



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno XI - n. 1-2016**  
**gennaio-giugno**

ISSN 1970-5301

# 21



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

# Diritto e Religioni

Semestrale  
Anno XI - n. 1-2016  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

## *Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero (†), A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

## *Struttura della rivista:*

### **Parte I**

#### SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

#### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli (†)  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

### **Parte II**

#### SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

#### RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
  
G. Chiara, R. Pascali  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino

### **Parte III**

#### SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

#### RESPONSABILI

M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Annamaria Salomone - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

“La vicenda di San Nicola come risulta dalla *Praxis de stratelatis* presenta tutta una serie di elementi che interessano la legislazione di Costantino sia per quanto riguarda la *Episcopalis audientia*, che concerne piuttosto la giurisdizione civile, sia il processo criminale” (p.135).

Oltre al contenuto dei saggi è la stessa pluralità degli apporti che arricchisce, con approcci interdisciplinari, questo volume di atti, in cui trova spazio nella relazione di Luigi Vinaccia (*La battaglia di Saxa Rubra/Ponte Milvio*, pp.55-70) anche l'analisi delle fasi militari della battaglia di Ponte Milvio. Un evento importante del quale, per conoscerlo militarmente, disponiamo di fonti limitate, ma anche una “battaglia che si differenzia dalle altre per gli effetti che procurò non solo nell'immediato periodo storico, con l'ascesa al potere di Costantino e la riunificazione dell'Impero sotto un'unica guida, bensì per il suo riflesso sull'intero procedere della civiltà occidentale come noi l'intendiamo oggi” (p.55).

Altro punto che viene posto in evidenza in relazione a quella battaglia, come ad altre combattute tra “romani” è che tali lotte “furono tra le più sanguinose perché ad affrontarsi erano truppe che avevano in comune la formazione, le armi e gli equipaggiamenti, l'addestramento, il pensiero militare, le tradizioni e che pertanto non potevano che concludersi con l'annientamento di uno dei due contendenti” (p.70).

Non resta che aggiungere – come documenta con la presentazione di materiale storico-artistico il contributo di Gioia Bertelli (*Diario di un 'itinerario costantiniano' in Terrasanta, nel XVII centenario dell'Editto di Milano*, pp.169-185) – che il centenario fu anche occasione tra la fine del 2013 e i primi giorni del 2014 di un viaggio di studio in Terrasanta.

Quindi, ciò che troviamo raccolto in questo volume è la rappresentazione di una visione articolata, in cui i diversi

contributi sono indirizzati a focalizzare quello che è l'intento dell'opera: giungere con apporti interdisciplinari ad una stabile costruzione organica.

**Giovanni B. Varnier**

A. CASTRO JOVER (a cura di), *Asistencia social, participación y reconcimient de la diversidad. Un estudio comparado entre Alemania, España, Francia e Italia*, Libellula edizioni, Tricase (Le), 2015, pp. 191.

Non occorre consultare i rapporti e le statistiche più aggiornate per rendersi conto che la crisi economica, che segna ormai da qualche anno il nostro Paese, va traducendosi in un sensibile peggioramento della condizione delle fasce più deboli della popolazione, aggravando la situazione di chi sta peggio molto di più di quanto non incida sulla condizione dei ceti privilegiati.

Allo stesso tempo, la crisi accelera ulteriormente la ritirata dello Stato da quella mole di prestazioni che esso era andato accumulando nel secolo precedente, mettendo a repentaglio la ragionevolezza di questo ripiegamento. Sempre più spesso, infatti, a orientare il ripensamento del *welfare* non è una strategia razionale di riscrittura dei compiti dello Stato ma la più pressante necessità di operare una riduzione significativa della spesa pubblica. Non diversamente da quanto accadeva cinque o seicento anni fa (seppure ovviamente con forme molto diverse: meno visibili e meno crudeli) in tempi di crisi si tende ad orientare il sostegno pubblico in favore di chi contribuisce alla produzione e alla ripresa economica piuttosto che in favore delle “bocche inutili” (M. Garbellotti, *Per Carità. Poveri e politiche assistenziali nell'Italia moderna*, Carocci, 2013, p. 45).

In sintesi, dunque, si deve purtroppo constatare come in questi anni vadano aumentando i poveri e vadano peggiorando le condizioni di chi già si trovava in uno

stato di indigenza mentre, contemporaneamente, diminuiscono i sostegni pubblici in favore di chi versa in una situazione di bisogno.

Oggi come nel passato, peraltro, non è solo la penuria di beni materiali a determinare lo stato di indigenza, dovendosi considerare che molte altre cause possono concorrere a rendere povera una persona. In questo senso, ad esempio, viene in rilievo quella penuria di relazioni sociali, strettamente correlata al tempo e allo spazio in cui ciascuno è chiamato a vivere, che in altre epoche poteva colpire chi si trovava in una situazione di disonore (il vagabondo, il menomato, la ragazza/madre) e oggi acuisce le difficoltà di chi proviene da un altro Paese e come tale aggiunge alla sua condizione di indigente quella di migrante, sommando alle difficoltà economiche le difficoltà linguistiche, di inserimento, di fiducia. La povertà genera esclusione sociale, così come l'esclusione sociale aggrava la povertà, in un circuito vizioso quasi impossibile da spezzare per il singolo individuo, specie se la legge si premura di cristallizzarne gli effetti, come accade laddove – tanto per introdurre un esempio legato alla legislazione vigente in materia di immigrazione – l'assistenza sanitaria venga garantita solo ai poveri regolari.

Ed ancora, non vi è bisogno di consultare corposi dossier e inchieste aggiornate per sapere che il vuoto lasciato dalla ritirata dello Stato è spesso colmato da quei soggetti che possiedono un *background* assistenziale assolutamente unico e che continuano a portare nel proprio codice genetico la missione di aiutare gli altri, ovvero gli enti religiosi.

Il *welfare* religioso, parallelo a quello istituzionale, non è mai scomparso del tutto, ma certamente in questi anni vive una rinnovata fioritura. Piuttosto, la presenza dei soggetti confessionali si muove lungo due direttrici: il volontariato puro di tipo tradizionale e la sinergia tra

pubblico e privato che consegue all'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale nel nostro ordinamento. Una novità, questa del doppio binario, che certamente potenzia il ruolo del privato religioso rispetto al più recente passato – lo chiama a concorrere alla realizzazione dell'interesse pubblico e lo dota di risorse finanziarie consistenti – ma che, proprio in ragione di queste maggiori *chance*, costringe, per la prima volta, gli enti religiosi a misurarsi con la concorrenza agguerrita dei privati non confessionali che intendono occuparsi di assistenza sociale.

È in questo scenario che va collocata la ricerca coordinata da Adoración Castro Jover, che vede impegnati docenti italiani, francesi, spagnoli e tedeschi e che è all'origine del volume che si recensisce. Si tratta di uno lavoro corposo, che si avvale di ben dodici contributi e che si divide in due grandi sezioni: la prima, tutta rivolta alla ricostruzione dei diversi modelli nazionali di assistenza sociale e delle coordinate europee del tema; la seconda, dedicata alla mappatura della prassi più recenti e alla descrizione (affidata a rappresentanti delle istituzioni pubbliche, delle confessioni religiose e di federazioni di associazioni senza scopo di lucro) di alcune esperienze concrete particolarmente interessanti realizzatesi in Spagna.

L'obiettivo ultimo della ricerca, chiaramente esplicitato già nella *Presentazione* del volume, è quello di misurare il grado di riconoscimento della diversità nei singoli sistemi nazionali di assistenza, ed è proprio a tal fine che gli autori affrontano preliminarmente l'impegno di studiare i vari modelli nazionali, di identificare gli attori privati, religiosi e non religiosi, che in essi agiscono e di enucleare all'interno del sistema quei settori in cui si manifesta una significativa esigenza di tutela (o di promozione) della diversità religiosa, e la possibilità di declinare la regolamentazione vigente in una prospettiva inclusiva.

Come è noto, la partecipazione delle

confessioni religiose all'azione sociale non rappresenta certamente una novità. Se per lungo tempo, anzi, gli attori confessionali hanno agito in una situazione di sostanziale monopolio in questo settore, anche quando lo Stato moderno ha deciso di attrarre l'assistenza nel raggio della propria azione, l'esperienza della carità non solo non è scomparsa del tutto ma ha seguito ad ispirare – come segnala Adoración Castro Jover – gli strumenti e gli orientamenti dell'intervento pubblico.

Il lungo processo di statalizzazione dell'assistenza, con la trasformazione degli interessi delle persone che si trovano in una situazione di bisogno in veri e propri diritti soggettivi, e la contestuale ritirata dei soggetti religiosi, ma anche la loro caparbia determinazione a non abbandonare completamente il campo, hanno segnato una lunga traiettoria che si è interrotta solo quando la crisi del *welfare* è apparsa definitiva. È a quel punto che si è fatta strada in tutti gli Stati europei – sia pure con intensità e modalità differenti – la strategia finalizzata al coinvolgimento dei privati nella fornitura dei servizi alla persona.

È intorno a questo dato, ormai acquisito, che i vari contributi contenuti nella prima parte del volume snodano le proprie riflessioni, cercando di evidenziare – oltre alle peculiarità dei singoli sistemi – i rischi e le potenzialità connessi alla trasformazione del *welfare state* in *welfare society* e l'impatto che essa produce in ordine alla presenza degli enti religiosi. Vi è chi, come Cimbalò, rimarca il pericolo che il privato, e quello confessionale in particolare, possa accompagnare il proprio intervento di natura assistenziale con una contestuale azione di proselitismo, determinando il superamento di quella neutralità dei servizi erogati in favore di chi ha bisogno che è presupposto irrinunciabile per uno Stato che voglia garantire il pluralismo, l'eguaglianza, la laicità. Proprio questa sembra essere la prospettiva che anima la decisione della

Diputación Foral di Gipuzkoa, nel País Vasco, che richiede agli enti religiosi che intendono gestire servizi di accoglienza l'elaborazione di un progetto educativo laico, “*es decir, desprovisto de ideología confesional*”.

L'espansione dell'azione degli enti religiosi, naturalmente vocati all'esercizio della carità ed oggi invogliati ad agire dalla possibilità di drenare risorse finanziarie pubbliche e di intercettare nuovi adepti, risulta in qualche modo temperata dall'introduzione della certificazione degli *standards* di qualità richiesta ai privati che vogliono inserirsi in quello che la Castro Jover chiama il sistema misto di assistenza sociale. Difatti, non sempre tale requisito può essere soddisfatto dagli enti religiosi – obbligati, se non altro, a rispettare i tratti della propria identità confessionale – che rischiano così di essere espulsi dal sistema in favore di privati puri, meno attrezzati dal punto di vista spirituale ma più flessibili e recettivi rispetto alle esigenze statali di efficacia, efficienza ed imparzialità.

Ecco così venire a galla i grandi problemi, ancora irrisolti, connessi alla trasformazione in atto, ovvero la necessità di garantire una rigorosa uguaglianza tra i privati che entrano nel sistema pur a fronte di una diversità radicale della loro natura, dei loro scopi, della loro struttura; di tutelare la libertà di coscienza degli utenti, certamente a rischio quando il privato è connotato da una tendenza ideologica o religiosa; di rispettare l'identità dei soggetti privati, a sua volta potenzialmente messa in pericolo da una normativa generale troppo invasiva. Accanto a tali questioni, altre più specifiche, ma non meno rilevanti, emergono in quegli ordinamenti che rimettono in tutto o in parte la materia dell'assistenza sociale in capo agli enti locali, dovendosi in questo caso tracciare con rigore e precisione una linea di demarcazione tra quelle differenze di trattamento che rispondono ad una apprezzabile esigenza

di contestualizzazione dell'intervento assistenziale e quelle differenze di trattamento che, al contrario, si traducono in disuguaglianze inaccettabili, generando quello che Daniela Milani definisce il rischio della degenerazione del cosiddetto "localismo dei diritti". Indubbiamente, il coinvolgimento delle autonomie locali può divenire uno strumento efficace non solo per intercettare e soddisfare i bisogni specifici delle rispettive realtà territoriali ma anche per gestire la diversità culturale e religiosa in prospettiva inclusiva, ma ciò presuppone che vengano individuati e rispettati delle garanzie uniformi per tutti (i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) tali da mettere al riparo i cittadini dalla possibilità di disuguaglianze eccessive, irragionevoli e per ciò stesso inaccettabili.

Se l'area delle attività di assistenza sociale continua a modificarsi in ragione dei fenomeni sin qui descritti – aumento della povertà, aumento della presenza dei privati, nuova ripartizione delle competenze – il peso e il ruolo dell'elemento religioso al suo interno può essere misurato, come evidenzia Chizzoniti, solo attraverso una attenta verifica sul campo, a cui peraltro può affidarsi l'ulteriore obiettivo di fornire indicazioni sull'attitudine degli strumenti sin qui elaborati a rafforzare la coesione sociale e l'integrazione delle minoranze. A ciò, come anticipato, si dedicano i cinque contributi che compongono la seconda parte del lavoro e che restituiscono una

diffusa consapevolezza dell'importanza del coordinamento tra pubblico e privato e un impegno a perseguire il superamento dell'emarginazione sociale e culturale oltre che economica.

Come scrive Cimbalo nel suo saggio, il vero pericolo che porta con sé la crisi economica è quello di farci abituare alla rinuncia di una quota, potenzialmente sempre più estesa, di diritti. Ecco perché, assicurare la presenza del *welfare* significa mantenere in vita i principi e i valori che hanno guidato il processo di unificazione europea. Le forme e i modi in cui ciò può avvenire possono senza dubbio alcuno divergere da ordinamento ad ordinamento e da momento a momento. E certamente, come precisa la Milani, una presenza di qualità del privato, fondata sulla partecipazione organica, strutturata e proficua al sistema di assistenza, può rendere più agevole la produzione di beni relazionali accanto alla diffusione di beni materiali, aumentando la cifra del pluralismo e della solidarietà dei servizi erogati. Ma, altrettanto certamente, la difesa del *welfare* è inscindibilmente connessa alla difesa del principio di uguaglianza, perché ogni ipotesi di esclusione dalla fruizione delle prestazioni di una quota di soggetti (siano essi irregolari, precari) separa il bisogno dell'individuo dalla giustizia sociale e, vanificando la qualificazione della liberazione dal bisogno come diritto essenziale della persona, nega i presupposti stessi del sistema di assistenza sociale.

**Nicola Fiorita**