societaria, che ha il suo riferimento in "sfere relazionali che sono private nella loro gestione mentre agiscono –in maniera pubblicamente rendicontabile- in funzione di uno scopo sociale di solidarietà, quindi non per interessi strumentali propri o altrui"⁵⁷.

⁵⁵ Così, **F. DE LEONARDIS**, *Soggettività privata e azione amministrativa* cit., p. 346-347. Cfr. altresì la dottrina ivi cit.

⁵⁶ Sul rischio di una interpretazione minimalista del principio di sussidiarietà, quale mero elemento razionalizzatore dell'allocazione delle funzioni amministrative, cfr., criticamente, **Q. CAMERLENGO**, *Commento all'art. 118 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione* cit., vol. III, p. 2350-2355 in partic.; e **A. D'ATENA**, *Sussidiarietà orizzontale e affidamento « in house »*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2008, p. 5009 e ss. Si vedano altresì **L. ANTONINI**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze* 59 (2000), p. 99-115; **T. E. FROSINI**, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 14 (2000), p. 15-35.

⁵⁷ **P. DONATI**, *La cittadinanza societaria*, 2^a ed., Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 300. In linea con questa dottrina sociologica, il già richiamato parere 1440/2003 del Consiglio di Stato afferma che "il riconoscimento della coerenza all'interesse generale degli interventi della comunità di base non costituisce anche il titolo per la qualificazione del fenomeno comunitario e della sua ricezione nell'ordinamento generale, posto che, in quest'ultimo, il riconoscimento opera in virtù della primaria forma di espressione della soggettività a livello singolo o associativo qui definita come *cittadinanza societaria*. Si tratta, in definitiva, di rideterminare le metodiche della democrazia non solo con riferimento ai poteri dei singoli nell'ordinamento generale (diritti soggettivi pubblici e situazioni giuridiche collegate), ma anche con riguardo alle forme di estrinsecazione della personalità sociale nel proprio contesto di base in ragione della consapevolezza democratica e della volontà sempre più decisa delle singole comunità di base di regolare al proprio interno scelte di interesse generale".

Il Consiglio di Stato opera in tal modo una ripartizione fra ordinamento generale e ordinamenti di base, precisando che in questi ultimi "lo sviluppo delle relazioni e la scelta dei mezzi per il conseguimento di un fine giusto e adeguato è rimessa alla capacità delle organizzazioni societarie (in quanto munite della relativa cittadinanza) di interpretare e gestire i bisogni della collettività di riferimento".

Una tale concezione della cittadinanza societaria e del principio di sussidiarietà orizzontale conduce pertanto verso un piano *de iure condendo* e verso una ridefinizione della stessa nozione di democrazia, secondo una sorta di "rivoluzione" in cui è non tanto lo Stato, quanto la società civile il centro attorno a cui è chiamato a gravitare l'intero ordinamento giuridico.



Il diritto, assumendo secondo la loro forma, attraverso la negoziazione, quei peculiari interessi sociali che sono le aspettative religiose; rispettando la pluralità dei modi di essere della società, diviene allora un atto ordinativo che si fonda nella stessa realtà sociale, e che non si impone ad essa quasi fosse un atto di mera forza⁵⁸. E sono in tal modo garantiti quei valori che sono l'autonomia delle confessioni quale soggetto sociale con un proprio ordinamento, e la persona che aderisce a tali confessioni, che si trova a vivere non secondo una norma impostagli dall'esterno, ma secondo una legge che indirizza la stessa libera volontà a rispettare sul piano esistenziale le esigenze specifiche della sua struttura ontologica⁵⁹.

⁵⁸ Il diritto “non è semplicemente decisione, potestà di porre la legge (legicentrismo), comando garantito da sanzione, imposizione (giuspositivismo); è atto ordinato dove *ordinatio* implica la capacità di interpretare la realtà, rispettandone la pluralità, attraverso la ragione (giuridica). La decisione non nasce “sul nulla”, bensì da un ragionamento giuridico che trova radicamento nella realtà sociale”: **R. PRANDINI**, *La “costituzione” del diritto nell’epoca della globalizzazione. Struttura della società-mondo e cultura del diritto nell’opera di Gunther Teubner*, in **G. TEUBNER**, *La cultura del diritto nell’epoca della globalizzazione. L’emergere delle costituzioni civili*, Armando editore, Roma, 2005, p. 223.

⁵⁹ **G. LO CASTRO**, *Forme pattizie e metamorfosi della sovranità* cit., p. 7.