

WELFARE, ECONOMIA SOCIALE E SVILUPPO

Collana diretta da MARCO MUSELLA

Giuseppe D'Angelo

Nuovo *Welfare* sussidiario e fattore religioso

Ragioni, limiti, contraddizioni



G. Giappichelli Editore – Torino

Introduzione

Qual è ad oggi la relazione che intercorre tra dimensione giuridica del fenomeno religioso e processi evolutivi del sistema di *Welfare*? Quale e quanto spazio è riservato alle istanze di tutela della libertà religiosa all'interno del *Welfare* sussidiario in formazione¹? Quale la considerazione di cui gode il fattore religioso in quanto fonte di ispirazione dell'agire economico-sociale e volano per l'innovazione e lo sviluppo nell'ottica delineata dall'art. 4, comma 2, della nostra Costituzione? Quali, infine, le prospettive per una migliore valorizzazione di questo apporto e quali le strade da percorrere per il raggiungimento di questo obiettivo? Sono questi, nell'essenza, gli interrogativi con i quali l'analisi confluita

¹ Intendendo per tale, in prima approssimazione (ma avremo modo di tornare specificamente su questo aspetto), quel sistema di *Welfare* (altrimenti detto: civile) in cui a farsi carico del benessere della collettività non sono unicamente lo Stato e le istituzioni pubbliche ma prioritariamente i soggetti della c.d. società civile. Vi è correlata la più recente attribuzione di "circolare" che qualifica il ricorso al principio di sussidiarietà nonché «il superamento del binomio pubblico/privato a favore del trinomio pubblico/privato/civile»: cfr., tra i molteplici contributi, S. ZAMAGNI, *L'evoluzione dell'idea di Welfare: verso il welfare civile*, in *Short Paper 8/2015*, Ottobre 2015, Aiccon (www.aiccon.it), S. ZAMAGNI, *La missione del "nuovo" Terzo settore? Fare comunità*, in *Vita* (www.vita.it), 9 ottobre 2017. Secondo F. FELICE, *Intervento al Convegno Un modello italiano per il Welfare. L'orizzonte dei beni di comunità*, tenuto a Roma il 3 maggio 2013, i cui atti sono pubblicati sulla collana Fondazione Roma, Think Tank Report, n. 5/2013, p. 20, la sussidiarietà circolare definisce una «particolare formalizzazione del momento decisionale pubblico» che comporta «il richiamo continuo ad un coordinamento degli ordinamenti che operano nella società civile e degli attori che in essa sono protagonisti: in breve, la società aperta, poliarchica articolata secondo il principio di sussidiarietà chiede molta più *governance* che *government*».

in questo volume intende confrontarsi e ai quali essa si propone di fornire (non già una risposta definitiva bensì spunti e riflessioni per) una risposta plausibile.

Nessi sistematici e nodi di fondo che fanno da cornice problematica al tema di questa indagine sono da tempo ben presenti alle voci dottrinali più avvertite e lungimiranti², non a caso persuase del fatto che, pur nella specificità del suo oggetto di studio e degli strumenti interpretativi e metodologici che lo contraddistinguono³, il diritto ecclesiastico⁴ non possa certo venire considerato come impermeabile alle mutazioni del contesto⁵.

Tuttavia, nell'attualità, il fronte problematico implicato dalla relazione tra fattore religioso e processi di trasformazione del si-

² Per tutti, tra i molteplici contributi dell'A., M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, Torino, Giappichelli, 2010.

³ «È del resto compito proprio dell'ecclesiasticista individuare, analizzare e monitorare il funzionamento ordinario d'ogni canale attraverso il quale i sistemi giuridici profani, che pretendono di operare, in un dato momento storico, su territori o ambienti socio-politico-culturali di variabile ampiezza, provvedono ad alimentare processi di adattamento del singolo individuo o gruppo o istituzione al confronto con la molteplicità e varietà delle forme identitarie rappresentate a qualsiasi livello nei contesti territoriali o ambientali di specifico riferimento. Nel senso che il ruolo attuale dell'ecclesiasticista è quello del perito specializzato nelle tecniche di funzionamento di quei particolari strumenti giuridici, anche di natura squisitamente metodologica o procedurale come il principio di legalità e il principio di laicità, attraverso i quali sistemi profani garantiscono al proprio interno la circolazione democratica di valori sostenuti da sistemi "non-profani", più o meno propriamente giuridici»: S. DOMIANELLO, *Il pensiero di Maria Cristina Folliero nell'ambito degli studi di Diritto ecclesiastico e canonico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 39/2018, p. 20.

⁴ Intendendosi per tale (basti qui, per ora, riferirsi ad una prima, tradizionale, definizione), il settore dell'ordinamento giuridico (e del correlativo ambito di studio e ricerca) che è dedicato alla regolamentazione giuridica del fattore religioso: F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 1986.

⁵ Cfr. M.C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti Principi scritti Regole Quaderno 1 I principi non scritti*, Torino, Giappichelli, 2007.

stema di *Welfare* si colloca in un quadro di riferimento socio-economico e di interazioni fra la c.d. società civile e le istituzioni pubbliche attraversato da trasformazioni di non poco momento, che restituiscono con immediatezza le ragioni del suo rinnovato interesse. In particolare, da più parti e con diverse coloriture si avverte l'opportunità – se non la vera e propria necessità – di un diverso approccio alle relazioni tra diritto, religione ed economia⁶ e, più nello specifico, al tema dell'agire economico-sociale religiosamente connotato. Il che, fisiologicamente, non può che accompagnarsi al bisogno di una profonda rivisitazione critica del quadro di riferimento e dei presupposti categoriali che fungono da sfondo delle analisi in argomento.

A quali mutazioni si allude? Occorre essere sintetici.

Diciamo allora che a venire in rilievo sono anzitutto le emergenze della società multiculturale e multireligiosa e l'impatto che esse determinano sulla complessiva relazione tra ordinamento giuridico e fattore religioso. Le società contemporanee, investite dalle trasformazioni del tessuto socio-economico e culturale che derivano a loro volta dall'imponenza dei fenomeni migratori e sono amplificate dalle dinamiche della globalizzazione, vengono infatti costrette a misurarsi su di un piano di effettività con il tema delle proiezioni giuridiche del fattore religioso, della sua ricchezza e varietà contenutistica, e della sua capacità di orientare in senso conforme – talora anche implicitamente e in maniera irriflessa – l'agire sociale e giuridico comune, sia individuale che collettivo⁷.

Riemerge così una ineludibile dimensione sociale e pubblica del religioso. Essa si giova della progressiva relativizzazione del dualismo pubblico-privato⁸ ma non va confusa (condizione anco-

⁶ Si vedano i contributi confluiti nel volume di G. DAMMACCO-C. VENTRELLA, *Religione, diritto e regole dell'economia*, Bari, Cacucci, 2017.

⁷ A. FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fenomeno religioso nell'esperienza giuridica*, Torino, Giappichelli, 2018, part. premessa e pp. 79 s.

⁸ Sulle cause della relazione dialettica tra libertà e autorità politica «che il pensiero politico successivo non riuscirà più a superare. E ciò probabilmente a

ra essenziale di pacifica convivenza e rispetto dei fondamenti della democrazia costituzionale) con l'aspirazione, più o meno palese, delle comunità e delle istituzioni religiose più radicate e tradizionalmente più influenti al monopolio delle (o quantomeno all'interferenza sulle) decisioni politiche. A venire in rilievo sono invece le potenzialità relazionali e generative della libertà religiosa quale fonte di eterointegrazione dell'ordinamento giuridico⁹ e

causa della rigida polarità insita nell'alternativa tra una priorità netta dell'individuo sulla comunità o della comunità sull'individuo», M. RICCA, *Pantheon*, cit., pp. 125 s. Secondo l'A., «[p]er risolvere l'intima contraddizione della sottoposizione degli individui liberi a un'autorità di governo, la modernità produrrà una vera e propria selva di dualismi, destinati a cementare gli argini ora dell'azione politica nei confronti del singolo, ora dell'azione e dell'arbitrio individuale nei confronti della comunità e degli altri individui. Sorge da qui la distinzione tra pubblico e privato, e quelle parallele tra ragione e religione, diritto e morale, essere e dover-essere, politica e costume, autorità e coscienza, democrazia e verità, diritti e libertà. In questo quadro complessivo, la libertà e la religione appaiono relegate nell'ambito della dimensione privata individuale. Più specificamente, la libertà religiosa diviene il confine oltre il quale l'autorità pubblica non può spingersi a invadere i domini della coscienza, del foro interno, che sono invece riservati alla signoria dell'individuo su se stesso. Un discorso analogo vale per tutte le altre libertà, che dall'idea di libertà religiosa e dal diritto di proprietà, inteso nella sua più tradizionale accezione liberale, sono germinate potrebbe dirsi per gemmazione».

⁹ «Il costituzionalismo del secondo dopoguerra coincide con il varo di una nuova concezione dei rapporti tra istituzione politica e individuo ed è all'interno di essa che vanno ricontestualizzate le proclamazioni costituzionali delle libertà. Segnando una reazione al positivismo legalista e statalista del passato prossimo, la dimensione individuale viene letta, in questo nuovo ambito, non più come la risultante di un sistema di limiti all'esercizio del potere politico, ma al contrario quale sintesi di un complesso di fini che esso è costituzionalmente obbligato a perseguire attraverso mezzi giuridici democraticamente predeterminati. La novità principale consiste nella circostanza che il perseguimento e la realizzazione di questi fini diviene l'asse di legittimazione dello stato e del suo ordinamento. Entrambi acquistano perciò una connotazione processiva (...). L'*incompiutezza* dell'ordinamento democratico-costituzionale spinge (o dovrebbe spingere) l'esercizio della sovranità istituzionale a formulare un appello costante alla dimensione extra-giuridica, sia essa considerata nel suo momento individuale o in quello sociale»: M. RICCA, *Pantheon*, cit., pp. 126-128.

possibile fattore di progresso e di sviluppo nella prospettiva dell'attuazione/attualizzazione costituzionale.

L'ordinamento giuridico è in effetti tenuto ad assecondare questa rinnovata propensione sociale e pubblica del fattore religioso, essendo a ciò indotto da precise e concordanti indicazioni della Costituzione repubblicana. Lungi dal considerare la religione quale fattore di discriminazione o di privilegio, le direttrici costituzionali consentono infatti di guardare agli interessi religiosi come a interessi meritevoli di tutela, legittimati a concorrere in quanto tali, su base paritaria, con gli ulteriori diritti e interessi garantiti dalla Costituzione stessa. Il che, peraltro, rende evidente la necessità di sganciare la stessa categorizzazione giuridica del concetto di religione da fuorvianti riferimenti ontologici, a vantaggio di più plausibili e fruttuosi approcci funzionali¹⁰.

Chiaramente, tutto ciò porta la religione ad ampliare esponenzialmente il terreno di confronto/scontro e di influenza reciproca con l'ordinamento giuridico, alimentando un reticolo di relazioni che si caratterizza per la spiccata complessità e che sfugge a ricostruzioni univoche e semplificanti¹¹.

Veniamo così condotti, naturalmente, sull'ulteriore versante delle trasformazioni da considerare.

Il tema di fondo è in questo caso quello della crisi, delle crisi. Che si susseguono l'un l'altra senza soluzione di continuità tanto da assurgere – ormai stabilizzate – a tratto caratterizzante, diremmo ordinario, della contemporaneità¹². E che proprio per questo

¹⁰ A tale proposito, si segnala che il volume riprende e sviluppa per taluni profili particolari le ricerche confluite in G. D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Torino, Giappichelli, 2020, al quale pertanto, per le parti di interesse, mi permetto di rinviare.

¹¹ Cfr. G. CASUSCELLI, *Diritto e religione nell'ordinamento italiano, ovvero cosa è il "Diritto Ecclesiastico"*, in S. BERLINGÒ-G. CASUSCELLI, *Diritto Ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, part. pp. 39 ss.

¹² Si veda, per un quadro d'insieme che connette crisi economico-finanziaria e crisi di sicurezza, *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, a cura di F. Dal Canto-P. Consorti-S. Panizza, Pisa, Pisa

e per il loro trarre alimento dagli stessi fenomeni che abbiamo appena richiamato e con i quali fanno sistema¹³, richiedono anch'essi, nello studioso e nell'interprete/operatore giuridico, elasticità mentale e uno strumentario metodologico e concettuale rinnovato.

Qui il pensiero corre in particolare alla crisi economico-finanziaria e, correlativamente, di finanza pubblica che ha segnato l'avvio e la progressiva messa in valore dei processi di dismissione delle istituzioni pubbliche dalla diretta gestione dei servizi di *Welfare*, i quali a loro volta hanno trovato solenne (ma tutt'altro che univoco) riconoscimento nella formalizzazione costituzionale del principio di sussidiarietà.

In effetti, non occorrono troppe parole per ricordare come, ad oggi, la crisi si annidi, neppure troppo nascostamente, tra le pieghe delle preoccupazioni che accompagnano l'emergenza sanitaria seguita all'irrompere sulla scena globale di un nuovo protagonista, il coronavirus SARS-COV-2 (e la relativa malattia, il Covid-19). Conta invece soffermarsi a considerare come, anche in questa occasione, il fattore religioso assuma un ruolo non secondario¹⁴, anche se talora ambiguo e contraddittorio, com'è in certo

University Press, 2016, nonché sul connesso tema della paura, *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempi di crisi*, a cura di P. Consorti-F. Dal Canto-Saulle Panizza, Pisa, Pisa University Press, 2016.

¹³ Peraltro, questi fattori e le relative dinamiche accomunano in maniera sempre più stretta gli ordinamenti statuali e quelli religiosi, che sono di conseguenza chiamati a un'importante opera di revisione e aggiornamento, tanto interno che nei reciproci rapporti, lungo una direzione di marcia ancora da definire nei suoi effettivi contorni e nel conseguente impatto, sia pratico che teorico-ricostruttivo. Vale, al riguardo, con specifico riferimento alle relazioni economiche, l'invito formulato da M.C. FOLLIERO, *Enti ecclesiastici tra continuismo e ristrutturazioni: statuto giuridico, visioni e narrazioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2014, a riguardare e monitorare con attenzione quanto accade all'interno della Chiesa cattolica e del suo ordinamento giuridico (anche nei suoi rinnovati rapporti con l'ordinamento vaticano).

¹⁴ L'attenzione degli ecclesiasticisti alle implicazioni dell'emergenza sulla regolamentazione giuridica del fenomeno religioso è stata immediata e considerevole. In questa sede, in aggiunta ai contributi che si citeranno di seguito, ci si può limitare a ricordare i contributi confluiti nelle sezioni dedicate dei siti web

modo inevitabile stante l'ambivalenza costitutiva che lo vede oscillare tra i poli della libertà e del potere.

Lo comprova lo stesso dibattito scaturito a seguito dell'emergenza pandemica e che, di là delle posizioni in campo, torna utile a svelare l'ambiguità concettuale e il potenziale prestarsi ad effetti distorsivi – lesivi dell'eguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione – dello strumentario internazionalistico e concordatario-pattizio che regola le relazioni Stato-Chiesa-confessioni religiose¹⁵. Così come, nel contempo, va registrato con favore il fatto che il richiamo al valore costituzionale della libertà religiosa *sub specie* di libertà di culto non si sia tradotto, per lo più, nella rivendicazione di sacche di specialità ma, ben diversamente, nell'invito a modulare i limiti ad essa legittimamente opponibili secondo ragionevolezza e proporzionalità¹⁶.

È però altrettanto vero che, anche in questa fase drammatica, la religione si conferma a pieno titolo tra i fattori che possono contribuire ad affrontare con successo le varie criticità che originano dalla pandemia¹⁷, sia in termini di gestione dell'emergenza

del gruppo di ricerca DiReSom (*Diritto e Religione nelle Società Multiculturali – Law and Religion in Multicultural Societies*), www.diresom.com) e dell'Osservatorio delle libertà e delle istituzioni religiose (OliR, www.olir.it). Nel contesto del succitato gruppo di ricerca DiReSom, è stato pubblicato in versione ebook, il volume *Law, Religion and Covid-19 emergency*, a cura di P. Consorti, scaricabile all'indirizzo https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/05/law-religion-and-covid-19-emergency_diresom-papers-1-2.pdf. Ulteriori contributi al riguardo sono poi variamente comparsi sulla rivista online *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it).

¹⁵ In questa sede, può bastare confrontare N. COLAIANNI, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, in *Rivista AIC* (www.aic.it), 4/2020 e V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, 16 marzo 2020, in OLIR, <https://www.olir.it/focus/vincenzo-pacillo-la-sospensione-dei-diritti-nel-tempo-della-pandemia/>.

¹⁶ Si vedano ad esempio, P. CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, (www.forumcostituzionale.it), 25 maggio 2020, A. LICASTRO, *Il Lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta Online*, n. 1/2020.

¹⁷ Rileva ad esempio che le religioni possono porsi «alla fine, come intermedie, nella linea verticale, di un miracolo liberatorio e, nella linea orizzontale,

sanitaria che nella prospettiva della ripartenza, sociale ed economica¹⁸, che dovrà caratterizzare la fase immediatamente successiva a quella che stiamo ancora vivendo.

Questa indicazione merita quindi di andare al di là della contingenza del momento, anche perché una volta superata l'incombenza del pericolo sanitario occorrerà percorrere coerentemente e con convinzione la strada di un futuro, che oggi può essere solo immaginato come possibile, in cui lo sviluppo economico del sistema Paese non sia disgiunto dai (e anzi sia più strettamente collegato di quanto è accaduto nel recente passato ai) fondamentali obiettivi di equità sociale imposti dal patto di convivenza civile sotteso alla stessa Costituzione repubblicana.

Ciò significa che interrogarsi sulle prospettive del nuovo *Welfare* sussidiario e, in particolare, sul ruolo da assegnare, ivi, al fattore religioso non costituisce esercizio meramente speculativo ma risponde a obiettivi di efficacia/efficienza del sistema ovvero a finalità di implementazione del livello di soddisfacimento dei bisogni e degli interessi delle persone e quindi di inclusione sociale, finalità il cui perseguimento non può fare a meno di una buona

come custodi di valori preziosi per la coesione sociale nei tempi probabilmente non facili del dopo tempesta»: A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, in *SettimananeWS* (www.settimananeWS.it), 6 aprile 2020.

¹⁸Valga ricordare che tra le misure di rilancio economico connesse all'emergenza pandemica alcune Regioni hanno previsto la concessione di contributi straordinari per il potenziamento e/o il rilancio della funzione socioeducativa degli oratori parrocchiali al fine di «*conciliare i tempi di lavoro con quelli familiari, agevolando il rientro a lavoro dei genitori*» (così il *Decreto del dirigente del servizio politiche sociali e sport n. 203 del giugno 2020*, emanato in attuazione della *Delibera della giunta regionale Marche n. 743/2020*). In particolare, intendendo favorire la collaborazione tra regione ed enti e istituzioni che perseguono quale propria missione il contrasto della marginalizzazione sociale e disagio giovanile, alla luce del forte degrado socioeconomico che caratterizza alcune ambiti territoriali regionali e del suo aggravarsi in conseguenza dell'emergenza sanitaria connessa al Covid-19, la regione Campania ha approvato lo schema del protocollo di intesa con la Conferenza episcopale regionale, avente ad oggetto le azioni di contrasto alla marginalizzazione sociale per la valorizzazione del ruolo delle parrocchie nella comunità civile e pastorale (*Delibera giunta regionale Campania n. 354 del 09 luglio 2020*).

dose di pragmatismo. In questo senso, è forse doveroso esplicitare che al fondo di questo studio e dell'impegno che vi è sotteso - e che certo non si esaurisce con questi primi risultati - v'è la ricerca di un nuovo (e, se si preferisce, più prosaico) equilibrio operativo tra le pur ineludibili esigenze di delimitazione degli ordini distinti del sacro e del secolare e l'altrettanto urgente valorizzazione del contributo di tutti e ciascuno dei fattori di ispirazione dell'agire economico-sociale e delle forze del pluralismo - ivi comprese quelle che si rifanno alla religione - alle prospettive di sviluppo delineate dall'art. 4, comma 2, Cost. e, conseguentemente, alla migliore salvaguardia dei diritti e delle libertà costituzionali che in tali prospettive ritrovano le condizioni di una loro sostenibile effettività.

V'è cioè, in altri termini, la convinzione per cui il futuro del *Welfare* non possa prescindere dalla più ampia e coerente valorizzazione del fattore religioso e, di conseguenza, da un diverso approccio alle esigenze di riaffermazione del principio costituzionale di distinzione degli ordini (art. 7, primo comma, Cost.).

In questa prospettiva, l'indagine che segue si snoda lungo tre distinti ma interconnessi fronti investigativi.

Anzitutto, nel capitolo primo, si analizzano le direttrici costituzionali che collocano utilmente il fattore religioso all'interno delle dinamiche giuridiche di innovazione socio-economica prospettate dalla legalità costituzionale e si introducono alcuni dei più significativi profili problematici relativi alla relazione tra soggetti-fini religiosi e interesse generale nel contesto della sussidiarietà. Successivamente, nel capitolo secondo, le evidenze di questa prima analisi vengono riscontrate sullo specifico dei principi che soprassedono alle dinamiche evolutive del *Welfare* sussidiario e in rapporto alle sue prime fasi evolutive per saggiare su di un piano di maggiore concretezza le criticità che si accompagnano alla incompleta e contraddittoria considerazione, ivi, del fattore religioso. Infine, nel capitolo terzo, l'analisi si sposta sul diritto vigente, prendendo quindi a riferimento gli sviluppi più recenti come derivanti dalla riforma del Terzo settore e, precipuamente,

dal relativo Codice. Su queste basi, vengono poi affacciate alcune proposte di recupero interpretativo del fattore religioso all'interno del quadro normativo attuale, così anticipando le considerazioni di sintesi e di prospettiva che chiudono questo volume e che, si spera, possano fungere da traccia analitica (e, auspicabilmente, operativa) per un rinnovato approccio normativo e interpretativo alla valorizzazione dei fini di utilità sociale e delle attività di interesse generale (pur quando) religiosamente connotate.

Capitolo Primo

Diritto, religione e processi di innovazione socio-economica. Ragioni e limiti di principio

SOMMARIO: - 1. La religione nella dimensione della libertà e nella dimensione del potere: una insanabile inconciliabilità? - 2. L'argine della laicità e un presupposto tutt'altro che scontato. - 3. Le crisi della contemporaneità e la dimensione sociale e pubblica del fattore religioso. - 4. Laicità escludente, laicità inclusiva, laicità dialogante. - 5. Le "nuove" relazioni tra diritto, religione ed economia. Il fattore religioso e il «*progresso materiale e spirituale della società*». - 6. Riscontri costituzionali. In particolare, il divieto di limitazioni della capacità giuridica e di speciali gravami fiscali a motivo del carattere ecclesiastico e del fine di religione e di culto di associazioni e istituzioni (art. 20 Cost.). - 7. Profili problematici, di principio e di seguito normativo. PARTE PRIMA: l'autonoma valorizzazione del fine religioso-culturale nel contesto del microsistema costituzionale del diritto ecclesiastico. - 8. Riflessi sulla relazione tra individuo e gruppo e interazioni con la previsione costituzionale di formazioni sociali religiose tipiche. - 9. Fattori di criticità interna alla disciplina giuridica del fattore religioso. In particolare, le distorsioni della bilateralità c.d. necessaria (e della collaborazione). - 10. La qualificazione giuridica del fatto religioso organizzato tra incompetenza dello Stato nel merito delle credenze di fede e meritevolezza di tutela dell'interesse religioso. - 11. Multiformità dell'interesse religioso e variabilità degli effetti giuridici di qualificazione. - 12. Riferimenti soggettivi. Figure tipiche di espressione del fatto religioso organizzato: la confessione religiosa. - 13. L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. - 14. Ulteriori figure normative a connotazione religiosa. Gli spazi di

riconoscimento degli enti a religiosità atipica. – 15. Profili disciplinari. La preservazione dell'identità religiosa e religioso-culturale. – 16. L'accesso alle misure promozionali e di sostegno della libertà religiosa. – 17. L'inadeguatezza dei criteri tradizionali e la necessità di un diverso approccio al tema della qualificazione dei fenomeni sociali collettivi a connotazione religiosa. – 18. PARTE SECONDA: soggetti-fini religiosi e interesse generale. Principi, variabili, criticità. – 19. La reinterpretazione dell'art. 20 Cost. secondo sussidiarietà tra eguale libertà, autonomia confessionale e coesione ordinamentale. – 20. Gli effetti di trascinamento della bilateralità. – 21. Muta il quadro, muta il giudizio (o forse no). Il caso del finanziamento delle confessioni religiose. – 22. Religiosità originaria e religiosità "di ritorno" nelle alterne vicende della pubblicizzazione dei settori di attività di interesse generale: il caso delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e di Beneficenza (Ipab). – 23. Prime considerazioni di sintesi. Soggetti-fini religiosi e attività di interesse generale tra (supposta) incompatibilità ontologica e istanze di protezione dell'ordine dello Stato.

1. La religione nella dimensione della libertà e nella dimensione del potere: una insanabile inconciliabilità?

Un'analisi che assuma a riferimento la dimensione giuridica del fenomeno religioso sconta una difficoltà preliminare, che si aggiunge a quella relativa al concetto stesso di religione e potremmo dire costitutiva e ineliminabile, con la quale quindi è comunque tenuta a fare i conti. È così anche allorquando – come nel nostro caso – l'attenzione vada più specificamente a focalizzarsi sulle ipotesi in cui il fattore religioso si ponga innanzi all'ordinamento giuridico quale ragione o elemento caratterizzante dello svolgimento delle attività di interesse generale ovvero finalità di utilità sociale, nel contesto della transizione verso il c.d. *Welfare* sussidiario.

Si tratta della circostanza per cui la religione assume un carattere ambivalente, dal momento che essa, da un lato, costituisce «uno strumento di auto-realizzazione personale» e in quanto tale oggetto di *libertà* e, dall'altro, si pone quale «base su cui prende

consistenza un *potere*, avente come obiettivo quello di piegare i comportamenti sociali alle regole di vita deducibili da un messaggio religioso»¹. In tale ultima prospettazione, la religione può giungere a sostanziare veri e propri ordinamenti giuridici, alternativi a quelli statuali-profani e con essi in competizione².

È in effetti noto come la storia dello Stato moderno sia anzitutto la storia del progressivo affrancarsi delle neonate istituzioni politiche (e delle rispettive autorità) da quelle religiose. Così come non sorprende più di tanto che la stessa emersione, in tempi più recenti, di un settore dell'ordinamento giuridico dedicato alla disciplina del fenomeno religioso risponda ad una essenziale funzione difensiva, essendo intesa a rafforzare, nello specifico, l'autonomia dello Stato italiano dalla Chiesa Cattolica³.

Peraltro, queste due prospettazioni della religione – e delle conseguenti proiezioni giuridiche – non vanno considerate come alternative, costituendo piuttosto due facce della stessa medaglia. Le relative prospettive di studio e di ricerca non possono elidersi del tutto a vicenda ma sono destinate ad interagire.

¹ In questi termini, A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 2 (corsivo nella citazione testuale).

² Per precisazioni al riguardo mi permetto di rinviare a G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici e interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato e multilivello*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 19-20.

³ «Come settore dell'ordinamento giuridico interno, il Diritto Ecclesiastico nasce nell'Ottocento. Da una costola del Diritto Pubblico. E con una missione ben precisa (...). Quella di soddisfare l'esigenza dello Stato di tutela il sentimento religioso individuale e di ridurre, nel contempo, sensibilmente il peso esercitato nel Paese dal fatto religioso collettivo, cioè dalle Chiese. Segnatamente dalla Chiesa Cattolica (...) Perché da sempre maggioritaria. Più temibile delle altre. In condizioni di contrastare, se non adeguatamente arginata, lo sforzo dello Stato di auto-rappresentarsi come espressione riassuntiva della *sovranità*, investito del monopolio della *forza e fonte unica di produzione* di regole dotate del suggello formale di *legge*. Vincolanti in misura eguale per i suoi destinatari. Cioè, tutti i cittadini. Senza eccezioni, differenze o distinzioni. E, quel che più conta, senza interferenze o intromissioni di contropoteri clericali»: M.C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi Principi non scritti. Principi scritti. Regole Quaderno I I principi non scritti*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 4.

Più specificamente, i rapporti tra queste due dimensioni della religione oververosia il fatto che, nel corso del tempo, prevalga l'una o l'altra di esse dipende da numerose variabili di ordine sia politico-istituzionale che socio-culturale ed economico. È così anche per la scelta di privilegiare, nel corso di un'analisi e di una trattazione scientifica, un profilo piuttosto che l'altro, laddove in questo caso è piuttosto la propensione del singolo ricercatore e le sue opzioni ideologiche di fondo a condizionare, più o meno consapevolmente, l'opzione privilegiata.

Ad ogni modo, la difficoltà di scindere con certezza e precisione le due distinte anime della dimensione giuridica del fenomeno religioso (orientando conformemente l'esigenza di una sua specifica disciplina) è alla base del vero e proprio imbarazzo in cui versa la dottrina specialistica, che si trova in maniera ricorrente alle prese con il problema di stabilire con certezza quale sia l'oggetto dei propri studi nonché, in maniera che si può dire conseguente, di stabilire quale debba essere la denominazione più adeguata del corrispondente ambito di ricerca e insegnamento universitario⁴.

⁴Ad oggi, sembrano contrapporsi posizioni che si riportano alla tradizionale denominazione di "Diritto ecclesiastico" e posizioni che diversamente richiama la denominazione, ripresa dalla tradizione anglosassone, di "Diritto e religione". Si vedano, di recente, le considerazioni di G. CASUSCELLI, *Diritto e religione nell'ordinamento italiano ovvero cosa è il "Diritto ecclesiastico"*, in S. BERLINGÒ-G. CASUSCELLI *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 2-3. L'A. chiarisce in particolare che «la denominazione "diritto ecclesiastico" (...) designa per convenzione il ramo del diritto nazionale - ascritto usualmente ma in modo non del tutto corretto al campo del diritto pubblico, in ossequio alla ripartizione usuale in passato che distingueva il primo dal diritto privato (da tempo rivelatasi insufficiente a catalogare il diritto oggettivo sulla base di una rigida distinzione formale) - costituito dall'insieme delle norme, di diritto pubblico e privato, interno ed esterno, unilaterali e pattizie, che danno specifica rilevanza al, e disciplinano il, fattore religioso individuale e associato, e le relazioni di uno stato con le comunità stabili e organizzate di "credenti". Queste ultime, di regola stabilite su di un territorio che costituisce elemento costitutivo di uno stato, si auto organizzano e operano per il soddisfacimento degli interessi, individuali e collettivi, correlati in modo specifico alla propria espe-