

## Premessa

La disciplina regionale del fenomeno religioso testimonia, dall'avvento della Costituzione repubblicana in poi, un'esigenza di tutela delle differenze in continua evoluzione, ma con diversi gradi di intensità. Se infatti tale sviluppo risente, nel corso delle prime legislature regionali, di una lettura delle norme costituzionali relative al fattore religioso orientata in chiave essenzialmente centralistica, non meno rilevante, per l'esatta comprensione del lento progredire di queste fonti, risulta il richiamo agli stessi contenuti delle prime due regionalizzazioni, che – in apparenza – nulla sembrano avere a che vedere con la materia ecclesiasticistica<sup>1</sup>.

L'intuizione di una parte della dottrina riesce tuttavia ad individuare, con particolare lungimiranza, le potenzialità insite nelle trasformazioni ordinamentali in atto, riconoscendo il «ruolo delle autonomie locali [...] nella valutazione degli interessi religiosi», nonché il rilievo «dell'azione dei gruppi sociali a finalità religiosa sugli indirizzi della politica regionale»<sup>2</sup>. Considerato, infatti, che la tutela del diritto di libertà religiosa deve intendersi quale impegno 'positivo' dello Stato in favore di un'adeguata protezione delle esigenze religiose dei cittadini, inizia ad emergere la consapevolezza di come tale fine non possa venire perseguito unicamente a livello di vertice<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> In tale impianto, il tema religioso non trova infatti alcun riferimento espresso, sebbene il percorso di acquisizione da parte delle Regioni della natura di enti «a fini generali» (G. PASTORI, *Verso la Regione ente generale*, «Le Regioni», 1989, p. 235) ponga progressivamente in luce una loro precisa vocazione a farsi rappresentanti delle esigenze non solo materiali, ma anche spirituali delle rispettive comunità.

<sup>2</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *Le confessioni religiose tra Stato e Regioni*, «Città & Regione», 6, 1976, p. 10.

<sup>3</sup> Su questi temi si veda l'intero numero monografico di «Città & Regione», dedicato ad «Autonomie regionali e società religiosa» (6, 1976) ed, *ibi*, in particolare G. FELICIANI, *Conferenze episcopali regionali e Regioni*, pp. 60 ss.; G. CASUSCELLI, *Autonomie locali e confessioni religiose*, pp. 38 ss.; e F. MARGIOTTA BROGLIO, *Vescovi e Regione in Emilia-Romagna*, pp. 174 ss.

Questo riconoscimento del ruolo delle Regioni in ordine al fattore religioso appare, del resto, ulteriormente invero dalla produzione delle prime fonti regionali di interesse ecclesiasticistico. Né viene smentito o risulta in controtendenza rispetto al modello di rapporti tra autorità civili e religiose delineato, qualche anno più tardi, dall'Accordo di Villa Madama del 1984 e dalla successiva stipula delle prime intese con le confessioni religiose acattoliche<sup>4</sup>. Anzi, proprio il diffondersi di «una sorta di bilateralità diffusa»<sup>5</sup>, innescata da tale nuova stagione di relazioni tra Stato e confessioni religiose, crea piuttosto i presupposti per il progressivo imporsi di un sistema complesso di fonti, che si declinerà nel tempo su molteplici piani e con modalità diversificate, in armonia con il parallelo dispiegarsi del percorso di valorizzazione delle autonomie locali in atto del nostro ordinamento.

In questo senso nel 1990 viene inserita nel *Digesto delle discipline pubblicistiche* la voce «Diritto ecclesiastico regionale», con la precisazione che tale introduzione «non si prefigge lo scopo di accreditare la formazione, avvenuta o in fieri, di una nuova disciplina o branca del diritto», ma intende «dare atto dell'arricchimento che nel corso degli ultimi anni ha registrato il sistema delle fonti di diritto ecclesiastico»<sup>6</sup>.

La dottrina più attenta intende, dunque, portare alla luce un percorso che, a partire dalle prime due regionalizzazioni, si è evoluto in via di fatto, ma che lo stesso legislatore regionale fatica a cogliere compiutamente nelle sue molteplici implicazioni ecclesiasticistiche. Un cammino che appare comunque pienamente conforme alla *ratio* ispiratrice delle avvenute riforme ordinamentali, sviluppatasi attraverso un vero e proprio processo di «aggiornamento, integrazione ed agguinzatura», ad opera del legislatore ordinario, delle attribuzioni affi-

---

<sup>4</sup> A.G. CHIZZONITI - I. BOLGIANI, *L'evoluzione della disciplina regionale del fenomeno religioso*, in AA.VV., *Regionalismo e Regioni in Italia (1861-2011)*, a cura di E. LONGOBARDI, Gangemi, Roma 2011, p. 151, secondo cui il «modello concordatario aperto, con la possibilità di un allargamento delle materie inizialmente individuate dalle parti (art. 13.2 dell'Accordo di Villa Madama) e la scelta di demandare ad interventi successivi il completamento della regolamentazione per quelle materie volutamente affrontate solo per principi generali (c.d. Concordato quadro)», hanno favorito il consolidarsi di «un interesse per le tematiche proprie della tutela della libertà religiosa e la consapevolezza del necessario coinvolgimento della maggior parte degli *stakeholders* degli interessi religiosi presenti sul territorio».

<sup>5</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2ª ed., il Mulino, Bologna 1996, p. 240.

<sup>6</sup> G. CASUSCELLI, voce *Diritto ecclesiastico regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Utet, Torino 1990, pp. 245-246.

date alle Regioni a livello costituzionale<sup>7</sup>. Di qui, dunque, il dischiudersi di nuove opportunità anche per lo sviluppo del diritto ecclesiastico regionale, che dopo una faticosa affermazione nel corso degli anni Ottanta, riesce infine a trovare la giusta attenzione nel decennio successivo.

Il nuovo secolo segna un'ulteriore svolta per queste norme. Sebbene la produzione legislativa di interesse ecclesiasticistico sia comunque presente e costante anche in questo ultimo decennio, quello che si registra è infatti la diffusa ed amara considerazione che il diritto ecclesiastico regionale non sia riuscito a centrare tutti gli obiettivi sperati. Si denuncia cioè – e non certo a torto – la presenza di un proliferare di fonti senza una coerenza di insieme, o – altrimenti detto – di un sistema che appare caotico e disorganico tanto nelle forme quanto nei contenuti<sup>8</sup>.

Ciò rilevato, sembra dunque necessario chiedersi se oggi abbia ancora senso parlare di esigenze religiose locali e di una loro tutela sul piano regionale. Il pensiero corre, anzitutto, all'avvenuta riforma costituzionale del 2001, ed in particolare al testo del novellato art. 117, comma 2, lett. c), avvertendo il timore che si sia voluto cancellare, con un semplice tratto di penna, il difficile percorso compiuto negli anni dal legislatore regionale. Come si avrà modo di esaminare, i termini della questione sono invece – e per fortuna – molto diversi, posto che il sistema delle fonti regionali di interesse ecclesiasticistico, contrariamente a tale sensazione iniziale, ha trovato nella riforma del 2001 un motivo di ulteriore stimolo ed alimento a livello normativo unilaterale, ma anche – lo si vedrà meglio – bilaterale.

A quest'ultimo proposito, va tuttavia anticipato come, proprio le esperienze avviate sul piano della collaborazione, si dimostrino oggi tra le più significative, considerando, tra l'altro, come le Regioni ci consegnino «un ampio ventaglio di modelli di sviluppo della stessa che interessano tanto l'azione legislativa quanto quella amministrativa»<sup>9</sup>. Non

---

<sup>7</sup> E. BALBONI, *Il governo regionale e locale*, in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO - A. BARBERA, 4<sup>a</sup> ed., il Mulino, Bologna 1994, p. 587.

<sup>8</sup> In proposito, si veda G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), luglio 2010, pp. 9 ss.; ed, *ibi*, inoltre P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, febbraio 2010, pp. 3 ss.

<sup>9</sup> Così CHIZZONITI - BOLGIANI, *L'evoluzione della disciplina regionale del fenomeno religioso*, p. 151.

si è più dunque di fronte solo al classico strumento dell'intesa, che resta in ogni caso fondamentale, ma si assiste anche al coinvolgimento dei portatori degli interessi religiosi attraverso forme 'altre', quali la costituzione di organismi paritetici a livello regionale o, ancora, la partecipazione ai procedimenti di formazione delle iniziative legislative regionali. Aspetti tutti riconducibili al più ampio percorso di valorizzazione dell'autonomia delle formazioni sociali in atto nel nostro ordinamento, nel segno del delinearsi di un sistema 'a rete' caratterizzato dalla presenza di una serie di maglie o di relazioni tra i diversi soggetti coinvolti nella rappresentanza delle esigenze delle comunità locali<sup>10</sup>.

In questo senso, anche la scelta di un coinvolgimento dei c.d. gruppi di interesse nelle politiche regionali, previsto – sia pure su un piano più generale – da molti degli statuti regionali recentemente rinnovati<sup>11</sup>, non appare dunque altro, con riferimento al fenomeno religioso, che un diverso modo di declinare – e cioè a livello legislativo unilaterale – quel 'principio di collaborazione' che rappresenta oggi la vera e propria chiave di volta dell'intero sistema dei rapporti tra autorità civili e religiose nel nostro ordinamento.

Se si è, dunque, di fronte ad un sistema di fonti, in continua evoluzione, costruito in parallelo alla crescita degli spazi di autonomia regionale e, se le difficoltà attuali del diritto ecclesiastico regionale non paiono legate – per i motivi che si diranno – alle nuove competenze delle Regioni delineate dalla riforma, occorre a questo punto domandarsi quali possano essere i veri e propri nodi da sciogliere per comprendere le problematiche in atto in questo particolare ambito normativo.

I profili da considerare sono più d'uno. Da un lato, senza dubbio, va rilevata una profonda crisi nell'esatta attuazione delle previsioni costituzionali attinenti al fenomeno religioso a livello legislativo regionale. Manca cioè una attenzione alla corretta declinazione di tali principi, tanto sul piano normativo in senso stretto quanto nelle loro possibili applicazioni alle fonti bilateralmente definite a livello locale<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> In questo senso, cfr. A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni di carattere locale*, «Ephemerides Iuris Canonici», 2010, pp. 358 ss.

<sup>11</sup> A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in AA.VV., *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. CATELANI - E. CHELI, il Mulino, Bologna 2008, pp. 117 ss.

<sup>12</sup> Si veda *infra*, capitoli III e IV.

Al contempo, occorre però considerare l'evoluzione della disciplina del fenomeno religioso in maniera non 'slegata' dall'impianto complessivo regionale, poiché molte indicazioni preziose in ordine allo sviluppo delle norme regionali di interesse ecclesiasticistico possono venire intuite proprio a partire dalle tendenze in atto nei diversi ambiti della legislazione regionale in generale. Infine, sembra doveroso interrogarsi circa l'attuale 'fisionomia' degli interessi, di cui tali fonti intendono farsi garanti, sia sotto il profilo dell'individuazione degli effettivi titolari degli stessi, sia per quanto riguarda il ruolo dei soggetti istituzionalmente chiamati a rappresentarli nell'attuale quadro ordinamentale<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> A questo proposito, si veda in particolare *infra*, capitolo I.