



Valerio Tozzi

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Salerno,
Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione)

Brevi riflessioni su appartenenza e rappresentanza. L'attenzione dell'ordinamento statale al rapporto tra individui e soggetti collettivi religiosi di appartenenza¹

SOMMARIO: 1. Presentazione delle problematiche - 2. Rappresentatività e rappresentanza degli interessi della popolazione - 3. Interessi della popolazione e sistemi istituzionali di rilevazione - 4. Appartenenza a collettività organizzate e tutela degli interessi individuali o minoritari - 5. Responsabilità degli studiosi nella società democratica.

1 - Presentazione delle problematiche

Chi scrive ha vissuto l'esperienza di molti anni di studi della disciplina del fenomeno religioso, istituzionalmente denominata "Diritto ecclesiastico", attraversando diverse fasi non solo di politica legislativa ed amministrativa riguardante questa materia, ma anche diverse fasi degli studi nella materia, legate principalmente all'epoca di formazione delle generazioni di studiosi che si sono avvicendati nel tempo.

La fase che per convenzione espositiva datiamo con l'avvento del nuovo millennio è stata caratterizzata dal consolidarsi di alcuni processi *epocali*, quali la progressiva formazione di istituzioni di governo dell'odierna Unione europea, con la relativa messa in comune di porzioni di sovranità da parte degli Stati membri e il fenomeno dell'immigrazione verso la più florida economia europea di molti esponenti di popolazioni provenienti da Paesi vicini, sia mediterranei che continentali.

L'attuale crisi delle economie occidentali, poi, apre ulteriori nuovi scenari che non mancano di incidere anche nel nostro settore di studi, apparentemente lontano dall'economia, ma la cui decifrazione è tutta da affidare alle nuove generazioni.

I primi due fenomeni hanno ormai definitivamente modificato il quadro di riferimento degli studi sulla disciplina giuridica del fenomeno

¹ Il contributo, accettato dal Direttore, riproduce la presentazione del volume degli Atti del convegno su "*Diritto e Religione: evoluzione di un settore di scienza. Quattro opere a confronto*" (Pisa, 30 marzo 2012), in via di pubblicazione a stampa.



religioso, rendendo ancora più obsoleto il metodo e l'impostazione teorica che ha continuato a dominare non solo la produzione legislativa nazionale, l'azione di governo, ma anche una parte non secondaria degli studi.

È definitivamente tramontato il monismo culturale religioso del cattolicesimo, vi sono comunità ampie di seguaci di altre fedi ed è diffuso l'indifferentismo e l'ateismo militante. Sia pure con circa quaranta anni di ritardo, rispetto alla entrata in vigore della Costituzione italiana, perfino da parte vaticana si è riconosciuta l'abolizione del principio del cattolicesimo religione dello Stato. Il pluralismo in campo religioso non è più un fenomeno marginale, riguardante minoranze sparute (e maltrattate), ma è faticosamente e tardivamente emerso nella società, in virtù dei principi di democrazia, pluralismo, laicità, sanciti in Costituzione. Questo fenomeno si è manifestato con un'evoluzione dei costumi che ha spostato il dibattito culturale dai ragionamenti del primo liberalismo sulle *minoranze religiose* all'odierno confronto sulle diverse visioni esistenziali, favorendo il confronto su tematiche nuove ed eticamente sensibili quali le unioni di fatto, le famiglie unigenere, la procreazione assistita, il testamento biologico, l'accanimento terapeutico e l'eutanasia.

Contemporaneamente, l'esplosione delle presenze in Italia di stranieri di cultura islamica, provenienti da aree geografiche distanti e portatori di costumi diversi dai nostri e di esigenze di professione di fede molto articolate e diverse fra loro (abbigliamento, famiglia, rapporto fra fede e politica), specialmente per il carattere di quella cultura, che stenta a distinguere fra principi religiosi e regole di diritto civile, ha avuto il merito di evidenziare l'ancora troppo elevato tasso di *confessionismo filo-cattolico* presente nelle nostre istituzioni e nella classe politica, anche se non necessariamente condiviso dalla maggioranza della popolazione, rendendo sempre più urgenti riforme consistenti, quale la reclamata *legge generale sulle libertà religiose*, con conseguente ri-posizionamento della *legislazione contrattata* fra confessioni religiose e Stato italiano, fenomeni entrambi fortemente ostacolati dagli ambienti conservatori.

L'inevitabile articolazione delle visioni politiche, nel tempo, ha prodotto diversi orientamenti di politica di Governo (centro-destra, centro sinistra, sostegno esterno del partito comunista al governo di centro sinistra e via così) ma, anche nella fase di larghissima dominanza di un unico partito, sia pure con una forte impronta di parte e non senza vistosi limiti specie in materia di diritti civili, si sostenne un processo di grande ampliamento del benessere generale e si posero i prodromi di una *politica*



sociale orientata all'obbiettivo (non raggiunto, ma almeno tentato) della riduzione delle disuguaglianze.

I diritti civili sono lo specchio dell'orientamento di una società; essi si sviluppano se vi è un indirizzo ugualitario e democratico, sono invece compressi, quando dominano oligarchie egoiste e poco attente al *bene comune*.

Il tema dei diritti civili si impose con molto dinamismo negli anni settanta del millenovecento, in corrispondenza dell'allargamento a sinistra del quadro politico di governo, anche col contributo di quella parte politica già egemone, marcatamente orientata in senso ideologico religioso, ma che, appunto, per *necessità politica*, riuscì ad accettare un catalogo di *leggi permissive* non rispondenti solamente alla propria visione di parte e tuttavia reclamate da una larga fascia di popolazione italiana.

Disgraziatamente, negli anni successivi, questa progressione *virtuosa* si è interrotta.

Alcune riforme, dagli anni ottanta del novecento, reclamizzate come *epocali*, si rivelarono molto più modeste delle aspettative e prive di contenuti effettivamente riformistici; piuttosto, solo parzialmente adeguatrici delle leggi già vigenti ad alcuni cambiamenti ormai intervenuti e consolidati nella società. In parte significativa quelle riforme furono espressione di un nuovo dirigismo politico caratterizzato dalla demagogica professione di una nuova, ma inesistente laicità e costituita da accordi di vertice fra lobbies religiose e autorità del Governo centrale.

Al presente si manifesta una fase di riflusso ideologico, nel quale si cerca di rimettere in discussione alcune riforme degli anni settanta e si cerca di imporre, con *leggi costrittive*², la visione conservatrice di una sola parte ideale, ignorando e colpevolizzando ogni altra visione ed ogni dissenso.

² V. TOZZI, *Discipline giuridiche che generano conflitto di coscienza e soluzioni legislative*, in *Diritto civile delle religioni*, cap. III, Laterza, Roma-Bari, in via di pubblicazione. Ho qui analizzato l'evoluzione e involuzione successiva, delle risposte del legislatore al superamento del monismo culturale cattolico del Paese e al manifestarsi del pluralismo ideologico e culturale. La prima risposta fu il riconoscimento, come eccezione alla regola, dell'obiezione di coscienza. La successiva svalutazione dell'istituto ha portato alla produzione delle cd. *leggi permissive* (divorzio, interruzione della gravidanza), che accoglievano le istanze di una parte della cultura nazionale, ma salvaguardando il dissenso con la libertà di non avvalersi dei diritti garantiti e con l'obiezione di coscienza per non essere coinvolti in attività non condivise. Le *leggi costrittive*, invece, pretendono di imporre la visione partigiana di gruppi intransigenti, criminalizzando chi non condivide quel pensiero.



Questo fenomeno ha riguardato anche il campo religioso e specificamente il rapporto fra la religione come fenomeno sociale e la religiosità come comportamento dell'uomo, individuale e collettivo.

L'evoluzione o il più solido radicamento del fenomeno democratico, come cultura e idealità, ha mutato i comportamenti umani anche in campo religioso, ma meno sono mutati i comportamenti delle strutture organizzative delle fedi religiose ed in particolare, qui in Italia, quello della Chiesa cattolica. Ancor meno, poi, le istituzioni pubbliche hanno saputo adeguare alla democrazia l'apparato istituzionale di disciplina di questi fenomeni, sviluppando proprio il fenomeno filolobbistico di cui si è fatto cenno critico.

Tale – a mio avviso – è la natura dell'accordo di revisione concordataria del 1984 e la politica ad esso connessa della cd. *stagione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*. Stagione che avocava ogni disciplina del fenomeno religioso alla trattativa delle *confessioni religiose* col Governo centrale, ufficiale per le intese, meno trasparente per le leggi e leggine di settore, senza alcuna considerazione diretta degli effettivi bisogni religiosi della popolazione. Così, anche la legislazione ordinaria, nazionale e regionale, non manca di perpetuare la logica lobbistica della *tutela dei riconosciuti*, proteggendo le *confessioni religiose che hanno stipulato l'intesa con lo Stato* e ignorando ogni altra manifestazione religiosa individuale e collettiva; fenomeno conseguente al fatto che, la stipula dell'intesa, con la connessa attribuzione della qualifica di *confessione religiosa*, è espressione di una decisione politica governativa, sottratta ad ogni ancoramento al quadro generale del *Progetto costituzionale di disciplina dei fenomeni religiosi*³.

Questi bisogni sono presi in considerazione dalle autorità pubbliche mai con forme di attenzione diretta e paritaria fra tutti quelli della stessa classe, ma solo se *rappresentati* (o rappresentabili) tramite il *patronage* delle rispettive organizzazioni della religiosità collettiva, quando siano state riconosciute dal Governo, con apprezzamento politico. È stata enfatizzata, oltre ogni logica suppostamente maggioritaria, la parte del progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso che riguardava i rapporti fra Chiesa e Stato, con l'implementazione dei rapporti fra le *Confessioni religiose diverse dalla cattolica* e lo Stato (artt.8 e 7 della Costituzione), a scapito della più ampia e democratica tutela della religiosità individuale e collettiva di cui agli artt. 19 e 20. Contraltare di questa politica è stata la completa preterizione di ogni esigenza reale di

³ V. TOZZI, *Le confessioni religiose senza intesa non esistono*, in *Aequitas sive Deus*, Studi in onore di Rinaldo Bertolino, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1033 ss.



collettività religiose non riconosciute dall'autorità governativa (gruppi non qualificati come confessione religiosa) o dei singoli, quando non vivessero il rapporto di appartenenza a un grande gruppo religioso in un regime di obbedienza cieca e completa alle rispettive gerarchie⁴.

Chi, come noi, ritiene che la scienza che studia il diritto civile che regola i fenomeni religiosi abbia un ruolo per influire positivamente per la correzione di questi gravi problemi è perciò chiamato a discutere i temi che solleviamo⁵.

2 - Rappresentatività e rappresentanza degli interessi della popolazione

E pacifico che in una società democratica l'ordinamento giuridico ha funzione di *regolatore* dei rapporti sociali, funzione da svolgersi nell'alveo dei valori condivisi da tutte le parti sociali, che hanno dato luogo alla creazione della Costituzione e dei principi da quest'ultima enunciati per l'attuazione dei valori condivisi. Fra questi è acquisito che, le istituzioni pubbliche sono un *servizio* alla società e che il catalogo dei diritti sanciti sono *funzione* della promozione dell'uomo, come individuo e nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità.

⁴ Vi è stato un arretramento centralista e "neo-concordatarista", ma sembra più l'ultimo guizzo di un sistema in crisi che una vittoria del modello. La pressione dei gruppi religiosi dominanti stimola il neo-privatismo, con la sua clava istituzionale denominata "principio di sussidiarietà orizzontale", con il pericoloso strumentario della "amministrazione partecipata"⁴. Questo fenomeno genera la prevalenza degli "interessi forti", non fa capire più chi rappresenta il "bene comune" nelle grandi decisioni, né chi risponde delle scelte fatte di fronte al "popolo sovrano". Ma se da una parte si sviluppa un pericoloso anti-statalismo, dall'altra si liberano forze di base positive, offrendo anche possibilità alle nuove generazioni. Cfr. V. TOZZI, *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2007.

⁵ R. MAZZOLA, *Santi Romano e la scienza ecclesiasticistica*, in G. B. Varnier (a cura di), *La costruzione di una scienza per la nuova Italia: dal diritto canonico al diritto ecclesiastico*, EUM Edizioni dell'Università di Macerata, Macerata, 2011, p. 214, afferma: "... Non si tratta di ripensare il modello dei rapporti tra Stato e confessioni religiose riesumando o rielaborando la dottrina di Romano. Essa ha fatto il suo tempo e ha esaurito la sua parabola storica. Ciò che la scienza ecclesiasticista, sotto il profilo metodologico, può fare è molto più semplice, anche se nel contempo assai più difficile. Essa ha, infatti, il dovere di suggerire alle istituzioni e alla classe politica, come riuscire a dare efficacia, in termini di buone pratiche e prassi amministrative, al principio di uguale libertà religiosa, così come formulato dalla Costituzione, aiutando in tal modo il sistema italiano a raggiungere un più maturo e ampio pluralismo e una più convinta ed effettiva uguaglianza sostanziale fra gli attori religiosi operanti nell'ordinamento giuridico italiano".



Questo quadro valoriale si regge sulla condivisione di tutti i consociati del *sensu di appartenenza* alla comunità, nazionale o sovranazionale, come ambito di convivenza (*la casa di tutti* di A.C. Jemolo). È il principio democratico del *consensus*, che è diverso dall'imposizione *autoritaria* del *volere dei forti*. *Sensu di appartenenza* che è necessario per equilibrare le spinte individualistiche o egoistiche dei più potenti e utile per i benefici di pace e progresso che il *sensu di bene comune* garantisce a una siffatta comunità.

Contemporaneamente, ciascun individuo, singolarmente o in aggregazioni collettive, produce la sua partecipazione alla vita della società, manifestando bisogni, esigenze e indirizzando verso le istituzioni pubbliche la richiesta di garanzie, tutele e diritti, come attuazione dei *principi* che il patto comune (la Costituzione) enuncia per tutti.

I flussi di trasmissione di queste domande verso le autorità e di loro ricezione da parte dei destinatari è *la politica*; le risposte delle autorità a queste domande è il *governo della società*. Ciò posto, occorre riflettere sui modi di rilevazione delle esigenze, dei bisogni della popolazione, messi in opera dall'ordinamento.

La distribuzione decentrata delle decisioni di governo (decentramento, autonomie locali), i sistemi pubblici di rappresentanza elettiva degli interessi (leggi elettorali), le forme di consultazione o coinvolgimento degli interessi categoriali o collettivi nei processi di assunzione delle decisioni politiche e di governo (es: consultazione governativa delle cd. *parti sociali*), sono alcuni degli strumenti istituzionali di democrazia, previsti e distribuiti in forme diverse nei vari settori di organizzazione sociale. La loro capacità di tutela del *bene comune* è diversa nel tempo e nello spazio.

Quanto agli interessi, ai bisogni individuali che si manifestano nella società, raramente questi hanno strumenti istituzionali per la loro presentazione in forma diretta a chi governa; più frequentemente, fruiscono di sistemi di rappresentazione collettiva, più o meno previsti e regolati dalle istituzioni. L'organizzazione collettiva degli interessi, infatti, può essere espressione di previsioni costituzionali (partiti politici, sindacati, organizzazioni religiose), ovvero di forme spontanee di organizzazione, meno strutturate, operanti nel regime di libertà e autonomia che l'ordinamento garantisce (associazioni, fondazioni, movimenti, gruppi), in quanto *formazioni sociali* in cui si sviluppa la personalità dell'uomo (art. 2 della Costituzione).

L'esperienza empirica mostra che una primaria forma di attuazione di questi principi viene realizzata attraverso la partecipazione più o meno spontanea e sentita di singoli e gruppi ad aggregazioni sociali che, per



peso numerico o per capacità politica, riescono ad ottenere dal potere (politico?, dalle istituzioni?) spazi di tutela dei loro interessi e quindi di quelli dei rispettivi consociati. A fronte del quale fenomeno una democrazia efficiente deve predisporre istituzioni e poteri capaci di rispondere non in una logica contrattuale e di parte, ma in una prospettiva generale di rispetto della uguaglianza, del bene comune, perché il diritto di libertà religiosa appartiene ai *beni comuni*. La violazione della parità ed uguaglianza nella soddisfazione dei bisogni da parte di chi governa determina la disaffezione verso le istituzioni, l'attenuazione o la crisi di quel senso di appartenenza alla comunità, che è il motore del funzionamento dello Stato.

Tutte le forme di organizzazione collettiva degli interessi operano in base al *principio di rappresentatività*, per cui gli organi del soggetto collettivo rappresentano in forma unitaria i bisogni della comunità organizzata; questa rappresentazione, normalmente, dovrebbe costituire la sintesi del groviglio dei molteplici interessi individuali esistenti nella comunità stessa. Tuttavia, anche questo processo, per così dire *interno*, costituisce un passaggio problematico, in quanto determina l'esigenza, per le autorità che devono vagliare le domande dei soggetti collettivi, di valutare la *rappresentatività* delle organizzazioni richiedenti, onde evitare il rischio di soddisfare non l'interesse collettivo dei consociati, ma quello distinto e potenzialmente egoistico dell'oligarchia che governa quel gruppo.

L'ordinamento giuridico, quanto più saprà intercettare ed organizzare in maniera equilibrata e ugualitaria il caleidoscopio composito di queste esigenze e domande, tanto più avrà correttamente assolto al suo ruolo democratico di regolatore dei rapporti sociali.

Chi esercita le funzioni di governo e le Assemblee legislative, sono gli strumenti di realizzazione di questi obiettivi.

Una delle modalità di attuazione di questo compito dei pubblici poteri è l'attribuzione di *rappresentatività legale* degli interessi di una parte della società a determinate organizzazioni, ritenute rappresentative della maggioranza di quella categoria di interessi e perciò elevate al rango di interlocutori diretti dell'autorità, attribuendo loro il monopolio (o l'oligopolio) della proposizione delle esigenze e della gestione della loro soddisfazione, garantita (e finanziata) dalle autorità pubbliche. Limite di questa modalità è la rinuncia alla verifica della rispondenza fra le esigenze effettive della popolazione e quelle prospettate dall'istituzione divenuta legalmente rappresentativa di determinati interessi collettivi⁶.

⁶ Ne è esempio, nel diritto del lavoro, l'attribuzione della rappresentanza degli



Più flessibile, invece, è la rappresentatività degli interessi stabilita in maniera *politica*, cioè legata ad un metodo di rilevazione, non aprioristicamente stabilito per legge, ma affidato ad organi pubblici *responsabili politicamente*, quanto più direttamente prossimi a chi deve essere rappresentato.

3. – Interessi della popolazione e sistemi istituzionali di loro rilevazione

Nello Stato liberale, certamente *centralista* e relativamente incline a recepire i bisogni che non provenissero dalla classe borghese che era al potere, nelle leggi comunali e provinciali, una qualche rappresentanza di alcuni interessi religiosi della base sociale era affidata alle assemblee elettive locali (Province e Comuni), al fine di assicurare l'effettiva esercitabilità del culto cattolico alla popolazione. Ad esempio, in materia di manutenzione degli edifici parrocchiali⁷.

Tracce di coinvolgimento diretto delle assemblee elettive locali si rinvenivano ancora nella prima legislazione urbanistica italiana del dopoguerra, a proposito dell'edilizia di culto, ove lo *standard urbanistico* delle attrezzature religiose era commisurato alla popolazione insediata e le scelte pianificatorie erano affidate all'Amministrazione comunale che, per essere elettiva, doveva necessariamente prestare attenzione alle istanze di base (anche se il modello veniva vanificato dal dominio politico del partito di ispirazione cattolica)⁸.

La revisione concordataria del 1984, però, ha ulteriormente ristretto questi spazi, attribuendo una discutibilissima rappresentanza degli interessi religiosi della popolazione in materia di edilizia religiosa

interessi dei lavoratori ai sindacati più rappresentativi (legge n. 300 del 20 maggio 1970) che, nel settore del pubblico impiego (art. 25 della legge n. 93 del 29 marzo 1983), selezionava gli organismi rappresentativi dei dipendenti pubblici, allentando la tensione interna dei dirigenti di questi organismi a raccogliere e organizzare i bisogni della base, con grave nocimento della fiducia dei *rappresentati* nei confronti della organizzazione di appartenenza. G. GHEZZI, U. ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale*, Zanichelli, Bologna, 1992; G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 1996.

⁷ Fin dalla prima legge comunale e provinciale n. 2248 del 20 marzo 1865 all'art.237 si stabiliva che: *fino a quando non sia approvata la legge che regoli le spese di culto, sono obbligatorie pei comuni quelle per la conservazione degli edifici serventi al culto pubblico, nel caso di insufficienza di altri mezzi per provvedervi*. Così successivamente nelle leggi: n. 5921 del 10 febbraio 1889 (art. 271), n. 164 del 4 maggio 1898 (art. 299), n. 269 del 21 maggio 1908 (art. 320), n. 148 del 24 febbraio 1915 (art. 329), n. 383 del 3 marzo 1934. Cfr. V. TOZZI, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990, p. 48 ss.

⁸ V. TOZZI, *Gli edifici di culto*, cit., p. 148.



all'autorità ecclesiastica cattolica (art. 5 legge n. 121 del 1985), laddove quest'ultima rappresenta con certezza solo i propri interessi di grande organizzazione religiosa, ma molto meno certamente quelli della propria base sociale, come fu ampiamente dimostrato in occasione del referendum abrogativo della legge sul divorzio del 12 aprile 1974⁹.

Nelle società non democratiche il problema della rappresentanza degli interessi è risolto a monte, con la negazione di diritti individuali e il riconoscimento di libertà solo se concesso dall'alto, con l'attribuzione dei limitati ambiti di libertà ad *agenzie controllate*; ambiti che diventano fruibili dal singolo esclusivamente in quel rapporto di appartenenza che costituisce una forma di tutela indiretta, ma anche una forma diretta di controllo e di soggezione dell'individuo al gruppo (cd. *diritti riflessi*).

In Italia, dal fascismo in poi, la rappresentanza degli interessi religiosi della popolazione è stata monopolizzata dalla Chiesa cattolica e (dagli anni ottanta del 1900) dalle *confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cui è stato accordato il privilegio della stipula dell'intesa con lo Stato, ai sensi del 3° comma dell'art. 8 della Costituzione. Ma non è la previsione costituzionale ad attribuire questo monopolio, bensì i contenuti della revisione concordataria e di alcune intese, che creano queste forme di *rappresentanza legale degli interessi della base*, di dubbia costituzionalità.

Specialmente in materia di interessi religiosi, la rilevazione effettiva dei bisogni della gente è avvenuta in maniera davvero marginale e insufficiente, sicché è ancora vigente la legge n. 1159 del 1929 cd. *Sui culti ammessi nello Stato* e molte delle previsioni degli artt. 19 e 20 della Costituzione rimane ancora oggi non attuato.

Alla luce dei macroscopici difetti che l'esperienza empirica manifesta in tema di soddisfazione dei bisogni religiosi individuali e collettivi (ma non di quelli lobbistici), caratterizzati dalla vistosa mancanza di uguaglianza di trattamento e di considerazione di bisogni non rispondenti alla visione delle grandi agenzie della religiosità collettiva, ci sembra che uno dei maggiori problemi emersi, sia in campo politico, sia più specificamente in materia di libertà religiose, sia costituito dalla difficoltà di operare il contemperamento fra le esigenze dei singoli (anche partecipi di aggregazioni sociali in cui promuovono la loro personalità) e le esigenze delle organizzazioni di queste collettività, che costituiscono entità autonome e portatrici di esigenze proprie, distinte, ancorché connesse, con quelle dei loro consociati. Problema che si intreccia

⁹ Analoga previsione vi è nell'intesa con l'Unione delle Comunità Ebraiche (legge n. 101 del 1989), ma stante la consistenza numerica di detta comunità, non sembra sussistere analogo rischio.



coll'ambito dei rapporti degli uni e degli altri con le istituzioni pubbliche sollecitate alla soddisfazione di queste esigenze; quindi, con quello della *rappresentanza degli interessi* e del rapporto fra essi intercorrente.

4. - Appartenenza a collettività organizzate e tutela degli interessi individuali o minoritari

In materia di religiosità umana, che storicamente si esprime in maniera collettiva, più o meno organizzata, si è ormai acquisita, almeno da parte di noi occidentali, la distinzione fra regole religiose, espressive degli interessi di parte e regole generali della convivenza sociale (nazionale, nella tradizionale forma di Stato). Gli interessi di un gruppo religioso, poi, in quanto riguardanti una comunità, più o meno estesa, ma sempre *parte* della società complessivamente considerata, richiedono una *rappresentanza*, cioè un'entità capace di esprimere una loro sintesi nei rapporti con l'autorità politica e con le istituzioni, che è normalmente costituita in capo ad organi dell'organizzazione del gruppo. Questi rappresentanti interpretano oggettivamente i bisogni del gruppo, ma non necessariamente quelli effettivi dei singoli loro seguaci o di collettività interne o inferiori del gruppo stesso.

Negli interventi pubblici di protezione delle esigenze di una parte, siano essi leggi, atti amministrativi, sostegni materiali o finanziari, si manifesta il problema del rapporto corrente fra gli interessi collettivi del gruppo e quelli individuali del singolo appartenente. Infatti, il gruppo cui i singoli si legano, può sia enucleare una sintesi dei bisogni manifestati dalla comunità dei suoi adepti, cui dovrebbe corrispondere un'omogeneità di intenti e bisogni; ovvero, può fissare regole, valori propri, enucleati dall'*élite* di suo governo, cui corrispondono bisogni che possono anche divergere o non coincidere con quelli dei suoi seguaci¹⁰.

Ne consegue che, da una parte l'organizzazione di interessi collettivi è costituzionalmente titolata a fungere da centro di imputazione delle tutele, diritti, garanzie, che l'ordinamento assicura a tutte le componenti sociali; dall'altra, che l'attenzione o accoglimento e tutela

¹⁰ Uno dei parametri che si richiede alle istituzioni pubbliche di considerare è quello della *flessibilità* del rapporto di appartenenza del singolo alle organizzazioni di interessi collettivi in cui si svolge la sua personalità; per cui la naturale convergenza dei bisogni e degli interessi degli individui nelle esigenze delle organizzazioni collettive, non è né rigidamente determinata, né aprioristicamente assumibile da parte delle istituzioni pubbliche sollecitate.



delle esigenze manifestate da dette organizzazioni collettive di parte non può né deve mai essere vincolante nei confronti del singolo partecipe.

In questo senso si potrebbe parlare di *strumentalità* della soddisfazione accordata dalle istituzioni civili alle esigenze dei gruppi organizzati di interessi religiosi; queste esigenze collettive (di parte) vengono tutelate in *funzione* degli interessi individuali che compongono quella collettività¹¹.

Non sfugge che, l'appartenenza ad una formazione sociale è espressione della libertà dell'individuo, che volontariamente condivide l'organizzazione e le regole del gruppo; fenomeno che funge da legittimazione delle regole interne che il gruppo si dà; ma proprio la volontarietà di questo rapporto di appartenenza relativizza, di fronte alle istituzioni civili, le regole interne che la formazione sociale si è data, non potendo le istituzioni pubbliche riconoscere una loro vincolatività che conculchi l'innata libertà del singolo di sottrarsi ad alcune di queste regole o del tutto al legame di appartenenza al gruppo stesso.

Ne consegue che, l'autorità civile, quale garante del bene comune, può riconoscere quella rappresentanza del gruppo religioso espressa all'interno dell'organizzazione del gruppo stesso, ma non può istituirlo come *rappresentanza legale*, cioè come obbligatoriamente inclusiva della volontà e dei desideri del singolo o dei gruppi minori interni. La rappresentanza degli interessi dei rispettivi fedeli da parte degli organi di ciascun gruppo religioso, nei rapporti con l'autorità statale, non può essere che una *rappresentanza politica democratica*, cioè soggetta al rispetto della libertà di disaccordo del singolo o dei gruppi minori interni ed alla predisposizione di strumenti di controllo della rispondenza fra esigenze rappresentate dall'*istituzione religiosa* e esigenze diverse; ciò perché l'autorità statale è obbligata dai principi costituzionali a tutelare gli uni e gli altri interessi, che sono parimenti protetti.

L'obbligo di tutelare una confessione religiosa o una istituzione a carattere religioso di qualsiasi tipo, nasce, per disposizione costituzionale, se e quando queste abbiano in Italia una base sociale che ad esse fa riferimento; inoltre, tale tutela non può mai giungere a sancire la *rappresentanza legale* degli interessi dei rispettivi seguaci del gruppo, pena la conculcazione dei diritti religiosi di questi ultimi, quando non collimano con quelli dell'ente rappresentante.

La solidità o flessibilità del rapporto di appartenenza dei singoli al gruppo è un fatto empirico di cui l'ordinamento non può non tenere

¹¹ Cfr. G. MACRI, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto e religione*, Plectica ed., Salerno, 2011, p. 76.



conto. Perciò la rappresentanza degli interessi religiosi dei propri seguaci in capo agli organi dell'organizzazione del gruppo deve rimanere *volontaria*, cioè legata alla volontà effettiva dei seguaci stessi.

Di fronte a tale problematica, la *rappresentanza degli interessi* diviene lo snodo principale che le istituzioni pubbliche sono chiamate a considerare.

Si tratta cioè di approfondire *i metodi* che le istituzioni pubbliche devono elaborare, gli strumenti che l'ordinamento giuridico deve predisporre, perché entrambe le categorie di interessi qui richiamati abbiano uguale considerazione e tutela.

5. – Responsabilità degli studiosi nella società democratica

La scienza e gli studiosi hanno un importante ruolo e forti responsabilità a fronte di questi problemi e della politica che li deve gestire. È compito degli studiosi l'analizzare le domande, i bisogni, i fenomeni che si producono nell'attuale contesto e proporre alla società in generale e specificamente a chi governa e legifera, i metodi, le risposte, le regole, utili e appropriate, che attuino la *legalità costituzionale*, avviando a soluzione i fenomeni rilevati.

Per svolgere questo compito non basta l'elevato livello qualitativo degli studi in questa materia, certamente presente in molti cultori della disciplina giuridica del fenomeno religioso, ma è necessario che gli studiosi di questo settore sviluppino realmente quel senso di *comunità*, lo stato d'animo di appartenenza ad un gruppo, anche molto variegato negli orientamenti di pensiero, ma che, proprio per il sentirsi gruppo e nel proporsi tale, sviluppi l'attenzione ed il rispetto per le elaborazioni di tutti gli studiosi.

La professione dell'intellettuale non consta nello scrivere e nel pensare secondo opportunità, convenienza, tornaconti di qualsiasi provenienza, ma nella rigorosa, approfondita, schietta elaborazione libera del pensiero e del confronto con il pensiero altrui, producendo idee che avranno anche valenza politica, ma che non noi, ma chi fa politica deve valutare per l'espletamento del suo distinto compito¹².

¹² G. ZAGREBELSKY, *Il Colle, le Procure e la Costituzione*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 23 agosto 2012, pp.1 e 33, a proposito dell'attività intellettuale, afferma che essa ha una funzione "... non legata al potere e al consenso, la cui esistenza è essenziale alla vita libera della polis. Sarebbe una deviazione, se l'attività intellettuale non tenesse fede a questa caratteristica,, anzi non ne facesse il suo vanto. Solo così c'è la sua utilità, la sua funzione civile. Chi ragiona diversamente, che idea ha del rapporto politica-cultura?".



Perciò, la nostra comunità deve svolgere anche una funzione di *polizia* al proprio interno, per limitare se non sanzionare i comportamenti sleali o di egemonia e dipendenza ideologica, che troppo spesso si manifestano. Infine, la comunità scientifica deve amplificare la comunicazione esterna dei risultati scientifici raggiunti, non affidando questo compito ai *consulenti del potere*, ma presentando, compatta e solidale, anche le diverse soluzioni che la pluralità di orientamenti ideali produce, in quanto espressioni di una *competenza*, anche se non produce un pensiero unico. Solo così è ipotizzabile un'influenza culturale della scienza accademica sulle istituzioni, che susciti un'azione di governo più rispondente alle esigenze reali del momento presente¹³.

¹³ Chi studia una data materia non può esimersi dal ragionare sulla società che di quegli studi è destinataria e dal valutare le esigenze, i bisogni che il contesto storico-sociale produce sui fenomeni oggetto del suo esame. Contemporaneamente, non mi sfugge la differenza dei compiti degli studiosi-docenti rispetto a quelli del potere politico, legislativo e amministrativo; infine, sono convinto della pari legittimità di tutte le opinioni. Tuttavia, ritengo che la nostra comunità nel suo insieme avrebbe potuto e può svolgere un ruolo più incisivo di quello avuto fino ad oggi, rispetto ai ritardi e alle omissioni nell'attuazione del dettato costituzionale in materia religiosa **V. TOZZI**, *Le prospettive della dottrina e dello studio del regime giuridico della religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2011.