diritto & religioni

Supplemento alla rivista

8

Quaderno monografico

Bilateralità e cooperazione con i poteri pubblici a livello apicale, regionale e locale

Bilateralidad y cooperación con los poderes públicos a nivel central, regional y local

Primo Simposio italo-spagnolo
Primer Simposio italo-español
(Palermo, 23 -24 ottobre 2025)

a cura di
Maria d'Arienzo, Rafael Palomino Lozano
Mario Ferrante, Fabiano Di Prima

LUIGI PELLEGRINI EDITORE

Diritto e Religioni
Quaderno Monografico 8
Supplemento Rivista, Anno XX, n. 2-2025

Bilateralità e cooperazione con i poteri pubblici a livello apicale, regionale e locale

Bilateralidad y cooperación con los poderes públicos a nivel central, regional y local

Primo Simposio italo-spagnolo
Primer Simposio italo-español
(Palermo, 23-24 ottobre 2025)

a cura di
Maria d'Arienzo, Rafael Palomino Lozano,
Mario Ferrante, Fabiano Di Prima

LUIGI PELLEGRINI EDITORE

Il presente lavoro è stato finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU – fondi MUR D.M. 737/2021 – progetto di ricerca "Il principio della non discriminazione religiosa nella Pubblica Amministrazione" (PRJ-1986)

Un ringraziamento particolare per il sostegno fornito alla realizzazione del Convegno va all'Associazione dei docenti della disciplina giuridica del fenomeno religioso (ADEC), all'Asociación Española de Profesores de Derecho Eclesiástico del Estado (*AEsProDEE), all'Assemblea Regionale Siciliana, alla Fondazione Federico II, all'Università degli Studi di Palermo, al Dipartimento di Giurisprudenza, e al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Palermo*.

PRIMO SIMPOSIO ITALO-SPAGNOLO / PRIMER SIMPOSIO ITALO-ESPAÑOL

BILATERALITÀ E COOPERAZIONE CON I POTERI PUBBLICI A LIVELLO APICALE, REGIONALE E LOCALE

BILATERALIDAD Y COOPERACIÓN CON LOS PODERES PÚBLICOS A NIVEL CENTRAL, REGIONAL Y LOCAL

23 OTTOBRE - 15:30-18:30
Chiesa di Sant'Elena e Costantino

Saluti istituzionali

Introduzione:
SALVATORE BORDONALI
Università degli Studi di Palermo

Moderatore:
MARIA D'ARIENZO
Presidente ADEC -
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Relatori:
MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO
Universidad de Alcalá
MARCOS GONZÁLEZ SÁNCHEZ
Universidad Autónoma de Madrid
VINCENZO PACILLO
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
MARCO VENTURA
Università degli Studi di Siena
FABIANO DI PRIMA
Università degli Studi di Palermo

Discussione dei papers

Dibattito

24 OTTOBRE - 09:30-13:00
Palazzo Reale, Sala Gialla

Saluti istituzionali

Moderatore:
RAFAEL PALOMINO LOZANO
Presidente AEsProDEE –
Universidad Complutense de Madrid

Relatori:
JAVIER MARTÍNEZ-TORRÓN
Universidad Complutense de Madrid
MARÍA JOSÉ VALERO ESTARELLAS
Universidad Villanueva de Madrid
ANTONIO FUCCILLO
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"
ADELAIDE MADERA
Università degli Studi di Messina
ANTONIO INGOGLIA
Università degli Studi di Palermo

Discussione dei papers

Dibattito

Conclusioni:
MARIO FERRANTE
Università degli Studi di Palermo

23-24 ottobre 2025
Palermo

COMITATO ORGANIZZATIVO:
Dott. Davide Calantoni; Avv. Odilia Daniele; Dott. Marco Dell'Oglio; Avv. Giuseppe La Barbera; Dott. Salvatore Malluzzo; Dott.ssa Rosangela Miccichè; Dott.ssa Désirée Pappalardo; Avv. Grazia Petrulli.

Call for papers riservata agli iscritti all'Associazione dei docenti universitari della disciplina giuridica del fenomeno religioso (ADEC) e all'Asociación de Profesores/as de Derecho Eclesiástico del Estado (AEsProDEE).
Coloro che intendono proporre un intervento devono inviare, entro il 30 settembre, il titolo e l'abstract all'indirizzo e-mail simposioitalospagnolo@gmail.com. L'abstract, di massimo 800 parole, dovrà contenere una breve sintesi del tema dell'intervento. I contributi saranno sottoposti a valutazione.
L'evento è accreditato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Palermo con il riconoscimento di n. 3 crediti formativi in diritto ecclesiastico. Per gli Avvocati la prenotazione va effettuata su Riconosco.

Diritto e Religioni

Semestrale

Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore Fondatore
Mario Tedeschi †

Direttrice
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico
A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, A. Bettetini, B. Chelini-Pont, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, W. Decock, P. Di Marzio, Card. P. Erdő, F. Falchi, M. Ferrante, A. Fuccillo, M. Introvigne, G. Leziroli, S. Lariccia, K. Martens, J. Martínez-Torrón, M. F. Maternini, A. Melloni, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, K. Pennington, E. Petit, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, M. Ricca, A. Stabellini, P. Szabó, A. Talamanca, E. Tawil, P. Valdrini, C. Ventrella, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio, A. Zanotti

Struttura della rivista:

Parte I

Sezioni Direttori Scientifici
Antropologia culturale M. Minicuci
Diritto canonico P. Szabó, C. Ventrella
Diritti confessionali V. Fronzoni, A. Vincenzo
Diritto ecclesiastico A. Bettetini
Diritto vaticano V. Marano
Sociologia delle religioni e teologia M. Pascali
Storia delle istituzioni religiose O. Condorelli

Parte II

Settori Responsabili
Giurisprudenza e legislazione amministrativa G. Bianco, F. Di Prima, F. Balsamo, C. Gagliardi
Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana S. Carmignani Caridi, M. Carnì, E. Giarnieri, P. Palumbo, F. S. Rea, P. Stefanì
Giurisprudenza e legislazione civile A. Miccichè, Raffaele Santoro, Roberta Santoro
Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria G. Chiara, C. M. Pettinato, I. Spadaro
Giurisprudenza e legislazione internazionale S. Testa Bappenheim
Giurisprudenza e legislazione penale V. Maiello
Giurisprudenza e legislazione tributaria L. Caprara, O. Daniele, L. Decimo, F. Vecchi

Parte III

Settori Responsabili
Letture, recensioni, schede, segnalazioni bibliografiche M. d'Arienzo

Area Digitale F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

Direzione e Amministrazione:
Luigi Pellegrini Editore srl
Via Luigi Pellegrini editore, 41 – 87100 Cosenza
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: *info@pellegrinieditore.it*
Sito web: *www.pellegrinieditore.it*

Direzione scientifica e redazione
I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Napoli Federico II
Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80133
Tel. 338-4950831
E-mail: *dirittoereligioni@libero.it*
Sito web: *rivistadirittoereligioni.com*
Indirizzo web rivista: *rivistadirittoereligioni.com*

Abbonamento annuo 2 numeri:
per l'Italia, € 75,00
per l'estero, € 120,00
un fascicolo costa € 40,00
i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00
È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente link: *https://www.pellegrinieditore.it/singolo-articolo-in-pdf/*
Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:
Luigi Pellegrini Editore
Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it
Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:
– versamento su conto corrente postale n. 11747870
– bonifico bancario Iban IT 88R0103088800000000381403 Monte dei Paschi di Siena
– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.
– carta di credito sul sito *https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/*
Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.
Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.
Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.
La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.
Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.
Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.
Per ulteriori informazioni si consulti il *sito web: rivistadirittoereligioni.com*
Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.
Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01
ISSN 1970-5301

INDICE

Premessa
Salvatore Bordonali 11

Introduzione

Bilateralità e cooperazione con i poteri pubblici a livello apicale, regionale e locale. Considerazioni introduttive al Primo Simposio Italo-Spagnolo
Maria d'Arienzo 15

Sessione I

Balance y retos del modelo español de bilateralidad en las relaciones entre el estado y las confesiones religiosas
Miguel Rodríguez Blanco 23

Notorio Arraigo y Acuerdos de Cooperación con Minorías Religiosas en España
Marcos González Sánchez 47

Laicità, bilateralità, serendipità. Dalla transizione ecologica all'innovazione dei paradigmi nei rapporti tra Stato e confessioni
Vincenzo Pacillo 61

Dialogo e bilateralità. Venticinque anni di sviluppo
Marco Ventura 91

La bilateralità in espansione, tra assonanze "cosmologiche", conferme sistemiche e qualche "nebulosa"
Fabiano Di Prima 103

Sessione II

La autonomía de las confesiones religiosas en el juego de los derechos fundamentales: una perspectiva comparada
Rafael Palomino-Lozano 153

Cooperación del Estado con la religión y bilateralidad de fuentes normativas en Europa
Javier Martínez-Torrón 168

Entre neutralidad y cooperación. La relectura europea de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas
María-José Valero-Estarellas 198

L'attualità del sistema delle intese primarie e secondarie
Antonio Fuccillo 217

Pluralismo religioso e pandemia: una procedural review *del modello italiano al crocevia tra bilateralità e unilateralità*
Adelaide Madera 226

La governance pubblica della diversità culturale e religiosa, tra istanze nazionali e autonomie locali in Italia
Antonio Ingoglia 257

Interventi

La cooperazione nel governo della libertà religiosa in Spagna: l'esperienza della Fundación Pluralismo y Convivencia
Antonio Angelucci 273

La bilateralità dinamica. La revisione dell'intesa con la Chiesa Apostolica in Italia
Ludovica Decimo 283

Democrazia partecipativa e religioni: i dispositivi pubblici interconvinzionali in Belgio
Davide Dimodugno 304

I cammini religiosi: diritti confessionali e pubbliche istituzioni al crocevia
Federico Gravino 328

Bilateralità e cooperazione con i poteri pubblici a livello apicale regionale e locale
Salvatore Malluzzo 348

Turismo halal *e identità religiosa: inclusione e bilateralità nei rapporti con lo Stato*
Rosangela Miccichè 369

La Governance *della Pubblica Amministrazione riguardo al fenomeno dell'*hate speech *tra attività di monitoraggio, poteri sanzionatori e tutela del fattore religioso. Un primo confronto tra l'esperienza italiana e quella spagnola*
Désirèe Pappalardo 398

***

Conclusioni
Mario Ferrante 433

INDEX

Foreword
Salvatore Bordonali 11

Introduction

Bilateralism and Cooperation with Public Authorities at the National, Regional, and Local Levels: Introductory Remarks to the First Italian–Spanish Symposium
Maria d'Arienzo 15

Session I

Balance and Challenges of the Spanish Model of Bilaterality in Relations between the State and Religious Confessions
Miguel Rodríguez Blanco 23

Notorio Arraigo and Cooperation Agreements with Religious Minorities in Spain
Marcos González Sánchez 47

Secularism, Bilaterality, and Serendipity: From the Ecological Transition to Innovative Paradigms in Relations between the State and Religious Denominations
Vincenzo Pacillo 61

Dialogue and Bilaterality. Twenty-Five Years of Development
Marco Ventura 91

Bilaterality in expansion, between "cosmological" similarities, systemic confirmations and a few "nebulae"
Fabiano Di Prima 103

Session II

The Autonomy of Religious Confessions in the Arena of Fundamental Rights: A Comparative Perspective
Rafael Palomino-Lozano 153

State Cooperation with Religion and Bilaterality of Sources of Law in Europe
Javier Martínez-Torrón 168

Between Neutrality and Cooperation: The European Reinterpretation of Relations Between the State and Religious Denominations
María-José Valero-Estarellas 198

The current status of the system of primary and secondary agreements
Antonio Fuccillo 217

Religious Pluralism and Pandemics: A Procedural Review of the Italian Model at the Crossroads between Bilateralism and Unilateralism
Adelaide Madera 226

Public governance of cultural and religious diversity, between national priorities and local autonomies in Italy
Antonio Ingoglia 257

Interventions

Cooperation in the governance of religious freedom in Spain: the experience of the Fundación Pluralismo y Convivencia
Antonio Angelucci 273

Dynamic bilaterality. The revision of the agreement with the Apostolic Church in Italy
Ludovica Decimo 283

Participatory democracy and religions: interconvictional public platforms in Belgium
Davide Dimodugno 304

Religious paths: confessional rights and public institutions at the crossroads
Federico Gravino 328

Bilateralism and Cooperation with Public Authorities at the Regional and Local Apex Levels
Salvatore Malluzzo 348

Halal *tourism and religious identity: inclusion and reciprocity in relations with the State*
Rosangela Miccichè 369

Public governance of hate speech: the role of Public Administration in Italy and Spain in monitoring activities, sanctioning powers, and the protection of the religious factor
Désirèe Pappalardo 398

***

Conclusions
Mario Ferrante 433

Laicità, bilateralità, serendipità. Dalla transizione ecologica all'innovazione dei paradigmi nei rapporti tra Stato e confessioni

Secularism, Bilaterality, and Serendipity: From the Ecological Transition to Innovative Paradigms in Relations between the State and Religious Denominations

Vincenzo Pacillo

Un imprevisto è la sola speranza.
Ma mi dicono che è una stoltezza dirselo.
*(*Eugenio Montale, *Prima del viaggio).*

Riassunto

Il contributo propone una rilettura dei rapporti tra Stato e confessioni religiose alla luce delle categorie dell'innovazione e della serendipità. Muovendo da una ricostruzione del concetto di innovazione come trasformazione intenzionale e sistemica del possibile in reale, l'Autore introduce la nozione di serendipità – elaborata da Christian Busch – quale tecnica di governo dell'incertezza, fondata sull'interazione tra agency, surprise e value e articolata nelle fasi dell'enabling potentiality e della materialization. Tale categoria viene messa in relazione con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), con il principio supremo di laicità e con il principio di bilateralità (art. 8 Cost.), al fine di delineare un modello di "bilateralità serendipica" capace di trasformare il pluralismo religioso in occasione di apprendimento istituzionale. La tesi è verificata attraverso l'analisi della transizione ecologica degli edifici di culto, ambito in cui l'esclusione dagli obblighi di certificazione energetica si è progressivamente convertita, mediante il dialogo tra amministrazioni e comunità religiose, in un laboratorio di co-amministrazione sostenibile. Ne emerge una concezione della laicità come principio generativo di cooperazione normativa e della sostenibilità come semantica condivisa tra diritto, tecnica e fede.

Parole chiave

Laicità; bilateralità; serendipità; pluralismo religioso; transizione ecologica.

Abstract

The essay offers a reappraisal of State-religion relations through the lenses of innovation and serendipity. After defining innovation as the intentional and systemic transformation of the possible into the real, the Author draws on Christian Busch's theory of serendipity – articulated through agency, surprise and value, and unfolding in the phases of enabling potentiality and materialization – as a technique for governing institutional uncertainty. This category is then connected with the constitutional principle of good administration (Art. 97 of the Italian Constitution), with the supreme principle of secularism (laicità), and with the principle of bilaterality (Art. 8), in order to outline a model of "serendipitous bilaterality" capable of turning religious pluralism into an opportunity for institutional learning. The argument is tested through the analysis of the ecological transition of places of worship, where the exemption from energy-certification duties has gradually evolved, through dialogue between public administrations and religious communities, into a laboratory of sustainable co-administration. Secularism thus emerges as a generative principle of normative cooperation, and sustainability as a shared semantics among law, technique and faith.

Keywords

Secularism; bilaterality; serendipity; religious pluralism; ecological transition.

Sommario*: 1. Che cos'è l'innovazione – 2. Che cos'è la serendipità – 3. Serendipità e buon andamento della Pubblica Amministrazione – 4. Serendipità, buon andamento della Pubblica Amministrazione e principio supremo di laicità dello Stato – 5. Serendipità e principio di bilateralità – 6. Serendipità, bilateralità e transizione ecologica*

1. Che cos'è l'innovazione

L'innovazione non coincide con l'introduzione di qualcosa di nuovo, ma con la trasformazione del modo in cui una collettività si percepisce e si organizza. Ogni volta che una società modifica le proprie pratiche di produzione, di comunicazione o di conoscenza, essa interviene anche – spesso senza rendersene conto – sulle categorie attraverso cui definisce se stessa. Innovare significa dunque ridefinire il linguaggio condiviso con cui una comunità attribuisce senso al mondo e al proprio stare insieme.

Se da un lato l'approccio OECD/Eurostat tende a descrivere l'innovazione – in termini prevalentemente neutri – come l'introduzione di prodotti, processi o modelli organizzativi nuovi o significativamente migliorati1, dall'altro la

[1] OECD/Eurostat. 2018. Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation. Paris: OECD Publishing, p. 20.

Commissione europea ne propone una lettura più dinamica e densa, insistendo sulla trasformazione sistematica della conoscenza in valore e concependo l'innovazione come il momento in cui una possibilità prende forma nel reale, assumendo i tratti di un vero e proprio evento culturale[2]. Come osserva la migliore dottrina[3], l'innovazione può essere compresa solo tenendo insieme due elementi inseparabili: l'introduzione del nuovo e la sua capacità di tradursi in un'utilità concreta. Non basta che qualcosa sia nuovo: deve essere percepito come utile, cioè riconosciuto come tale da una collettività: ed è in questo riconoscimento che l'innovazione si distingue dall'invenzione. L'invenzione è un atto solitario, confinato nell'immaginazione dell'individuo; l'innovazione è una transizione che ha trovato cittadinanza nella mente collettiva, l'idea che ha superato la soglia della credibilità sociale. Come osservano alcuni autori[4], l'innovazione va intesa non come atto isolato, ma come processo culturalmente situato che modifica il campo delle possibilità disponibili, ridefinendo la grammatica attraverso cui una comunità immagina, valuta e realizza le proprie azioni.

Possiamo allora proporre una definizione più strutturata:

> L'innovazione è la trasformazione intenzionale e sistematica del possibile in reale, mediante l'introduzione di nuovi prodotti, processi, modelli o significati che generano valore economico, sociale, culturale e simbolico riconosciuto dalla collettività.

Ma questa trasformazione non avviene mai in solitudine: l'innovazione è sempre più un atto corale. Nel XXI secolo essa è diventata una forma di *collaborative innovation*, cioè una pratica che nasce dall'interazione fra cinque settori – pubblico, privato, *non profit*, educativo e civile – uniti dal bisogno di affrontare problemi complessi e condividere saperi[5]. In questa dimensione relazionale, il nuovo non è più un dono del genio individuale ma il prodotto di una negoziazione intersettoriale: un equilibrio instabile tra la libertà dell'invenzione e la necessità della cooperazione.

Il paradosso è che questa cooperazione, pur essendo indispensabile, ha

---

[2] European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, European Innovation Scoreboard 2025, Publications Office of the European Union, 2025, *https://data.europa.eu/doi/10.2777/3239776*.

[3] Roberto Vivona, Mehmet A. Demircioglu, David B. Audretsch, *The Costs of Collaborative Innovation*, in *The Journal of Technology Transfer,* 48, 2023, pp. 873-899.

[4] Kaleygh Carr, Rachel L. Kendal, Emma G. Flynn, *Eureka!: What Is Innovation, How Does It Develop, and Who Does It?*, in *Child Development* 87(5), 2016, pp. 1505-1519 (spec. p. 1505 ss.).

[5] Roberto Vivona, Mehmet A. Demircioglu, David B. Audretsch, *The Costs of Collaborative Innovation*, cit., p. 876 ss.

un costo: come mostra la dottrina più avvertita, innovare insieme significa affrontare costi di transazione, di coordinamento, di fiducia, di conoscenza. Ogni rete di innovazione deve bilanciare quattro fattori fondamentali: *governance, compactness, reliability e institutionalization*[6]. Troppi attori o troppa gerarchia aumentano i costi di coordinamento; troppa informalità genera incertezza; troppa diffidenza spegne il flusso della conoscenza. L'innovazione è quindi anche un'arte allo stesso tempo culturale, tecnica e politica: consiste nel creare un ordine provvisorio che renda il nuovo sostenibile.

In altri termini, l'innovazione non è una fuga in avanti, ma una forma di equilibrio dinamico, che si struttura nella capacità di una società di integrare la differenza senza dissolversi, di accogliere l'imprevisto senza smarrire coesione. Per questo essa è la capacità di governare in modo costruttivo le differenze, non per eliminarle, ma per trasformarle in uno spazio condiviso di individuazione dei problemi e di elaborazione di soluzioni comuni[7]. È un esercizio di traduzione continua tra linguaggi diversi – economico, tecnico, politico, simbolico – che permette alla pluralità di diventare progetto comune.

Questa definizione contiene quattro nuclei concettuali che meritano di essere messi in luce:

L'intenzionalità. L'innovazione non nasce per caso. Essa è figlia di una volontà di migliorare, di un gesto deliberato che interroga il mondo con la domanda: come potremmo farlo diversamente?

L'innovazione non promette sicurezza né linearità; accetta l'imprevedibile, ma lo fa sempre in nome di un disegno, come una deviazione consapevole e non come una deriva casuale[8].

Innovare, dunque, non significa improvvisare, ma saper rischiare in modo metodico.

La dimensione sistemica. Ogni innovazione è un fenomeno relazionale: richiede reti, linguaggi, istituzioni: non è un atto solitario ma una negoziazione tra attori, un dialogo continuo[9].

La novità funzionale. Il nuovo, da solo, non basta. L'innovazione è tale

---

[6] *Ivi*, p. 888.

[7] Jean Hartley, *Public and Private Features of Innovation*, in Stephen P. Osborne and Louise Brown (a cura di) *The Oxford Handbook of Innovation in Public Services*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 44 ss.

[8] Burt Perrin, *How to-and How Not to-Evaluate Innovation*, in *Evaluation* 8, 1, 2002, p. 14 ss.

[9] Kaleygh Carr, Rachel L. Kendal, Emma G. Flynn, *Eureka!: What Is Innovation, How Does It Develop, and Who Does It?*, cit., p. 1507.

solo se funziona, cioè se produce un miglioramento tangibile o simbolico rispetto allo stato precedente. È il passaggio dall'invenzione curiosa alla invenzione utile, quella che modifica davvero le condizioni del vivere[10].

Il riconoscimento sociale. Senza un pubblico che accolga, limiti, adatti e ritualizzi il nuovo, non vi è innovazione ma eccentricità: ogni novità, per divenire stabile, ha bisogno di un apprendistato collettivo, di un'adozione culturale che la renda tradizione[11].

Se si accoglie questo punto di vista, innovare non significa solo produrre qualcosa di nuovo, ma aprire un processo di apprendimento collettivo. Perrin lo definisce: valutare l'innovazione non significa misurare quante idee abbiano avuto successo, ma capire dove e perché una di esse ha cambiato davvero il mondo[12].

E occorre attenzione, perché l'innovazione non passa sempre da una vittoria al primo colpo: essa richiede piuttosto la disponibilità a fallire in modo intelligente, dal momento che si sviluppa come una forma di conoscenza per tentativi ed errori, un'evoluzione darwiniana delle idee, dove ogni fallimento diventa selezione culturale. In fondo, l'innovazione è un atto di ermeneutica del nuovo: un modo di dare senso all'imprevisto, di piegare il caos entro i confini della forma. Essa, in definitiva, si costituisce come una virtù epistemologica: la capacità di trasformare l'incertezza in metodo e il possibile in memoria condivisa.

Ecco dunque che l'innovazione interessa alle strutture politiche, culturali e sociali, dal momento che essa è il modo in cui l'umanità immagina e costruisce il futuro: non è un vezzo, né una mania economica: è una forma di autocomprensione collettiva.

Ogni civiltà, prima o poi, deve decidere se limitarsi a ripetere ciò che conosce o se rischiare di apprendere ciò che ancora non sa. L'innovazione è il nome che diamo a quel rischio, poiché ad interessarci non è tanto il nuovo in sé – la novità può essere sterile, come un fuoco d'artificio – quanto il processo attraverso cui una comunità riorganizza il proprio modo di pensare, impara a vedere diversamente anche dai fallimenti, dalle crisi, dai limiti delle proprie istituzioni.

L'innovazione fa bene alla società per tre motivi profondi – uno materiale, uno cognitivo e uno morale.

---

[10] Mihail Roco, William S. Bainbridge, *The new world of discovery, invention, and innovation: convergence of knowledge, technology, and society,* in *Journal of nanoparticle research* 15, 9, 2013, p. 1946 ss.; Richard Owen, Phil Macnaghten, Jack Stilgoe, *Responsible research and innovation: From science in society to science for society, with society,* in *Science and Public Policy,* 39, 6, 2012, pp. 751-760.

[11] Richard Owen, Phil Macnaghten, Jack Stilgoe, *Responsible research and innovation: From science in society to science for society, with society,* cit., p. 751 ss.

[12] Burt Perrin, *How to-and How Not to-Evaluate Innovation*, cit., p. 19.

Sul piano materiale, l'innovazione riduce sprechi, migliora processi, distribuisce risorse. Ma sarebbe ingenuo ridurre tutto a crescita o produttività. L'innovazione che conta non è quella che produce di più, ma quella che aumenta la qualità delle relazioni tra gli esseri umani e con l'ambiente. In questo senso, l'innovazione ecologica o sociale non è un lusso, ma una necessità di sopravvivenza[13].

Sul piano cognitivo, l'innovazione rende la società più intelligente, ovvero più capace di leggere dentro se stessa: ogni volta che una collettività accoglie il nuovo, esercita la propria capacità critica, allena la propria memoria selettiva.

Innovare significa, allora, selezionare il futuro: decidere che cosa vale la pena di mantenere e che cosa, invece, è tempo di cambiare[14].

Sul piano morale, infine, l'innovazione è la forma contemporanea della speranza.

Essa, in fondo, ci costringe a credere che il mondo possa essere non solo diverso, ma anche migliore. Una società che smette di innovare è una società che smette di sperare: rinuncia a pensarsi come soggetto della propria storia. L'innovazione – quando non è idolatria del progresso ma esercizio di responsabilità – diventa la teologia laica del possibile.

In definitiva l'innovazione è tanto un principio politico e culturale, quanto una leva economica e istituzionale.

L'errore più comune, nelle politiche e nei discorsi pubblici, è ridurre l'innovazione a un fenomeno tecnico. Si confonde la forma con la sostanza: si crede che basti introdurre un algoritmo o una macchina più veloce per dire che la società è cambiata. In realtà la tecnologia è solo il primo anello di una catena semantica più lunga, che lega insieme il sapere, l'organizzazione, la cultura e il valore[15]. Ogni innovazione tecnologica è, prima di tutto, un'innovazione del linguaggio: una mutazione nella grammatica del possibile.

Per comprendere appieno il fenomeno, occorre distinguere almeno cinque ambiti dell'innovazione, che convivono e si alimentano a vicenda.

L'innovazione tecnologica[16] può essere definita come il processo attraver-

---

[13] Klaus Rennings, *Redefining innovation-eco-innovation research and the contribution from ecological economics*, in *Ecological Economic*s, 32, 2, 2000, pp. 319-332.

[14] Roberto Vivona, Mehmet A. Demircioglu, David B. Audretsch, *The Costs of Collaborative Innovation*, cit., p. 879.

[15] *Ivi,* p. 875 ss.

[16] Mario Coccia, *Technological innovation*, in *The Blackwell Encyclopedia of Sociology,* 1st ed.; Ritzer, G., Ed.; Wiley: Hoboken, NJ, 2021, pp. 1-6.

so il quale una collettività trasforma una scoperta scientifica o un'invenzione tecnica in una pratica socialmente riconosciuta, capace di modificare in modo stabile le condizioni del vivere comune. Essa non consiste soltanto nell'introduzione di nuovi strumenti o procedure, ma nella ridefinizione dei rapporti tra conoscenza, potere e giustizia. È il momento in cui il sapere si traduce in capacità d'azione, e l'azione si organizza in forme che possono essere pubblicamente giustificate.

L'innovazione tecnologica non è un fenomeno unitario né lineare: può essere incrementale, quando perfeziona ciò che già esiste; radicale, quando introduce discontinuità sostanziali; o rivoluzionaria, quando fonda nuovi paradigmi tecnico-sociali. Essa nasce da un bisogno, da una lacuna, da una "percezione del problema" che sollecita la ragione umana a costruire soluzioni condivise. È, per natura, una risposta morale alla contingenza, un atto di responsabilità intellettuale nei confronti delle sfide del tempo.

In questa prospettiva, la tecnologia non è un dominio sulla materia, ma un dialogo tra l'uomo e il suo ambiente, tra la ragione e il limite. Essa si fonda sull'idea, profondamente democratica, che il sapere debba essere condiviso e che i benefici del progresso appartengano a tutti. L'innovazione tecnologica, in questa luce, non è solo una questione di ingegneria, ma di giustizia: essa rappresenta la facoltà umana di ripensare le condizioni materiali della vita in conformità a principi pubblicamente giustificabili, in una prospettiva nella quale il progresso tecnico diviene parte di un patto morale: è lo strumento con cui la ragione pratica espande le possibilità della libertà, senza comprometterne l'eguaglianza.

Così intesa, l'innovazione tecnologica non è una rottura, ma un equilibrio riflessivo tra l'antico e il nuovo, tra la promessa del futuro e la responsabilità del presente. Essa è l'esperimento permanente della giustizia nell'ambito della materia: la dimostrazione che la conoscenza, quando è guidata dalla ragione pubblica, può farsi non solo utile, ma buona.

Accanto all'innovazione che interviene sulla materia e sui mezzi dell'agire, ve n'è un'altra, più sottile e per ciò stesso più decisiva, che incide sulle forme della convivenza: *l'innovazione organizzativa e istituzionale*[17], intesa come capacità di una collettività di ripensare le proprie regole, di ridefinire il significato dell'autorità e della cooperazione, di concepire nuovi modi di deliberare e di riconoscersi reciprocamente. Essa non si misura nella potenza delle macchine, ma nell'intelligenza delle norme, poiché opera là dove si stabilisco-

[17] Ryan Raffaelli, Mary Ann Glynn, *Institutional Innovation: Novel, Useful, and Legitimate,* in Christina E. Shalley, Michael A. Hitt, Jing Zhou, *The Oxford handbook of creativity, innovation, and entrepreneurship*, OUP, Oxford, 2015, p. 407 ss.

no i criteri di appartenenza, di responsabilità e di legittimazione del potere. In questa prospettiva, il diritto si presenta come l'organo sensibile della trasformazione istituzionale: non apparato statico, ma struttura riflessiva, capace di apprendere dal mutamento e di restituirgli forma pubblica. Ogni innovazione che aspiri a essere più che un evento contingente deve attraversare il linguaggio giuridico, poiché solo in esso la novità è chiamata a confrontarsi con le esigenze della giustificazione e con l'idea di equità. Il diritto, infatti, può dirsi la procedura di giustizia del cambiamento: il luogo in cui ciò che la tecnica propone come possibile viene interrogato come giusto, affinché la libertà dell'invenzione non si risolva in arbitrio, ma trovi misura nella reciprocità.

È proprio in questa funzione che si manifesta il carattere propriamente generativo dell'azione di produzione normativa, la quale non si limita a garantire la stabilità dell'ordine esistente, ma opera come dispositivo di trasformazione semantica. Se l'innovazione istituzionale richiede, oltre alla novità e all'utilità, la legittimità, è il diritto che ne produce le condizioni, offrendo al mutamento una grammatica condivisa entro cui divenire riconoscibile e discutibile. In tal senso, la giuridicità non è l'antitesi dell'innovazione, ma la sua forma di maturità: laddove la tecnica moltiplica i mezzi, il diritto interroga i fini; laddove la tecnologia espande la potenza dell'agire, la norma ne delimita il senso e ne distribuisce i benefici secondo criteri pubblici di ragionevolezza. Così inteso, il diritto è insieme conservatore e generativo: conserva ciò che merita di durare e genera ciò che deve nascere, difendendo non l'immobilità, ma la giustizia del mutamento. Come forma sociale dell'intelligenza, esso diviene il luogo in cui la società riflette su se stessa, mettendo alla prova, in un equilibrio riflessivo tra principi e casi, tra ideali e circostanze, le ragioni del proprio agire collettivo. Innovare le istituzioni significa allora consentire al diritto di svolgere fino in fondo la sua funzione mediatrice: trasformare la creatività in giustizia, la potenza in responsabilità, il futuro in oggetto di argomentazione pubblica. Solo quando attraversa questo filtro di razionalità condivisa, l'innovazione cessa di essere esperimento isolato e diviene patrimonio comune, rendendo il nuovo compatibile con i principi costituzionali e l'efficienza con i diritti fondamentali. Per questo, ogni autentica innovazione istituzionale è, in ultima analisi, un atto di giustizia: perché rinnova le condizioni del vivere insieme e riconosce nel cambiamento non un rischio da contenere, ma un dovere da comprendere.

L'innovazione sociale[18], se intesa con rigore concettuale, non coincide né con il semplice emergere del nuovo, né con l'introduzione di soluzioni più ef-

[18] Wendy Phillips, Hazel Lee, Abel Ghobadian, Nicholas O'Regan, Peter James, *Social innovation and social entrepreneurship: A systematic review,* in *Group & Organization Management*, 40, 3, 2015, pp. 428-461.

ficienti sul piano tecnico o organizzativo, ma designa piuttosto quel processo attraverso il quale la creatività individuale viene sottratta alla sua contingenza privata e tradotta in valore pubblico, assumendo la forma di un bene relazionale condiviso. Non tutto ciò che è nuovo, infatti, è per ciò solo giusto; e non tutto ciò che è giusto si presenta necessariamente come nuovo: l'innovazione sociale abita precisamente questo spazio di tensione, nel quale l'invenzione si misura con l'inclusione e l'originalità con la responsabilità. Essa nasce quando l'"io posso" del soggetto inventivo viene ricodificato in un "noi possiamo" istituzionalmente riconoscibile, quando l'intelligenza cessa di essere attributo del singolo per farsi rete, cooperazione, infrastruttura civile. In tale prospettiva, il social value non è una semplice esternalità positiva dell'attività economica, ma il prodotto di una vera e propria soggettivazione della collettività, che diviene co-autrice del processo innovativo attraverso pratiche di welfare generativo, economie mutualistiche, piattaforme civiche e forme di cittadinanza attiva. L'innovazione sociale non produce soltanto ricchezza, ma fiducia; non genera soltanto efficienza, ma reciprocità: e proprio per questo si configura come innovazione eminentemente etica, perché ridefinisce i criteri del successo, spostandoli dal primato del profitto alla capacità di tessere legami, di ricostruire il senso della comunità, di mantenere umano il processo stesso dell'innovare. Essa è, per così dire, la clausola di umanità inscritta nel codice del mutamento: la più fragile delle innovazioni, perché dipende dalla qualità delle relazioni, ma anche la più necessaria, perché senza di essa il nuovo rischia di ridursi a mera accelerazione senza direzione.

A un livello ancora più profondo, l'innovazione si manifesta come mutamento culturale, simbolico e cognitivo[19], vale a dire come *trasformazione dei linguaggi e delle categorie* attraverso cui una società pensa se stessa e il proprio futuro. Ogni vera innovazione, prima ancora che nei dispositivi, comincia nei dizionari: quando parole come "lavoro", "famiglia", "natura", "identità" cambiano significato, è l'intero ordine simbolico a essere costretto a riorganizzarsi. I linguaggi, infatti, non si limitano a descrivere il mondo, ma lo producono; e mutare il vocabolario significa, in ultima analisi, mutare le condizioni di possibilità dell'esperienza sociale. In questo senso, l'innovazione culturale non crea oggetti, ma orizzonti di senso: è la lenta rivoluzione dei significati che consente alle altre forme di innovazione di essere comprese, narrate, abitate. Senza di essa, le tecnologie restano *gadget* e le istituzioni gusci vuoti. È in questo spazio ermeneutico che si colloca anche l'innovazione cognitiva ed educativa, la quale non incide sugli strumenti, ma sui modi di pensare, di apprendere e di decidere: essa amplia l'intelligenza collettiva,

[19] Regina E Fabry, *Cognitive innovation, cumulative cultural evolution, and enculturation,* in *Journal of cognition and culture* 17.5, 2017, pp. 375-395.

trasforma la relazione tra conoscenza e azione, tra apprendimento e responsabilità, e trova la sua traduzione istituzionale nel rinnovamento delle pratiche pedagogiche, dei modelli formativi e delle strutture di governance del sapere. Non è la macchina, ma la teoria della mente e la cultura dell'apprendimento a costituirne il vero motore; diversamente, si cade nel tecnocentrismo, che confonde il mezzo con il fine. In tale quadro, l'intervento pubblico sull'innovazione – come attestano le più recenti politiche di accordo e di indirizzo – assume un carattere propriamente normativo: lo Stato non si limita a incentivare, ma orienta, valuta, negozia, trasformando il progresso tecnico in oggetto di una razionalità istituzionale volta alla coesione territoriale, alla sostenibilità ambientale e alla responsabilità sociale.

L'innovazione diviene così forma contemporanea della legalità economica, una grammatica del futuro nella quale il diritto si presenta non come argine al nuovo, ma come dispositivo di traduzione: la macchina semiotica che consente al mutamento di non restare mutazione, ma di diventare racconto condiviso, ossia la storia che una comunità scrive per spiegare a se stessa perché ha deciso di cambiare.

2. Che cos'è la serendipità

Tra l'ordine progettuale dell'innovazione e l'irruzione dell'imprevisto si colloca la categoria, solo in apparenza marginale, della serendipità, che designa quella forma di scoperta nella quale il nuovo non è il risultato lineare di un calcolo, ma l'esito di un incontro inatteso tra ricerca e contingenza[20]. La serendipità non è il contrario dell'innovazione, bensì il suo aspetto piu imprevisto e fecondo: essa ricorda che ogni processo di trasformazione, per quanto razionalmente orientato, resta esposto all'evento che eccede l'intenzione e che proprio per questo apre spazi di senso inediti. La serendipità può essere intesa come la scoperta di qualcosa di prezioso o utile che si manifesta in modo inatteso, ma resa possibile da una disposizione mentale e organizzativa capace di accogliere l'imprevisto. Essa contiene due dimensioni tra loro complementari: la prima, cognitiva e individuale, riguarda la capacità di chi, muovendosi in contesti incerti, rimane aperto a riconoscere il valore di ciò che non aveva previsto né cercato; la seconda, sistemica e organizzativa, riguarda la struttura istituzionale e culturale che consente di trasformare eventi inattesi in opportunità di apprendimento e innovazione.

---

[20] Christian Busch, *Towards a theory of serendipity: A systematic review and conceptualization*, in J*ournal of Management Studies* 61, 3, 2024, pp. 1110-1151.

Numerosi episodi storici mostrano il funzionamento concreto della serendipità. Nel 1928, Alexander Fleming, nel suo laboratorio londinese, stava studiando lo Staphylococcus aureus quando una distrazione – alcune colture batteriche lasciate scoperte – divenne decisiva. Una spora di muffa, probabilmente proveniente da un laboratorio vicino, contaminò le piastre e impedì ai batteri di proliferare. Fleming non si limitò a scartare l'anomalia, ma la osservò con curiosità, domandandosi perché quella muffa avesse ucciso i batteri. Da questa intuizione nacque la penicillina, la prima sostanza antibiotica naturale, che avrebbe rivoluzionato la medicina. Fleming non "trovò" la penicillina per caso: la riconobbe, perché possedeva la disposizione mentale necessaria a cogliere il valore di un evento imprevisto.

Una logica analoga riguarda la Pfizer e la nascita del Viagra. Negli anni Novanta, i ricercatori testavano un farmaco – il sildenafil – per curare l'angina pectoris, ma i risultati clinici non furono incoraggianti. Tuttavia, emerse un effetto collaterale inatteso: un aumento del flusso sanguigno in un'altra parte del corpo. Invece di considerarlo un insuccesso, l'équipe di ricerca comprese che quella deviazione conteneva un potenziale terapeutico enorme. Da quella consapevolezza nacque un nuovo campo farmacologico e un prodotto che cambiò la medicina sessuale. In questo caso la serendipità non fu individuale ma collettiva: un'intera organizzazione mostrò di saper riconoscere e valorizzare un imprevisto come occasione di innovazione.

Christian Busch ha proposto una teoria della serendipità che la distingue da concetti affini come fortuna o casualità. Essa, scrive, è un fenomeno emergente dall'interazione fra caso e intenzione, fra l'imprevisto e la capacità umana di dargli forma e significato. In altri termini, è un processo che unisce l'accadimento inatteso con la prontezza cognitiva e organizzativa necessaria per valorizzarlo. Busch individua tre condizioni fondamentali perché si produca un evento serendipico autentico: *agency*, *surprise* e *value*[21].

La prima, *agency*, riguarda la componente umana e organizzativa: la mente preparata. perché la serendipità si realizzi, occorre una disponibilità all'ascolto dell'imprevisto e la capacità di trasformarlo in opportunità. L'"agire serendipico" implica apertura cognitiva, sensibilità ai segnali deboli, curiosità e fiducia nel potenziale nascosto dell'errore. A livello organizzativo, ciò si traduce nella costruzione di culture istituzionali che incoraggino la sperimentazione, l'improvvisazione e l'errore produttivo, in cui l'incertezza non sia vissuta come minaccia ma come condizione di innovazione.

La seconda condizione, surprise, è la sorpresa: la frattura inattesa che inter-

[21] *Ivi*, pp. 1111-1123.

rompe la linearità del prevedibile. Essa è il momento generativo della serendipità, ciò che rompe i modelli abituali e apre un nuovo spazio di interpretazione. Busch distingue la sorpresa serendipica da una mera deviazione o da un fallimento casuale: essa diventa significativa solo quando qualcuno è capace di riconoscerla come tale, quando l'evento viene letto non come rumore, ma come segnale.

Infine, la terza condizione è value, il valore: la scoperta deve generare un risultato utile, che arricchisca il sapere, la tecnologia, le relazioni sociali o l'organizzazione stessa. Senza una ricaduta concreta o simbolica, la sorpresa resta sterile; diventa serendipità solo se produce un effetto positivo, trasformativo.

Busch definisce pertanto la serendipità come:

> *"A surprising discovery that results from unplanned moments in which our decisions and actions lead to valuable outcomes"*[22].

Il valore, in questa prospettiva, non è una qualità intrinseca dell'evento, ma il risultato di una retroazione interpretativa: l'evento diventa prezioso nel momento in cui viene riconosciuto come tale e inserito in una nuova trama di senso.

Uno degli apporti più originali del modello di Busch è la distinzione fra due fasi complementari della serendipità: *enabling potentiality* e *materialization*[23].

a. Enabling potentiality

La prima fase riguarda la creazione di un campo di possibilità, un ambiente predisposto a far emergere l'imprevisto significativo.

Busch lo definisce come un "latent space of possibility": una condizione che aumenta la probabilità che avvengano eventi fortuiti dotati di senso.

Ciò include pratiche cognitive (curiosità, apertura mentale, capacità di connettere ambiti diversi), ma anche pratiche organizzative, come la creazione di spazi informali di interazione o la valorizzazione dell'errore.

In termini più generali, è la fase in cui si abilita il possibile, prima ancora che esso prenda forma concreta.

b. Materialization

La seconda fase, materialization, riguarda la trasformazione del possibile in reale, cioè la traduzione della potenzialità in un risultato tangibile. È il

---

[22] Christian Busch, *Towards a theory of serendipity: A systematic review and conceptualization*, cit., p. 1112.

[23] *Ivi,* pp. 1123-1139.

momento in cui l'organizzazione o l'individuo "attualizzano" la scoperta, traducendo l'intuizione in prodotto, decisione o innovazione.

Questa fase implica processi di sensemaking: l'evento inatteso viene interpretato, collocato in un quadro di senso, e reso operativo.

Busch descrive questa transizione come un movimento quasi "quantistico" – il passaggio da uno stato di potenzialità a uno stato di realtà – in cui la scelta e l'azione determinano quale possibilità si concretizzerà.

3. Serendipità e buon andamento della Pubblica Amministrazione

La serendipità, letta alla luce dell'innovazione istituzionale e del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, si presenta come una tecnica di governo dell'incertezza (*surprise*) che traduce l'efficienza amministrativa in capacità di apprendimento istituzionale. La Corte costituzionale, già con la sentenza n. 123 del 1968, ha chiarito che il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. non può essere inteso come un mero vincolo di produttività o di efficienza tecnica, ma come un cardine della vita amministrativa e una condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale.

In questa prospettiva, il buon andamento opera come parametro sostanziale di razionalità dell'azione pubblica, che impone al legislatore e all'amministrazione di confrontarsi con le concrete esigenze organizzative e funzionali dell'apparato pubblico, escludendo soluzioni rigide, meramente compensative o astrattamente sanatorie.

Proprio perché ancorato alla verifica della realtà amministrativa e non a modelli predefiniti, il principio si presta a funzionare come criterio aperto, capace di intercettare anche effetti inattesi dell'azione normativa e di ricondurli entro un orizzonte di coerenza costituzionale, prevenendo disfunzioni strutturali, sovrapposizioni irrazionali e forme di pletora amministrativa che finirebbero per compromettere il regolare funzionamento dei pubblici uffici.

Negli anni Settanta, la riflessione dottrinale ha contribuito a riformulare il principio di buon andamento in chiave più analitica e funzionale, collegandolo al tema dell'efficienza amministrativa senza ridurlo a un parametro meramente economicistico. In tale contesto si colloca il Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, presentato da Massimo Severo Giannini nel 1979, che segna un passaggio decisivo nel modo di osservare e descrivere il funzionamento dell'apparato pubblico[24].

---

[24] Massimo Severo Giannini, *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato, Roma, 1979.

Giannini individua nell'arretratezza delle tecniche di amministrazione, nella scarsa conoscenza della produttività e nell'assenza di strumenti di misurazione e di controllo dei risultati alcune delle principali cause della disfunzione amministrativa, sostenendo che l'amministrazione debba avvalersi delle scienze economiche e organizzative non per assumere modelli estranei alla propria natura, ma per dotarsi di strumenti conoscitivi idonei a comprendere, valutare e correggere la propria azione.

In questa prospettiva, l'efficienza non opera come fine autosufficiente, bensì come linguaggio tecnico attraverso cui rendere visibili gli scarti, i costi occulti e gli effetti inattesi dell'azione amministrativa, consentendo interventi di aggiustamento coerenti con i vincoli costituzionali. Il principio di buon andamento diviene così il luogo di mediazione tra razionalità giuridica e razionalità organizzativa, aprendo a una concezione dell'amministrazione come sistema aperto, capace di apprendere dall'esperienza e di trasformare anche esiti non pienamente prevedibili in occasioni di riassetto funzionale.

Questa impostazione costituirà il terreno culturale su cui matureranno, negli anni successivi, i processi di modernizzazione procedimentale e organizzativa, poi consolidati sul piano normativo dalla legge n. 241 del 1990.

Quest'ultima ha tradotto il principio costituzionale in regole di azione improntate a economicità, trasparenza e partecipazione, rendendo il cittadino partecipe del procedimento e trasformando l'amministrazione da apparato di potere in servizio alla collettività. Negli anni Duemila, la cosiddetta riforma Brunetta (l. 15/2009; D. Lgs. 150/2009) e il D. Lgs. 198/2009 hanno segnato un ulteriore passaggio: la pubblica amministrazione è divenuta amministrazione di risultato, orientata alla misurazione delle performance e alla responsabilizzazione dei dirigenti.

In questa prospettiva, la serendipità offre una modalità concreta per coniugare efficienza e ragionevolezza, garantendo che l'amministrazione resti capace di apprendere dai propri errori e dalle contingenze sociali. Tuttavia, occorre precisare che l'errore cui qui si fa riferimento non è quello che genera un danno risarcibile in sede giurisdizionale (errore di diritto, errore di fatto o errore tecnico), ma riguarda esclusivamente la situazione in cui l'amministrazione, attraverso politiche pubbliche mal calibrate o non efficacemente implementate, non riesce a conseguire gli obiettivi che si era prefissata. In questa accezione, l'errore si dispiega come fallimento dal punto di vista dell'efficacia, non necessariamente doloso o colposo, ma strutturale o sistemico[25].

Siamo di fronte a una forma di disfunzione dell'apprendimento istituzio-

[25] Cfr. Guido Zanobini, *Dell'errore di fatto negli atti amministrativi*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1927, I, p. 524 ss.

nale: quella condizione in cui la pubblica amministrazione non riesce a raggiungere i propri obiettivi a causa di politiche pubbliche incapaci di tradursi in risultati concreti. Tale fenomeno – che potremmo definire inefficacia funzionale o fallimento amministrativo – non implica colpa, ma rivela una mancanza di adattamento del sistema ai propri fini costituzionali.

La riflessione di Busch sulla serendipità individua tre condizioni – apertura cognitiva, emersione dell'evento inatteso e capacità di valorizzazione dell'imprevisto – che, se trasposte sul piano dell'azione pubblica, possono essere lette come altrettante modalità di attuazione del principio di buon andamento, così come progressivamente elaborato dalla giurisprudenza costituzionale.

In primo luogo, l'apertura cognitiva trova un significativo punto di contatto con l'attenzione della Corte per i profili di partecipazione, pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, intesi non come meri adempimenti formali, ma come condizioni organizzative funzionali alla qualità delle decisioni pubbliche. In questa prospettiva, la disponibilità dell'amministrazione a confrontarsi con una pluralità di interessi e di apporti conoscitivi si colloca nel solco di quella concezione del buon andamento che la Corte ha ricondotto ai principi di razionalità procedimentale e di imparzialità (sent. n. 300 del 2000).

In secondo luogo, l'evento inatteso può essere ricondotto non già a una deviazione patologica dell'azione amministrativa, ma alla capacità dell'amministrazione di intercettare segnali emergenti nel corso dei procedimenti e di ricondurli entro una cornice di responsabilità e decisione. In tal senso, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che esigenze di tempestività ed efficienza non giustificano automatismi ciechi o deresponsabilizzanti, ma richiedono un esercizio consapevole del potere, capace di adattarsi alle concrete situazioni senza rinunciare alla valutazione espressa (sent. n. 404 del 1997).

Infine, la valorizzazione dell'imprevisto non coincide con l'esaltazione della contingenza, ma con l'attitudine dell'amministrazione a trasformare scarti e criticità emerse nel corso dell'azione pubblica in occasioni di riassetto procedimentale e organizzativo. In questa chiave, il buon andamento si configura come principio che consente – e al tempo stesso disciplina – pratiche di revisione, semplificazione e sperimentazione amministrativa, purché sorrette da criteri di responsabilità, efficienza e controllo dei risultati, elementi che la Corte riconduce in modo costante all'art. 97 Cost.

Nella logica dell'art. 97 Cost., come interpretato costantemente dalla giurisprudenza costituzionale, il principio di buon andamento non si risolve in una rigida adesione a schemi programmatori predeterminati, ma esige che l'organizzazione e l'azione amministrativa mantengano una capacità effettiva di coerenza tra fini pubblici e strumenti adottati. La Corte ha chiarito, in particolare, che il buon andamento opera come criterio di razionalità sostanziale

dell'azione amministrativa, imponendo che le scelte organizzative non siano arbitrarie o irragionevoli, ma funzionali al conseguimento degli obiettivi cui l'amministrazione è preordinata, nel rispetto della continuità dell'azione e della separazione tra indirizzo politico e gestione (sent. n. 104/2007).

In questa prospettiva, l'amministrazione efficiente non è quella che elimina ogni scarto rispetto alla programmazione iniziale, ma quella che dispone di strumenti idonei a verificare gli effetti concreti delle proprie decisioni e a ricalibrarle alla luce dei risultati prodotti. La Corte riconduce infatti il principio di efficienza alla necessità di assicurare una valutazione periodica dell'operato amministrativo, fondata sul rapporto tra mezzi impiegati e fini perseguiti, escludendo automatismi organizzativi che prescindano da tale verifica. Ne consegue che il buon andamento non tollera forme di irrigidimento cognitivo dell'amministrazione, le quali, sottraendo l'azione pubblica a ogni controllo di razionalità ex post, finiscono per tradursi in arbitrarietà o irragionevolezza costituzionalmente rilevanti. Al contrario, esso presuppone un'amministrazione capace di apprendere dall'esperienza, di coordinare le proprie strutture in modo coerente e di adattare procedure e assetti organizzativi quando l'obiettivo prefissato risulti mancato per inadeguatezza delle scelte strategiche o esecutive.

In tal senso, il buon andamento, nella sua dimensione costituzionale, non coincide né con la sola efficienza economica né con la mera continuità dei servizi, ma si configura come una forma di razionalità istituzionale riflessiva, orientata alla piena realizzazione delle finalità pubbliche attraverso l'azione dei pubblici poteri.

4. Serendipità, buon andamento della Pubblica Amministrazione e principio supremo di laicità dello Stato

Nel quadro costituzionale, la laicità rappresenta una precondizione perché il buon andamento della Pubblica Amministrazione possa compiutamente realizzarsi[26]. Essa individua il paradigma entro cui la razionalità amministrativa

[26] Come magistralmente chiarito, la laicità della Repubblica non si esaurisce in una regola di neutralità passiva o di mera astensione dello Stato rispetto al fenomeno religioso, ma si configura come principio strutturante dell'ordinamento, funzionale alla realizzazione del pluralismo e alla tutela effettiva della libertà di coscienza. In tale prospettiva, la laicità non si sovrappone al principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., ma ne costituisce una condizione di razionalità sostanziale, in quanto orienta l'azione amministrativa verso criteri di equidistanza, imparzialità e coerenza nell'esercizio del potere. Solo un'amministrazione che operi entro un paradigma laico, inteso come dovere positivo di mediazione e di riconoscimento delle differenze, può infatti assicurare un esercizio non arbitrario, ragionevole ed efficace delle proprie funzioni, rendendo il buon andamento compatibile con la salva-

si conforma ai valori pluralistici della Costituzione e si misura con la libertà delle coscienze. L'amministrazione non può dirsi "buona" se resta indifferente alle differenze, poiché l'indifferenza produce diseguaglianza. Ed ecco che l'imparzialità, principio cardinale dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., non si atteggia come mera declinazione del buon andamento, ma ne costituisce il necessario controcanto strutturale. Essa non si esaurisce nella neutralità formale del decisore, bensì si traduce in una capacità attiva di comprensione e di governo della pluralità degli interessi coinvolti, imponendo all'amministrazione di dotarsi di strumenti cognitivi e procedurali idonei a conoscere, acquisire e ponderare le differenze in modo equidistante e ragionevole.

In questa prospettiva, la laicità non si configura come silenzio, astensione o neutralizzazione dello spazio pubblico, ma come un principio attivo di governo della complessità sociale. Essa impone allo Stato non di sottrarsi al confronto con il fenomeno religioso, bensì di assumere la pluralità delle fedi e delle convinzioni come dato strutturale dell'azione amministrativa, da conoscere, interpretare e mediare attraverso strumenti razionali e giuridicamente controllabili.

Come ben messo in luce dalla dottrina[27], il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione non può più essere pensato in termini lineari o omogenei, ma come un rapporto complesso, segnato da asimmetrie cognitive, differenze culturali e pluralità di codici simbolici, che richiedono all'amministrazione una capacità attiva di comprensione e traduzione istituzionale. In questo quadro, la laicità opera come principio di razionalità relazionale dell'azione pubblica: non una regola di esclusione, ma il criterio che orienta l'esercizio del potere verso soluzioni imparziali, equidistanti e motivate, capaci di rendere compatibile la diversità con la coerenza dell'ordinamento.

Ne consegue che l'efficienza e il buon andamento dell'amministrazione non si misurano soltanto in termini di rapidità o di contenimento dei costi, ma nella capacità dell'azione pubblica di includere e governare la complessità del reale senza ridurla o rimuoverla. La laicità diventa così una condizione di intelligibilità dell'agire amministrativo: il presupposto affinché l'esercizio del potere pubblico resti razionale, responsabile e orientato alla convivenza costituzionale in una società pluralistica.

---

guardia dei valori pluralistici e con il rispetto delle coscienze individuali. Così Giuseppe Casuscelli, *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1/2007, pp. 169-202, doi: 10.1440/24326

[27] Ippolito Piazza, *L' imparzialità amministrativa come diritto.: osservazioni sul "rapporto complesso" tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *P.A. Persona E Amministrazione,* 10, 1, 2022, pp. 405-456.

In tale contesto, la serendipità ne costituisce la proiezione metodologica. Essa descrive la dimensione cognitiva del buon andamento laico, cioè la facoltà dell'amministrazione di apprendere dall'esperienza e di trarre valore dall'imprevisto: lungi dal rappresentare un fattore di incertezza, la serendipità funge da tecnica di adattamento istituzionale, che consente di gestire la variabilità del fatto religioso senza ricorrere a modelli predefiniti. Il valore di un evento o di una nuova domanda religiosa non è dato ex ante, ma si forma nel processo interpretativo attraverso cui l'amministrazione riconosce la rilevanza pubblica di ciò che emerge nella società.

Questa dinamica riflessiva realizza, sul piano operativo, la laicità costituzionale: lo Stato, nel confrontarsi con la molteplicità delle forme di credenza, non impone definizioni confessionali, ma costruisce categorie giuridiche inclusive che traducono l'esperienza in norma. In altri termini, la serendipità fornisce al principio di laicità il suo metodo applicativo: la disponibilità a ricalibrare i propri strumenti in funzione dell'imprevisto, garantendo così l'effettività del buon andamento come criterio di razionalità pubblica.

Da qui deriva il nesso strutturale fra buon andamento, laicità e serendipità.

Il buon andamento fornisce la cornice funzionale e organizzativa entro cui si realizza l'azione amministrativa conforme a Costituzione; la laicità ne costituisce la direzione assiologica, in quanto orienta tale azione verso l'imparzialità e l'attuazione piena del pluralismo religioso; la serendipità, infine, ne rappresenta la tecnica operativa di adattamento, la capacità dell'amministrazione di apprendere dal pluralismo e di integrare l'imprevisto nella propria razionalità.

Quando questi tre principi interagiscono, il sistema amministrativo realizza una forma di buon andamento riflessivo, in cui la legalità non è mera conformità formale, ma adeguatezza sostanziale rispetto al mutamento sociale. In questa visione, l'art. 97 Cost. assume una funzione di cerniera dinamica tra l'etica della laicità e la funzionalità dell'apparato amministrativo: la pubblica amministrazione è "buona" nel suo andamento quando sa essere laica, ed è laica quando sa confrontarsi senza chiusure con la diversità[28].

---

[28] In questa prospettiva, il nesso tra laicità e buon andamento può essere ulteriormente chiarito alla luce di autorevole dottrina, che invita a leggere il diritto costituzionale – e in particolare il rapporto tra Costituzione e religione – non come ambito di neutralizzazione del conflitto simbolico, ma come spazio di produzione di conoscenza e di senso. Come osserva il chiaro A., la laicità non è un dato originario e autosufficiente dell'ordinamento, bensì il risultato di una scelta cognitiva e istituzionale che riconosce la relatività culturale di ogni diritto laico e la necessità di misurarsi con la dimensione antropologica e simbolica del fenomeno religioso. In tale cornice, la razionalità dell'azione pubblica non può consistere nell'applicazione indifferenziata di categorie astratte, ma richiede una capacità riflessiva di comprensione delle differenze e delle loro implicazioni costituzionali. La laicità individua così il paradigma entro cui il buon andamento dell'amministrazione può compiutamente realizzarsi:

La serendipità, pertanto, non è un concetto extragiuridico, ma la metodologia cognitiva che consente di attuare il buon andamento nel governo del fatto religioso, trasformando l'imprevisto in criterio di efficienza e la complessità in occasione di razionalità.

Il pluralismo confessionale contemporaneo – la presenza di nuove religioni, di forme di spiritualità non istituzionalizzate, di comunità che intrecciano appartenenze culturali e fedi – rappresenta per lo Stato democratico un continuo incontro con l'imprevisto[29]. È, in termini di Busch, un evento "sorprendente", che mette alla prova la tenuta del sistema e, al tempo stesso, ne rivela la capacità di crescita.

La *governance* del fatto religioso, per essere coerente con la Costituzione, deve allora farsi serendipitosa: deve saper vedere nel nuovo non una minaccia da contenere, ma una possibilità di arricchimento del tessuto democratico.

Qui entra in gioco l'art. 8, commi 1 e 2, Cost., che rappresentano l'architettura giuridica di questa apertura. Il primo comma proclama che "tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge": è la formula dell'eguaglianza originaria, che riconosce a ogni esperienza religiosa pari dignità e pari libertà[30]. Il secondo comma, affermando che "le confessioni diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano", aggiunge una dimensione dinamica: lo Stato riconosce alle confessioni un margine di autonomia organizzativa, assumendo che la diversità non è un ostacolo, ma una risorsa di regolazione[31].

---

non come efficienza neutra, ma come esercizio responsabile del potere, capace di confrontarsi con la pluralità delle coscienze e di tradurre il pluralismo in decisione pubblica costituzionalmente coerente. Così Mario Ricca, *Sulla relatività culturale di ogni diritto laico. Costituzione e religione*, in Id., *Dike meticcia. Rotte di diritto interculturale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 87 ss.

[29] Autorevolmente si evidenzia l'importanza di decodificare correttamente i segni, i simboli e i linguaggi dei diritti religiosi. Solo comprendendo il reale significato antropologico e culturale di determinate pratiche o simboli l'ordinamento civile può applicare i propri istituti in modo equo e non discriminatorio. Così Maria d'Arienzo, *Semiotica e pluralismo religioso nell'ordinamento giuridico italiano,* in *Diritto e Religioni*, 2, 2025, p. 490 ss.

[30] Jlia Pasquali Cerioli, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini,* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica *(www.statoechiese.it),* gennaio 2010, p. 1 ss.

[31] Autorevole dottrina evidenzia come il diritto ecclesiastico civile – e più in generale il diritto pubblico chiamato a confrontarsi con il fattore religioso – non possa essere inteso come ambito residuale o eccezionale dell'ordinamento, ma come luogo privilegiato di emersione del diritto positivo vivente. Secondo l'A., la crescente incidenza delle convinzioni religiose nella vita sociale impone all'interprete e all'amministrazione di dotarsi di categorie giuridiche capaci di governare la complessità senza rimuoverla, riconnettendo la norma al suo substrato sociale, antropologico e simbolico. In tal senso, la laicità non opera come criterio di neutralizzazione del fenomeno religioso, ma come metodo razionale di regolazione delle differenze, funzionale tanto alla tutela delle libertà fondamentali quanto alla coerenza ed effettività dell'azione pubblica. Ne deriva una concezione del buon andamento non

Questi due commi definiscono un equilibrio sottile: lo Stato garantisce la libertà e, al tempo stesso, impara da essa. In questa prospettiva, la bilateralità non è soltanto la forma tecnica delle intese *ex* art. 8, comma 3, ma la metodologia costituzionale che consente di tradurre il pluralismo religioso in cooperazione istituzionale[32].

Essa è il dispositivo attraverso cui la serendipità del pluralismo viene governata:

- *nella fase di enabling potentiality, la bilateralità crea il campo di possibilità, predisponendo strumenti di dialogo e spazi di riconoscimento per religiosità nuove o minoritarie;*
- *nella fase di materialization, la bilateralità traduce tale potenzialità in norme e pratiche, formalizzando il dialogo in accordi, protocolli o politiche condivise.*

La bilateralità serendipitosa è dunque la forma giuridica di una laicità matura: un modello di amministrazione che non reagisce all'imprevisto con chiusura, ma con disponibilità a negoziare significati. In questo modo, il principio di buon andamento – inteso come razionalità riflessiva – e l'art. 8 Cost. – inteso come pluralismo organizzato – si fondono in un medesimo movimento: l'amministrazione pubblica diventa lo spazio in cui lo Stato apprende a gover-

---

riducibile all'efficienza procedurale, ma intesa come capacità dell'ordinamento di produrre decisioni giuridicamente fondate, socialmente intelligibili e costituzionalmente orientate in un contesto pluralistico. Così Antonio Fuccillo, *L'incidenza professionale del diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), ottobre 2009, spec. pp. 7-9 e 12-13.

[32] Il collegamento tra il primo e il terzo comma dell'art. 8 Cost. come espressione di un equilibrio dinamico tra garanzia della libertà religiosa e costruzione di forme cooperative di regolazione è ormai pacifico per la migliore dottrina, la quale ha sottolineato come la previsione delle intese non rappresenti un meccanismo meramente tecnico, bensì la modalità costituzionale attraverso cui il principio di eguale libertà delle confessioni si traduce in relazioni istituzionali differenziate e dialogiche. In tale prospettiva, la bilateralità assume il significato di metodologia necessaria per dare attuazione concreta al pluralismo religioso, consentendo allo Stato non solo di garantire le libertà, ma anche di misurarsi con le loro proiezioni pubbliche. Così Giuseppe D'Angelo, *Attualità delle intese ex art. 8 Cost.*, in Maria d'Arienzo, Mario Ferrante, Fabiano Di Prima (a cura di), *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, Quaderno monografico di "*Diritto e Religioni"* n. 4, Luigi Pellegrini, Cosenza, 2023, pp. 25-29.

Nella stessa direzione si colloca l'autorevole analisi di Maria d'Arienzo, che legge il principio di bilateralità come strumento di dialogo istituzionale fondato sul riconoscimento dell'autonomia confessionale e sulla capacità dell'ordinamento di apprendere dalle istanze provenienti dalle formazioni religiose. L'autrice evidenzia come la bilateralità, nelle sue dimensioni verticale e orizzontale, non si esaurisca nella stipula delle intese in senso stretto, ma si estenda a pratiche cooperative diffuse, attraverso le quali il pluralismo religioso viene tradotto in cooperazione amministrativa e normativa. Cfr. Maria d'Arienzo, A*utonomia confessionale e principio di bilateralità*, in Maria d'Arienzo, Mario Ferrante, Fabiano Di Prima (a cura di), L*e intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, cit., pp. 84-87.

nare la diversità attraverso la cooperazione.

A questo punto, si chiarisce anche il legame con l'art. 4 Cost., che riconosce a ogni cittadino il diritto e il dovere di contribuire "al progresso materiale o spirituale della società".

Le religioni, nella loro dimensione comunitaria e simbolica, rappresentano uno dei modi in cui i cittadini esercitano tale diritto-dovere: attraverso la fede, la solidarietà, l'educazione ai valori, esse partecipano alla costruzione del bene comune. Il compito dello Stato, in una logica di buon andamento riflessivo, non è neutralizzare questa partecipazione, ma valorizzarla come contributo costituzionale. La piena inclusione delle religioni nella vita pubblica è, in questo senso, un "esito di valore"[33] nel senso di Busch: un risultato che emerge dall'interazione tra libertà individuale e capacità istituzionale di riconoscimento.

Così, l'art. 4 fornisce la giustificazione assiologica della bilateralità serendipitosa. Se ogni persona ha il diritto/dovere di contribuire al progresso spirituale della società, lo Stato deve predisporre le condizioni perché anche le confessioni, nella loro pluralità, possano esercitare tale funzione in modo trasparente e cooperativo[34].

L'amministrazione che sa apprendere dalle religioni, che le ascolta, che ne riconosce il valore educativo e sociale, realizza insieme l'art. 4, l'art. 8 e l'art. 97: essa coniuga il progresso spirituale con l'efficienza pubblica, la libertà religiosa con l'imparzialità amministrativa.

Il risultato è un modello di buona amministrazione del pluralismo religioso: uno Stato che governa la complessità non attraverso la rigidità delle categorie, ma attraverso la flessibilità della cooperazione.

Il buon andamento, in questa prospettiva, diventa la misura della capacità dello Stato di trasformare la pluralità in ordine costituzionale, la differenza in valore, l'imprevisto in occasione di senso. È la forma più alta di laicità "in

---

[33] Cfr. Mario Ferrante, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva,* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), 35, 2017, p. 9.

[34] Il riferimento all'art. 4 Cost. consente di collocare la partecipazione delle confessioni religiose alla vita pubblica entro una cornice costituzionale che non è meramente permissiva, ma attivamente orientata alla valorizzazione dei contributi socialmente rilevanti offerti dalle religioni al progresso materiale e spirituale della società. Come autorevolmente osservato, il diritto-dovere di concorrere al progresso materiale o spirituale della società esprime una concezione della cittadinanza fondata sulla responsabilità e sulla partecipazione, che investe anche le forme collettive di espressione delle convinzioni religiose, quando esse si traducano in pratiche socialmente significative. In questa prospettiva, la laicità non impone allo Stato di neutralizzare tali apporti, ma di predisporre condizioni giuridiche idonee a renderli compatibili con il quadro pluralistico e con i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione pubblica. Cfr. Giuseppe Casuscelli, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 31 ss.

versione italiana", come la definisce Sicardi[35]: una laicità che non esclude, ma coordina; che non teme la diversità, ma la assume come parte costitutiva del bene comune.

5. Serendipità e principio di bilateralità

Nella prima fase, la bilateralità serendipitosa opera come abilitazione del possibile.

Lo Stato, anziché irrigidirsi in categorie confessionali predefinite, crea le condizioni perché l'imprevisto religioso possa emergere e farsi riconoscere: non decide a priori cosa è "religione" o chi ne è titolare, ma costruisce un ambiente istituzionale aperto, capace di recepire la pluralità delle forme di credenza e di appartenenza, di spiritualità e di espressione di senso. È la fase dell'ascolto, della disponibilità cognitiva, del riconoscimento in potenza, che peraltro soffre – come è noto – di alcune criticità applicative[36].

Sul piano operativo, questa *enabling potentiality* può manifestarsi in una pluralità di strumenti di apertura amministrativa, che anticipano o accompagnano i procedimenti formali di intesa:

- tavoli di consultazione permanente tra istituzioni e rappresentanti di diverse comunità religiose, anche prive di intesa, come i Consigli territoriali per l'integrazione religiosa o le cabine di regia interministeriali sul pluralismo e la libertà di culto;
- protocolli d'intesa locali tra enti territoriali e comunità religiose, riguardanti spazi di preghiera, assistenza spirituale, gestione dei cimiteri multiconfessionali, mediazione culturale in ospedali o carceri;

---

[35] Stefano Sicardi, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2007, p. 501 ss.

[36] Le criticità applicative di questa fase preliminare di apertura e ascolto sono state messe in luce con particolare chiarezza da chi evidenzia come il modello italiano di bilateralità, pur concepito come strumento di riconoscimento e cooperazione, finisca spesso per tradursi in un sistema selettivo e asimmetrico. L'ampio margine di discrezionalità riconosciuto all'Esecutivo nella scelta degli interlocutori legittimati ad avviare il dialogo istituzionale comporta il rischio che l'"apertura al possibile" resti una promessa non mantenuta, trasformandosi in una soglia di accesso opaca e politicamente condizionata. In assenza di criteri trasparenti e di garanzie procedurali, l'ascolto dell'imprevisto religioso può così arrestarsi allo stadio della mera potenzialità, escludendo proprio quelle formazioni minoritarie, fluide o non istituzionalmente consolidate che più avrebbero bisogno di un ambiente giuridico recettivo. In questa prospettiva, la bilateralità mostra una tensione interna tra la sua vocazione inclusiva e le sue pratiche applicative, che rischiano di comprometterne la funzione costituzionale di strumento di attuazione del pluralismo religioso. Cfr. Basira Hussen, *Rawlsian constructivism and the challenge of the principle of bilateralism in the relations between the Italian Republic and religious denominations: toward an inclusive model,* in *Il Diritto ecclesiastico*, CXXXVI, 1, 2025, pp. 133-167.

- ricognizioni e censimenti conoscitivi sul pluralismo religioso effettivo, condotti da prefetture, regioni o università in collaborazione con le confessioni;
- formazione interculturale del personale pubblico, che mira a rendere l'amministrazione più consapevole dei bisogni religiosi e delle implicazioni culturali del servizio.

Tutti questi strumenti hanno una funzione comune: abilitare il possibile, predisporre un terreno amministrativo capace di accogliere l'imprevisto religioso senza ridurlo a problema.

È in questa fase che il buon andamento si intreccia con la laicità: un'amministrazione efficiente è quella che sa prevedere la complessità sociale non per normalizzarla, ma per farne oggetto di apprendimento istituzionale.

La seconda fase – quella della materialization – rappresenta il momento in cui l'apertura dialogica trova concretizzazione normativa e organizzativa.

Qui la bilateralità diventa strumento formale di cooperazione: lo Stato "materializza" le possibilità generate nella fase precedente attraverso atti che conferiscono stabilità e valore giuridico al dialogo.

Le principali forme di questa traduzione sono:

- le intese ex art. 8, comma 3, Cost., che formalizzano il riconoscimento di una confessione e ne disciplinano i rapporti con lo Stato in materia di assistenza spirituale, istruzione religiosa, festività, matrimonio e libertà organizzativa;
- gli accordi e protocolli quadro stipulati da ministeri, regioni o comuni con singole comunità religiose per la gestione di specifiche materie (welfare religioso, educazione interculturale, valorizzazione del patrimonio);
- le politiche pubbliche di cooperazione, che recepiscono la dimensione religiosa come risorsa sociale – si pensi ai piani di contrasto alla povertà che coinvolgono enti religiosi, ai progetti formativi su etica e sostenibilità, o ai protocolli d'intesa in ambito sanitario per il rispetto dei precetti confessionali nei trattamenti medici.

In questa fase, la bilateralità funziona come tecnologia costituzionale di traduzione: trasforma la contingenza in norma, l'incontro in regola, il dialogo in cooperazione organizzata.

Lo Stato non perde la propria neutralità, ma la esercita come capacità regolativa del pluralismo: mantiene la distanza giuridica necessaria, ma la riempie di ascolto, di metodo e di continuità[37].

---

[37] Cfr. Venerando Marano, *Papa Francesco e il principio di bilateralità. Note per una prima lettura,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 288.

6. Serendipità, bilateralità e transizione ecologica

Il passaggio dall'*enabling potentiality* alla materialization non è meramente procedurale: è il luogo in cui si verifica la retroazione interpretativa che Busch individua come il nucleo della serendipità.

L'amministrazione, nel trasformare il possibile in reale, riconosce retroattivamente il valore dell'incontro religioso: ciò che era inizialmente imprevisto diventa contributo al bene comune, ossia "esito di valore" *ex* art. 4 Cost. È in questo momento che si concretizza la connessione tra libertà, pluralismo e progresso spirituale: la religione, accolta e riconosciuta nella sua autonomia, partecipa al lavoro collettivo di edificazione della società, mentre lo Stato, nel valorizzarla, realizza il proprio dovere di garantire le condizioni del pieno sviluppo della persona. In altri termini, la bilateralità serendipitosa rappresenta il modo in cui lo Stato apprende dal pluralismo religioso, integrando nella propria razionalità amministrativa il principio di creatività democratica espresso dall'art. 4 Cost.

L'ordinamento non si limita a garantire la libertà di coscienza e il diritto di essere se stessi: li accompagna nel loro farsi cooperazione, traducendo il dialogo in istituzione, e l'istituzione in strumento di progresso civile. Attraverso questa duplice dinamica – *enabling potentialit*y e *materialization* – la laicità, lungi dall'essere una barriera, diventa un principio di generatività amministrativa. Essa garantisce che la libertà religiosa non resti un fatto privato, ma diventi risorsa pubblica; che l'amministrazione non si limiti a controllare, ma a comprendere; che il diritto non si chiuda nel divieto o nel garantire a sua discrezione l'*agere licere*, ma si apra alla relazione.

Così intesa, la *governance* serendipica del fatto religioso non rinuncia alla legalità, ma ne amplia la profondità. Essa restituisce alla laicità la sua dimensione dinamica e dialogica: non un principio di separazione, ma un metodo di relazione. La PA serendipica non impone il proprio linguaggio al religioso, ma ne traduce il senso nel linguaggio del diritto, accettando che ogni incontro possa modificare la propria grammatica. In questo modo, la bilateralità non è più la firma di un accordo, ma l'esperienza continua di una reciprocità interpretativa.

Il risultato è un'amministrazione che realizza il buon andamento non solo perché funziona, ma perché comprende: perché sa che la libertà religiosa non si governa attraverso la rigidità, ma attraverso l'ascolto. La serendipità, in questo senso, è la virtù epistemica dello Stato laico: lo strumento che trasforma la neutralità in comprensione, e l'efficienza in giustizia.

Ma qual è al momento in Italia lo stato della bilateralità serendipica?

Ci sia consentito un esempio che riguarda la transizione ecologica.

Preliminarmente, occorre ricordare che la storia recente della transizione ecologica italiana può essere letta come un lungo processo di ricalibrazione serendipica: un percorso nel quale i diversi passaggi si sono progressivamente trasformati in occasioni di apprendimento istituzionale. In altri termini, ciò che in principio appariva insufficiente si è rivelato, nel tempo, la condizione stessa per la maturazione di una forma di *governance* più riflessiva e adattiva.

Il punto di avvio può essere collocato nel decreto legislativo n. 192 del 2005, che recepì la Direttiva 2002/91/CE e introdusse per la prima volta in Italia una politica sistematica di efficienza energetica. Era una stagione in cui la sostenibilità veniva ancora percepita come questione tecnica, e non come asse politico della modernizzazione amministrativa. Le amministrazioni centrali si limitarono ad attuare la normativa europea, senza disporre di una strategia integrata; le Regioni, dotate di competenze concorrenti in materia ambientale, svilupparono approcci disomogenei; gli enti locali rimasero spesso privi di strumenti operativi. Ne risultò un quadro frammentato, più descrittivo che propulsivo, nel quale le politiche ambientali venivano concepite come adempimenti e non come processi di apprendimento collettivo.

Proprio da queste inefficienze nacquero, tuttavia, i primi segnali di una possibile metamorfosi. A partire dal D. Lgs. 115/2008 e poi con il D. Lgs. 102/2014, l'attenzione si spostò dalla mera conformità agli standard alla valutazione dei risultati. La diagnosi energetica, le misure di monitoraggio e gli incentivi per la riqualificazione segnarono il passaggio da un modello prescrittivo a uno orientato all'evidenza empirica. Gli esiti furono diseguali, ma le sperimentazioni locali – piani energetici comunali, progetti pilota, reti di enti territoriali – offrirono un laboratorio di innovazione normativa dal basso. È in questa fase che la transizione ecologica italiana assume un carattere serendipico: gli aggiustamenti non derivano da un disegno organico, ma da successive scoperte pragmatiche che, integrate retrospettivamente, producono un cambiamento di paradigma.

L'adozione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (2017) e la successiva inclusione della sostenibilità tra i principi costituzionali (legge cost. n. 1/2022) rappresentano il consolidamento giuridico di un'evoluzione già in atto nella prassi amministrativa. Il diritto ha recepito ciò che l'amministrazione aveva già imparato empiricamente: che la transizione ecologica non è un insieme di politiche settoriali, ma un processo cognitivo collettivo, in cui l'efficienza coincide con la capacità di correggere gli scarti e di integrare saperi diversi.

Con l'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nel 2021, la serendipità amministrativa si è trasformata in metodo di governo. I vincoli europei, inizialmente percepiti come rigidi, hanno prodotto un effetto controintuitivo: la necessità di monitorare, valutare e adattare continuamente

le misure ha introdotto nella pubblica amministrazione italiana una cultura dell'apprendimento sistemico. Errori di implementazione, ritardi e criticità – lungi dall'essere meri fallimenti – hanno generato strumenti di correzione e dialogo interistituzionale: dai meccanismi di revisione periodica alle task force interministeriali, fino alle piattaforme di partecipazione digitale.

La Direttiva (UE) 2024/1275, dedicata all'efficienza energetica degli edifici, segna l'ultimo passaggio di questa traiettoria. Il legislatore italiano, anziché replicare l'approccio prescrittivo del 2005, ha scelto una strategia di regolazione adattiva: flessibilità, partecipazione, responsabilità diffusa. La transizione ecologica viene così concepita non più come una marcia forzata, ma come una politica di apprendimento continuo, fondata sull'idea che l'errore non sia un fallimento, bensì un sintomo di evoluzione.

In questa prospettiva, l'efficienza energetica non è un capitolo settoriale, ma la forma operativa della transizione ecologica: un processo che trasforma la pubblica amministrazione da apparato esecutivo in ecosistema riflessivo, capace di adattarsi, sperimentare e correggersi[38].

L'amministrazione ha agito secondo un principio di sperimentazione controllata: ogni politica di efficientamento è una *learning policy*, aperta alla revisione e alla co-progettazione tra livelli istituzionali e attori sociali, in un'ottica di apprendimento istituzionale. Secondo la teoria della prevalenza sostenibile, la transizione ecologica non si riduce a un insieme di politiche ambientali, ma costituisce un vero e proprio ordinamento di scopo, destinato a rimodellare il diritto pubblico nella direzione di una sostenibilità integrata. In questo quadro, il principio di prevalenza sostenibile individua la regola attraverso cui l'interesse alla transizione – riconosciuto dal D. Lgs. 190/2024 come "interesse pubblico prevalente" – deve conciliarsi con gli altri valori costituzionali, senza sopprimerli.

E questo perché la transizione non implica gerarchie tra beni, ma relazioni di compatibilità dinamica: la prevalenza è sostenibile solo se resta aperta alla ponderazione dei valori in gioco[39].

Nel caso della transizione ecologica degli edifici di culto, questa prevalenza sostenibile prende forma in modo serendipico, cioè attraverso scoperte inattese generate da una strutturazione – entro il quadro normativo – di spazi di bilateralità. Vediamo perché.

Il D. Lgs. 192/2005, che disciplina la prestazione energetica degli edifici,

---

[38] Alfredo Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo,* in *Diritti comparati*, 2, 2022, p. 395 ss.

[39] Cfr. Annamaria Bonomo, G*overnare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 2024, p. 621 ss.

esclude i luoghi di culto dagli obblighi di certificazione energetica, per tutelarne la destinazione religiosa e il valore culturale. La ratio era in parte costituzionale e in parte tecnica: da un lato, tutelare l'autonomia confessionale garantita dall'art. 19 della Costituzione e dall'art. 17 del TFUE; dall'altro, riconoscere la specificità architettonica degli edifici sacri – spazi di grande volumetria, ad uso discontinuo e spesso vincolati dalla tutela storico-artistica. Quella che era nata come una protezione si trasformò presto in una zona d'ombra amministrativa. Isolando i luoghi di culto dalla logica della transizione ecologica, il legislatore aveva generato, senza volerlo, un vuoto di governance.

Negli anni successivi, questa situazione si sedimentò. Il D. Lgs. 102/2014, che recepiva la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, introdusse obblighi di diagnosi e monitoraggio per imprese e pubbliche amministrazioni, ma i luoghi di culto rimasero esclusi: anche nel Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica del 2017 fu esplicitamente segnalata la situazione particolare dei luoghi di culto[40].

Con il PNRR (2021) e la nascita del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il quadro cambiò: ne è esempio la Circolare n. 48 del 2022 della Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del Ministero della Cultura, la quale, nel trasmettere le Indicazioni operative per gli interventi di restauro e ricostruzione degli edifici di interesse culturale integrate da specifiche indicazioni per gli edifici di culto, colloca la questione della sicurezza e della sostenibilità all'interno di una cornice esplicitamente integrata. La circolare non si limita a ribadire le esigenze di tutela del patrimonio culturale, ma assume come dato strutturale la compresenza di valori diversi – storico-artistici, funzionali, religiosi e comunitari – che devono essere tradotti in soluzioni tecniche compatibili e condivise. In tal modo, gli edifici di culto non sono trattati come meri beni culturali "speciali", bensì come spazi vivi, nei quali le esigenze di sicurezza, efficientamento e resilienza si intrecciano con la continuità dell'uso liturgico e con la responsabilità pastorale delle autorità ecclesiastiche.

Ne emerge un modello amministrativo nel quale la transizione ecologica e la messa in sicurezza del patrimonio non sono imposte dall'esterno, ma costruite attraverso un processo di mediazione istituzionale, in cui le confessioni religiose sono riconosciute come interlocutori qualificati e partner pubblici nella definizione degli interventi. La circolare si colloca così al crocevia tra tutela, prevenzione e sostenibilità, e rappresenta un esempio significativo di come la laicità dell'ordinamento si traduca, sul piano operativo, in una forma di cooperazione

[40] *https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/paee-2017-definitivo-pdf*, p. 45.

regolata, capace di coniugare interesse pubblico, autonomia confessionale e responsabilità condivisa nella gestione del patrimonio religioso.

Infine, con la Direttiva (UE) 2024/1275, l'Unione europea ha confermato la facoltà per gli Stati membri di escludere gli edifici religiosi dagli obblighi di efficienza energetica. Ma, memore delle lezioni del passato, il legislatore italiano ha scelto di interpretare tale facoltà come spazio di sperimentazione responsabile: la deroga è diventata il luogo stesso della *learning policy*. Il progetto "Energie per la casa comune", presentato nel 2025, rappresenta l'esito maturo di questo percorso[41].

L'esclusione degli edifici di culto dagli obblighi di certificazione energetica ha innescato una dinamica di apprendimento istituzionale: in assenza di un vincolo coercitivo, le amministrazioni hanno sperimentato forme di cooperazione con le comunità religiose, integrando la sostenibilità nei programmi di restauro e di messa in sicurezza (artt. 29 D.P.R. 380/2001; artt. 30-32 D. Lgs. 42/2004). L'esclusione degli edifici di culto dal campo di applicazione del D. Lgs. 192/2005 non implica affatto che essi si trovino in una "zona franca" rispetto agli obblighi di conservazione e sicurezza.

Al contrario, come prevedono gli artt. 29-32 del D. Lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), il proprietario, possessore o detentore di un bene vincolato – inclusi quindi i luoghi di culto – è giuridicamente tenuto a garantirne la conservazione, e la pubblica amministrazione ha il potere di imporre o eseguire d'ufficio i lavori necessari in caso di inadempienza.

In molti casi, dunque, l'intervento conservativo non è una libera scelta ma un obbligo giuridico. Se un edificio religioso versa in condizioni di degrado tali da compromettere la sicurezza o l'integrità del bene, la Soprintendenza può imporre la messa in sicurezza, e il proprietario risponde civilmente e penalmente di eventuali danni (art. 677 c.p.; art. 2043 c.c.).

L'obbligo, tuttavia, non si esaurisce nella riparazione o nel ripristino delle condizioni di sicurezza dell'immobile. Le Linee di indirizzo per il miglioramento dell'efficienza energetica nel patrimonio culturale[42] chiariscono che ogni intervento su un bene architettonico tutelato deve essere preceduto da una fase conoscitiva estesa, coincidente con quella ordinariamente richiesta ai fini del restauro. In tale fase, la valutazione energetica è espressamente integrata nella lettura storica, tecnico-costruttiva e impiantistica dell'edificio, e non configurata come analisi autonoma o meramente prestazionale (§§ 2 e 3). Il miglioramento dell'efficienza energetica non assume pertanto la forma

---

[41] *https://www.energiecasacomune.it/pdf/Energie-per-la-casa-comune.pdf* .

[42] *https://www.anit.it/wp-content/uploads/2015/11/MInisterobeni-culturali-LineeGuidaEffEnergetica-16088.pdf*.

di un obbligo giuridico distinto, ma quella di un possibile esito del progetto, subordinato alla verifica della compatibilità con le esigenze di tutela e conservazione (§ 1.1).

Tale impostazione trova una declinazione particolarmente significativa con riferimento agli edifici di culto, cui le *Linee* dedicano una trattazione specifica. In questo contesto, viene espressamente riconosciuto che le chiese e, più in generale, gli edifici destinati al culto presentano condizioni d'uso peculiari, caratterizzate da occupazioni intermittenti, elevati volumi, specifiche esigenze microclimatiche e dalla necessità di garantire la continuità delle funzioni liturgiche e rituali. Ne deriva che la valutazione dell'efficienza energetica non può essere condotta secondo parametri standardizzati, ma deve tenere conto delle modalità concrete di utilizzo dell'edificio e delle ricadute che gli interventi impiantistici possono produrre sia sul comfort degli utenti sia sulla conservazione dei beni artistici e decorativi presenti (p. 26).

Le *Linee* sottolineano, in particolare, come negli edifici di culto il controllo delle condizioni termo-igrometriche assuma una duplice rilevanza: da un lato, per il benessere dei fedeli durante le celebrazioni; dall'altro, per la tutela delle superfici decorate, degli arredi liturgici e delle opere d'arte, spesso particolarmente sensibili alle variazioni microclimatiche. In questa prospettiva, l'eventuale miglioramento delle prestazioni energetiche è valutato non in termini di massimizzazione dell'efficienza, ma di equilibrio tra contenimento dei consumi, salvaguardia della materia e rispetto della funzione religiosa dell'edificio.

Nessuna di queste operazioni può essere svolta utilmente senza un confronto bilaterale tra il pubblico e la comunità religiosa interessata. Ne emerge un modello di co-amministrazione sostenibile, in cui lo Stato esercita la funzione di tutela e indirizzo tecnico, mentre il soggetto religioso, in quanto gestore dell'edificio, è coinvolto nella definizione di soluzioni compatibili con l'uso liturgico e con la conservazione del bene. L'intervento conservativo obbligatorio diventa così la soglia entro cui può maturare, ove possibile, una razionalizzazione energetica "necessitata", che non separa dovere giuridico e responsabilità ecologica, ma li ricompone all'interno di una stessa logica di cura del patrimonio culturale e spirituale. Non è solo una questione tecnica: nei luoghi di culto, l'efficienza energetica deve preservare il comfort liturgico e il microclima delle opere d'arte, ma anche la continuità simbolica del sacro. Ridurre il consumo energetico significa proteggere, in modo coerente con la Costituzione (art. 9 come riformato nel 2022), l'ambiente come valore spirituale e relazionale.

La gestione della transizione energetica, insomma, non è più soltanto un onere patrimoniale: diventa una forma di solidarietà intergenerazionale, che traduce nel linguaggio giuridico il principio teologico di custodia del creato.

La libertà religiosa, in questa prospettiva, non si riduce a esenzione, ma diviene principio generativo di cooperazione normativa: il presupposto perché l'amministrazione apprenda dal pluralismo.

Così, l'autonomia delle confessioni, lungi dal configurare una zona franca dell'ordinamento, si traduce in uno spazio di co-regolazione, nel quale le amministrazioni pubbliche e le comunità di fede sperimentano insieme forme di sostenibilità coerenti con le rispettive identità. È in questo senso che la rinuncia diventa metodo cognitivo: la non-imposizione si fa ascolto, la differenza si fa occasione di innovazione.

Quando l'amministrazione trasforma il vincolo di conservazione in laboratorio energetico o un restauro in pratica di sostenibilità condivisa, essa compie un atto di laicità matura: non più distanza dallo spirituale, ma capacità di mediazione tra razionalità e senso. In questa prospettiva, la laicità si rivela sostenibile proprio perché riflessiva: un principio che non separa, ma mette in comunicazione; non impone, ma apprende; non domina, ma genera valore comune attraverso il dialogo tra diritto e fede. La sostenibilità non è più solo un parametro tecnico, ma una semantica condivisa che si costruisce attraverso il confronto tra saperi diversi – teologico, tecnico, amministrativo[43].

[43] Cfr. Cesare Mirabelli, *Il «principio verde» e la riforma della Costituzione della Repubblica italiana,* in Riccardo Cardilli, Rodolfo Barra, Cesare Mirabelli, Mario Ciaccia (a cura di), *Ambiente, sviluppo, tecnologia. Cooperazione umana e ruolo del diritto,* CEDAM, Padova, 2024, p. XI ss.



AEsProDEE

ISBN 979-12-205-0458-4



ISSN 1970-5301