

Le intese vigenti in Italia (*)

di Isabella Bolgiani

(*) Relazione svolta in occasione del Convegno di studi “Gli accordi tra Chiesa ed Istituzioni pubbliche a livello locale” organizzato dalla Facoltà di Diritto Canonico San Pio X (Venezia, 6-7 maggio 2010), destinata alla pubblicazione nei relativi Atti.

1. Premessa. 2. Un primo sguardo d’insieme. 3. Le diverse “fioriture” delle intese. 4. Gli accordi in tema di assistenza spirituale nelle strutture sanitarie: problematiche aperte e prospettive. 5. Gli accordi in materia di beni culturali di interesse religioso ed i limiti della competenza regionale. 6. Alcune osservazioni conclusive.

1. Premessa

Prima di affrontare nel vivo il tema assegnatomi vorrei tracciare alcune considerazioni che si originano da un’esperienza diretta. Circa due anni fa il Centro studi sugli enti ecclesiastici (CESEN) dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano ha adottato la scelta di realizzare una raccolta interamente dedicata agli accordi tra Stato e Chiesa cattolica vigenti in Italia¹. Il progetto, avviato d’intesa con l’Ufficio Nazionale per i problemi giuridici della Conferenza Episcopale Italiana e oggi conclusosi con la venuta alla luce della raccolta, ha in realtà conosciuto più di una difficoltà nella fase di ricerca della documentazione relativa agli accordi definiti a livello regionale.

La mancata pubblicazione, in molti casi, di tali fonti sui bollettini ufficiali regionali ha infatti reso complessa l’indagine, rendendo tanto necessaria la ricerca delle eventuali delibere di giunta, che avessero approvato in via preventiva gli schemi di tali protocolli², quanto indispensabile la collaborazione con le autorità contraenti, al fine di ottenere – ove possibile – copia dell’originale degli accordi sottoscritti. Ciò senza peraltro riuscire ad arrivare a ricomporre per intero, in qualche caso, il mosaico di passaggi che ha preceduto l’entrata in vigore di determinate intese.

¹ Si veda CESEN, *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, a cura di I. BOLGIANI, Milano, Giuffrè, 2009.

² In queste fattispecie la pubblicazione del testo delle intese avviene, di regola, sotto forma di “schema” allegato alla delibera di giunta, che autorizza il Presidente della Regione alla sottoscrizione. Pubblicazione che nella prevalenza dei casi precede la sigla dell’accordo, ma che talvolta per espressa previsione della stessa delibera ha luogo dopo l’effettiva sottoscrizione.

http://www.olir.it/areetematiche/166/documents/bolgiani_relazione_2010_venez.pdf	1	giugno 2010
---	---	-------------

Questi aspetti procedurali non sono affatto privi di interesse ai nostri fini. Risultano, infatti, indicativi della peculiarità delle fonti in esame, restie a venire incasellate in categorie giuridiche predefinite, sia per la molteplicità di denominazioni usate per la loro individuazione (intese, accordi, protocolli, convenzioni), sia per la particolarità dei soggetti coinvolti, sia per la fluidità dell'*iter* seguito per la loro conclusione ed entrata in vigore. Uno stato di cose che non deve indurre, in nessun caso, al facile equivoco di una lettura in senso riduttivo di questi accordi, quasi fossero degli ibridi dall'incerto valore giuridico, ma semmai richiamare l'attenzione dell'interprete verso una più precisa e consapevole messa a fuoco delle tematiche e problematiche che concernono in modo specifico tali fonti.

2. Un primo sguardo d'insieme

Il primo passaggio da affrontare, in questo senso, è quello della presa d'atto di un sistema in evoluzione, caratterizzato da alcune dinamiche comuni e da altre che appaiono, invece, direttamente legate al tema dei diversi accordi. A questo proposito si deve rilevare come le intese vigenti possano venire essenzialmente divise in due macroaree: l'una concernente il settore dei beni culturali di interesse religioso e l'altra riguardante l'assistenza spirituale nelle strutture sanitarie.

Alcuni dati numerici³: il primo gruppo di fonti conta diciannove accordi, tra intese di carattere generale ed altre dedicate a temi specifici, quali – ad esempio – la catalogazione del patrimonio o gli archivi ecclesiastici. Quasi la metà di tali accordi è stata siglata nel secolo scorso; le restanti intese hanno, in alcuni casi, sostituito vecchi accordi (così è avvenuto ad esempio in Umbria⁴, Toscana⁵ e nelle Marche⁶); mentre in altri rappresentano delle assolute novità⁷. Il tema della assistenza

³ Si precisa che tutti gli accordi esaminati sono contenuti nel volume *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, cit., o sono consultabili all'indirizzo www.olir.it/cesen, nella sezione dedicata agli aggiornamenti *on line* della raccolta ad opera della curatrice.

⁴ Si veda 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", sottoscritto il 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.

⁵ Si veda 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" del 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.

⁶ Si veda 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" del 10 marzo 2009, che ha 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.

http://www.olir.it/areetematiche/166/documents/bolgiani_relazione_2010_venezia.pdf	2	giugno 2010
---	---	-------------

spirituale nelle strutture sanitarie, invece, è attualmente regolato da dieci accordi, di cui solo uno - quello piemontese⁸ - ha data antecedente al 2001. E', dunque, questo senz'altro un settore di più recente evoluzione, considerato anche che tra gli accordi vigenti solo quello toscano è stato definito in sostituzione di un protocollo precedente⁹.

Infine, un gruppo decisamente più esiguo di intese, ma destinato con ogni probabilità a futuri sviluppi, riguarda il tema degli oratori. Nella fattispecie, al momento sono vigenti due accordi - siglati rispettivamente in Liguria¹⁰ e nelle Marche¹¹ - conclusi entrambi nel 2009; va precisato però come il protocollo ligure sia stato definito in sostituzione di una precedente intesa del 2004¹². Da ultimo, si segnala l'accordo tra Regione Marche e Regione Ecclesiastica Marche per l'assistenza ai sacerdoti anziani, sottoscritto il 1° settembre 2009¹³.

3. Le diverse "fioriture" delle intese

Posto tale primo sguardo di insieme, occorre rilevare come le intese in esame abbiano conosciuto "fioriture" diverse. Mentre i primissimi accordi in tema di beni culturali vengono infatti conclusi già agli inizi degli anni Novanta, per poi affrontare una più intensa evoluzione a partire dalla seconda metà di quello stesso decennio¹⁴, le intese in tema di assistenza spirituale - come già anticipato - si impongono nel panorama normativo italiano solo con il nuovo millennio.

⁷ "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; o, ancora, "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.

⁸ "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.

⁹ Per una ricostruzione della successione di accordi che hanno preceduto il "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" del 1° aprile 2008, si veda I. BOLGIANI, *L'assistenza spirituale nelle strutture sanitarie toscane: nuove prospettive evolutive*, in *Le Regioni*, 6, 2006, p. 1203 ss.

¹⁰ "Intesa tra la Regione Liguria e la Conferenza Episcopale Ligure per la valorizzazione delle attività di oratori ed enti similari", 10 settembre 2009.

¹¹ "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 funzioni similari, ai sensi della L.R. n. 31 del 5 novembre 2008", 26 maggio 2009.

¹² Cfr. il "Protocollo di 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 similari", sottoscritto il 28 settembre 2004.

¹³ Al riguardo, per un esame approfondito si veda A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, relazione destinata alla pubblicazione negli Atti del convegno di studi *Gli accordi tra Chiesa ed Istituzioni pubbliche a livello locale*, cit., ora consultabile sul sito www.statoecliese.it.

¹⁴ Al riguardo, per una accurata ricostruzione si veda A. ROCCELLA, *Le intese regionali. a) profili pubblicistici*, in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, Venezia, Marcianum Press, 2007, p. 121 ss.

Si tratta di un apparente “paradosso” dato che il tema dell’assistenza spirituale, compreso nella più vasta materia della “assistenza sanitaria ed ospedaliera”, già apparteneva al momento della conclusione dell’Accordo di Villa Madama del 1984 alla competenza concorrente di Stato e Regioni, laddove per contro, nel settore dei beni culturali, l’originaria formulazione dell’art. 117 della Costituzione riservava la sola materia “musei e biblioteche degli enti locali”, e di interesse locale¹⁵, alla potestà legislativa concorrente. Tuttavia lo sviluppo degli accordi regionali avviene per primo e con maggiore intensità proprio con riferimento al tema dei beni culturali di interesse religioso.

La ragione di tale stato di cose appare riconducibile ad una pluralità di fattori. In primo luogo, occorre ricordare come – secondo alcuni¹⁶ – l’espressa previsione di un impegno generale alla collaborazione “per la tutela del patrimonio storico ed artistico”, delineata in apertura dell’art. 12 dell’Accordo del 1984, abbia di fatto presumibilmente spianato la strada alla cooperazione anche a livello decentrato, determinando così lo sviluppo già a partire dai primi anni Novanta di alcune intese a livello locale¹⁷.

Ma questo è solo l’inizio. La produzione degli accordi regionali in tema di beni culturali risulta infatti essenzialmente legata alla definizione dell’intesa nazionale del 13 settembre 1996, che precisa all’art. 8 come le proprie disposizioni possano “costituire base di riferimento per le eventuali intese stipulate nell’esercizio delle rispettive competenze tra le regioni e gli altri enti autonomi territoriali e gli enti ecclesiastici”. Una previsione che ha l’effetto, come è stato sostenuto, “di sanare gli eventuali limiti giuridici delle intese già sottoscritte”¹⁸, ma soprattutto di favorire lo sviluppo di tali fonti regionali negli anni immediatamente successivi alla conclusione dell’intesa nazionale.

In parallelo si deve invece rilevare come mancasse negli anni Novanta – e manchi a tutt’oggi – un accordo di questo livello per quanto riguarda l’assistenza spirituale nelle strutture sanitarie¹⁹. A tale proposito, sorvolando sugli aspetti tecnici delle possibili implicazioni, a livello di rapporti tra fonti, che questo accordo andrebbe ad innescare, sembra però doveroso informare del fatto che in

¹⁵ Su questo tema specifico, si veda A.G. CHIZZONITI, *Le biblioteche ecclesiastiche nella normativa regionale italiana*, in *Le carte della Chiesa*, a cura del medesimo, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 222-223, il quale precisa come la formula “biblioteche di interesse locale”, introdotta dal D.P.R. n. 3 del 14 gennaio 1972, si riferisse “chiaramente a tutte quelle realtà bibliotecarie (...) riconducibili a strutture esterne a quelle proprie degli enti locali”, comprendendo dunque anche le biblioteche ecclesiastiche.

¹⁶ Così ID., *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, Reprint Nuova Serie n. 7, Tricase, Libellula edizioni, 2008, p. 175.

¹⁷ Si veda, ad esempio, l’“Intesa tra la Regione del Veneto e la Provincia Ecclesiastica Veneta per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio artistico e storico degli enti ecclesiastici veneti”, del 15 ottobre 1994.

¹⁸ Così A.G. CHIZZONITI, *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 175.

¹⁹ Sull’opportunità della definizione di un’intesa a livello nazionale, si veda in particolare V. TURCHI, *Assistenza spirituale: quid novi dopo l’Accordo di Villa Madama?* in *Annali 2000-2004*, LUMSA, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 420-421.

questi mesi si è avuta notizia certa del procedere - sia pure con alterne vicende - dei lavori di una apposita Commissione paritetica, incarica della stesura di tale accordo tra Ministero e Conferenza episcopale italiana.

Tanto rilevato, lo sviluppo degli accordi regionali, in tutti i settori considerati, resta in ogni caso prevalentemente legato alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha introdotto - come noto - all'art. 117 un criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni del tutto "ribaltato" rispetto al precedente assetto costituzionale²⁰. Ciò ha determinato, unitamente al superamento del parallelismo tra titolarità delle funzioni legislative ed amministrative tracciato dal nuovo art. 118 della Costituzione, il definitivo imporsi nel nostro ordinamento di un nuovo sistema di rapporti tra Stato e Regioni, caratterizzato dalla crescita della autonomia legislativa, organizzativa e politica degli enti territoriali, ma anche da una valorizzazione della "complementarietà delle distinte unità costitutive del sistema"²¹. Di qui, dunque, la presa di coscienza, da parte delle Regioni, delle proprie rinnovate potenzialità ed il conseguente sviluppo in questi anni degli accordi in parola.

Un'evoluzione che non è stata certamente limitata dal dettato del nuovo art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione, il quale - come noto - stabilisce l'appartenenza della materia dei "rapporti tra la Repubblica e le Confessioni religiose" alla competenza esclusiva statale. Al riguardo, infatti, si deve rilevare come tale espressione sia riferita ai rapporti di libertà o "garanzia in senso stretto"²², non essendovi motivi per escludere - al di fuori delle relazioni dirette alla tutela della autonomia confessionale - la possibilità di rapporti di collaborazione tra Regioni ed autorità religiose, ove tale esigenza venga avvertita.

Ne deriva, pertanto, l'avvenuta riconferma per quanto riguarda i beni culturali di interesse religioso, nella nuova intesa nazionale del 26 gennaio 2005, di una apposita norma che stabilisce espressamente come "entro i limiti fissati in materia dalla Costituzione della Repubblica e dai principi della legislazione statale", le disposizioni di tali accordi 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" (art. 8). Una previsione che - con formula parzialmente rinnovata rispetto a quella contenuta nell'accordo del 1996 - ancora una volta riconosce e legittima tali ipotesi di collaborazione a livello regionale. A questo proposito, occorre

²⁰ Sul tema, *ex multis*, P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1223 ss.

²¹ R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale: competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 172.

²² Così G. PASTORI, *Regioni e Confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2003, p. 6.

sottolineare come tra gli aspetti più significativi della nuova formulazione dell'art. 8, vada senz'altro ricordato il richiamo espresso ai "limiti" fissati dalla Costituzione, ma anche "dai principi della legislazione statale". Una indicazione quest'ultima da intendersi senz'altro riferita ai "principi fondamentali" riservati - ex art. 117, comma 3, Cost. - alla legislazione dello Stato e che si giustifica in relazione alla nuova potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali²³.

Questa precisazione consente una riflessione riguardante, più in generale, tutti gli accordi regionali vigenti. Se, da un lato, infatti tali intese hanno senz'altro conosciuto - e sono destinate a conoscere per il futuro - un positivo sviluppo per effetto della sempre più accentuata valorizzazione delle autonomie locali in atto, dall'altro, esse debbono - e dovranno - in ogni caso necessariamente misurarsi con i limiti di competenza, legislativa ed amministrativa, propri delle Regioni nelle diverse materie oggetto di disciplina. Limiti che non sempre vengono tenuti adeguatamente in conto. Ciò suggerisce, dunque, l'opportunità - a partire da questo momento - di una analisi su questi temi necessariamente distinta per settori.

4. Gli accordi in tema di assistenza spirituale nelle strutture sanitarie: problematiche aperte e prospettive

Nel caso specifico della assistenza spirituale nelle strutture sanitarie i "principi fondamentali" rispetto a cui l'autonomia regionale deve cedere il passo, vengono generalmente individuati tanto nelle disposizioni dettate dall'art. 11 dell'Accordo di Villa Madama, quanto nelle previsioni dell'art. 38 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale²⁴. Uno stato di cose che, in mancanza di un accordo a livello nazionale, ha determinato il fiorire di una serie di previsioni regionali pienamente legittime, ma che pagano lo scotto dell'essersi sviluppate senza un modello di riferimento. Tra gli argomenti più frequentemente affrontati si può ricordare: la individuazione dei soggetti erogatori del servizio e dei loro eventuali collaboratori; la definizione dei destinatari dell'assistenza spirituale; le modalità di scelta e nomina dell'assistente; il rapporto di lavoro che lega quest'ultimo all'azienda sanitaria.

²³ In questo senso, si veda A. ROCCELLA, *La nuova Intesa con la Conferenza Episcopale Italiana sui beni culturali di interesse religioso*, in *Aedon*, 1, 2006.

²⁴ Su questi temi, cfr. G. GIOVETTI, *Commento a margine delle più recenti intese regionali di disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica nelle strutture di ricovero*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2003, pp. 390-391.

In alcuni casi, le disposizioni contenute in tali accordi – pur eccedendo inevitabilmente rispetto agli enunciati concordatari, estremamente stringati – risultano comunque “legittimi svolgimenti della normativa primaria”²⁵; in qualche altro caso, invece, le previsioni regionali si sono discostate troppo sensibilmente dal dettato concordatario, suscitando taluni interrogativi di conformità.

Un caso per tutti è rappresentato dalle norme dedicate all’individuazione degli assistenti spirituali e dei loro collaboratori. La maggioranza dei protocolli stabilisce, infatti, come tale incarico debba venire necessariamente assunto da un sacerdote (è il caso delle intese siglate in Veneto²⁶ e Puglia²⁷, per citare alcune delle più recenti); in alcune fattispecie isolate, invece, viene espressamente previsto che esso possa essere ricoperto anche da diaconi o, eccezionalmente, da religiose²⁸.

Quest’ultima soluzione appare senz’altro delicata sia in relazione a quanto disposto dal can. 564 del Codice di diritto canonico²⁹, sia con riferimento al dettato concordatario. L’art. 11 dell’Accordo di Villa Madama indica, infatti, con il termine “ecclesiastici” gli unici soggetti abilitati ad assicurare tale servizio. E’ dunque evidente che, al di là del dibattito dottrinale sulla inclusione o meno dei diaconi tra gli ecclesiastici³⁰, le religiose dovrebbero comunque risultare senz’altro escluse dalla cerchia dei soggetti che possono ricoprire l’incarico di assistente.

²⁵ V. TURCHI, *Le ultime intese regionali in materia di assistenza religiosa cattolica nelle strutture sanitarie*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2005, p. 447.

²⁶ Cfr. l’art. 1, comma 1, lett. c) del “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”. Per un approfondito esame di questo accordo, si veda G. COMOTTI, *Le intese venete*, relazione svolta al convegno di studi *Gli accordi tra Chiesa ed Istituzioni pubbliche a livello locale*, cit., di prossima pubblicazione nei relativi Atti.

²⁷ Cfr. l’art. 3, comma 1, lett. a) del “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.

²⁸ Cfr. l’art. 4, comma 1 del “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), il quale stabilisce, che il servizio di assistenza possa essere “svolto da cappellani, denominati anche assistenti religiosi”, indicando espressamente - come tali - “sacerdoti e diaconi”. Si veda, inoltre, l’art. 3, comma 4 del “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), il quale prevede che “in relazione alle diversificate esigenze dell’assistenza religiosa, nelle aziende sanitarie in cui debbano essere designati due o più assistenti religiosi”, l’ordinario diocesano possa conferire l’incarico di assistente spirituale, oltre che a sacerdoti, “eccezionalmente a diaconi permanenti e a religiose”, in numero non superiore alla metà del totale degli assistenti previsti.

²⁹ Questa disposizione offre la definizione di “cappellano”, qualificandolo come “il sacerdote cui viene affidata in modo stabile la cura pastorale, almeno in parte, di una comunità o di un gruppo particolare di fedeli, e che deve essere esercitata a norma del diritto universale e particolare”. Per un esame puntuale di tale norma, si veda per tutti C. REDAELLI, *Una particolare forma di cura pastorale: i cappellani*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2, 1989, p. 143 ss.

³⁰ Il significato da attribuire al termine “ecclesiastici” nell’ordinamento giuridico italiano e la connessa questione della possibile identificazione tra questa nozione e quella canonistica di “chierici” hanno da tempo interessato la dottrina. Cfr., in particolare, F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2003, p. 391, il quale rileva come l’espressione “ecclesiastici” indichi “solo quegli appartenenti al clero cattolico che abbiano conseguito il presbiterato” o il più alto grado del sacramento dell’ordine, precisando come “per il diritto italiano sono chierici i diaconi, perché è con

Diversa, anche se connessa a questi argomenti, è invece la questione della presenza nelle aziende sanitarie di collaboratori degli assistenti spirituali. A questo proposito, accanto a disposizioni più datate nelle quali il ruolo di tali 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 ospedaliere³¹.

Prendendo atto di tale fenomeno, più di un accordo regionale ha infatti indicato i componenti delle cappellanie ospedaliere tra il “personale di assistenza religiosa”³², 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”³³. In alcuni accordi meno puntuali, invece, il personale di assistenza religiosa viene genericamente individuato in “presbiteri, diaconi, religiosi/e e laici”³⁴, senza alcuna specificazione in merito alla diversa condizione di tali soggetti. Una formula che è stata interpretata da alcune convenzioni locali come introduttiva della possibilità di remunerazione anche di tali collaboratori.

Questi casi, oltre a dimostrare un evidente superamento dei principi fondamentali dettati a livello nazionale e ad apparire sintomatici dei rischi connessi ad un eccessivo particolarismo nella disciplina dell’assistenza spirituale a livello locale, inducono a riflettere ulteriormente circa l’opportunità della conclusione di un’intesa nazionale. Una scelta che appare senz’altro meritevole di attenzione³⁵, anche se non priva di difficoltà, soprattutto in considerazione dell’esistenza di dinamiche

il diaconato che si entra nello stato clericale; ma sono ecclesiastici i presbiteri ed i vescovi”. Altri studiosi, invece, suggeriscono una lettura più ampia, ritenendo che “alla dizione di chierici il diritto statale abbia sostituito quella di ecclesiastici”, con conseguente comprensione tra questi ultimi anche dei diaconi (S. LARICCIA, voce *Ecclesiastici*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XII, Roma, Treccani, 1989, p. 2).

³¹ Sull’importanza delle cappellanie per la pastorale sanitaria, si veda per tutti C. AZZIMONTI, *La cappellania ospedaliera in Italia*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 2007, pp. 262-269.

³² Cfr., in questo senso, l’art. 4, comma 1, lett. a) del “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; l’art. 3, comma 1, lett. a) del “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; e l’art. 1, comma 1, lett. d) del “Protocollo d’intesa tra la Regione Veneto e le Diocesi della Provincia Ecclesiastica Veneta per la disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica negli enti assistenziali pubblici e privati accreditati”.

³³ Così l’art. 4, comma 1, lett. a) del Protocollo d’intesa tra la Regione Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra citato sopra.

³⁴ Così l’art. 5, comma 1 del “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; cfr., inoltre, l’art. 3, comma 1 dell’“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.

³⁵ Cfr. V. TURCHI, *Assistenza spirituale: quid novi dopo l’Accordo di Villa Madama?*, cit., p. 420.

http://www.olir.it/areetematiche/166/documents/bolgiani_relazione_2010_veneziana.pdf	8	giugno 2010
---	---	-------------

già ben consolidate a livello regionale, che dovrebbero trovare presumibilmente nuovi equilibri dopo la definizione di tale nuovo accordo.

5. Gli accordi in materia di beni culturali di interesse religioso ed i limiti della competenza regionale

Diverse sono le problematiche che concernono, invece, il tema dei beni culturali di interesse religioso. Qui un'intesa nazionale già esiste e le sue disposizioni hanno – come già evidenziato – un preciso ruolo di indirizzo nella definizione dei futuri accordi regionali. I problemi perciò sono altri e possono venire individuati in tutti quegli aspetti concernenti la “valorizzazione” dei beni culturali di interesse religioso che entrano solo in parte nei contenuti dell'accordo nazionale, ma che rappresentano invece il cuore delle intese regionali.

Su questi temi le Regioni tendono, infatti, oggi a ritagliarsi – come è nel loro diritto – spazi sempre più vasti, stante l'avvenuto riconoscimento a livello costituzionale della loro competenza legislativa concorrente in tema di “valorizzazione” (ex art. 117, comma 3, Cost.). Ciò deve però avvenire – o quanto meno dovrebbe avvenire – in conformità ai “principi fondamentali” dettati dalla legislazione statale e dunque, in particolare, dalle disposizioni fissate dal nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004.

Quest'ultimo, all'art. 7, comma 1, precisa infatti come le Regioni debbano esercitare la propria potestà legislativa nel rispetto dei “principi fondamentali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale” stabiliti dal Codice stesso. Si aggiunga poi che – come è stato rilevato da alcuni³⁶ – il richiamo, contenuto nel successivo art. 9, alla osservanza delle “disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'art. 12” dell'Accordo di Villa Madama, fa sì che anche l'intesa nazionale del 2005 assuma, in questo senso, una funzione di “norma quadro” rispetto alla definizione dei limiti di operatività dei futuri accordi regionali.

Quanto ai contenuti generali delle intese vigenti in tale settore, un primo aspetto da sottolineare è senz'altro l'attenzione rivolta dalle Parti contraenti alla individuazione dei compiti “prioritari” della collaborazione. Circa le forme, i modi ed i tempi di questi interventi, la netta maggioranza delle intese stabilisce che essi vengano concordati, tra Regione e Conferenza episcopale regionale,

³⁶ In questo senso, si veda A.G. CHIZZONITI, *I beni culturali di interesse religioso: la collaborazione tra istituti pubblici ed ecclesiastici nell'attività di valorizzazione*, in L. DEGRASSI (a cura di), *Cultura ed Istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 98.

sulla “base di piani di intervento annuali o pluriennali”³⁷. Non solo. Per il perseguimento di tali obiettivi, questi stessi soggetti si impegnano espressamente, ciascuno 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”³⁸, oltre che a cercare di sviluppare “accordi e programmi congiunti” con gli organi periferici del Ministero, le Province ed i Comuni³⁹. Previsioni tutte che appaiono espressione di un impegno alla collaborazione che le Parti contraenti assumono, almeno a livello di principio, in termini estremamente intensi. 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 2004⁴⁰.

Restano invece, in buona parte, inevasi i profili di disciplina più puntuali. In particolare, appare delicato – come anticipato – l’aspetto della determinazione degli specifici contenuti delle intese regionali, che concretizzano l’impegno alla collaborazione nell’ambito delle nuove competenze riconosciute alle Regioni. Uno stato di cose che si acuisce soprattutto per quelle forme di intervento, poste al confine tra tutela e valorizzazione, la cui competenza è rivendicata al contempo da Stato e Regioni. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni, contenute negli accordi locali, relative alla catalogazione ed inventariazione dei beni culturali ecclesiastici.

Tanto rilevato, occorre dunque sottolineare più in generale come, stante l’avvenuto ampliamento del raggio d’azione regionale e preso atto del ruolo svolto dall’intesa nazionale, l’esatta “de-

³⁷ In questo senso, ad esempio, l’art. 2, comma 1 del “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; l’art. 2, comma 1 dell’“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; e l’art. 3, comma 2 del 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.

³⁸ Così, in particolare, l’art. 3 del “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”, citato sopra; l’art. 4 del “Protocollo d’intesa tra Regione Lazio e la 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’art. 3 del “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; ed, in termini analoghi, l’art. 2 del “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; e l’art. 4 del “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”, citato sopra.

³⁹ In questo senso, cfr. l’art. 3, comma 2 del “Protocollo d’intesa tra Regione Lazio e la 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’art. 2 dell’“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; l’art. 2 del “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”, citato sopra; e l’art. 1 del “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”, citato sopra.

clinazione” delle competenze, nelle diverse fattispecie riconducibili al concetto di valorizzazione, appaia oggi tra gli obiettivi più impegnativi che dovranno venire affrontati dai futuri accordi regionali⁴¹.

6. Alcune osservazioni conclusive

Anche alla luce di questi ultimi rilievi, rimane dunque da chiarire il valore giuridico delle intese regionali nei vari settori considerati. Affrontando questo tema, sul terreno della sistematica delle fonti, si può rilevare come gli accordi in esame presentino senza dubbio una forza giuridica singolare che deriva loro, in ultima analisi, dal legame con l’Accordo di Villa Madama. In particolare, occorre infatti ricordare come la maggioranza delle intese regionali, sino ad oggi concluse, sia direttamente riconducibile agli artt. 11 e 12 del nuovo Concordato (come esse stesse, del resto, generalmente ricordano nelle premesse). Una condizione che, anche senza scomodare le teorie sulla copertura costituzionale di tali accordi derivati⁴², rende in ogni caso difficilmente sostenibile – quanto meno su un piano di opportunità pratica – l’ipotesi di eventuali modifiche di queste fonti bilaterali in assenza di ulteriori intese tra la Regione civile e la Conferenza episcopale interessata.

Volendo però cercare di offrire una definizione più precisa del valore giuridico di queste fonti, anche tenendo conto del progressivo emergere di nuovi settori di interesse, merita attenzione la tesi sostenuta da alcuni autori che hanno affermato, sia pure con riferimento specifico al settore dei beni culturali, come tali intese, in mancanza di appositi provvedimenti di ricezione, risultino in realtà delle dichiarazioni di intenzioni, “non suscettibili di produrre vere obbligazioni giuridiche”. Esse dunque avrebbero rilevanza “sul piano ideale e per i risultati ottenibili”⁴³, ad eccezione dei casi in cui le parti si impegnino ad assumere obblighi determinati per interventi specifici, realizzando

⁴⁰ Sul metodo della cooperazione quale “*fil rouge*” sotteso alla trama normativa del Codice del 2004, si veda G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazioni in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3, 2004.

⁴¹ Ciò va valutato anche in considerazione del richiamo alla concretezza, che pare emergere dalla struttura complessiva dell’intesa nazionale del 2005, la quale – come è stato rilevato – segna il passaggio su questi temi da “una concezione aridamente procedurale ad un’altra più ampiamente programmatica che assume come punti di riferimento i contenuti di una collaborazione materiale di tutti i soggetti interessati” (così, G. FELICIANI, *Introduzione*, in *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, cit., p. 9.)

⁴² In questo senso, per tutti, A. RUGGERI, *Intese concordatarie e paraconcordatarie nel sistema delle fonti*, in *Il Diritto ecclesiastico*, parte I, 1988, p. 79 ss., il quale ritiene che “una eventuale trasgressione dei precetti” posti dagli accordi di derivazione pattizia (c.d. paraconcordatari), “ridonderebbe immediatamente in una violazione della norma sulla produzione del patto originario che fonda gli accordi in questione e, fondandoli, li garantisce”. *Contra*, per tutti, N. COLAIANNI, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in R. COPPOLA (A CURA DI), *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 664 ss.

⁴³ Per un approfondito esame di queste tematiche, si veda A. ROCCELLA, *Le intese regionali a) profili pubblicistici*, cit., p. 133 ss.

così delle vere e proprie convenzioni. Il tema indubbiamente spinoso appare ancora più complesso laddove ci si accosti al settore della assistenza spirituale nelle strutture sanitarie, ove tali accordi presentano la peculiarità di essere destinati alla attuazione tramite la conclusione di specifiche convenzioni tra aziende sanitarie e ordinari diocesani (ex art. 38 della legge n. 833 del 1978).

Alla luce di queste precisazioni si deve sottolineare come da una lettura trasversale di tali intese nei diversi settori considerati emerge in realtà un fenomeno di fatto ricorrente nel mondo giuridico, ovvero la disparità tra “forma” e “sostanza” degli atti considerati. Vi è cioè una scissione tra la veste formale dell’accordo, che risulta inevitabilmente mutabile, e la natura sostanziale del rapporto sottostante, che pare tendenzialmente quella di un atto bilaterale definito allo scopo di realizzare significative forme di collaborazione tra le autorità civili e religiose. Uno stato di cose che, in virtù dei soggetti interessati, pare comunque difficilmente riconducibile al campo dei rapporti di collaborazione tra amministrazione e privati in senso stretto. Ma che non è nemmeno del tutto agevole incasellare quale espressione delle relazioni tra due distinti ordinamenti, sebbene tali fonti siano di fatto destinate a produrre effetti tanto nell’ordinamento civile quanto in quello canonico.

Certo è che il principio di collaborazione tra autorità civili e religiose, che è alla base di tali accordi, potrebbe venire ulteriormente valorizzato, qualora il nostro ordinamento disponesse di un apparato normativo più adeguato alla sua effettiva applicazione a questo livello di rapporti. In questo senso, da più parti è stata sottolineata l’opportunità dell’introduzione di apposite disposizioni che regolino specificatamente “le modalità per la stipulazione di tali intese” e soprattutto “per la loro ricezione in atti normativi regionali, [anche] non necessariamente legislativi”⁴⁴. Ciò potrebbe, tra l’altro, aprire la via ad una serie di nuove occasioni applicative anche con riferimento alle materie non espressamente indicate dall’Accordo del 1984, ma per le quali si avverta tale esigenza di collaborazione.

⁴⁴ G. PASTORI, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, cit., p. 11.