

LUISS 

Research Center
for European Analysis
and Policy



EMUNA Working Paper 1/2024
Religioni, poteri pubblici, diritto e società

Emuna Italia diffonde questo testo, la cui responsabilità intellettuale è unicamente dell'Autore

La revisione del Concordato, i ministri di culto cattolici e l'autonomia della Chiesa cattolica: verso una laicità sostenibile e generativa

Vincenzo Pacillo

PISAI - Pontificio Istituto di Studi Arabi e d'Islamistica, Roma – 25 novembre 2024

1. Il punto di partenza: lo status giuridico della Chiesa cattolica in Italia...

Descrivere lo status giuridico della Chiesa cattolica in Italia significa addentrarsi in un labirinto di norme, spesso derivanti da accordi di natura primaria o secondaria, interpretazioni e prassi che, stratificandosi nel tempo, hanno dato forma a una costruzione giuridica tanto solida quanto flessibile, capace di resistere ai mutamenti sociali senza perdere la propria identità. Siamo di fronte a un edificio normativo che si regge su pilastri ben definiti: il sistema concordatario, l'autonomia reciproca di Stato e Chiesa, e il complesso intreccio delle *res mixtae*, ossia quelle questioni che, come un tessuto finemente lavorato, si intrecciano fra la sfera religiosa e quella civile¹.

¹ L'analisi dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in Italia richiede di partire dalla constatazione che ci troviamo dinanzi a due ordinamenti giuridici indipendenti e sovrani, distinti ma inevitabilmente interconnessi. Questa situazione implica la necessità di gestire una zona intermedia, quella che tecnicamente definiamo delle *res mixtae*, cioè le materie in cui si sovrappongono simultaneamente interessi civili e religiosi. Tale gestione avviene ex art. 7, 2° comma Cost., di regola attraverso una bilateralità attuata attraverso lo strumento concordatario, la cui funzione consiste nel creare una sorta di interfaccia giuridica che permetta la coesistenza armoniosa e pacifica dei due ordini (quello delle questioni civili e quello delle questioni religiose) ma anche dei due ordinamenti, evitando sia il rischio di egemonia da parte di uno, sia il conflitto diretto tra entrambi. In questa prospettiva, il Concordato assume un significato ben più complesso rispetto a un semplice trattato o accordo internazionale: esso rappresenta, infatti, un punto di equilibrio che riesce a mantenere separate e al contempo collegate due dimensioni istituzionali che altrimenti potrebbero entrare in conflitto permanente. La sua funzione è, dunque, quella di garantire un rapporto bilanciato tra autonomia reciproca e cooperazione necessaria, creando le condizioni per un dialogo istituzionale continuo e aperto.

Questo equilibrio è garantito dalla presenza di un terzo principio che, accanto a quelli di autonomia reciproca e cooperazione istituzionale, rappresenta un fattore cruciale di armonizzazione dei rapporti: il principio di laicità. Esso, nella sua dimensione costituzionale, non implica semplicemente la neutralità passiva dello Stato rispetto alla sfera religiosa, bensì una posizione attiva e inclusiva che favorisca il pluralismo confessionale e culturale, impedendo al contempo che la religione venga strumentalizzata politicamente o subordinata ai fini della maggioranza politica contingente. Il principio di laicità, pertanto, va interpretato non solo come limite all'ingerenza confessionale nella vita pubblica, ma anche come un vero e proprio strumento di inclusione e valorizzazione della diversità religiosa e culturale presente nella società italiana. In questo senso, la laicità diventa un elemento fondamentale dell'identità costituzionale della Repubblica, capace di garantire concretamente la libertà religiosa, non intesa esclusivamente come diritto negativo (assenza di interferenze), ma soprattutto come diritto positivo, volto alla libera e piena realizzazione dell'identità religiosa e culturale di ciascuno.

Da ciò deriva che il Concordato e il principio costituzionale di laicità devono essere intesi insieme, come due strumenti complementari che concorrono a definire il peculiare sistema italiano di relazioni tra Stato e Chiesa cattolica, basato contemporaneamente sulla tutela dell'autonomia confessionale e sull'esigenza di mantenere una cornice costituzionale

La storia di questo rapporto giuridico è per certi versi simile a quella di un'antica alleanza: due entità sovrane, ciascuna gelosa della propria autonomia, ma consapevoli della necessità di dialogare per evitare conflitti di giurisdizione. Questo dialogo, che si snoda lungo i decenni, è reso possibile dal principio della bilateralità, ovvero la capacità delle due parti di negoziare in modo strutturato, stabilendo regole che permettano una convivenza pacifica e ordinata². Il Concordato, per sua natura, non è un semplice trattato, né un mero strumento amministrativo: è un meccanismo di equilibrio, una sorta di bilancia giuridica che deve evitare sia il privilegio che la discriminazione, mantenendo quella distanza regolata che separa – e al tempo stesso collega – lo Stato e la Chiesa cattolica³.

unitaria, inclusiva e pluralista, in grado di rispondere in modo adeguato alle sfide poste dalla società contemporanea, caratterizzata da una crescente diversità culturale e religiosa.

² Nel ragionamento giuridico sulla cooperazione tra Stato e Chiesa cattolica si impone, prima di tutto, un principio di chiarezza metodologica: tale cooperazione non è né un'alleanza, né una fusione di fini. È un rapporto ordinamentale fondato sul riconoscimento reciproco dell'autonomia e sull'individuazione di spazi, ben delimitati, di convergenza operativa. Come autorevolmente osservato, il principio di cooperazione, pur costituendo uno degli assi portanti dell'assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, è strutturalmente connesso al principio della distinzione degli ordini (cfr. S. Berlingò, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Utet, Torino, 1991, pp. 471 ss.) È proprio tale connessione a impedire che la cooperazione si trasformi in una forma surrettizia di assimilazione, che porterebbe all'abdicazione della sovranità dello Stato nell'ambito delle sue competenze esclusive: la cooperazione, dunque, è possibile solo nella misura in cui preserva la distinzione tra le finalità proprie dell'ordinamento statale e quelle dell'ordinamento confessionale, ma si apre ex art. 20 Cost. a una partecipazione attiva degli enti religiosi in contesti caratterizzati da finalità condivisibili sul piano sociale. Il caso della tutela dell'ambiente è emblematico: come ben evidenziato, gli Uffici diocesani per la Salvaguardia del Creato, nel promuovere prassi di tutela ambientale, non agiscono in quanto ordinamento confessionale ma come soggetti collettivi operanti nel quadro della sussidiarietà orizzontale ex art. 118, comma 4, Cost. Qui la legittimazione non è ordinamentale, ma funzionale: si fonda sulla partecipazione al bene comune secondo regole generali dell'ordinamento statale (cfr. F. Balsamo, *Religioni ed ambiente: il contributo delle confessioni religiose alla costruzione di una "democrazia ambientale"*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2014, pp. 113 ss.) . Questo principio è utile anche per leggere correttamente le disposizioni statutarie regionali che evocano la collaborazione (o talvolta la cooperazione) con le confessioni religiose: tali norme, pur inserendosi in contesti di rilevanza politica e territoriale, non comportano alcuna attribuzione innovativa di competenza alle Regioni: queste ultime (e in generale gli enti locali) possono senz'altro intrattenere relazioni collaborative con le istituzioni religiose presenti nel loro territorio, purché tali relazioni si svolgano entro un perimetro di competenze non confondibili, e sempre in vista di un coordinamento rispettoso della diversità strutturale degli interlocutori.

Alla luce di queste considerazioni, la cooperazione tra Stato e Chiesa cattolica può essere ampia nei contenuti, ma solo se rimane rigorosamente definita nei presupposti costituzionali.

³ La revisione del 1984 non è stata - come chiaramente nota autorevole dottrina- una semplice operazione di *maquillage* di uno strumento autoritario , ma una trasformazione profonda: un cambiamento di prospettiva e di metodo. Con l'introduzione della cosiddetta parlamentarizzazione del negoziato, lo Stato ha scelto di affidare al Parlamento - spazio del confronto democratico - il compito di orientare preventivamente le trattative con la Santa Sede. Così, ciò che un tempo era intesa segreta tra poteri si è fatto procedura trasparente, capace di dare voce alle diverse sensibilità culturali e politiche presenti nel Paese. In questa luce, il Concordato si configura come una piattaforma giuridica flessibile, in grado di accompagnare le trasformazioni della società senza sacrificare l'equilibrio tra identità e libertà. Si vedano, in particolare, F. Margiotta Broglio, *Il ruolo del Parlamento nella revisione del Concordato*, in AA.VV., *La grande riforma del Concordato*, a cura di G. Acquaviva, Venezia, Marsilio, 2019, pp. 53-64; F. Margiotta Broglio, *I dibattiti parlamentari sulla revisione del Concordato*, in «*Rivista di Studi Politici Internazionali*», 1984, n. 201, pp. 3-24.

Su un registro affine ma con diversa accentuazione, altra autorevole dottrina evidenzia la natura evolutiva: da strumento di privilegio a dispositivo di libertà. Il sistema concordatario, nel suo attraversare quasi un secolo di storia, ha progressivamente dismesso le vesti della supremazia confessionale per assumere quelle, più sobrie e promettenti, di un diritto della coabitazione. Si interpreta la bilateralità non solo come tecnica diplomatica, ma come principio generativo di una laicità positiva, capace di riconoscere e valorizzare il contributo delle religioni alla vita democratica. Non si tratta, in questa visione, di gestire le differenze come fossero anomalie, ma di costruire con esse un tessuto civile condiviso, aperto al dialogo interculturale e interreligioso. Così, anche per una visione complessiva delle implicazioni storico-culturali e giuridiche del

Ma equilibrio non significa immobilità. Il sistema concordatario si muove su un confine sottile, dove ogni passo falso potrebbe tradursi in un sovrapporsi di competenze o in una pretesa di supremazia. E qui entrano in scena le *res mixtae*, ovvero quelle situazioni in cui lo Stato e la Chiesa si trovano inevitabilmente a interagire: il matrimonio, l'insegnamento della religione nelle scuole, l'assistenza spirituale nelle istituzioni pubbliche. La loro caratteristica principale è una doppia rilevanza giuridica: esse appartengono al mondo religioso per la loro natura spirituale, ma assumono una dimensione civile non appena entrano nello spazio pubblico, rendendo necessaria una regolazione che sia frutto di un'armonizzazione piuttosto che di una semplice giustapposizione⁴.

Quando l'11 febbraio 1929 il Regno d'Italia e la Santa Sede si trovarono a siglare i Patti Lateranensi, la Storia (con la maiuscola) compì uno di quei suoi capricciosi ripiegamenti su se stessa, risolvendo con un atto diplomatico quella che per quasi sessant'anni era stata una frattura che pareva difficilmente sanabile: la Questione Romana. Il Colle Vaticano, ridotto a 0,44 km², diventava uno Stato, ma non uno

sistema concordatario italiano in chiave di superamento delle derive autoritarie e delle strumentalizzazioni politiche della religione, A. Melloni, *Il frutto, il fango, il nodo*, in «Diritto e Religioni», Quaderno monografico, 1, 2020, pp. 29 ss., che ricostruisce ampiamente il contesto storico-politico e le ragioni profonde che hanno determinato sia la stipula iniziale dei Patti Lateranensi sia la loro successiva evoluzione.

⁴ Sulle *res mixtae* rimane imprescindibile l'intuizione di Mario Ricca (in M. Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2008, pp. 171 ss.) il quale ha osservato come questi spazi rappresentino una zona d'ombra tra mondi giuridici diversi, territori ibridi in cui il diritto statale incontra, e talora si scontra, con il diritto religioso. Tuttavia, ben oltre la semplice constatazione della loro natura composita, le *res mixtae* sono rivelatrici di una trasformazione più profonda e radicale della sovranità e delle modalità stesse della produzione normativa contemporanea, e rappresentano emblemi della crisi delle categorie giuridiche tradizionali: esse appaiono come laboratori giuridici, luoghi privilegiati in cui sperimentare nuove forme di integrazione e di traduzione interculturale. Le *res mixtae* sfidano il diritto a ripensare il proprio linguaggio e le proprie pratiche, suggerendo l'esigenza di un nuovo paradigma che sappia armonizzare universalità e differenza, garantendo al tempo stesso stabilità istituzionale e flessibilità culturale. Potremmo considerare le *res mixtae* come autentiche "Zone" giuridico-culturali, in una metafora, ispirata a *Picnic sul ciglio della strada* dei fratelli Strugackij (leggilo nell'edizione a cura di P. Nori, Marcos y Marcos, Milano, 2022). Come la Zona letteraria dei fratelli Strugackij, infatti, le *res mixtae* sono territori liminali, spazi enigmatici dove il diritto dello Stato incontra inevitabilmente l'universo della religione, con i suoi codici semantici spesso irriducibili alle logiche normative tradizionali. Avventurarsi in questi territori equivale a compiere il cammino dello stalker: si procede senza garanzie, in un ambiente dove i riferimenti giuridici abituali perdono progressivamente efficacia, lasciando emergere l'ignoto, l'ambiguo, l'imprevedibile. Proprio in questo senso, anche il dialogo tra Stato e confessioni (e tra ordinamento dello Stato e religioni) può essere interpretato come un atto da stalker: chi vi si impegna attraversa confini non soltanto teologici, ma anche giuridici e culturali. Ogni autentico dialogo è infatti una vera e propria esplorazione della Zona, con tutte le difficoltà e i rischi del caso. Non esistono mappe certe né percorsi garantiti: ci si muove sempre tra il rischio dell'assimilazione culturale (perdita della propria identità) e quello della chiusura autoreferenziale (incapacità di comunicare con l'altro). La sfida posta dalle *res mixtae* al diritto statale non è dunque diversa da quella dello stalker: in entrambi i casi è in gioco la capacità di navigare in territori indefiniti, dove il diritto statale non può più pretendere di funzionare come una forza normativa assoluta, demiurgica e omnicomprensiva. Al contrario, in queste Zone occorre sviluppare nuovi strumenti giuridici più fluidi, più duttili e più umili, capaci di adattarsi al dinamismo culturale e alla complessità simbolica che inevitabilmente accompagnano l'incontro con l'alterità religiosa. Così, nella Zona del dialogo, lo stalker diventa figura centrale: egli è colui che media, che traduce, che attraversa e mette in relazione le diverse identità. È il mediatore giuridico-culturale che si prende il rischio del fallimento, esattamente come lo stalker di Strugackij di fronte alla sfera d'oro. Quest'ultima, simbolo dell'ideale utopico di una comprensione universale («felicità per tutti, gratis, e che nessuno vada via offeso»), rimanda direttamente al desiderio insito in ogni dialogo interreligioso autentico: raggiungere una comprensione reciproca perfetta. Ma proprio come nella narrazione degli Strugackij, la Zona lascia aperta la questione cruciale della realizzabilità effettiva di tale utopia. La conclusione inevitabile è dunque che sia le *res mixtae*, sia il dialogo interreligioso, rappresentano delle autentiche Zone giuridiche e culturali. Esse sfidano il diritto ad abbandonare ogni pretesa dogmatica e lo costringono a reinventarsi continuamente. In questa prospettiva, il diritto diventa simile allo stalker, colui che non domina più il territorio, ma lo attraversa con cautela e rispetto, consapevole della propria vulnerabilità ma anche della straordinaria potenzialità creativa che solo l'incontro con l'ignoto e con l'altro può generare.

Stato qualunque: uno Stato che esiste per garantire l'indipendenza del Papa, un sovrano che regna su una realtà territoriale minima e su una realtà spirituale universale. Il Trattato del Laterano, il Concordato e la Convenzione finanziaria formarono così un trittico giuridico destinato a segnare la storia dei rapporti tra l'Italia e la Chiesa cattolica, una relazione che, per sua natura, non può mai essere solo giuridica, ma si muove su un crinale politico, storico e simbolico.

Ora, quando la Costituzione italiana vide la luce nel 1948, il nodo dei Patti Lateranensi si pose immediatamente. Che farne? Rappresentavano un accordo tra due ordinamenti sovrani, ma anche un prodotto del regime fascista. Tuttavia, erano ormai parte dell'assetto giuridico della nazione e, quel che più conta, nessuno in Assemblea Costituente voleva riaprire la *Questione Romana* per l'ennesima volta. Così si scelse una strada peculiare: non inserire direttamente i Patti nella Costituzione, ma garantire loro una copertura costituzionale, rendendoli modificabili solo di comune accordo tra le parti. Il secondo comma dell'art. 7 recita infatti che "i loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale". Un compromesso raffinato⁵.

Ma la stabilità è un concetto relativo. Nel 1984, con l'Accordo di Villa Madama, i Patti Lateranensi subiscono una trasformazione profonda: l'Italia cessa di essere uno Stato confessionale e la religione cattolica non è più "la sola religione dello Stato", come dichiarava il Concordato del 1929. Qui si innesta

⁵ Si è autorevolmente osservato che l'articolo 7 della Costituzione, nel suo assetto definitivo, non è il semplice riflesso di un equilibrio politico contingente, ma l'esito di un processo di ingegneria costituzionale che ha saputo tenere insieme continuità istituzionale e garanzia delle libertà fondamentali. Il richiamo ai Patti Lateranensi non equivale nella mente del Costituente, come poi si è sostenuto anche nell'ermeneutica dei giudici della Consulta, a una loro costituzionalizzazione in senso stretto: la loro modificabilità per via bilaterale, sancita nel secondo comma, conserva al sistema la sua flessibilità, e lo rende compatibile con un ordinamento che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo come fondamento della Repubblica. Siamo in un terreno di confine, in una *zona*, dove diritto internazionale pattizio e diritto costituzionale si rifrangono l'uno nell'altro, senza fondersi. Il risultato è una norma che custodisce, sotto forma sintetica, una pluralità di funzioni: pacificazione storica, garanzia dell'autonomia reciproca, ma anche apertura al pluralismo religioso attraverso le forme dell'ordinamento. Cfr. fr. F. Margiotta Broglio, *Alle origini degli articoli 7 e 8 della Costituzione del 1948*, «Il Politico», 82, 3(246), 2017, pp. 76-94. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/45433793>;

Chi ha - con profonda sensibilità storica - ricostruito il processo di elaborazione dell'articolo 7 ne ha evidenziato la natura di risultante traduttiva di proposte, visioni e linguaggi giuridici differenti. Tra tutte le figure che emergono dal dibattito, quella di Giuseppe Dossetti assume un rilievo particolare. Il suo progetto, impregnato di cultura giuridica e di consapevolezza storica, propone un ordinamento statale che non pretende di essere autoreferenziale, ma che riconosce l'esistenza di altri ordinamenti giuridici, tra cui quello della Chiesa cattolica: in questa prospettiva, lo Stato non si presenta come potere esclusivo, ma come sistema coordinante: capace di riconoscere - senza subordinare - l'autonomia di soggetti collettivi portatori di una propria legittimazione. L'articolo 7, nella sua formulazione di dossettiana matrice, non è quindi solo una dichiarazione politica, ma un congegno di ingegneria giuridica (o di architettura giuridica?) che si muove nella rielaborazione strutturata dei concetti di indipendenza, bilateralità e garanzia nel cono prismatico della rinuncia al privilegio confessionale e della necessità di una modalità regolativa fondata sul dialogo e sulla reciprocità. La garanzia della libertà di coscienza e la parità dei cittadini di fronte alla legge in materia religiosa trovano fondamento in diversi articoli della Carta (2, 3, 19, 20), ma è nel cuore del rapporto relazionale tra articolo 7 e articolo 8 che si misura la maturità progettuale dell'Assemblea: la presenza pubblica delle confessioni religiose - in primo luogo della Chiesa cattolica, ma non solo - viene ordinata non mediante esclusione o assimilazione, ma attraverso il riconoscimento della loro soggettività e della loro funzione sociale. La questione dei rapporti tra Stato e confessioni non viene rimossa, ma regolata con strumenti che lasciano spazio all'evoluzione del sistema, della società, dell'urgenza del reale: un compromesso, sì, ma pensato per durare. Cfr. L. Musselli, *Chiesa e Stato all'Assemblea costituente: l'articolo 7 della costituzione italiana*, «Il Politico», 53, 1, 1988, pp. 69-97. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/43100631>

un passaggio decisivo: la revisione dell'Accordo apre definitivamente la strada al principio di laicità dello Stato, ma lo fa senza rinnegare il modello concordatario. La soluzione adottata è, ancora una volta, tipicamente italiana: nessuna rottura radicale, ma un'evoluzione negoziata, un aggiornamento del patto che non smentisce il passato ma lo riformula⁶.

Il principio cardine che emerge da questa trasformazione è quello di bilateralità pattizia. Come si vedrà meglio in seguito, l'Accordo del 1984 non è una semplice revisione del Concordato del 1929: è una rinegoziazione basata sul riconoscimento reciproco tra due ordinamenti che si considerano indipendenti e sovrani ciascuno nel proprio ordine. Questo significa che ogni modifica futura ai rapporti tra Stato e Chiesa dovrà essere frutto di un accordo tra le parti, evitando unilateralismi e squilibri di potere.

Questa peculiarità italiana è il risultato di una lunga storia di tensioni e accomodamenti, di conflitti e convergenze, in cui il diritto si è rivelato uno strumento flessibile per gestire una relazione complessa. L'art. 7 Cost. e l'Accordo del 1984 hanno cristallizzato questa impostazione, garantendo una stabilità che evita sia il privilegio che la marginalizzazione.

Eppure, il dibattito non è chiuso: la società italiana cambia, le esigenze normative si evolvono e la sfida della pluralità religiosa rende sempre più urgente una riflessione su come il modello concordatario possa adattarsi a un mondo in trasformazione. Resta da vedere se la bilateralità pattizia saprà rinnovarsi ancora una volta o se, prima o poi, la questione dei rapporti tra Stato e Chiesa tornerà a essere un problema aperto, proprio come accadde un secolo fa.

Non si tratta solo di questioni teoriche. Se il Concordato rappresenta il livello più alto della bilateralità, esiste un livello più fluido e dinamico, che potremmo definire bilateralità diffusa: una rete di accordi e prassi amministrative che permettono alla collaborazione tra Stato e Chiesa di adattarsi alle necessità quotidiane. Non sempre queste intese procedimentali e attuative seguono lo stesso rigore formale dei Concordati, ma svolgono una funzione essenziale nel garantire l'operatività del sistema. Il rischio, tuttavia, è che questa proliferazione di accordi locali non coordinati generi una sorta di entropia normativa, in cui la linearità del principio di uguaglianza venga compromessa da una molteplicità di trattamenti differenziati. Il diritto, si sa, tende a costruire sistemi ordinati, ma talvolta questi sistemi, se

⁶ Si è autorevolmente notato come la revisione del Concordato del 1984 abbia rappresentato, in questa prospettiva un autentico cambiamento di paradigma nei rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica. Nel passaggio dal regime concordatario del 1929 al nuovo accordo vi è la scelta consapevole - anche *ex parte Ecclesiae* - di superare un sistema fondato su privilegi unilateralmente concessi, a favore di un assetto istituzionale basato sulla cooperazione e la corresponsabilità per il bene comune. Questo mutamento ha implicato la ridefinizione dei reciproci confini di autonomia, salvaguardando l'indipendenza delle due parti e allo stesso tempo favorendo un'interazione costruttiva e dialogante. Silvestrini evidenzia inoltre come il nuovo modello concordatario abbia introdotto elementi di maggiore flessibilità normativa, capaci di rispondere alle esigenze della società italiana contemporanea, senza rinunciare al rispetto della specifica identità confessionale della Chiesa cattolica. In tal modo, la revisione del Concordato si configura come uno strumento che, nel solco della Costituzione italiana, contribuisce a garantire il pluralismo confessionale e culturale come valore fondamentale per la democrazia e la coesione sociale del Paese. Così A. Silvestrini, *Chiese e Stato di fronte alla revisione del Concordato*, in G. Acquaviva (a cura di), *La grande riforma del Concordato*, Venezia, Marsilio, 2019, pp. 15-16.

lasciati a se stessi, rischiano di moltiplicarsi in modo incontrollato, come un organismo vivente che sfugge al controllo del suo creatore⁷.

Se la bilateralità e la cooperazione regolata sono elementi essenziali del sistema, lo è altrettanto il principio di uguale libertà sancito dall'articolo 8 della Costituzione. Il modello concordatario, per quanto storico e consolidato, non può tradursi in un vantaggio esclusivo per la Chiesa cattolica: la Corte Costituzionale ha ripetutamente sottolineato che esso deve conformarsi ai principi di laicità e pluralismo, evitando che il privilegio si trasformi in un criterio di esclusione per le altre confessioni religiose⁸. D'altronde, il diritto ecclesiastico contemporaneo non può permettersi il lusso dell'immobilismo: il panorama religioso italiano è mutato profondamente, e con esso la necessità di un diritto che non sia solo garante di antichi equilibri, ma anche capace di rispondere alle esigenze di una società in cui la pluralità confessionale è ormai un dato di fatto⁹.

A complicare ulteriormente il quadro, si aggiunge il ruolo del diritto internazionale ed europeo. La Chiesa cattolica, oltre a essere un'entità religiosa, è anche una persona giuridica di diritto pubblico internazionale, con la Santa Sede che opera come soggetto sovrano e indipendente. Questo le consente di negoziare trattati e accordi internazionali, collocandola in una posizione unica nel panorama delle istituzioni religiose mondiali: ma il suo status non può essere analizzato senza considerare l'impatto delle norme europee: il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, all'articolo 17, riconosce esplicitamente l'autonomia delle chiese, ma al contempo la Carta dei diritti fondamentali vieta ogni discriminazione basata sulla religione. Siamo di fronte a un equilibrio strutturale, in cui l'incontro tra diritto ecclesiastico, diritto statale e diritto sovranazionale produce una tensione costante tra tradizione e innovazione, tra stabilità e cambiamento¹⁰.

⁷ Sia consentito il rinvio a V. Pacillo, B. Hussen, *Lezioni di diritto e religione*, Giappichelli, Torino, 2025, spec. pp. 108 ss.

⁸ Sul tema, cfr, da ultimo, ampiamente, B. 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*, di prossima pubblicazione su «Il Diritto Ecclesiastico», 1, 2025. In generale, sul tema, cfr. G. Casuscelli, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, I, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 319 ss. E. Vitali, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 1997, pp. 93 ss.; F. Vecchi, *Le nuove intese stipulate con le confessioni religiose di minoranza: un persistente strabismo del sistema normativo confessionale italiano*, «Diritto e Religioni», 2, 2010, p. 312; G. D'Angelo, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico: contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012; F. Alicino, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni 'altre' e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013.

⁹ «Permane ancora oggi una certa reticenza a siglare un'intesa con alcune confessioni, di grande tradizione e rappresentative di un ampio numero di fedeli [...]. È noto che ad alcune religioni – l'Islam tra queste – non è pienamente riferibile il concetto giuridico di "confessione" che deve quindi essere, per tali finalità, riletto in chiave pluralista». Così A. Fucillo, *Le intese senza intesa: nuovi modelli per la cooperazione Stato-confessioni religiose*, in «Diritto e Religioni», Quaderno monografico n. 1, 2020, p. 229.

¹⁰ Cfr. F. Margiotta Broglio – M. Orlandi, *Articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in AA.VV., *Trattati dell'Unione europea*², a cura di A. Tizzano, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 454 ss.; A. Licastro – A. Ruggeri, *Diritto concordatario versus diritto eurounitario: a chi spetta la primauté? (a margine della pronunzia della Corte di Giustizia del 27 giugno 2017, C-74/16, in tema di agevolazioni fiscali per le "attività economiche" della Chiesa)*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 26, 2017, pp. 3 ss.; M. Lugato, *L'Unione europea e le Chiese: l'art. 17 TFUE nella prospettiva del principio di attribuzione, del rispetto delle identità nazionali e della libertà religiosa*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2, 2014, pp. 305 ss.; M. Ventura, *L'articolo 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2, 2014, pp. 293 ss.; V. Marano, *L'art. 17 TFUE e il ruolo delle Chiese in Europa*, in «Ephemerides iuris canonici», 2015, 1, pp. 21 ss.

In definitiva, lo status giuridico della Chiesa cattolica in Italia è una costruzione complessa, fatta di norme e prassi, di accordi e interpretazioni, di continuità e trasformazione. È il risultato di secoli di negoziazioni, di conflitti e di riconciliazioni, un organismo giuridico che vive in una condizione di perenne adattamento. E forse proprio in questa capacità di adattarsi senza dissolversi, di evolvere senza rinnegare le proprie radici, risiede la vera forza di questo sistema: la capacità di essere, al tempo stesso, antico e moderno, istituzionale e flessibile, sovrano e dialogante.

2. ... e la revisione concordataria

Se esistesse una geometria del diritto, l'articolo 7 della Costituzione parrebbe disegnare una struttura assiomatica limpida e autosufficiente: la libertà della Chiesa cattolica, la distinzione tra ordine delle questioni civili e ordine delle questioni spirituali, la regolamentazione concordataria dei rapporti tra due entità sovrane. Tuttavia, come ben sanno i matematici e i giuristi, ogni sistema di principi, per quanto elegante, deve fare i conti con le condizioni al contorno, ed è proprio in questo interstizio che si annida la complessità del rapporto tra il Concordato e l'assetto costituzionale italiano.

Come si è accennato, la revisione del Concordato del 1984 ha segnato un passaggio cruciale nella storia giuridica italiana, ma per comprenderne la portata non basta una lettura tecnica delle norme. Non si tratta di una semplice riorganizzazione amministrativa del pluralismo religioso, né di una raffinata operazione di ingegneria costituzionale per allineare l'ordinamento italiano ai principi costituzionali. Se fosse solo questo, sarebbe poco più di un aggiustamento tecnico. In realtà, si è trattato di un atto che ha ridefinito il senso stesso della laicità, non come assetto definitivo, ma come processo in continuo divenire: un processo che non si esaurisce nell'eliminazione del principio confessionista, ma che inaugura una nuova modalità di interazione tra diritto e religione, una forma di coesistenza che non è più subordinazione o confessionismo giurisdizionalista, ma nemmeno separazione netta¹¹.

Nel progetto politico fascista il rapporto tra Stato e Chiesa cattolica è stato regolato entro la *zona* dominata da un paradigma "costantiniano": un sistema in cui la Chiesa godeva di prerogative giuridiche peculiari in virtù della sua posizione di centralità nella società italiana¹². La revisione del Concordato ha segnato il definitivo superamento di questa impostazione, inaugurando un modello in cui la Chiesa non è più un interlocutore privilegiato dello Stato, ma un soggetto con il quale quest'ultimo interagisce secondo regole di equidistanza e imparzialità rispetto a tutte le altre confessioni religiose, in una prospettiva che vede il secondo comma dell'art. 7 Cost. strutturarsi in una lettura ermeneutica *side by side* con gli articoli 3, 8 e 19 Cost.¹³

¹¹ Cfr., ampiamente, S. Ferrari, *Gli accordi di Villa Madama e la riforma della legislazione ecclesiastica italiana*, in L. Mistò (a cura di), *Il 'nuovo' concordato. Studi*, Elledici, Leumann, 1986, pp. 45 ss.

¹² Sia consentito il rinvio a V. Pacillo, B. Hussen, *Lezioni di diritto e religione*, cit., pp. 14 ss.

¹³ Cfr. S. Domianello, *L'evoluzione costituzionalmente sostenibile delle fonti del diritto ecclesiastico italiano tra unilateralità (da recuperare) e bilateralità (da custodire)*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 2023, secondo la quale il modello di bilateralità ha pienamente adottato il progetto di politica ecclesiastica tracciato dal Costituente «...aprendo così la strada alla transizione dal modello dei *pacta unionis* adottato per il Concordato lateranense ad un modello di *pacta libertatis* et

Emerge con chiarezza come il Concordato riformato abbia inaugurato una forma di "laicità cooperativa", un modello in cui Stato e confessioni religiose interagiscono senza sovrapposizioni indebite né subalternità: non una neutralità fredda e distaccata, ma un'imparzialità capace di garantire un ambiente giuridico in cui la pluralità confessionale possa svilupparsi senza gerarchie implicite o forme di marginalizzazione¹⁴.

Di solito, quando si discute di laicità cooperativa, il dibattito si muove tra due poli opposti: da una parte chi la interpreta come un compromesso tra neutralità e riconoscimento del fatto religioso, dall'altra chi la teme come un cavallo di Troia per mantenere intatti privilegi storici. Il problema è che in entrambe le visioni la laicità viene ridotta a una tecnica di gestione delle differenze, una sorta di algoritmo normativo che serve a evitare conflitti, a distribuire spazi, a disciplinare diritti e doveri. Ma la laicità non è solo un insieme di regole, così come la religione non è solo un fenomeno da amministrare. Se c'è qualcosa che il Concordato del 1984 ha dimostrato è che la laicità non è mai un punto di arrivo, ma un

cooperationis non soltanto compatibile ma addirittura coerente con una forma di repubblica democratica, laica e pluralista» (p. 47)

¹⁴ Secondo M. Ventura, *Sintesi. Trasformazioni della bilateralità nel diritto ecclesiastico*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 2023, p. 309: «(i) contatti tra rappresentanti confessionali e rappresentanti dello Stato, ai più diversi livelli, sono un tratto costitutivo e una esigenza fondamentale del nostro tempo in Italia e altrove. Quei contatti possono essere chiamati e possono essere interpretati nei modi più diversi. Possono essere catalogati come forme di cooperazione, con un termine di ampio utilizzo ancorché assente in Costituzione, di collaborazione, con il termine adottato nell'Accordo di Villa Madama, oppure di dialogo». Secondo Ventura dunque tali rapporti sarebbero registrabili sotto categorie lessicali intercambiabili, a seconda del contesto, delle intenzioni politiche o della funzione comunicativa del momento: si tratterebbe, in altri termini, di uno slippage semantico legittimo e inevitabile, reso ancor più plausibile dall'assenza, in Costituzione, del termine "cooperazione" e dalla varietà lessicale che si riscontra tra i diversi testi pattizi o normativi. Questa posizione, pur cogliendo un dato sociologico innegabile – la frequenza crescente dei rapporti tra attori religiosi e istituzioni pubbliche – rischia però di produrre un pericoloso cortocircuito giuridico. L'idea che tali contatti possano essere indifferentemente classificati come dialogo, collaborazione o cooperazione ignora il fatto che ciascuno di questi termini rinvia, nel lessico costituzionale e nella sistematica giuridica, a categorie normative ben distinte, dotate di presupposti, finalità e implicazioni diverse.

La "collaborazione" evocata nell'Accordo di Villa Madama (e nelle intese ex art. 8 Cost.) è, in primo luogo, una figura tecnica di raccordo tra due ordinamenti giuridici autonomi, fondata sulla bilateralità pattizia e sulla distinzione dei fini: essa presuppone una trattativa formale, la delimitazione degli ambiti di intervento, e una struttura istituzionale che ne garantisca l'attuazione nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. La "cooperazione", invece, quando non confusa con la collaborazione, può evocare – soprattutto nel linguaggio delle autonomie territoriali – una più fluida prassi di interazione su basi funzionali e pragmatiche, che non sempre gode di copertura costituzionale diretta. Il "dialogo", infine, non implica alcun vincolo giuridico: si tratta di una pratica relazionale, legittima e spesso auspicabile, ma priva di effetti giuridici diretti. Il tentativo di ridurre tali distinzioni a semplici varianti retoriche tradisce una sottovalutazione della funzione garantista del diritto ecclesiastico nel suo impianto costituzionale: non si tratta, infatti, di puri nominalismi, ma di strumenti teorici e pratici per delimitare con precisione l'ambito della legittima interazione tra Stato e confessioni. La pretesa fungibilità dei concetti si traduce, in ultima analisi, in una deresponsabilizzazione dei soggetti istituzionali coinvolti e in un rischio concreto di erosione del principio di laicità. Inoltre, sostenere che i "contatti" costituiscano un tratto costitutivo del nostro tempo non equivale a legittimarne automaticamente ogni forma o contenuto. La Costituzione italiana non sancisce un dovere generale di interlocuzione permanente tra Stato e religioni, ma stabilisce condizioni rigorose – come la bilateralità delle intese o la neutralità delle istituzioni – che disciplinano e limitano tali rapporti. Il riconoscimento del pluralismo confessionale, in altri termini, non autorizza una prassi relazionale indifferenziata, ma impone una disciplina giuridica coerente con il principio di distinzione tra gli ordini. Per questa ragione, la tesi di Ventura – se assunta come descrizione neutra della realtà relazionale – può forse valere come suggestione sociologica. Ma se proposta come criterio giuridico di interpretazione sistematica, appare teoricamente debole e istituzionalmente rischiosa: la cooperazione, in un ordinamento laico, non è il nome di un'intesa spontanea tra soggetti che si stimano, ma il frutto di una costruzione giuridica sorvegliata, capace di rispettare le differenze, senza trasformarle in alibi per l'indistinzione.

equilibrio complesso, sempre rinegoziato, sempre in trasformazione. E, proprio per questo, la laicità non può essere vista come uno strumento per risolvere il problema della religione nello spazio pubblico, ma come una forma di relazione tra sistemi di senso che, interagendo, si ridefiniscono reciprocamente¹⁵.

Troppo spesso, quando si parla di autonomia delle sfere, si dà per scontato che il diritto e la religione siano due universi paralleli, ognuno con le proprie logiche, i propri obiettivi, i propri linguaggi. Si immagina il diritto come un sistema chiuso, autoreferenziale, impermeabile alle influenze esterne, e la religione come qualcosa che esiste in uno spazio separato, al massimo tollerato o regolato. Ma il diritto non è solo un insieme di norme, è anche un campo di significazione, una rete di simboli che struttura la nostra esperienza della convivenza. E la religione, a sua volta, non è solo un sistema di credenze, ma una modalità di costruzione del senso. Separare nettamente questi due ambiti è una semplificazione che non regge alla prova della storia, né alla realtà delle società contemporanee¹⁶.

Il Concordato del 1984, se letto nella sua dimensione più profonda, ha rappresentato proprio questo: il riconoscimento che la laicità non è un sistema chiuso, ma un processo in cui il diritto e la religione interagiscono e sviluppano a vicenda se stessi. L'eliminazione del principio confessionista non ha solo modificato i rapporti istituzionali tra Stato e Chiesa, ma ha anche ridefinito il modo in cui la religione viene percepita nello spazio pubblico. Non più matrice normativa implicita, non più criterio di legittimazione del potere politico, ma una tra le molteplici fonti di senso che coesistono e interagiscono nella costruzione dell'ordine giuridico. Se ne potrebbe concludere, con un pizzico di cinismo, che lo Stato abbia semplicemente smesso di occuparsi della religione, relegandola nella sfera privata. Ma sarebbe un errore. La religione non è stata espulsa dallo spazio pubblico, bensì reinserita in un quadro più ampio, dove la laicità non è più la giustapposizione di due ordini separati, ma una zona di interazione in cui diversi orizzonti di significato si confrontano e si ridefiniscono.

A ben vedere, il vero nodo del Concordato del 1984 non è stato tanto la rimozione dei privilegi della Chiesa cattolica – operazione fondamentale, certo, ma che avrebbe potuto essere risolta con una revisione meno radicale – quanto la trasformazione del modo stesso in cui il diritto e la religione si relazionano. Il punto non è che la Chiesa abbia perso la sua posizione privilegiata, ma che ha dovuto ridefinire la propria presenza nello spazio pubblico in un contesto in cui non esiste più un'unica matrice normativa, ma una pluralità di codici che convivono e interagiscono. Il diritto non si è limitato a dettare nuove regole del gioco, ma ha modificato le condizioni stesse della partecipazione. E questo significa che la laicità, così come la religione, non può più essere pensata come qualcosa di statico, ma come un dispositivo di traduzione tra sistemi di senso differenti¹⁷.

¹⁵ Cfr. M. Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., pp. 44 ss.

¹⁶ Cfr. M. Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., pp. 168 ss.

¹⁷ Cfr. G. B. Varnier, *La prospettiva pattizia*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 2023, p. 12: «Attraverso l'accordo, si iniziarono a sperimentare «strumenti nuovi e idonei a dar vita ad un sistema di equilibrata e armonica composizione degli interessi religiosi dei cittadini, di quelli delle Confessioni religiose e di quelli dello Stato» [...], trasformando i cosiddetti patti di unione del passato in nuovi patti di libertà e di cooperazione...«Abbiamo intese nuove e nuovissime, integrazioni ad intese già stipulate e problemi relativi all'applicazione di tali intese con accordi di settore»

Si potrebbe dire, con un'iperbole, che il Concordato del 1984 non ha solo cambiato il diritto ecclesiastico dello Stato, ma ha cambiato il diritto stesso. Non si è limitato a risolvere una questione di rapporti istituzionali, ma ha ridefinito il quadro entro cui questi rapporti possono svilupparsi. Non ha semplicemente aggiornato una normativa, ma ha inaugurato un nuovo modo di pensare la laicità, non più come principio regolatore, ma come uno spazio dinamico di costruzione della convivenza. In questo senso, parlare di laicità generativa non è una formula retorica: significa riconoscere che la laicità non è una categoria giuridica data una volta per tutte, ma una forma di negoziazione permanente tra diversi linguaggi del senso. Un negoziato che, come tutti i negoziati, non ha mai un esito definitivo, ma solo provvisorie configurazioni che possono sempre essere rimesse in discussione.

L'Accordo del 1984 ha dunque posto fine, simbolicamente e operativamente, a un'epoca in cui il rapporto tra Stato e Chiesa era regolato da una logica di privilegio confessionale. La transizione dal "patto di unione" al "patto di libertà" ha aperto la strada a un modello di laicità che non è né ostile né subalterna rispetto alla dimensione religiosa, ma si pone come garante di una democrazia pluralista, in cui la laicità dello Stato non è più una governance del fatto religioso ma un principio giuridico fondato sulla cooperazione tra lo Stato e le religioni¹⁸. Il percorso non è ancora lineare, né privo di resistenze, ma il risultato è un sistema in cui la laicità cooperativa non è più un'eccezione (concordataria), ma una componente strutturale della Repubblica: è questo dipende dal fatto che l'Accordo del 1984 non ha dunque semplicemente aggiornato il Concordato del 1929, ma lo ha svincolato da una concezione dello Stato in cui la religione dominante costituiva la matrice normativa implicita, affermando invece i principi di distinzione degli ordini e di libertà di coscienza. L'essenza di questa laicità cooperativa è- per usare un'espressione di Mario Ricca¹⁹ - dotata di una forte componente generativa: l'Accordo del 1984 non rappresenta il risultato giuridico di un accordo tra poteri sovrani, ma il precipitato di un complesso processo di interazione tra diversi orizzonti normativi, culturali e simbolici, entro un contesto in cui i diversi sistemi di significato dialogano tra loro, generando nuove forme di comprensione reciproca. Una laicità generativa, in questo senso, non è un semplice compromesso tra la neutralità dello Stato e la presenza della religione, ma un processo di co-creazione di significati, in cui il diritto e la religione si influenzano reciprocamente senza che nessuno dei due domini prevalga sull'altro. Questo approccio permette di superare sia il modello della laicità amministrativa (che si limita a gestire il pluralismo

¹⁸ A. Melloni, *Il frutto, il fango, il nodo*, cit., p. 35 s.

¹⁹ M. Ricca, *Intercultural Spaces of Law. Translating Invisibilities*, Springer, Cham, 2023, pp. 40-41 («Secularization cannot hover above differences but must instead stand horizontally in the midst of them, as a (possible) emergence from the flux of their intersections and reciprocal translations. It is thus not neutral, in the sense of 'culturally aseptic,' but rather reticularly in-between, creatively transactional and therapeutic. The prerequisite for the achievement of such an inclusive and self-transforming cultural and political disposition is the abandonment of any idea that secular/rational discourse can be imagined as a linguistic/semantic platform that is pre-existing to any translational activity. If the 'secular' is to be functional to equality, then it is to be imagined as a thirdness—and, in any case, not an all-comprehensive one—sprouting simultaneously from the flowing of translational/transactional activity») e, p. 97 («A genuine secular equality should be inspired to a kind of semantics that is equi-representative and equi-responsive. Which entails, in turn, that legal rules should embody a weighted and thoughtful synthesis among the manifold cultural semantics corresponding to the different subjectivities extant in the social landscape. In short, the features of the legal subject should be the result of such a synthesis. And only when the legal framework is created as a condensation of differences and their universe of meaning, rather than as an uneven accommodating (and often merely commodifying) juxtaposition, could it deserve to be defined as inclusive»).

religioso) sia quello della laicità autoritaria (che impone una netta separazione tra diritto e religione), aprendo lo spazio a nuove forme di interazione.

Questa evoluzione, del resto, trova le sue premesse nella svolta conciliare. Il Vaticano II, con una consapevolezza maturata attraverso il confronto con la modernità, ha ridefinito il ruolo della Chiesa nel mondo contemporaneo, suggerendo una separazione più netta dal potere temporale e una riscoperta del valore della coscienza individuale. L'Accordo del 1984 si è dunque inserito in questo percorso, traducendo in norma giuridica quel cambio di paradigma che la teologia post-conciliare aveva già prefigurato: non più una religione calata dall'alto e imposta per via istituzionale, ma una fede che si realizza nel libero assenso dei credenti.

La laicità italiana, se la si prende sul serio, non è mai solo un principio di separazione, né una postura neutrale dello Stato rispetto al fenomeno religioso: essa è, piuttosto, un esercizio continuo di riscrittura dei linguaggi, una faticosa architettura del pluralismo che, per funzionare, deve sapere decostruire le proprie premesse implicite. In Italia, tuttavia, il discorso sulla laicità si confronta con una stratificazione storica e simbolica che rende impossibile trattare tutte le confessioni religiose come se fossero sullo stesso piano. La Chiesa cattolica, pur non essendo più religione di Stato, continua a occupare il centro invisibile dell'universo normativo, e questo non perché lo imponga formalmente, ma perché la struttura dottrinale e giuridica su cui essa si fonda è già implicita nel modo in cui il diritto pensa e si esprime. Il Concordato, più che un accordo tra due ordinamenti, è diventato una grammatica giuridica: detta la struttura del discorso, stabilisce ciò che è dicibile e ciò che non lo è, senza bisogno di alzare la voce.

Questa centralità non si manifesta attraverso proclami, ma attraverso il non detto. L'Accordo di Villa Madama ha eliminato la formula confessionista, ma non ha cancellato l'efficacia simbolica di un rapporto che continua a orientare le gerarchie di visibilità e accesso all'arena pubblica. La Chiesa cattolica non ha bisogno di domandare spazio: vi abita già, senza doverlo giustificare, senza dover dimostrare compatibilità con l'ordinamento repubblicano, dal momento che il diritto italiano continua a parlare, spesso senza accorgersene, una lingua in cui il lessico della religione cattolica scivola naturalmente nei concetti di ordine, famiglia, educazione, perfino di bene comune.

E mentre il Concordato si rinnova con continuità, adattandosi al mutare dei tempi senza mai perdere la propria forza normativa, le intese previste dall'art. 8 della Costituzione restano, per le altre confessioni, un percorso incerto, irregolare, spesso bloccato da un silenzio istituzionale che non è neutrale ma profondamente performativo. In teoria, le intese dovrebbero essere strumenti di cooperazione e libertà. In pratica, si sono trasformate in filtri discrezionali, meccanismi che selezionano chi è riconoscibile come interlocutore e chi deve ancora dimostrare di esserlo. L'asimmetria è evidente, ma non è dichiarata: è semantica, simbolica, stratificata nelle prassi. Alcune fedi parlano da dentro l'ordinamento, altre bussano ancora da fuori, nella speranza che qualcuno apra.

In questo contesto, parlare di pluralismo rischia di diventare un esercizio retorico. Perché se non vi è parità effettiva nei tempi, nei modi e negli effetti del riconoscimento, allora non si tratta di pluralismo,

ma di una sua imitazione gestita. Il sistema delle intese, così com'è attuato, produce un paradosso: pretende di garantire libertà confessionali attraverso strumenti che dipendono dalla volontà politica e che, in assenza di obblighi giuridici a procedere, finiscono per replicare la disegualianza sotto la maschera della cooperazione.

Eppure, la laicità potrebbe – e dovrebbe – funzionare altrimenti. Non come amministrazione ordinata delle differenze, ma come spazio critico in cui le differenze possano interrogare le forme del diritto e trasformarle. Non come contenitore neutro che accoglie le fedi compatibili, ma come dispositivo di ascolto che si lascia attraversare dalle loro lingue, anche quando risultano estranee, eccentriche, non immediatamente traducibili. Laicità, allora, non come equilibrio formale, ma come tensione permanente, come lavoro di traduzione che non riduce la differenza a silenzio ma la riconosce nella sua potenza generativa.

L'Accordo del 1984, oltre a garantire la libertà di coscienza in materia di istruzione religiosa, ha riconosciuto che la libertà di credere non è un diritto isolato, ma si colloca all'interno di un sistema giuridico che tutela l'autodeterminazione individuale in senso ampio. La Corte Costituzionale, in più occasioni, ha definito la libertà di coscienza come «la relazione privilegiata dell'uomo con sé stesso», un'affermazione che potrebbe apparire di un lirismo inatteso per un consesso di giudici, ma che in realtà coglie la questione centrale: nessun individuo può essere costretto a una fede, così come nessuna fede può aspirare a una posizione egemonica nello spazio pubblico²⁰, e il diritto non è chiamato a decidere che cosa sia «religione autentica», né a distinguere le esperienze spirituali «vere» da quelle spurie. Ma può – e anzi deve – riconoscere che l'esperienza religiosa, in quanto tensione verso un significato ultimo, produce cultura, solidarietà, linguaggi, riti, istituzioni: elementi che appartengono anche alla costruzione del bene comune.

In questa prospettiva, la cooperazione tra lo Stato e le confessioni religiose – lungi dal contraddire la laicità – può essere intesa come un dispositivo di mediazione che consente al diritto di dialogare con le energie simboliche prodotte dalle religioni, senza subordinarvisi. È una forma di apertura controllata, in cui la distinzione tra gli ordini (politico e religioso) non impedisce il riconoscimento della loro reciproca fecondità, accettando che la religione, quando non degeneri in ideologia o in potere, possa fungere da principio di rivelazione del reale, cioè da stimolo alla responsabilità, alla libertà interiore, alla giustizia sociale.

Ma perché questa apertura non si trasformi in un nuovo privilegio, e non reintroduca surrettiziamente una gerarchia fra i discorsi religiosi, essa deve assumere la forma di una vera e propria traduzione interculturale giuridicamente rilevante, in cui lo Stato rinuncia al ruolo di istanza che valuta dall'esterno la compatibilità delle visioni religiose con l'ordine pubblico e si assume invece il compito più arduo di negoziare il proprio stesso lessico. Il diritto, in questa chiave, non si limita a regolare le differenze, ma

²⁰ C. Mirabelli, *Giurisprudenza costituzionale e riforma dei Patti lateranensi*, in AA.VV., *La grande riforma del Concordato*, cit., pp. 73 ss.

si lascia interrogare da esse: è costretto a disattivare le proprie categorie predefinite, a scoprire le proprie ambiguità semantiche, a misurarsi con ciò che non ha ancora nome nei suoi codici.

La cooperazione, allora, non è una tecnica pattizia, ma una pratica ermeneutica: uno spazio di co-costruzione normativa, dove le religioni non sono chiamate a conformarsi a un modello culturale dominante, bensì invitate a contribuire alla rielaborazione comune dei significati pubblici. La laicità non coincide più con l'assenza della religione nello spazio civile, ma con la capacità delle istituzioni di ospitare la sua differenza, senza temerla né canonizzarla. Le fedi, in quanto sistemi di senso, diventano interlocutori non solo culturali ma giuridici, purché accettino di entrare nel processo dialogico della reciprocità, nel quale nessuna posizione è garantita una volta per tutte, e ogni pretesa identitaria deve confrontarsi con la pluralità delle voci.

In questo quadro, il rapporto tra Stato e religioni non si fonda più sulla distinzione verticale tra sovranità e sfera privata, ma su un'economia simbolica della reciprocità, in cui il diritto si presenta come spazio di negoziazione aperto e imperfetto, capace di accogliere – e di trasformarsi attraverso – l'incontro con l'altro. La condizione necessaria perché ciò avvenga è che le confessioni religiose vengano riconosciute non per la loro maggiore affinità con la tradizione giuridica dominante, ma per la loro capacità di generare senso, di indicare mondi possibili, di risvegliare l'attenzione verso ciò che resta opaco nell'ordine giuridico costituito.

Non si tratta, in definitiva, di inserire la religione nelle griglie dello Stato laico, ma di far sì che lo Stato laico apprenda a ridefinire sé stesso attraverso l'ascolto dell'alterità simbolica. In questo senso, la cooperazione non è un'eccezione alla laicità, ma la sua manifestazione più sofisticata: un equilibrio instabile e dinamico, fondato non sulla sintonia, ma sull'esercizio continuo della traduzione.

Non solo con la revisione del Concordato, la fede si è emancipata dalla dimensione politica e istituzionale, sfuggendo a quella che potremmo definire una teologia della cittadinanza, ma si è andata a strutturare una vera e propria trasposizione: lo Stato, sottraendo la religione a ogni forma di tutela confessionale, non la emargina, bensì la reinserisce in un orizzonte più ampio, regolato non più dal principio della preminenza di una fede su altre, ma da quello dell'eguaglianza e della libertà²¹.

3. I ministri di culto: autonomia nella nomina e libertà di ministero

Affrontare la questione della nomina e della libertà di ministero dei ministri di culto significa avventurarsi in una di quelle zone giuridico-culturali in cui diritto e religione si osservano, si sfiorano, si negoziano, senza mai compenetrarsi del tutto. È uno spazio intermedio, un confine poroso in cui la laicità dello Stato e l'autonomia della Chiesa cattolica si bilanciano in un gioco di pesi e contrappesi che trova il suo fondamento in una bilateralità strutturata, ma anche in una sorta di diplomazia normativa che si adatta ai mutamenti della società.

²¹ Cfr. S. Domianello, *L'evoluzione costituzionalmente sostenibile delle fonti del diritto ecclesiastico italiano tra unilateralità (da recuperare) e bilateralità (da custodire)*, cit., pp. 48 s.

Partiamo da una premessa necessaria: c'è un errore sottile, eppure profondamente radicato, nel modo in cui spesso si sta davanti ai diritti religiosi. Un errore che nasce da un riflesso condizionato: quello di ridurre la realtà alla categoria giuridica che dovrebbe rappresentarla. Prendiamo il caso del ministro di culto. Nel linguaggio giurisdizionalista, questa figura appare ben definita: è il soggetto che, in un dato ordinamento religioso, svolge funzioni relative all'esercizio pubblico del culto, di autorità spirituale e, talvolta, anche di rappresentanza nei confronti dello Stato. Niente di più semplice. O almeno, così sembrerebbe²².

Ma basta fermarsi un attimo, provare a guardare la realtà senza lo schermo deformante delle definizioni preconfezionate, per accorgersi che questa visione è riduttiva. Se davanti a noi si presenta un ministro di culto, chi abbiamo realmente di fronte? Un ministro di culto non è mai solo un "funzionario religioso": è anche, e soprattutto, il risultato di una relazione con la sua comunità, con il contesto sociale in cui opera, con il sistema di valori che incarna.

Se la laicità fosse semplicemente un principio di separazione tra Stato e religione, il problema non si porrebbe. Basterebbe applicare la legge, senza porsi troppe domande. Ma la laicità generativa, quella che non si accontenta di preservare un equilibrio statico ma si interroga su come costruire spazi di riconoscimento e dialogo, impone uno sforzo ulteriore. Impone di guardare oltre le categorie, di comprendere la funzione concreta che una figura religiosa svolge nella società, di chiedersi come il diritto possa interagire con essa senza distorcerla, senza schiacciarla su schemi precostituiti.

La questione è decisiva perché tocca il nodo stesso del rapporto tra diritto e religione. Il modello giurisdizionalista tradizionale tende a considerare il diritto statale come il solo linguaggio legittimo. Il linguaggio dei diritti religiosi, in questo schema, può essere regolato, riconosciuto o, al massimo, tollerato: ma sempre dall'alto, sempre con l'idea che sia il diritto positivo a concedere uno spazio alla dimensione religiosa, e non il contrario²³.

²² Secondo autorevole dottrina, la nozione civilistica di ministro di culto si configura come una figura giuridicamente complessa, articolata intorno a tre elementi essenziali: innanzitutto, l'appartenenza del soggetto a un gruppo riconosciuto dal diritto dello Stato come confessione religiosa; in secondo luogo, lo svolgimento di un'attività qualificabile nell'ordinamento giuridico statale come esercizio di un ministero religioso; infine, una concreta e formale investitura del soggetto da parte del gruppo religioso stesso. Le determinazioni del gruppo religioso assumono rilevanza diretta nell'ordinamento civile, consentendo l'applicazione delle norme statali che regolano la condizione giuridica del ministro di culto. Tale applicazione risulta possibile non soltanto se il gruppo a cui il soggetto appartiene è qualificabile come confessione religiosa, ma anche se l'attività concretamente svolta dal soggetto corrisponde a quella che l'ordinamento statale definisce esercizio ministeriale.

Vi è, tuttavia, un orientamento dottrinale differente, secondo il quale occorre bilanciare il criterio formale della qualifica confessionale con un criterio sostanziale basato sull'attività concretamente esercitata dal soggetto. Secondo questa prospettiva, la valutazione della posizione giuridica di un ministro di culto nell'ordinamento statale deve quindi tenere conto sia della sua qualifica formale sia della natura effettiva delle attività da lui svolte. Cfr. A. Licastro, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, spec. pp. 143 ss.; A. Bettetini, *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multi-religiosa*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 2000, pp. 249 ss;

²³ Cfr. A. Bettetini, *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multi-religiosa*, cit., pp. 249 ss;

La laicità generativa, invece, cambia prospettiva. Non vede il diritto come un meccanismo di mera regolazione, ma come un processo di negoziazione e riconoscimento reciproco. Non si tratta di concedere o negare diritti, ma di costruire insieme le condizioni per il loro esercizio, senza rigide precomprensioni.

La prima cosa da fare è rifiutare la tentazione della semplificazione. Definire un ministro di culto significa comprenderne il ruolo effettivo nella comunità, il significato che assume per i fedeli, il tipo di legame che instaura con le istituzioni pubbliche. È una guida spirituale o un'autorità disciplinare? Agisce come facilitatore della convivenza o come custode di un'identità separata? Ha un potere che può diventare oppressivo o esercita una funzione di tutela dei più vulnerabili?

Queste domande sono essenziali, perché la stessa categoria di “ministro di culto” può racchiudere realtà molto diverse, che vanno comprese prima di essere regolate

Il secondo passo è resistere alla tentazione di applicare schemi giuridici fissi, senza considerare la complessità delle situazioni concrete. Il punto cruciale è questo: non possiamo pensare ai diritti religiosi come a un ordine normativo statico, che esiste indipendentemente dal contesto sociale e giuridico in cui si sviluppa. Se un ministro di culto chiede il riconoscimento dello Stato, questo riconoscimento non può essere concesso in modo automatico, ma neppure negato in nome di un astratto principio di neutralità. Serve un processo di mediazione e confronto, in cui il diritto non sia un semplice strumento di controllo, ma un elemento di costruzione reciproca.

In questa direzione si colloca la prospettiva corologica²⁴, che invita a sostituire l'idea di uno spazio giuridico uniforme e indifferenziato con quella di uno spazio articolato, segnato da presenze normative molteplici e in dialogo costante. Il diritto non opera in un vuoto assiologico: si muove in territori simbolici già abitati da regole, da memorie, da gerarchie di senso che non si cancellano semplicemente applicando un criterio generale. La corologia non è solo una teoria dello spazio, ma una teoria della responsabilità: implica che ogni intervento giuridico debba misurarsi con l'ecosistema simbolico che intende regolare, sapendo che ogni regola è anche un atto di trasformazione culturale.

Pensare il riconoscimento religioso in chiave corologica significa abbandonare l'idea che esista una neutralità spaziale garantita dalla legge e assumere, invece, che ogni atto giuridico incide su uno spazio vissuto, lo riordina, ne valorizza alcuni elementi e ne marginalizza altri. L'atto con cui lo Stato riconosce – o rifiuta di riconoscere – un'autorità religiosa non è mai neutro, perché avviene all'interno di un campo già stratificato, in cui alcune religioni parlano con voce istituzionalizzata e altre restano afone o appena sussurrate. In questo campo, la laicità non può essere una formula astratta, ma deve farsi metodo di orientamento, strumento di traduzione, criterio di equilibrio simbolico. La logica corologica impone allora un ripensamento del rapporto tra diritto e territorio, dove il territorio non è solo quello geografico,

²⁴ Cfr. M. Ricca, *How to Make Space and Law Interplay Horizontally: From Legal Geography to Legal Chorology* (March 2, 2017). SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2926651> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.292665>

ma anche e soprattutto quello simbolico, fatto di pratiche, di linguaggi, di rappresentazioni. È dentro questo spazio denso e stratificato che la religione si manifesta e chiede di essere riconosciuta non come eccezione, ma come parte integrante della polis. La risposta giuridica, in questo quadro, non può che essere situata: deve interrogare il contesto, decifrare la storia, ascoltare la voce di chi abita quel territorio simbolico. Solo così il diritto smette di essere un'imposizione verticale e diventa un linguaggio che si costruisce nel dialogo.

Così intesa, la corologia giuridica non è relativismo normativo, ma consapevolezza della densità semantica dello spazio sociale. È una teoria del diritto che rinuncia a pensarsi come sapere autosufficiente e accetta di apprendere da ciò che incontra. E ciò che incontra – la varietà delle espressioni religiose, la molteplicità delle autorità spirituali, la plasticità delle credenze e delle appartenenze – non chiede solo tutela, ma riconoscimento attivo, ovvero capacità del diritto di ospitare, senza addomesticare, l'alterità. Questo è il compito di una laicità che non si rifugia nell'indifferenza, ma si espone al rischio dell'ascolto: una laicità non più geometrica, ma corologica.

Ora, se guardiamo ai rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica dobbiamo ricordare che, con la revisione del Concordato del 1984, si è posta fine a un lungo ciclo di giurisdizionalismo, riconoscendo alla Chiesa cattolica una piena autonomia nella nomina dei propri ministri di culto. Lo Stato italiano, nell'atto di sganciarsi da una tradizione di ingerenza, non ha fatto altro che riconoscere una realtà giuridica già consolidata: la distinzione degli ordini implica la separazione delle funzioni, e la nomina di sacerdoti, vescovi e prelati appartiene esclusivamente alla sfera ecclesiastica. Il diritto di conferire il ministero è quindi espressione della libertà religiosa nella sua dimensione più alta, quella istituzionale, ed è protetto da un regime giuridico che ne garantisce la non-interferenza da parte dello Stato.

Eppure, questa autonomia non è priva di tensioni. Non siamo di fronte a una separazione netta, bensì a un equilibrio costantemente rinegoziato, in cui l'ordinamento statale riconosce l'autonomia della Chiesa, ma si riserva il diritto di regolamentare il perimetro entro cui questa autonomia può esplicarsi senza entrare in contrasto con i principi fondamentali dello Stato. L'unico residuo di un'epoca passata è la comunicazione formale della nomina alle autorità civili, un atto privo di conseguenze giuridiche dirette, ma significativo sotto il profilo simbolico, perché mantiene un canale di dialogo aperto tra i due ordinamenti.

La libertà di ministero è il naturale corollario di questa autonomia: una volta nominato, il ministro di culto esercita il proprio ruolo senza condizionamenti statali, seguendo esclusivamente le esigenze pastorali e spirituali della comunità ecclesiale. Questo principio si inserisce in una prospettiva di laicità generativa, ovvero di un modello di relazioni tra Stato e religioni che non si limita a un distacco formale e impersonale, ma che riconosce l'importanza sociale del fenomeno religioso e ne facilita l'espressione entro un quadro di rispetto reciproco. Se la laicità generativa, non è una neutralità passiva, bensì un'architettura giuridica che permette alle confessioni religiose di esprimere il proprio ruolo pubblico senza temere interferenze indebite, e allo Stato di preservare la propria imparzialità senza svuotare di

significato il pluralismo religioso, è chiaro che questo dovrà (non può non) avere effetti anche per ciò che riguarda la rilevanza civile degli atti compiuti dai ministri di culto.

Uno degli aspetti più emblematici di questa libertà è la tutela del segreto confessionale, riconosciuto come espressione di una prerogativa sacramentale che lo Stato si impegna a non violare. L'Accordo di Villa Madama del 1984 ha rafforzato questa protezione, stabilendo che i ministri di culto non possono essere obbligati a rivelare informazioni acquisite nell'esercizio del loro ministero. Ma questa tutela non è priva di zone d'ombra: il confine tra ministero religioso e attività sociale non è sempre netto, e qui si annida il rischio di un'interferenza giudiziaria che, in alcuni casi, potrebbe minare il principio stesso di autonomia.

3.1. Il nodo giurisprudenziale: chi decide cosa è ministero?

Recentemente, una sentenza della Corte di Cassazione²⁵ ha riaperto il dibattito su questo punto, stabilendo che il segreto confessionale non può estendersi a tutte le forme di assistenza morale o sociale fornite da un sacerdote o da un religioso. In altre parole, la Corte ha introdotto una distinzione tra attività propriamente sacramentali e attività che, pur avendo una valenza pastorale, non rientrano nella stretta definizione di ministero religioso. Qui la questione si complica: chi decide cosa rientra nel ministero ecclesiastico? Può lo Stato arrogarsi il diritto di definire i confini della funzione religiosa?

Questa pronuncia segna un punto critico nella dialettica tra ordinamenti, perché rischia di trasformare il giudice in arbitro del confine tra sacro e profano, introducendo un criterio di valutazione che potrebbe avere conseguenze profonde per tutte le confessioni religiose. Se il segreto ministeriale viene ristretto, non solo per la Chiesa cattolica ma anche per altre comunità di fede, ci si trova di fronte a un nuovo paradigma in cui lo Stato non si limita a garantire la libertà religiosa, ma si riserva il potere di disciplinarne i contorni. La prospettiva corologica obbliga a leggere la figura del ministro di culto non come una funzione omologabile a un modello istituzionale già codificato – spesso mutuato implicitamente dalla struttura ecclesiale cattolica – ma come una realtà che si declina in forme

²⁵ Corte di Cassazione, Sezione IV Penale, 15 dicembre 2016 - 14 febbraio 2017, n. 6912. Sul tema cfr. G. Boni, *Sigillo sacramentale e segreto ministeriale*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 34, 2019, pp. 27 ss., secondo la quale la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione IV Penale, 15 dicembre 2016 - 14 febbraio 2017, n. 6912, rappresenta un problematico punto di svolta negli orientamenti giurisprudenziali in tema di segreto ministeriale e sigillo sacramentale. L'autrice osserva come tale pronuncia introduca un controllo invasivo da parte del giudice sulla fondatezza del segreto invocato dai ministri di culto, controllo che, in ragione della sua estensione, rischia concretamente di confliggere con principi costituzionali e concordatari irrinunciabili, quali la libertà religiosa e l'autonomia della Chiesa cattolica. Di conseguenza, Boni auspica un recupero di orientamenti più prudenti e coerenti con le norme bilaterali pattizie, affinché si garantisca una rigorosa tutela del segreto confessionale senza cedere a indebite ingerenze giudiziarie. Inoltre, l'autrice sottolinea il rilievo dell'annosa questione terminologica e sostanziale relativa alla figura del soggetto titolare dello *ius tacendi*: se da un lato, infatti, il Codice di Procedura Penale utilizza il lemma «ministro di confessioni religiose», dall'altro, la normativa concordataria impiega la nozione di «ecclesiastico». Boni evidenzia, pertanto, la presenza di una vivace discussione dottrinale circa l'effettiva ampiezza della categoria tutelata, in particolare riguardo alla possibile inclusione, accanto ai sacerdoti propriamente detti, anche dei religiosi non ordinati e perfino dei laici, laddove rivestano specifiche funzioni ministeriali ufficialmente riconosciute dall'ordinamento canonico. Tale riflessione testimonia, per l'autrice, la necessità di un'interpretazione che rispetti pienamente la natura peculiare e plurale dei ruoli ecclesiali e le relative implicazioni giuridiche interordinamentali.

molteplici, flessibili, legate a pratiche comunitarie situate, che non sempre si esprimono attraverso titoli, gerarchie o curricula standardizzabili.

Il diritto, se vuole evitare di esercitare una funzione assimilazionista, deve saper interrogare il contesto in cui la funzione religiosa prende forma, riconoscendo che l'autorità spirituale non è sempre riconducibile a un modello professionale, né a una figura ufficialmente ordinata, ma può esprimersi attraverso leadership diffuse, ruoli comunitari, carismi condivisi che sfuggono al lessico giuridico classico. In questo senso, il riconoscimento dello status di ministro di culto deve passare attraverso un processo dialogico e argomentativo, in cui l'ordinamento accetta di mettersi in discussione, rinunciando alla pretesa di definire unilateralmente le condizioni della legittimità religiosa.

Non si tratta, evidentemente, di abdicare al principio di legalità o di rinunciare alla certezza del diritto, ma di accettare che la certezza non può coincidere con la rigidità, e che l'effettività della tutela costituzionale della libertà religiosa si gioca sulla capacità dell'ordinamento di farsi poroso, ricettivo, disposto a elaborare criteri di riconoscimento che siano contestualmente intelligenti e culturalmente sensibili. Non vi è, in questo approccio, nessun cedimento relativista: vi è, piuttosto, l'assunzione consapevole del fatto che il diritto non esiste al di sopra dei mondi vitali, ma al loro interno, e che ogni definizione normativa del ministro di culto è già, in sé, un gesto politico e simbolico, che ordina lo spazio pubblico e redistribuisce visibilità, risorse, legittimazioni. Assumere la prospettiva corologica, allora, significa accettare che il riconoscimento giuridico di un'autorità religiosa non può essere trattato come un problema meramente tecnico, ma come una questione che tocca il cuore della convivenza interculturale. Ogni esclusione fondata su criteri troppo rigidi rischia di funzionare come uno strumento di marginalizzazione normativa, mentre ogni apertura pensata in termini di mediazione critica e negoziazione simbolica si configura come un atto di giustizia interpretativa, in cui la laicità non si limita a tollerare, ma si lascia modificare dalla presenza dell'altro.

Così, il ministro di culto non è soltanto colui che esercita funzioni liturgiche secondo schemi codificati, ma diventa figura chiave della mediazione giuridico-culturale, interlocutore pubblico che testimonia la possibilità di una libertà religiosa realmente pluralista, perché fondata non sulla forma, ma sulla capacità del diritto di abitare – e di riconoscere – la complessità dei luoghi simbolici in cui si manifesta il sacro.

3.2. La bilateralità come garanzia di equilibrio

Il Concordato, pur nella sua natura pattizia, è stato il principale strumento di tutela dell'autonomia ecclesiastica. Tuttavia, le recenti tendenze giurisprudenziali suggeriscono che la bilateralità deve essere costantemente ribadita e rinegoziata, per evitare che si trasformi in un semplice atto formale privo di efficacia. La laicità generativa non significa solo riconoscere la diversità religiosa, ma anche garantire che questa diversità possa esprimersi senza essere ridotta a una dimensione privata e irrilevante.

Il tema della libertà di ministero si colloca in questa prospettiva: non è solo una questione di autonomia confessionale, ma un test di coerenza per lo Stato laico. Se il principio di non ingerenza deve essere rispettato, allora lo Stato non può limitarsi a garantire la libertà religiosa in astratto, ma deve evitare di esercitare un controllo discrezionale sulle modalità in cui questa libertà si esprime. L'autonomia della Chiesa nella nomina e nel ministero dei suoi sacerdoti non è un residuo di epoche passate, ma una manifestazione concreta di un modello di relazioni in cui la laicità non è negazione, ma riconoscimento di alterità.

Se la giurisprudenza dovesse insistere nel ridefinire i confini della libertà di ministero, si aprirebbe un nuovo scenario in cui la tensione tra Stato e Chiesa non si giocherebbe più su questioni di principio, ma su un terreno più scivoloso: quello della regolamentazione delle pratiche religiose. E qui la laicità, da generativa, rischierebbe di diventare regolativa, trasformandosi in un esercizio di ingegneria giuridica in cui lo Stato si arroga il potere di stabilire cosa sia autenticamente religioso e cosa no.

Nel dialogo tra diritto e religione, la libertà di ministero è uno degli ultimi baluardi dell'autonomia confessionale. Se il Concordato ha garantito che la Chiesa non debba rispondere allo Stato nella selezione dei propri sacerdoti, la giurisprudenza contemporanea deve evitare di introdurre un nuovo controllo, più sottile ma non meno invasivo, sulle modalità con cui questo ministero si esercita. La laicità generativa non può diventare laicità selettiva. La distinzione degli ordini deve restare un principio effettivo, non un'eccezione tollerata fino a nuovo ordine.

4. La rilevanza civile delle funzioni svolte dai ministri di culto cattolici²⁶

²⁶ Per i ministri di culto della Chiesa cattolica non vi è necessità di alcuna autorizzazione amministrativa ad esercitare le proprie funzioni con effetti giuridici civili, in ragione della speciale disciplina concordataria, stabilita dall'Accordo di revisione del Concordato Lateranense del 1984. In virtù di tale accordo, lo Stato riconosce direttamente gli effetti civili delle nomine effettuate dall'autorità ecclesiastica cattolica, senza interventi preventivi né ulteriori autorizzazioni statali. Al riguardo, è prevista esclusivamente una comunicazione successiva all'autorità civile delle nomine di arcivescovi, vescovi, parroci e titolari di altri uffici ecclesiastici rilevanti per l'ordinamento dello Stato, quali ad esempio coloro che celebrano matrimoni con effetti civili o che amministrano enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (art. 3, secondo comma, legge n. 121/1985). Al contrario, per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, in assenza di specifiche intese, resta in vigore il regime della legge n. 1159 del 1929 e del relativo regolamento di attuazione (R.D. n. 289 del 1930), che prevede obbligatoriamente un'autorizzazione preventiva (approvazione governativa) da parte del Ministero dell'Interno. Tale provvedimento amministrativo è subordinato alla verifica di requisiti personali, morali e giuridici del candidato, con particolare riferimento alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, nonché alla verifica della corrispondenza tra attività ministeriali svolte e gli standard normativi stabiliti dallo Stato. La funzione di questa autorizzazione è quindi quella di attribuire rilevanza civile agli atti del ministro di culto, quali ad esempio la celebrazione di matrimoni con effetti civili o l'assistenza spirituale presso istituzioni pubbliche protette (ospedali, carceri, forze armate). Questa distinzione tra i due regimi evidenzia una marcata differenza di trattamento derivante dalla natura bilaterale e pattizia del rapporto fra Stato e Chiesa cattolica, che consente una disciplina specifica e semplificata, contrapposta al regime unilaterale, generale e di più rigoroso controllo amministrativo applicabile ai ministri delle confessioni prive di intesa. cfr. S. Berlingò, *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 382-385, secondo il quale l'approvazione governativa della nomina dei ministri di culto rappresenta un'autorizzazione che conferisce poteri pubblici ai ministri approvati, abilitandoli a compiere atti con effetti giuridici civili; C. Mirabelli, *L'appartenenza confessionale*, Cedam, Padova, 1975, pp. 329-336, che distingue il profilo confessionale-spirituale da quello propriamente civile e pubblico nell'attività del ministro di culto, sottolineando la necessità di una valutazione discrezionale statale limitata ai requisiti di capacità per l'esercizio di funzioni pubbliche affini.

L'accordo del 1984 tra lo Stato italiano e la Santa Sede non solo suggella un equilibrio tra due istituzioni storicamente distinte, ma riconosce anche la valenza civile di alcune delle funzioni svolte dai ministri di culto cattolici. Se la religione, come sappiamo, vive entro dimensioni normative proprie, non sempre il diritto dello Stato può permettersi di ignorare gli effetti concreti di un atto dell'autorità religiosa riconosciuta come tale all'interno di un ordinamento confessionale. Ed in effetti, pur in assenza di una definizione normativa esplicita, nella categoria dei ministri di culto rientrano coloro che, in virtù del loro ruolo di autorità spirituale riconosciuta dalle norme confessionali e di guida pubblica del culto cui siano attribuiti diritti ed obblighi da un sistema giuridico religioso, e svolgono funzioni che si estendono ben oltre la sfera esclusivamente spirituale. Questi individui, riconosciuti dalle rispettive confessioni come autorità religiose, esercitano attività che, pur radicate in una dimensione spirituale, hanno impatti concreti e tangibili sul piano secolare, tanto da acquisire una rilevanza giuridica all'interno dell'ordinamento statale. Come vedremo tale rilevanza si manifesta principalmente in quelle funzioni che, pur essendo regolate a livello confessionale, producono effetti legali diretti nell'ordinamento dello Stato, come nel caso della celebrazione dei matrimoni con effetti civili, o dell'assistenza in contesti che coinvolgono l'amministrazione della giustizia o della salute pubblica, come negli ospedali e nelle carceri. In questi ambiti, i ministri di culto non sono solo mediatori di pratiche religiose, ma svolgono un ruolo che si integra con la macchina amministrativa statale, assumendo responsabilità legali che comportano obblighi giuridici e poteri riconosciuti dall'ordinamento civile²⁷.

Così, l'Accordo tra Stato e Chiesa cattolica, pur mantenendo la distinzione degli ordini, sancisce che in determinati contesti le attività dei ministri di culto non solo possano avere, ma abbiano effetti giuridici diretti, oltrepassando la sfera della confessionalità per entrare nel dominio del diritto dello Stato. C'è evidenza come questa interazione non sia semplicemente una formalità burocratica o un accordo di non interferenza, ma un vero e proprio riconoscimento dell'importanza sociale e civile dell'attività ecclesiastica, che si riverbera nella società attraverso azioni spirituali, morali e assistenziali di grande rilevanza²⁸.

Tra le attività più salienti dei ministri di culto cattolici che assumono una portata civile e sono quindi regolamentate dal diritto, si annoverano come accennato celebrazione dei matrimoni con effetti civili e l'assistenza spirituale in contesti specifici come ospedali, carceri e forze armate. Mentre la Chiesa cattolica, all'interno del suo ordinamento giuridico, concepisce il matrimonio come contratto-sacramento di carattere endo-ordinamentale, lo Stato, nella sua funzione regolatrice, non può trascurare gli effetti civili di un atto che ha anche rilevanza pubblica nei casi ed alle condizioni previste dall'art. 8 dell'Accordo di Villa Madama. In questo senso, il diritto italiano prevede modalità precise per far sì che il matrimonio religioso possa produrre effetti civili, giuridicamente rilevanti.

L'articolo 8 dell'Accordo di Villa Madama, poi recepito dalla legge n. 121/1985, stabilisce dettagliatamente gli adempimenti connessi alla celebrazione del matrimonio concordatario. Nel momento in cui un ministro di culto celebra il matrimonio, egli esercita una funzione di natura pubblica

²⁷ Cfr. A. Fuccillo, *Giustizia e religione*, II, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 31 ss.

²⁸ P. Cavana, *I ministri di culto in Italia*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 19, 2022, pp. 19 ss

e si assume la responsabilità di agire come ufficiale pubblico, con tutti gli obblighi che ne derivano. Subito dopo la celebrazione religiosa, il parroco o un suo delegato ha il compito di leggere agli sposi gli articoli 143, 144 e 147 del Codice Civile, che delineano i diritti e i doveri reciproci dei coniugi. Questo atto di lettura non è mera formalità, ma un passaggio essenziale che deve essere documentato nell'atto di matrimonio, redatto dal ministro di culto in due esemplari originali, come previsto dalla normativa. La possibilità di includere, nel medesimo atto, eventuali dichiarazioni sugli aspetti patrimoniali o sul riconoscimento di figli nati al di fuori del matrimonio (articoli 254 e 283 c.c., alla luce della legge n. 219/2012), rende evidente come il matrimonio religioso, al pari di quello civile, segni una nuova condizione giuridica per i coniugi, che non può essere ignorata dal legislatore.

Tuttavia, la sola redazione dell'atto non esaurisce l'ufficio del ministro di culto. Egli deve infatti provvedere, entro cinque giorni dalla celebrazione, a inviare l'atto di matrimonio, corredato del nulla osta, all'ufficiale di stato civile, che provvederà a registrarlo nei registri appositi. In tal modo, l'attività religiosa assume una dimensione amministrativa che non può essere disgiunta dalla dimensione giuridica dello Stato. Il parroco, o chi per lui, assume così il ruolo di pubblico ufficiale, con l'obbligo di rispondere delle proprie azioni, sia civilmente (artt. 2699 e 2700 c.c.), sia penalmente (artt. 357 e 476 c.p.), per eventuali omissioni o cattivo adempimento delle sue funzioni.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha svolto un ruolo determinante nel delineare e chiarire la rilevanza civile delle funzioni svolte dai ministri di culto cattolici, ponendo l'accento sul ruolo pubblico che i ministri di culto ricoprono quando i loro atti producono effetti giuridici diretti all'interno dell'ordinamento civile. La sentenza n. 10734/2010 della Cassazione Penale rappresenta uno degli snodi cruciali in materia: in tale pronuncia, la Corte ha ribadito con forza che i ministri di culto, pur essendo espressione di autorità religiosa, operano come pubblici ufficiali nel momento in cui celebrano matrimoni con effetti civili. L'esercizio di tale funzione comporta l'obbligo di osservare precise formalità giuridiche, tra cui la lettura degli articoli 143, 144 e 147 del Codice Civile, che disciplinano i diritti e i doveri dei coniugi. La Corte ha espressamente sottolineato che la violazione di tali obblighi non solo compromette la validità civile del matrimonio, ma comporta una responsabilità giuridica del ministro di culto, sia civilistica che penale, per eventuali omissioni o disattenzioni nell'adempimento delle procedure previste dalla legge.

In maniera analoga, la sentenza n. 9749/2008 della Cassazione Penale ha ulteriormente chiarito l'importanza del rispetto delle formalità legali da parte dei ministri di culto, specialmente in relazione alla registrazione degli atti religiosi che comportano effetti legali. In questo caso, la Corte ha trattato l'omissione dei dovuti adempimenti da parte di un ministro di culto nel contesto della registrazione di un matrimonio religioso. La sentenza ha sottolineato che il mancato rispetto degli obblighi previsti dalla legge – quali la corretta trascrizione dell'atto di matrimonio nei registri civili – costituisce una violazione giuridica che comporta l'irrogazione di sanzioni penali.

La Corte ha evidenziato che il ministro di culto, nell'esercitare la funzione religiosa che ha effetti civili, assume un ruolo che trascende la mera sfera confessionale per entrare a far parte di una funzione

pubblica. Di conseguenza, la sua responsabilità non si limita a un semplice atto di attestazione di fede, ma si estende all'amministrazione di un atto giuridico che ha rilevanza per lo Stato. La negligenza o l'omissione in tale contesto, dunque, non è priva di conseguenze giuridiche, ma espone il ministro di culto a responsabilità civili e penali, per l'impossibilità di garantire la validità legale dell'atto celebrato. Autorevole dottrina²⁹, nell'analizzare questo intreccio tra diritto secolare e ordinamento confessionale, sottolinea come l'operato del ministro di culto non si limiti a una mera certificazione di atti, ma genera una vera e propria interazione tra i due ordini distinti. Nonostante la sua indiscussa dimensione confessionale, il ministero ecclesiastico diventa quindi parte integrante del sistema amministrativo dello Stato, pur mantenendo intatta la sua natura originaria. In effetti, il fatto che il ministro di culto assuma funzioni pubbliche dimostra che il rapporto tra diritto secolare e diritto confessionale non si esaurisce in una semplice distinzione tra ambiti separati, ma può configurarsi (e in effetti si configura) come un'interazione dinamica tra sistemi normativi distinti, in cui il ministero ecclesiastico partecipa attivamente alla costruzione di spazi normativi ibridi, in cui ordinamento civile e ordinamento religioso si intrecciano senza annullarsi reciprocamente. Il ministro di culto diventa un mediatore tra due ordinamenti (e due sistemi di valori) distinti e interconnessi, e riconfigura l'ordinamento religioso entro lo spazio giuridico pubblico attraverso processi di adattamento e traduzione. Emblematico è il caso previsto dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 121/1985, secondo cui i ministri di culto cattolici, in caso di mobilitazione generale, possono essere impiegati nelle forze armate o nei servizi sanitari, salvo che siano impegnati nella cura delle anime. Tale norma dimostra come lo Stato integri funzioni religiose nel proprio assetto istituzionale, non dissolvendone la specificità, ma riconoscendone una funzione pubblica in situazioni eccezionali. In questa prospettiva, la laicità non si manifesta come un principio di esclusione, bensì come un dispositivo generativo che consente l'interazione tra sistemi normativi differenti, dando luogo a una Zona giuridico-culturale in cui le coordinate del diritto statale e di quello religioso si ridefiniscono reciprocamente.

Lo Stato italiano ha riconosciuto, nel tempo, la particolarità del ruolo svolto dai ministri di culto cattolici, riservando loro specifici diritti e funzioni, proprio per la loro capacità di incidere nella vita civile. In tale contesto, gli stessi ministri di culto delle altre confessioni che abbiano stipulato intese con lo Stato sono soggetti a un regime giuridico simile, sebbene tale regime dipenda dal rapporto stabilito tra lo Stato e la rispettiva confessione. Per esempio, nel caso di mobilitazione generale, l'articolo 4, comma 2, della legge n. 121/1985 prevede che i ministri di culto cattolici possano essere impiegati nelle forze armate o nei servizi sanitari, qualora non siano impegnati nella cura delle anime.

Disposizioni simili sono previste per i ministri di culto della Chiesa Avventista del Settimo Giorno, che, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della legge n. 516/1988, possono essere esonerati dal servizio militare o assegnati al servizio civile sostitutivo, mentre i rabbini capi della Comunità ebraica sono esentati dalla chiamata alle armi ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge n. 101 del 1989. Gli stessi ministri di culto delle confessioni religiose prive di intesa ma riconosciute dallo Stato, come previsto dall'articolo

²⁹ P. Cavana, *I ministri di culto in Italia*, cit., p. 23: «... la figura del ministro di culto [...] tende a collocarsi al crocevia tra ordinamento civile e ordinamenti confessionali e come fondamentale figura di raccordo [...] nelle relazioni sempre più intense che intercorrono tra tali ordinamenti».

7 del regio decreto n. 289 del 1930 , possono ottenere la dispensa dal servizio militare previa attestazione dell'indispensabilità della loro opera spirituale.

Va inoltre ricordato che il Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. n. 286/1998) prevede specifiche modalità di ingresso e soggiorno agevolato per i ministri di culto che esercitano le loro funzioni in Italia, semplificando il rilascio di visti per motivi religiosi e riconoscendo il valore sociale e civile del loro ministero. Tra i requisiti necessari per il rilascio del visto figurano la documentazione che attesti il carattere religioso delle attività o manifestazioni per cui si richiede l'ingresso e la garanzia di mezzi di sostentamento adeguati, qualora le spese non siano coperte da enti religiosi³⁰.

Oltre alle predette disposizioni, il Codice Civile attribuisce ai ministri di culto altri specifici diritti e funzioni, segno che il diritto statale non si limita a riconoscere la presenza del religioso nella società, ma lo integra attivamente nel funzionamento dell'ordinamento giuridico. Questo riconoscimento non è il residuo di un passato confessionista né una semplice concessione formale: è piuttosto l'espressione della continua interazione tra diritto secolare e istanze religiose, secondo la logica della laicità generativa.

L'articolo 352 del Codice Civile prevede che arcivescovi, vescovi e ministri aventi cura d'anime possano essere dispensati, su loro richiesta, dall'assunzione o dalla prosecuzione della tutela legale. Questa disposizione si fonda sul presupposto che l'impegno del ministro di culto nella guida spirituale e pastorale sia di tale rilevanza pubblica da giustificare una deroga a un obbligo che normalmente grava su tutti i cittadini. Qui, la funzione religiosa è riconosciuta non solo in termini di libertà individuale, ma come una dimensione sociale che lo Stato prende in considerazione nella sua disciplina normativa. L'ordinamento giuridico non si limita a garantire ai ministri di culto uno spazio d'azione, ma ne riconosce l'incidenza nella vita collettiva, prevedendo meccanismi di adattamento che evitano di porre in conflitto le loro responsabilità pastorali con obblighi civili che potrebbero comprometterle.

Più interessante ancora è l'articolo 609 del Codice Civile, che attribuisce a tutti i ministri di culto la facoltà di ricevere testamenti in situazioni eccezionali, come in caso di epidemie o calamità. Qui il ministro di culto assume il ruolo di pubblico ufficiale, a condizione che l'atto avvenga in presenza di almeno due testimoni. Questa disposizione è particolarmente significativa, poiché dimostra che lo Stato, nel disciplinare un atto giuridico di fondamentale importanza come la disposizione dei beni post mortem, non si limita a gestire le funzioni pubbliche in modo burocratico, ma integra il ruolo sociale e

³⁰ Come sottolinea la dottrina, tali disposizioni testimoniano il ruolo peculiare dei ministri di culto, evidenziando una specifica attenzione dell'ordinamento civile verso l'attività religiosa, che non si limita ad una mera tolleranza o concessione, ma implica il riconoscimento esplicito della funzione sociale, culturale e civile svolta dai ministri stessi. Bilotti evidenzia chiaramente che "il sintagma 'ministro di culto' nasce nell'alveo di un particolare retroterra culturale, quello specificamente cattolico-romano", e tuttavia oggi assume una rilevanza generale nella misura in cui permette allo Stato di instaurare rapporti strutturati e collaborativi con comunità religiose diverse, attraverso figure che operano concretamente sul territorio nazionale. Cfr. D. Bilotti, *Indagine funzionale sui ministri di culto nell'ordinamento italiano. Crescenti profili di atipicità*, Diritto e Religioni, 2011, 2, pp. 100-104.

relazionale del ministro di culto in un dispositivo giuridico che assicura la continuità del diritto anche nelle emergenze.

Questa norma non rappresenta una semplice concessione alla Chiesa o alle confessioni religiose, né implica un ritorno a una visione sacralizzata della legge. Piuttosto, essa è il riconoscimento della capacità della figura del ministro di culto di operare come punto di riferimento in condizioni critiche, dove le istituzioni civili possono risultare meno accessibili o non immediatamente operative. In un momento in cui l'ordine giuridico rischierebbe di collassare, il diritto delega parzialmente al religioso una funzione che normalmente spetta all'autorità pubblica, proprio in virtù della fiducia sociale e del ruolo di mediazione che il ministro di culto esercita all'interno delle comunità.

Questa disposizione si pone, dunque, come un esempio paradigmatico della laicità generativa. Il diritto statale non si sovrappone al diritto religioso, né lo subordina a sé, ma riconosce che la struttura sociale non può essere rigidamente suddivisa in compartimenti stagni tra sacro e secolare. Il ministro di culto, in questa prospettiva, non è un soggetto che opera ai margini dello Stato, ma una figura che partecipa alla costruzione della vita giuridica della società in situazioni in cui il diritto non può prescindere dal capitale simbolico, relazionale e comunitario della religione.

L'attribuzione ai ministri di culto della possibilità di ricevere testamenti nelle emergenze dimostra come il diritto statale non sia impermeabile alle strutture sociali e simboliche della religione, ma anzi, in alcune circostanze, ne faccia uso per garantire la funzionalità del sistema giuridico. Questa soluzione sfida la rigidità del modello di separazione tra Stato e confessioni religiose, rivelando che la laicità non può essere intesa come un principio di esclusione del sacro dallo spazio pubblico, ma come un dispositivo che regola le intersezioni tra dimensioni giuridiche differenti, creando meccanismi di adattamento e riconoscimento reciproco.

5. Il diritto penale

Anche nel cono prospettico del diritto penale, lo status giuridico del ministro di culto può essere letto attraverso la lente della laicità generativa, un modello che non si limita a separare Stato e religione, ma cerca di valorizzare le interazioni tra i due ambiti senza comprometterne l'autonomia. L'articolo 61 del Codice Penale prevede due circostanze aggravanti comuni che riguardano l'oggetto della nostra analisi: il numero 9 aggrava i reati commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri connessi alla qualità di ministro di un culto, mentre il numero 10 si applica ai reati commessi contro un ministro di culto cattolico o di un culto ammesso nello Stato, purché nell'esercizio o a causa delle sue funzioni.

La Corte di Cassazione ha affrontato l'interpretazione di queste aggravanti. Con riferimento al numero 9, ha stabilito che non è necessario che il reato sia commesso nell'ambito specifico delle funzioni ministeriali, essendo sufficiente che l'autorità o il prestigio legati alla qualità sacerdotale abbiano facilitato il reato e che vi sia stata violazione dei doveri generici derivanti da tale qualità (Cass., Sez. IV, sent. n. 14545/2014). Per quanto riguarda il numero 10, ha precisato che l'aggravante è configurabile

qualora il reato sia commesso contro un ministro di culto nell'atto o a causa delle sue funzioni (Cass., Sez. II, sent. n. 24981/2013).

Va poi ricordato che il ministro di culto gode di tutela penale contro atti di vilipendio nei suoi confronti, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 403 del Codice Penale, così come modificato dalla legge n. 85/2006. Questa norma punisce con una multa da 2.000 a 6.000 euro chi offende una confessione religiosa mediante vilipendio di un suo ministro. La riforma ha esteso questa tutela a tutti i ministri di culto, indipendentemente dalla confessione di appartenenza, abbandonando il ricorso alla pena detentiva precedentemente prevista.

Il predetto assetto normativo presuppone il riconoscimento di un ruolo pubblico, che si manifesta con particolare chiarezza nell'obbligo di informare l'autorità ecclesiastica in caso di procedimenti penali a carico di un ecclesiastico. Tale obbligo evidenzia una forma di attuazione del principio di bilateralità, volta a garantire il rispetto dell'autonomia confessionale pur nel quadro della giurisdizione statale: ed in effetti l'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del Codice di Procedura Penale, che impone all'autorità giudiziaria di informare l'ordinario della diocesi competente nel caso in cui un procedimento penale coinvolga un ecclesiastico o un religioso cattolico, recepisce quanto disposto dal Protocollo addizionale all'Accordo di Villa Madama del 1984, che vincola la Repubblica Italiana a notificare i procedimenti penali promossi contro ecclesiastici all'autorità ecclesiastica competente (Cass., Sez. V, sent. n. 12744/1998).

Allo stesso tempo, il divieto per i ministri di culto di influenzare il voto abusando della loro posizione riafferma la neutralità del processo democratico senza negare loro la libertà di espressione.

Queste disposizioni delineano un equilibrio tra tutela della funzione religiosa e salvaguardia dell'ordine pubblico, evitando sia la marginalizzazione del fenomeno religioso sia il rischio che esso si traduca in una forma di dominio. La laicità generativa si manifesta così nella capacità dello Stato di interagire con le confessioni religiose attraverso un quadro normativo che ne regola la presenza nello spazio pubblico senza precluderne il contributo alla vita sociale e culturale del paese.

6. Conclusioni

Nel dedalo delle categorie giuridiche, il ministro di culto è un'entità sfuggente, un custode di riti che lo Stato tenta di catturare nel linguaggio delle norme, quasi a volerne possedere l'essenza con la precisione di una definizione. Ma ogni definizione è una frontiera: stabilisce un confine e, nel farlo, lo irrigidisce. La qualifica giuridica di ministro di culto è, in questo senso, il riflesso di un'antica tentazione giurisdizionalistica, il desiderio di imprigionare il sacro in una forma riconoscibile, di ridurre l'irriducibile a un elenco di requisiti, di stabilire, con la pretesa dell'universalità, ciò che invece è solo il risultato di una negoziazione contingente tra poteri, fedi, bisogni e storie.

Eppure, come ben sottolinea la dottrina³¹, lo spazio non è mai neutrale. I templi non sono solo edifici, ma mappe di un ordine sociale; le città non sono semplici agglomerati, ma strutture di significato in cui il sacro e il secolare si intersecano e si contendono il territorio. La giustizia spaziale non si limita a determinare chi ha diritto a costruire un luogo di culto, ma si interroga sulle forme attraverso cui il sacro e il giuridico si inscrivono nello spazio condiviso. Così, il ministro di culto non è solo una funzione, ma una soglia: un'intersezione tra due dimensioni che il diritto si ostina a voler separare, ma che nella realtà della vita sociale non smettono mai di incontrarsi, sovrapporsi, confondersi.

Il diritto, quando si arroga il potere di stabilire a priori chi può essere un ministro di culto, compie un'operazione che è al tempo stesso regolativa e performativa: non si limita a riconoscere, ma crea, non solo osserva, ma impone. L'errore giurisdizionalistico sta proprio qui: nell'illusione di poter stabilire una volta per tutte i criteri di appartenenza a una funzione che, per sua natura, sfugge alla fissità della norma e si ridefinisce nell'incontro con la comunità, con il tempo, con la necessità. Il diritto, in altre parole, si fa demiurgo, dimenticando che il sacro è sempre eccedenza, è sempre al di là della parola che lo codifica.

Ma se il ministro di culto è una soglia, allora il suo riconoscimento giuridico dovrebbe essere inteso non come un atto di fissazione, ma come un processo, una dialettica continua. Ecco perché è corretto parlare di laicità come una forma di giustizia spaziale, un principio che non si limita a delimitare, ma che permette di riconoscere le stratificazioni, le porosità, le ambiguità. La sua prospettiva suggerisce che la laicità generativa non sia una barriera, ma un campo di negoziazione, un dispositivo di traduzione tra linguaggi che altrimenti resterebbero incomunicabili. Lo stesso dovrebbe valere per la definizione giuridica del ministro di culto: essa non può essere concepita come una chiusura, ma come un'apertura, una soglia attraverso cui il sacro entra nel secolare e viceversa³².

In questa prospettiva, il ruolo del ministro di culto non è mai statico, né riducibile a un'unica funzione. Non è solo guida spirituale, né soltanto rappresentante di una confessione davanti allo Stato. È interprete, mediatore, testimone di una realtà che il diritto cerca di inquadrare, ma che esiste prima di ogni definizione. Esattamente come accade per gli spazi religiosi nelle città contemporanee – che non sono solo strutture fisiche, ma segni di una presenza, di una memoria, di una trasformazione in corso – così il ministro di culto è un indice delle trasformazioni del rapporto tra diritto e religione, il punto in cui la normatività incontra l'esperienza e deve fare i conti con la sua irriducibile molteplicità.

Forse il diritto continuerà a costruire categorie sempre più sofisticate per classificare i ministri di culto, come se fosse possibile ricondurli a un ordine assoluto. Ma il sacro, come lo spazio, come il tempo, è sempre più vasto di ogni sua rappresentazione. E la vera sfida della laicità generativa non è quella di ingabbiare questa vastità in una formula giuridica, ma di accettarne l'apertura, di farne il luogo di un

³¹ Così M.L. Vazquez, *Varieties of Religious Space. Freedom, Worship and Urban Justice*, Roma, 2024, pp. 135 s..

³² Si è notato che «Any proposed new use of space, whether repurposing previously religious buildings or building new ones must engage a process of translation with past and present uses if it aspires to equity. Otherwise, it risks resorting to the kind of power moves that too often characterize urban decision making» Così M.L. Vazquez, *Varieties of Religious Space. Freedom, Worship and Urban Justice*, cit., p. 28

incontro che non si riduce mai a un semplice atto di riconoscimento, ma che è sempre, inevitabilmente, un'opera di traduzione.

Se accettiamo l'idea che la laicità generativa sia uno spazio di negoziazione e non un sistema di delimitazioni fisse, allora il Concordato e le intese non possono essere visti come meri strumenti di regolazione giuridica tecnico-politica (o tecnopolitica?), ma come meccanismi di traduzione tra il linguaggio dello Stato e quello delle confessioni religiose. Esattamente come si è ben descritta la giustizia spaziale come un tentativo di armonizzare il diritto e l'uso, così il diritto pattizio potrebbe essere inteso non come un'architettura di poteri separati, ma come un luogo in cui si incontrano e si ridefiniscono reciprocamente.

La tradizione giuridica italiana ha spesso trattato il Concordato e le intese ex art. 8 Cost. come strumenti per delimitare le rispettive sfere di competenza tra Stato e confessioni, nel tentativo di evitare conflitti di giurisdizione. Ma questa impostazione giurisdizionalistica rischia di trasformarli in atti di fissazione normativa, come se il rapporto tra religione e diritto fosse un problema da risolvere una volta per tutte, anziché una tensione da gestire nel tempo.

Se invece assumiamo la prospettiva della laicità generativa, allora il Concordato e le intese dovrebbero essere letti come forme di mediazione, come tentativi – mai definitivi – di stabilire un linguaggio comune tra sistemi normativi differenti. Non dovrebbero essere strumenti per cristallizzare prerogative o delimitare sfere, ma occasioni per creare uno spazio giuridico fluido, capace di adattarsi alla mutevolezza della società e della stessa esperienza religiosa.

All'interno di questa dinamica, il ministro di culto non dovrebbe essere definito a priori, ma riconosciuto nella sua funzione di mediatore tra il sacro e il secolare. Se la dottrina brillantemente ci mostra che la giustizia spaziale non è un'astrazione, ma una pratica che si costruisce nel tempo attraverso il dialogo tra soggetti con esigenze diverse, allora anche il riconoscimento giuridico dei ministri di culto dovrebbe avvenire attraverso un processo di negoziazione e adattamento, e non attraverso una lista rigida di criteri formali³³.

Le intese potrebbero essere lo strumento per mantenere questa fluidità, evitando che il riconoscimento dei ministri di culto diventi una pura concessione dello Stato o una registrazione notarile del sacro. Potrebbero servire per dare uno statuto giuridico flessibile, che tenga conto della realtà pluralista senza cadere nella tentazione di uniformare o cristallizzare.

Se la laicità è uno spazio di intersezione tra sistemi di senso differenti, allora il Concordato e le intese non possono essere visti come accordi che separano e delimitano, ma come strumenti che favoriscono il passaggio tra dimensioni giuridiche diverse, come un ponte tra il mondo del diritto statale e quello della normatività religiosa.

³³M.L. Vazquez, *Varieties of Religious Space. Freedom, Worship and Urban Justice*, cit., p. 139.

In questo senso, potremmo dire che il Concordato e le intese non dovrebbero avere la funzione di fissare un ordine, ma di garantire che l'ordine rimanga sempre aperto alla sua trasformazione: non strumenti di separazione o di privilegio, ma di interazione, capaci di dare struttura senza soffocare la libertà, capaci di creare uno spazio giuridico inclusivo, dove il sacro e il secolare non siano antagonisti, ma co-esistano in un equilibrio sempre rinegoziato: si tratta di accordi istituzionali che dovrebbero essere intesi come meccanismi di adattamento e mediazione, capaci di garantire che l'ordine giuridico rimanga sempre aperto alla trasformazione, mentre la prassi delle intese-fotocopia tradisce assolutamente questa prospettiva e rischia persino di porsi al di fuori dello steccato costituzionale, il quale impone di superare un approccio giurisdizionalistico e di concepire il diritto pattizio non come una struttura rigida, ma come un processo in movimento, in cui le categorie del sacro e del secolare non si contrappongono, ma si fecondano reciprocamente (“non indifferenza nei confronti della religione”...”ma tutela della libertà religiosa in senso pluralistico”). Tuttavia, come sottolinea la dottrina³⁴, l'attuale configurazione del bilateralismo rischia di tradire questa funzione dinamica, trasformandosi in un meccanismo di selezione che esclude molte confessioni religiose dall'accesso agli strumenti pattizi, consolidando gerarchie confessionali che compromettono il principio di pari dignità tra le religioni. Qui emerge il paradosso di un sistema che, pur fondato sulla bilateralità, in realtà impedisce un reale accesso egualitario al diritto pattizio, subordinando la possibilità di ottenere un'intesa a scelte politiche contingenti. Se davvero il Concordato e le intese devono essere strumenti di laicità generativa, devono perdere la loro funzione di dispositivi di esclusione e diventare strumenti che garantiscono a tutte le confessioni la possibilità di essere riconosciute nello spazio pubblico. Con il risultato che il bilateralismo si allontana dalla sua funzione originaria di regolazione del pluralismo e diventa uno strumento che cristallizza il peso storico di alcune confessioni a scapito di altre. È un problema che non riguarda solo l'ambito religioso, ma che si collega più in generale alla costruzione degli spazi giuridici nella società: così come, nella prospettiva di Vázquez, la gestione dello spazio urbano non è mai neutrale e riflette relazioni di potere, anche il diritto pattizio si rivela uno strumento di organizzazione della visibilità delle comunità religiose, stabilendo chi può occupare legittimamente lo spazio pubblico e chi deve rimanere ai margini.

Se la laicità generativa impone di ripensare il rapporto tra Stato e confessioni in termini più dinamici, allora l'intero impianto pattizio deve essere riformulato per garantire che il riconoscimento giuridico delle comunità religiose non sia più un privilegio concesso a discrezione del Governo, ma un diritto fondato su criteri oggettivi e accessibili a tutte le confessioni. Nella prospettiva evidenziata, il rischio maggiore dell'attuale sistema è che la discrezionalità politica finisca per consolidare una concezione della laicità non come spazio di inclusione, ma come meccanismo di regolazione delle differenze, in cui alcune confessioni sono riconosciute pienamente e altre sono costrette a muoversi ai margini della legalità. È esattamente ciò che Vázquez descrive quando analizza il modo in cui la giustizia spaziale definisce chi può essere visibile nello spazio urbano e chi rimane confinato in una dimensione periferica: l'accesso al diritto pattizio, come l'accesso allo spazio pubblico, è un processo che non avviene in modo neutro, ma che risponde a logiche di potere che devono essere continuamente messe in discussione.

³⁴ B. 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*, cit.

Se accettiamo questa lettura, allora il Concordato e le intese cessano di essere semplici atti normativi e diventano luoghi in cui si gioca la partita dell'inclusione religiosa nella società contemporanea. Il problema, dunque, non è solo quello di ampliare il numero di intese, ma di ripensare radicalmente la funzione del diritto pattizio, affinché esso non sia un dispositivo che blinda il passato, ma un processo aperto alle trasformazioni del pluralismo. Qui si realizza la vera fecondazione tra laicità e pluralismo: non in una semplice moltiplicazione delle categorie giuridiche esistenti, ma in una trasformazione del modello pattizio in un meccanismo che garantisca la possibilità di rinegoziare continuamente il rapporto tra lo Stato e il fenomeno religioso, senza che questo sia vincolato a scelte politiche contingenti.

Forse, allora, il Concordato e le intese dovrebbero essere pensati non come atti giuridici che chiudono una questione, ma come strumenti che creano uno spazio di possibilità, dove il ministro di culto non è una figura fissa, ma un interprete della mutevolezza dei rapporti tra religione e diritto, entro il prisma di una bilateralità che scrive e sempre riscrive nel prospetto della relazionalità.