

LIBERTÀ DI COSCIENZA E LIBERTÀ RELIGIOSA

Annotazioni storico-giuridiche e riflessioni (*)

Una gerarchia tra le diverse « libertà civili » che tradizionalmente vengono affermate nelle « Dichiarazioni dei Diritti » e nelle Carte costituzionali degli Stati democratici moderni (pensiamo, come ad esempi di tali libertà, alla libertà « personale », alla libertà « sessuale », alle libertà « di circolazione », « di emigrazione », « di riunione », « di associazione », « di manifestazione del pensiero », « di opinione », « di stampa », « di corrispondenza », « di coscienza », « di culto », « d'insegnamento », « d'iniziativa economica », « di concorrenza economica », « di sciopero », ecc., alle libertà « politiche »), propriamente non esiste: i diversi « diritti di libertà » non sono in realtà se non aspetti di quell'unico diritto « di libertà civile », che « consiste nel potere giuridico, riconosciuto dalla legge all'individuo, come uomo, nella sua vita individuale e sociale, di fronte allo Stato, di disporre della propria persona e di determinarsi e di agire secondo la

(*) Nel dicembre prossimo avrà luogo a Roma un Convegno nazionale di Studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani, sul tema « *Libertà religiosa e trasformazioni della società* ». Il presente scritto è stato preparato per la rivista *Iustitia*, organo dell'Unione, e viene pubblicato in un fascicolo di detta rivista interamente dedicato allo studio dei problemi che saranno discussi in quel Convegno. L'a. prende direttamente in considerazione soltanto le libertà civili « di coscienza » e « religiosa », che vengono proclamate nei documenti costituzionali degli Stati moderni. Egli non intende invece affrontare la complessa problematica che si riferisce alla c.d. « libertà della Chiesa ». Per il credente la Chiesa è il « Regno di Dio », annunziato al mondo da Gesù Cristo, nella sua manifestazione sociale. È ovvio che in tale prospettiva la « libertà della Chiesa », non solo deve essere riconosciuta come una esigenza della libertà della persona umana di fronte allo Stato, ma « appare come fondata sui diritti stessi di Dio e come facente una cosa sola con la libertà di Dio di fronte a qualsiasi istituzione umana »: « la libertà della Chiesa esprime l'indipendenza stessa del Verbo incarnato » (J. MARITAIN, *L'homme et l'État*, trad. de la vers. orig. en langue anglaise [texte revu et remanié par l'A.], Paris 1953, p. 141; non citiamo di proposito dalla versione italiana, pure del 1953, perché abbiamo trovato che contiene molte inesattezze, anche gravi). In *Aggiornamenti Sociali* avremo probabilmente modo di approfondire anche il tema della « libertà della Chiesa », quando, in un successivo articolo, esamineremo i lavori del Convegno di dicembre.

propria volontà per i fini della propria vita, individuale e sociale» (1).

È possibile tuttavia riconoscere in concreto ad alcune libertà proclamate in un determinato ordinamento giuridico statale o in un determinato gruppo di ordinamenti una importanza contingente maggiore che non ad altre libertà affermate in quell'ordinamento o in quel gruppo di ordinamenti, una importanza la quale loro deriva dal fatto di essere proclamate in circostanze o in momenti storici particolari.

Questo è indubbiamente il caso della « libertà di coscienza » e della « libertà religiosa », le quali, almeno da quando esiste il Cristianesimo, si presentano come libertà fondamentali per ogni uomo cosciente della propria dignità di persona intelligente e libera, e che storicamente, nella nostra civilizzazione, sembrano essere state le prime tra le libertà propugnate anche sul piano teorico di fronte alle tirannie.

I. - LE LIBERTÀ « DI COSCIENZA » E « RELIGIOSA » NELLA STORIA

La storia della « libertà di coscienza » e della « libertà religiosa », intese come « libertà civili » (2), coincide in sostanza con la storia della « tolleranza religiosa » da parte delle autorità statuali.

a) Nelle civiltà più antiche.

Le civiltà più antiche, di cui ci sono pervenute notizie sufficientemente documentate, si erano fondate « sul principio dell'intolleranza religiosa » (3). Nell'India e nell'Egitto predomi-

(1) O. RANELLETTI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Parte generale, Milano 1955, p. 163. Dell'opposta opinione è, p. es., S. ROMANO: egli, nella sua opera *Principii di Diritto costituzionale generale*, Milano 1947, p. 113, esclude che esista un diritto unico di libertà, il quale « poi si specifichi in infinite facoltà »; secondo il ROMANO, tante sono le libertà giuridiche « quante le azioni effettivamente permesse dall'ordinamento giuridico ». Per un cenno sulla questione e per alcune indicazioni bibliografiche, cfr. il nostro breve studio su *La libertà di stampa nel nostro ordinamento democratico*, in *Aggiornamenti Sociali*, (dicembre) 1960, pp. 647 s. (rubr. 322, pp. 9 s. dell'estratto).

(2) Nella civilizzazione romano-cristiana le due « libertà » (in particolare, la « libertà religiosa ») in origine non furono prese in considerazione come « libertà civili », ossia come libertà rivendicate dai cittadini di fronte al prepotere dello Stato assoluto, bensì unicamente come libertà che dovevano essere riconosciute all'uomo per il fatto della sua dipendenza da Dio prima che dall'autorità statale.

(3) Così J. SIMON, in *La liberté de conscience*, Paris 1883 (VI éd.); cfr. la vers. it. nella *Biblioteca di Scienze politiche*, diretta da A. BRUNIALTI, vol. VIII, Torino 1892, a p. 1058. In queste note ci distacciamo dall'opinione di F. RUFFINI, il quale riteneva che l'atteggiamento degli

navano le caste, le quali erano organizzate in una gerarchia politico-religiosa inflessibile. Le caste sacerdotali custodivano nel loro seno le cognizioni religiose e scientifiche, lasciando alle moltitudini le superstizioni grossolane. L'opera esteriore della religione organizzata « si limitava a racchiudere ciascun individuo nella sua classe, ciascuna classe nella sua propria funzione, lo Stato nelle sue consuetudini ». Non si può dire « se quei sacerdoti avessero fede nei loro dogmi, od obbedissero soltanto alla politica della loro razza e della loro setta ». Sembra che in quelle età lontane « gli uomini non si rendessero conto esattamente né delle loro idee né dei loro sentimenti », e che nella lunga serie dei magi e dei pontefici che si succedettero nei secoli, i cui nomi restarono ignorati, ma la cui politica fu immutabile, « gli uni abbiano usato la religione senza crederci, gli altri l'abbiano imposta credendovi, e la maggior parte non abbiano fatto distinzione fra gli interessi della verità e quelli della loro casta, obbedendo all'andazzo delle cose senza giudicarle, e forse anche senza intenderle » (4). Qualche cosa di analogo accadeva presso gli Assiri-babilonesi e presso i Persiani. Nella Palestina infine viveva un popolo, piccolo ma civilissimo, per il quale l'intolleranza religiosa costituiva un principio vitale: Dio stesso gli aveva dettato la Legge e gli aveva dato il sacerdozio e il governo; presso di esso non c'era distinzione tra politica e religione; il suo era un regime dichiaratamente teocratico, che non consentiva ai cittadini nessuna possibilità di dissenso in materia di fede.

Sia pure in forme diverse che nelle antiche civiltà orientali, anche in Grecia esistettero strettissimi legami tra vita religiosa e vita politica. Ciò spiega alcuni gravi episodi di intolleranza - primo fra tutti, quello famoso della condanna a morte di Socrate (5) - che si verificarono proprio nel periodo di massimo splendore della civiltà ellenica, quando nei diversi strati della

antichi Stati nei confronti delle religioni diverse da quella ufficiale non avesse i caratteri della « intolleranza religiosa ». Consideriamo infatti come non sostenibile sul piano scientifico l'affermazione del chiaro A., secondo cui « l'Antichità classica non conobbe *Intolleranza religiosa* per la semplice e decisiva ragione, che essa non conobbe il concetto o principio correlativo od inverso, e cioè quello della *Libertà religiosa* » (*Corso di Diritto ecclesiastico italiano. La Libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino 1924, p. 9). Non è questa la sede per un esame critico approfondito degli argomenti addotti dal RUFFINI a sostegno della sua tesi. Diremo soltanto che, se è vero che il Cristianesimo consentì agli uomini una visione più chiara di ciò che è il loro diritto alla « libertà di coscienza » (e quindi alla « libertà religiosa »), non è meno vero che anche gli antichi conobbero tale diritto (v. chiaramente in questo senso, per tutti, L. LUZZATTI, *La libertà di coscienza e di scienza*, Milano 1909, pp. 75-113).

(4) Cfr. J. SIMON, o. e l. cit.

(5) Sul significato della condanna a morte di Socrate, v., p. es., G. DE SANCTIS, *Storia dei Greci dalle origini alla fine del secolo V*, Firenze 1961 (VI ed.), vol. II, pp. 500-504.

popolazione appariva già largamente diffuso un atteggiamento di sostanziale indifferenza di fronte alla religione ufficiale.

b) Nella civilizzazione romana.

A Roma la religione ebbe un posto preminente nella vita privata e pubblica. Si trattava di una religione « così comprensiva e frammista di tanti errori e contraddizioni, che sarebbe stato impossibile prenderla sul serio e prestarvi fede ». D'altra parte, « offendere gli Dei, specialmente gli Dei romani, "Dii patrii indigetes", era offendere la patria e la legge, commettere un sacrilegio, un tradimento»: per cui « il rispetto verso gli Dei e la religione fu imposto da leggi crudeli, severamente eseguite dalla politica dei patrizi e dal fanatismo del popolo ». I collegi dei sacerdoti erano assai più fortemente organizzati che in Grecia, e « per conseguenza furono assai più potenti e rappresentano una posizione eminente, un'autorità temuta nello Stato » (6). **I Romani non erano intolleranti religiosamente:** essi anzi non avevano difficoltà a riconoscere e ad accettare come proprie tutte le divinità degli altri popoli. **Divennero intolleranti** nei confronti degli Ebrei, che condannavano gli Dei diversi dal loro Dio, e più ancora, quando i cristiani incominciarono a diffondere la loro fede monoteistica.

Se concause delle violente persecuzioni contro il Cristianesimo furono senza dubbio spesso « i più bassi istinti della natura umana » che operavano nei persecutori (7), causa determinante della lotta accanita condotta dalle autorità politiche romane contro la nuova religione fu la « ragion di Stato », la preoccupazione cioè di difendere con tutti i mezzi le istituzioni politiche e sociali esistenti, le quali apparivano minacciate da una dottrina, che « creava un vincolo di solidarietà fra i deboli in un mondo in cui la oligarchia era oppressiva e si sentiva in pericolo », che « dimostrava disprezzo per la grandezza convenzionale », che « non attaccava la proprietà, ma insegnava a farne senza e a disprezzarla », che creava tra i suoi adepti, appartenenti a tutte le classi sociali, un legame intimo e segreto, e quindi, per ciò solo, estremamente pericoloso, che escludeva l'adorazione delle divinità romane e in particolare il culto verso gli imperatori (8).

c) Dopo il c.d. « editto di Milano ».

L'incontro dell'imperatore Costantino con Licinio, Augusto dell'Oriente, avvenuto a Milano nel febbraio del 313, chiuse l'epo-

(6) Cfr. J. SIMON, o. cit., p. 1069 della vers. it.

(7) P. ALLARD, *Histoire des Persécutions*, citato da A. BOUCHÉ-LECLERCQ, in *L'Intolérance religieuse et la politique*, Paris 1911, p. VII.

(8) Cfr. J. SIMON, o. cit., p. 1071 della vers. it. V. anche A. BOUCHÉ-LECLERCQ, o. cit., passim.

ca delle persecuzioni contro la religione cristiana, I due Augusti lasciavano a tutti « libertà di seguire la religione preferita, abolendo ogni restrizione ed ordinando la restituzione dei beni e luoghi di culto confiscati ai cristiani » (9).

Nella società del IV secolo, la quale accettava come un fatto naturale il dispotismo degli imperatori a riguardo di tutte le questioni che in qualche modo interessavano la vita dello Stato, era però « impossibile mantenere la posizione di agnosticismo in cui l'impero si era messo di fronte ai vari culti ». Già « fin dall'anno successivo all'incontro di Milano, Costantino diede prova di voler intervenire attivamente nelle questioni religiose e largheggiò in favori verso il Cristianesimo ». Più tardi l'imperatore si inserì ripetutamente con tutto il peso della sua autorità nelle grandi dispute provocate all'interno della comunità cristiana dai movimenti ereticali donatista e ariano. Nei suoi interventi « egli si regolò sempre secondo l'interesse politico »: con tale azione « egli sperava di ottenere quello che era il suo supremo scopo, la pacificazione degli animi, la quiete pubblica, l'obbedienza generale a vantaggio dello Stato » (10).

I successori di Costantino, a incominciare dai suoi figli, - soprattutto gli imperatori d'Oriente, e con la sola eccezione di Giuliano l'Apostata -, agirono ancora più apertamente contro le eresie e per la soppressione del paganesimo. Alla fine del IV secolo gli imperatori Graziano, Valentiniano e Teodosio, con l'editto « *Cunctos populos* » del 27 febbraio 380, dichiararono esplicitamente essere la religione cristiana cattolica la religione ufficiale dello Stato (11), prendendo per la prima volta in considerazione l'eventualità dell'uso della forza per la difesa dell'« ortodossia » (12).

(9) P. BREZZI, *Breve storia del Cristianesimo*, Napoli 1954, pp. 57 s. Osserva il BREZZI: « Non è certo che sia stato emanato un vero editto in proposito (a noi restano le lettere indirizzate a governatori provinciali, conservate da Lattanzio ed Eusebio), ma l'atto rimane uno dei momenti più importanti della storia, la sutura tra l'antichità e il Medio Evo » (*ibid.*).

(10) P. BREZZI, *o. cit.*, pp. 58 s.

(11) P. BREZZI, *o. cit.*, p. 70. Per il testo dell'editto, cfr. I. B. Lo GRASSO, *Ecclesia et Status. Fontes selecti historiae iuris publici ecclesiastici*, Roma 1952, pp. 33 s. (n. 63).

(12) « *Hanc legem sequentes Christianorum catholicorum nomen iubemus amplecti, reliquos vero dementes vesanosque iudicantes haereticis dogmatis infamiam sustinere nec conciliabula eorum ecclesiarum nomen accipere, divina primum vindicta, post etiam motus nostri, quem ex caelesti arbitrio sumpserimus, ultione plectendos* » (C. THEOD. XVI, 1, 2; « Ordiniamo che coloro che seguono tale dottrina siano chiamati cristiani cattolici, e che tutti gli altri invece, che giudichiamo dementi e insensati, subiscano l'infamia dell'eresia, che le loro comunità non abbiano il nome di Chiese, e che debbano essere puniti non solo dalla vendetta divina, ma anche dal potere che la Volontà celeste ci ha accordato » [traduz. in *Chiesa e Stato attraverso i secoli*, Documenti raccolti e commentati da S. Z. EHLE e J. B. MORRAL, ediz. it. riveduta da G. SORANZO, Milano 1958, p. 32]). Fa notare A. BOUCHÉ-LECLERCQ (*o. cit.*,

d) Nel Medio Evo.

Il Medio Evo vede, con l'Impero romano-germanico, **nuove forme di intervento del potere politico in materia religiosa.**

Nel periodo che va dal VII-VIII all'XI secolo, nell'Europa occidentale erano pressoché scomparsi i pagani ed erano rarissimi gli eretici (l'eresia era sorta e si era sviluppata soprattutto nel Medio Oriente); i nuovi dominatori germanici, in origine essi stessi ariani, non erano d'altra parte propensi ad applicare norme oppressive nei confronti dei seguaci delle religioni diverse dalla cattolica romana. Solo **Carlo Magno**, peraltro in ciò ripreso severamente dal suo consigliere Alcuino (13), che seguiva con quell'atteggiamento una ormai antica tradizione di pensiero cattolica (14), pretese di imporre con la forza il Cristianesimo ai popoli germanici conquistati. Caratteristico, in tale senso, è l'editto (o « capitulare ») « De partibus Saxoniae », promulgato quasi certamente nel 785, con il quale il conquistatore imponeva l'accettazione del Cristianesimo come riconoscimento di sudditanza e decretava la pena di morte per chi avesse rifiutato il battesimo.

Dopo il 1000 in Occidente sorsero delle nuove sette eretiche (tra gli altri, i Càtari o Albigesi), le quali ben presto apparvero alle autorità politiche come pericolose per la vita della stessa società civile. Sembra che la Chiesa in un primo tempo si opponesse alla comminazione delle pene più severe, e specialmente della pena di morte, agli eretici. All'inizio del secolo XIII il sistema della repressione dell'eresia mediante il « rogo » (una pena che era stata dapprima unicamente di uso popolare in Germania contro i rei di magia o di maleficio) venne accolto ufficialmente da Federico II di Svevia nella sua legislazione per l'Italia. Alla fine del secolo XIV detto sistema risultava ormai accettato in tutte le legislazioni vigenti nei Paesi dell'Europa cattolica. In tal modo il Medio Evo, « apertosi in un ambiente di larga tolleranza », si chiudeva in un **clima di « universale e implacabile intolleranza »**: di una intolleranza la quale « era imposta allo

p. 332) che « il Codice Teodosiano nel libro XVI ci ha conservato ben 201 costituzioni imperiali destinate a estirpare il paganesimo e l'eresia, e a regolare i privilegi, le immunità e la giurisdizione speciale del clero cattolico ». V., in I. B. Lo GRASSO, o. cit., pp. 36-42 (nn. 69-87), una scelta di costituzioni riguardanti gli eretici, gli apostati, i giudei, i pagani, i sacrifici e i templi non cristiani: ai pagani, in particolare, sono comminate pene gravissime, come la pena di morte con la confisca dei beni, l'esilio, la perdita dei diritti civili, l'incapacità di ereditare e di testare.

(13) Cfr. ALCUINI, Ep. XXXVI, in MIGNÉ, P. L., C, col. 194 B.

(14) La dottrina corrente presso i Padri e i teologi antichi, secondo cui non deve considerarsi lecito il costringere con la forza i non credenti ad abbracciare la religione cristiana, appare chiaramente formulata in un canone approvato dal IV CONCILIO DI TOLEDO del 633, che dice, con particolare riferimento agli Ebrei: « *Non enim tales inviti salvandi sunt, sed volentes, ut integra sit forma iustitiae... Ergo non vi, sed liberi arbitrii facultate ut convertantur suadendi sunt, non potius impellendi* » (can. LVII, in MIGNÉ, P. L., LXXXIV, col. 379 D).

Stato e alla Chiesa dai popoli stessi, fanatici e feroci contro gli eretici » (15).

e) Dopo la Riforma protestante.

Non è esatto far risalire alla Riforma protestante l'origine del grande movimento moderno a favore della « tolleranza religiosa » da parte dell'autorità civile. È noto che « l'idea di tolleranza era ancora del tutto estranea alle concezioni dei capi della Riforma e soprattutto di Lutero » (16). Lutero non insegnò mai la libertà di coscienza, almeno intendendola nel senso in cui noi oggi la intendiamo: è stato osservato che « nelle centinaia di passi delle sue opere in cui parla della coscienza, [...] non se ne incontra uno che possa in qualche modo venire interpretato nel senso di una coscienza religiosamente autonoma », e che egli « mostra di ignorare l'esistenza di una coscienza personale, la quale possa fondare un diritto alla libertà religiosa » (17). Lutero non combatteva per la libertà personale dell'individuo, ma unicamente per la Parola di Dio rivelata; egli però identificava la propria interpretazione della parola di Dio contenuta nella Scrittura con la Parola di Dio « tout court »: « Est mihi revelatum », giunse a dire una volta a Worms. Il richiamo dei suoi avversari alla coscienza personale non era da lui accettato: per lui era inammissibile che qualcuno potesse discostarsi dal suo insegnamento senza offendere la verità. Di qui la sua appassionata presa di posizione per l'intolleranza (18). Analogo fu l'atteggiamento spirituale di Calvino (19). Fu proprio questa visione « ispirata » del fatto religioso a determinare lo spirito di intolleranza che dominò per lungo tempo, in una misura e in forme fino allora sconosciute, nelle Chiese riformate e negli Stati a maggioranza protestante (20).

Si può ritenere che la Riforma protestante abbia contribuito all'affermarsi in seno alla civiltà occidentale del principio della

(15) F. RUFFINI, *Corso di Diritto eccl. it. La libertà religiosa ecc.*, cit., p. 21.

(16) J. V. BREDT, *Neues evangelisches Kirchenrecht für Preussen*, I Bd., Berlin 1921, p. 113.

(17) JOH. KÜHN, *Toleranz und Offenbarung. Eine Untersuchung der Motive und Motivformen der Toleranz im offenbarungsgläubigen Protestantismus*, (1923, p. 121), citato da A. HARTMANN, *Toleranz und christlicher Glaube*, Frankfurt a. M. 1955, nella vers. franc. (tit. *Vraie et fausse tolérance*), Paris 1958, pp. 10 s.

(18) Cfr. A. HARTMANN, o. cit., nella vers. franc., pp. 11 s.

(19) Calvino ebbe una sua dottrina politica. Secondo tale dottrina, lo Stato doveva essere sottomesso alla Chiesa e la religione doveva essere la suprema arbitra della vita pubblica. Sul pensiero di C. sullo Stato, cfr., p. es., K. FROHLIK, *Die Reichgottesidee*, München 1922, e M. E. CHE-NEVRIÈRE, *La pensée politique de Calvin*, Genève 1937. Sull'attività politico-religiosa di C. a Ginevra, v. A. ROGET, *L'Eglise et l'État à Genève du vivant de Calvin*, Genève 1867.

(20) Cfr. JOH. KÜHN, o. cit., p. 76 (in A. HARTMANN, o. cit., nella vers. franc., p. 12).

libertà di coscienza, solo in quanto riuscì a scuotere la certezza di molte persone appartenenti ai ceti intellettuali e dirigenti di essere, nella propria confessione, in possesso di una verità assoluta ed esclusiva, e la loro persuasione che, all'interno di una comunità politica, qualsiasi opinione religiosa dissidente dovesse necessariamente venir considerata come un errore socialmente pericoloso.

Il formarsi, nei territori protestanti, delle « Chiese di Stato » (ossia di Chiese dipendenti direttamente dai sovrani locali), e, di riflesso, il rafforzarsi negli Stati cattolici del potere diretto dell'autorità politica sulla Chiesa (21), provocarono in Europa, a partire dal secolo XVI, un notevole generale inasprimento dell'intolleranza religiosa. Negli Stati della Germania l'intolleranza derivava anche dalla universale accettazione del principio di diritto pubblico « Cuius est regio, eius et religio » (in un'altra formulazione: « Ubi unus dominus, ibi sit una religio »), sancito ad Augusta nel 1555, in forza del quale il sovrano poteva imporre ai suoi sudditi l'alternativa, o di abbracciare la confessione che egli aveva adottata, o di andarsene dal territorio che gli apparteneva.

f) Le proclamazioni costituzionali negli U.S.A. (1776 - 1779).

Un tale stato di cose si protrasse praticamente fino agli ultimi decenni del secolo XVIII.

Parecchi autori, a incominciare da Baruch Spinoza nel 1670 (22) e da John Locke nel 1689 (23), fondandosi su ragioni diverse, avevano sottolineato insistentemente che uno Stato non ha il potere di dominare le coscienze in materia religiosa. Svariate considerazioni di carattere pratico avevano consigliato, in questo o in quello Stato o città, le autorità civili a emanare editti di tolleranza.

Per vedere sanciti in documenti costituzionali i diritti alla « libertà di coscienza » e alla « libertà religiosa » bisogna giungere al 1776. In quell'anno infatti tali « libertà » furono per la prima volta solennemente affermate nelle Dichiarazioni dei Diritti e nelle Costituzioni di alcuni Stati della nuova Confederazione nordamericana (24).

(21) P. HINSCHIUS, nella sua opera *Allgemeine Darstellung der verhältnisse von Staat und Kirche*, Freiburg i. Br. 1887 (cfr. la vers. it. nella *Biblioteca di Scienze politiche*, diretta da A. BRUNIALTI, vol. VIII, Torino 1892, pp. 598-609), analizza accuratamente i due fenomeni, sottolineandone la connessione.

(22) V. soprattutto il cap. XX del suo *Tractatus theologico-politicus*, edito anonimo ad Amsterdam appunto nel 1670. (L'ultima vers. it. dell'opera è stata pubblicata a Venezia nel 1945, a cura di S. CASELLATO).

(23) Facciamo riferimento in particolare alla notissima *Epistola de Tolerantia*, pubblicata in prima edizione a Gouda nel 1689. L'*Epistola* fu preceduta da altri scritti di Locke, che in qualche modo la prepararono, i primi dei quali risalgono al 1660-1662 (v. J. LOCKE, *Scritti editi e inediti sulla tolleranza*, a cura di C. A. VIANO, Torino 1961).

(24) Contrariamente a quanto era accaduto per altre « libertà civili »,

Il 1° giugno venne approvata a Williamsburgh la « Dichiarazione dei Diritti » dello Stato della Virginia, che nella sez. 16 stabiliva: « La religione, o il nostro dovere verso il Creatore, e la maniera di assolverlo, possono essere guidati solamente dalla ragione e dalla convinzione, non dalla forza o dalla violenza; quindi, tutti gli uomini hanno uguale diritto all'esercizio della religione, secondo i dettami della coscienza. È, d'altra parte, dovere mutuo di tutti praticare la tolleranza cristiana, l'amore e la carità verso gli altri » (25).

Un'affermazione analoga venne inserita nella prima parte (« Dichiarazione dei Diritti ecc. ») della Costituzione dello Stato della Pennsylvania, approvata il 28 settembre 1776, dove nell'art. 2 si diceva: « Tutti gli uomini hanno un diritto naturale e inalienabile ad adorare Dio Onnipotente in accordo ai dettami della loro stessa coscienza e ragione. Nessun uomo dovrà, o secondo diritto potrà, essere costretto ad abbracciare un qualsiasi culto religioso, o ad erigere o a sostenere un edificio di culto, o a mantenere un ministro, contro o senza la sua libera volontà o consenso. Né può un uomo, che riconosca l'esistenza di un Dio, essere secondo giustizia privato o escluso da qualsiasi diritto civile come cittadino, a causa dei suoi sentimenti religiosi o della forma particolare del suo culto. Nessun potere nello Stato può e deve essere rivestito, o arrogarsi un'autorità, la quale possa in qualche caso interferire o in qualche modo controllare il diritto di coscienza al libero esercizio di un culto religioso » (26).

Gli stessi diritti di libertà venivano proclamati, con qualche maggiore limitazione, il 14 agosto dello stesso anno, nella Dichiarazione dei Diritti dello Stato del Maryland, nel cui art. 33, tra l'altro, si stabiliva: « Nessuno deve, mediante qualunque legge, essere molestato nella sua persona o proprietà a causa dei suoi convincimenti o professione religiosa, o per la sua pratica reli-

in Inghilterra la « libertà religiosa » non fu riconosciuta se non nel 1829; prima di quell'anno tale libertà ivi non esisteva neppure come libertà di fatto. Fino al 1779 in quel Paese erano in vigore leggi così severe contro i cattolici, che il grande studioso della « common law », W. BLACKSTONE, nei suoi *Commentaries on the Laws of England* (libro IV, cap. IV; v. p. 400 del V tomo della vers. franc. sulla IV ed. di Oxford, pubblicata a Bruxelles negli anni 1774-1776), ebbe a osservare che, se esse fossero state applicate esattamente e con tutto il loro rigore, « sarebbe stato difficile giustificarle ». Fu soltanto il 24 giugno 1829 che Giorgio IV adottò un « atto di emancipazione dei cattolici », il quale significò effettiva libertà di culto per i fedeli della Chiesa di Roma. Sulla « libertà religiosa » in Inghilterra, v., p. es., E. FISCHER, *Die Verfassung England*, Berlin 1862, nella vers. franc. (Parigi 1864), t. I, pp. 118-140, dove si parla anche delle limitazioni di tale libertà riguardanti gli ebrei e gli stessi protestanti « dissidenti ».

(25) Abbiamo tradotto dal testo originale inglese, che si trova nell'edizione ufficiale di tutte le Costituzioni statunitensi, dal titolo *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and Other Organic Laws of the United States*, curata da PERLEY POORE, (II ed., Washington 1878, 2 voll.).

(26) V. la nota precedente.

giosa; a meno che, sotto il pretesto di religione, qualcuno disturbi il buon ordine, la pace o la sicurezza dello Stato, o trasgredisca le leggi morali, o insulti altri nei loro diritti naturali, civili o religiosi » (27).

La « libertà di coscienza » e la « libertà religiosa » furono finalmente affermate, nel 1791, anche dalla **Costituzione federale degli U.S.A.**, nel primo inciso del primo dei dieci « Emendamenti » (Amendments) che formano il « Bill of Rights » di tale Costituzione: inciso che dice: « Il Congresso non potrà fare alcuna legge per lo stabilimento di una religione, o per proibire il libero esercizio » (28).

Sul significato e sulla portata della proposizione: « *Il Congresso non potrà fare alcuna legge per lo stabilimento di una religione* », verranno in seguito affacciate, nella dottrina, ma soprattutto nella giurisprudenza della Corte Suprema statunitense, due tesi. Secondo una di queste tesi, la norma proibisce che si faccia un trattamento « preferenziale » ad un qualsiasi credo religioso o setta da parte dello Stato federale: la religione, essendo necessaria al buon governo e alla felicità del genere umano, non dovrebbe però venir esclusa dalle legittime preoccupazioni dello Stato e dalla protezione del Congresso (29).

Secondo l'altra tesi, avanzata per la prima volta dal Jefferson in una lettera del 1802, scopo del I Emendamento nella proposizione considerata è quello di innalzare « un muro di separazione fra Chiesa e Stato ». Nella motivazione di una sentenza della Corte Suprema del 1947 si legge: « La clausola del I Emendamento che si riferisce allo "stabilimento della religione", significa almeno questo, che: "Né uno Stato membro né il Governo Federale possono istituire una chiesa. Essi non possono adottare leggi che appoggino una religione, che appoggino tutte le religioni, o che accordino preferenza a una religione sopra le altre. Essi non possono neppure forzare o influenzare una persona ad andare o ad astenersi dall'andare in chiesa contro la sua volontà, o forzare

(27) Cfr. nota 25.

(28) L'Emendamento così prosegue: « o per limitare la libertà di parola o di stampa, o il diritto che ha il popolo di riunirsi in forma pacifica e di inoltrare petizioni al Governo per la riparazione dei torti subiti ».

In relazione al I Emendamento della Costituzione degli U.S.A., va notato come la giurisprudenza della Corte Suprema americana stabilirà chiaramente che la « libertà religiosa » deve intendersi protetta, contro le possibili violazioni da parte dei singoli Stati confederati, allo stesso modo delle altre libertà che sono garantite dall'Emendamento XIV, approvato nel 1868; Emendamento, che nel secondo comma della sua I sezione recita: « Nessuno Stato potrà fare o applicare coattivamente alcuna legge che diminuisca i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti; e nessuno Stato potrà, senza legale processo nella dovuta forma, privare qualsiasi persona della vita, della libertà o della proprietà; né potrà rifiutare ad alcuno nei limiti della sua giurisdizione l'eguale protezione delle leggi ». In questo senso, v. *The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation. Annotations of Cases decided by the Supreme Court of the U.S. to June 30, 1952*, prep. by the Legislative Reference Service, Library of Congress, Ed. S. CORWIN Editor, Washington 1953, p. 757.

(29) Cfr. *The Constitution of the United States of America. Etc.*, Ed. S. CORWIN Editor, cit., pp. 758 s.

detta persona a professare credenza o non credenza in una religione. Nessuna persona può essere punita perché stima o professa credenze o non credenze religiose, perché partecipa o non partecipa ai servizi religiosi. Nessuna imposta, per qualsiasi ammontare, grande o piccola, può essere autorizzata al fine di sostenere attività o istituzioni religiose, quali che siano le loro denominazioni, o quale che sia il metodo da esse adottato per l'insegnamento o per la pratica religiosa. Né uno Stato membro né il Governo Federale possono, in modo aperto o segreto, partecipare alle attività di qualsiasi organizzazione o gruppo religioso, e viceversa" » (30).

La proposizione « o per proibirne il libero esercizio », secondo l'interpretazione che ne sarà data dalla Corte Suprema, da una parte, voleva impedire che si imponesse per legge l'accettazione di qualsiasi credo religioso o la professione del culto. L'espressione « il libero esercizio » non doveva intendersi come comprendente atti che fossero « in violazione dei doveri sociali o che turbassero l'ordine pubblico » (31).

g) Le due « libertà » nella Francia della Rivoluzione.

Anche la Rivoluzione francese proclamò nelle sue « Dichiarazioni dei Diritti » e nelle sue Costituzioni la « libertà di coscienza » e la « libertà religiosa ».

Nell'art. 10 della « Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino », adottata dall'Assemblea Nazionale Costituente il 26 agosto 1789, promulgata il 3 novembre dello stesso anno e premissa alla Costituzione approvata il 3 settembre 1791, venne stabilito: « Nessuno deve essere molestato per le sue opinioni, anche religiose, purché la loro manifestazione non turbi l'ordine

(30) Cfr. *ibidem*, pp. 759-762. È facile vedere, quando si accetti la seconda tesi interpretativa, in quale senso debba risolversi il problema se il I Emendamento garantisca o meno ai cittadini americani anche la libertà di essere atei. È sempre stato considerato parte essenziale della tradizione politica e culturale della Nazione americana il pubblico riconoscimento dell'esistenza di Dio e della dipendenza della Nazione stessa dalla divina Provvidenza [sul fatto della sostanziale religiosità delle strutture politiche della Nazione americana, e sul fatto che tale religiosità « non è il risultato di una esterna imposizione giuridica, ma l'eco di una coscienza sociale e culturale, sinceramente condivisa dalla grande maggioranza del popolo », v., p. es., A. MACCHI, *Separazione tra Chiesa e Stato in America*, in *Aggiornamenti Sociali*, (novembre) 1958, pp. 621-626 (rubr. 931)]. Si deve tuttavia ritenere che la garanzia della « libertà religiosa » nel sistema costituzionale degli U.S.A. non può intendersi se non nel senso di un assoluto rispetto della libertà di opinione e della libertà di propaganda delle proprie opinioni anche in materia religiosa. Più difficilmente invece sembra si possa ammettere, benché ciò sia stato affermato in una recente sentenza della Corte Suprema (ci riferiamo alla Sentenza pronunciata dalla Corte Suprema il 17 giugno 1963, estensore il Giudice Tom C. Clark, secondo la quale nessuno Stato o località può imporre la recita della « Lord's Prayer » o la lettura di versetti della Bibbia in una scuola pubblica), che la neutralità dello Stato di fronte alle diverse confessioni religiose, voluta dal I Emendamento, debba intendersi anche come assoluta indifferenza dello Stato di fronte al problema religioso in genere.

(31) Cfr. *The Constitution of the U.S.A. Etc.*, Ed. S. CORWIN Editor, cit., p. 764.

pubblico stabilito dalla legge» (32). Nel titolo primo (« Disposizioni fondamentali garantite dalla Costituzione ») della stessa Carta costituzionale del 1791 tra l'altro si affermò: « La Costituzione garantisce, similmente, come diritti naturali e civili: [...] La libertà ad ogni uomo di parlare, scrivere, stampare e pubblicare i suoi pensieri, senza che gli scritti possano essere sottoposti ad alcuna censura o ispezione prima della loro pubblicazione, e di esercitare il culto religioso al quale aderisce. [...] ».

Con tali disposizioni era garantita in via di principio la libertà di pensiero e quella di esprimere anche pubblicamente il proprio pensiero in materia religiosa; non era però interamente assicurata la libertà di agire, e soprattutto la libertà di agire in società con altri, sul piano religioso. Quest'ultima libertà venne subito negata in particolare alla Chiesa cattolica (è del 12 luglio 1790 la « Costituzione civile del Clero » approvata dai Costituenti, ed è del 27 novembre successivo il decreto sul giuramento di fedeltà degli ecclesiastici: si trattava di leggi che venivano in pratica a creare una nuova « Chiesa di Stato ») (33).

L'Atto costituzionale presentato al Popolo Francese dalla Convenzione nazionale del 24 giugno 1793 rinnovò l'affermazione della libertà di culto (art. 7 della « Dichiarazione dei Diritti » e art. 122 dell'Atto costituzionale vero e proprio). La Costituzione della Repubblica Francese del 2 agosto 1795 nell'art. 354 dichiarò: « Nessuno può essere impedito di esercitare, conformandosi alle leggi, il culto che ha scelto. Nessuno può essere forzato a contribuire alle spese di un culto. La Repubblica non ne mantiene alcuno ».

Frattanto, tra il 1793 e il 1794, venivano successivamente dichiarati obbligatori per i cittadini francesi, prima il razionalismo deista con la Dea Ragione, poi la lotta contro i culti, e infine il culto dell'Ente Supremo e della Natura. Migliaia di persone pagarono con la vita la fedeltà alla loro religione (34).

h) Le due « libertà » nei documenti costituzionali dell'Ottocento.

Dopo la Rivoluzione francese, e soprattutto dopo il 1848, i principi della « libertà di coscienza » e della « libertà religiosa » vennero inseriti, con questa o quella limitazione, nelle Costituzioni di tutti i Paesi civili.

(32) Abbiamo tradotto quest'articolo, e gli altri che citeremo dalle « Dichiarazioni dei Diritti » e dalle Costituzioni francesi, dal testo pubblicato in *Collection des Constitutions, Chartes et Lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Ameriques*, par MM. P.-A. DUBAU, J.-B. DUVERGIER et J. GUADET, Paris-Rouen 1823, t. I.er, pp. 96 ss.

(33) Su questi fatti v., p. es., A. MATHIEZ, *La Révolution française*, trad. it. in A. MATHIEZ - G. LEFEBVRE, *La Rivoluzione francese*, Torino 1960, vol. I, pp. 140 ss.

(34) V., per tutti, H. TAINÉ, *Les origines de la France contemporaine*, Paris 1876-93, nella trad. it.: *La Rivoluzione. III - Il governo rivoluzionario*, Milano 1912, pp. 562 ss.

In alcuni documenti costituzionali si preferì parlare di « tolleranza » oppure di libertà dalla coercizione religiosa, piuttosto che di « libertà religiosa ». Nello Statuto albertino del 1848, che diede allo Stato italiano un carattere confessionista, all'art. 1 si disse: « La religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi ». Espressioni analoghe vennero usate nelle Costituzioni di quasi tutti quegli Stati nei quali la stragrande maggioranza della popolazione apparteneva a una sola confessione religiosa (si vedano in particolare: la Costituzione del Regno di Norvegia del 1814, ancora oggi in vigore, agli artt. 2, 4, 16 e 100; quella del Portogallo del 1826, in vigore durante tutto l'Ottocento, all'art. 6; quella del Regno di Danimarca del 1849, agli artt. 3 e 75-79 [73-77 del testo attualmente in vigore]; quella del Regno di Grecia del 1864, all'art. 1; quella per la Monarchia spagnola del 1876, all'art. 11) (35).

In altre Costituzioni (ci riferiamo specialmente a quelle degli Stati che formavano l'Impero germanico e alla Costituzione dell'Impero d'Austria) furono invece usate esplicitamente le espressioni « libertà di coscienza », « libertà religiosa », « libertà di fede », « libertà di culto », « libertà dei culti » (36).

Nonostante le solenni proclamazioni costituzionali delle « libertà » di coscienza e di culto, parecchie furono in vari Stati, soprattutto durante la seconda metà del secolo XIX, le leggi e le disposizioni gravemente lesive di tali libertà (37). Tali leggi e disposizioni vennero di volta in volta giustificate, dalle autorità politiche, o con il pretesto della necessità di difendere il principio della cosiddetta « laicità » della vita pubblica, oppure con quello della necessità di reprimere presunti abusi della Chiesa.

II. - LE LIBERTÀ CIVILI « DI COSCIENZA » E « RELIGIOSA » NEGLI ORDINAMENTI COSTITUZIONALI DEGLI STATI DEMOCRATICI, OGGI

a) L'universale riconoscimento del diritto di libertà in materia religiosa.

Oggi le Costituzioni di tutti gli Stati democratici, anche quelle degli Stati di più recente formazione (38), e persino le

(35) V. *Testi delle principali Costituzioni moderne*, in *Biblioteca di Scienze politiche e amministrative*, diretta da A. BRUNIALTI, serie II, vol. II, Torino 1894, pp. 571 ss.

(36) V. *ibidem*.

(37) Si pensi, come a un esempio particolarmente indicativo, ai numerosissimi provvedimenti legislativi rivolti dalla III Repubblica contro la Chiesa cattolica in Francia tra il 1880 e il 1915. Per un elenco ragionato, abbastanza completo, di tali provvedimenti, v. B. EMONET, in *Dictionnaire Apologétique de la Foi Catholique*, (diretto da A. D'ALÈS), t. II, Paris 1911, alla voce « Laïcisme », coll. 1786-1795.

(38) Delle Costituzioni dei nuovi Stati africani dice M. STRAMACCI:

Costituzioni degli Stati che s'ispirano all'ideologia marxista-leninista (39) contengono almeno qualche disposizione intesa a garantire la libertà in materia religiosa. Il principio che riconosce detta libertà alla persona umana è ormai presente al sentimento giuridico e morale di grande parte dell'umanità: ciò appare particolarmente da quell'importante documento, nel nostro senso così significativo, che è la « Dichiarazione universale dei Diritti dell'uomo », approvata alla quasi unanimità dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 (40), dove all'art. 18 è detto: « Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di

« Tutte indistintamente le Costituzioni africane riconoscono a tutti il diritto alla libertà di coscienza e a professare liberamente la propria religione, esercitarne il culto e impartirne l'insegnamento, salvo limitazioni che possano essere stabilite per legge e al solo fine della protezione del buon costume, dell'igiene e dell'ordine pubblico » (*Le Costituzioni degli Stati africani*, Milano 1963, p. 30).

(39) L'art. 124 della Costituzione dell'U.R.S.S. del 1936 dice: « Allo scopo di assicurare ai cittadini la libertà di coscienza, la Chiesa nell'U.R.S.S. è separata dallo Stato e la scuola dalla Chiesa. La libertà di praticare i culti religiosi e la libertà di propaganda antireligiosa sono riconosciute a tutti i cittadini ». [Per una interpretazione di questo articolo (che si trova inserito nel cap. X del testo costituzionale, il quale tratta dei « Diritti e doveri fondamentali dei cittadini ») nel quadro del sistema giuridico sovietico e alla luce delle concezioni marxiste-leniniste in materia religiosa, v. A. Y. VYSHINSKY, *The Law of the Soviet State*, New York 1961 (IV printing), pp. 605-610. Il VYSHINSKY afferma che l'art. 124 riproduce esattamente sul piano giuridico la realtà esistente nell'U.R.S.S. per ciò che concerne la « libertà di coscienza »: quella realtà che STALIN, nel vol. *Questioni del leninismo* (X ed. russa, p. 192), aveva così descritta: « La legislazione del Paese è tale per cui ogni cittadino ha il diritto di professare la religione che preferisce; questo è un affare che riguarda la sua propria coscienza. Questa è la vera ragione, per la quale noi abbiamo effettuato la separazione della chiesa dallo stato. Nell'effettuare questa separazione, dopo la nostra proclamazione della libertà di fede, noi abbiamo tuttavia allo stesso tempo riservato a ciascun cittadino il diritto di lottare con la persuasione, la propaganda e l'agitazione contro questa o quella religione o contro qualsiasi religione »]. Formule similari si trovano in tutte le nuove Carte costituzionali dei singoli Stati dell'Unione Sovietica. Sostanzialmente nello stesso senso sono anche le disposizioni riguardanti la libertà religiosa esistenti nelle Costituzioni degli Stati che si autodefiniscono « di democrazia progressiva (o popolare) »: in esse non si parla però della « libertà di propaganda antireligiosa » (v. i testi delle Costituzioni delle Repubbliche dell'Albania, della Bulgaria, della Cecoslovacchia, della Germania orientale, della Polonia, e dell'Ungheria, in B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le Costituzioni europee*, Milano 1954).

Dicendo che persino nelle Carte costituzionali dei Paesi « di democrazia progressiva » si trovano esplicite affermazioni della « libertà religiosa », non si vuole ovviamente asserire che in detti Paesi esista una libertà religiosa effettiva, del tipo di quella che oggi esiste nei Paesi « di democrazia classica ». In Stati, che sono ancora di fatto « totalitari » nelle loro strutture costituzionali, non basta che un « diritto » o una « libertà » siano affermati nelle Carte fondamentali, perché essi vengano realmente rispettati dai pubblici poteri.

(40) Sul valore dell'importante documento, v., per alcune utili precisazioni, C. GIACHETTI, *La « Dichiarazione universale dei Diritti dell'uomo »*. *Esperienze di un decennio*, in *Aggiornamenti Sociali*, (maggio) 1959, pp. 295-297 [rubr. 81]

coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti ».

Il principio viene tuttora **inteso in modo diverso nei diversi Paesi**, a seconda degli orientamenti ideologici dominanti. Gli si dà talvolta il significato di affermazione della libertà della persona e della comunità civile di fronte alle Chiese, talvolta quello di affermazione della libertà dei cittadini (e delle Chiese che li raggruppano) in materia religiosa, di fronte allo Stato, talvolta ancora quello di affermazione della piena neutralità dello Stato in campo religioso, talvolta infine quello di affermazione dell'assoluta indifferenza che l'istituzione statuale deve avere in materia di religione.

b) « Libertà in materia religiosa » e « libertà di manifestazione del pensiero » nei documenti costituzionali.

Non di rado nei testi costituzionali l'affermazione dei diritti di libertà in materia religiosa appare collegata con quella del diritto alla libera manifestazione del pensiero, cioè con l'affermazione del diritto, che spetta a ciascun uomo, di aderire integralmente alle opinioni che preferisce, e, in via di principio, di far conoscere agli altri e di propagandare, con la parola, con lo scritto o con altri mezzi di diffusione, le opinioni che ha fatte proprie. Ciò si spiega con il fatto che la libertà in materia religiosa è anche libertà di manifestare il proprio pensiero in materia religiosa.

Nelle « Dichiarazioni dei Diritti » e nelle Costituzioni, però, **le due libertà sogliono venire affermate distintamente**. E in realtà l'oggetto della libertà in materia religiosa, considerata nel suo insieme, appare sostanzialmente diverso da quello della libertà di pensiero. Mentre quest'ultima si riferisce esclusivamente alle attività intellettuali e scientifiche della persona umana, la libertà in materia religiosa riguarda tutte le attività della persona, sia quelle speculative sia quelle pratiche, che, in un modo o in un altro, sono in rapporto con preoccupazioni di carattere religioso.

c) Natura giuridica dei « diritti di libertà » (rinvii).

All'inizio di queste note abbiamo fatto nostra la tesi, oggi largamente condivisa nella dottrina, secondo cui il « **diritto di libertà** » è un diritto essenzialmente unico (41). Anche a nostro avviso, - giova ripeterlo -, i diversi « diritti di libertà », che conosciamo, non sono che modi diversi di configurarsi di tale diritto

(41) Sulla concezione unitaria della libertà in rapporto con la determinazione del concetto di « libertà religiosa », v. alcune acute osservazioni di P. FEDELE, in *La libertà religiosa*, Milano 1963, pp. 9-13.

«unico» negli ordinamenti giuridici esistenti. Vogliamo qui sottolineare che il tentativo che stiamo compiendo, di determinare con qualche esattezza il contenuto specifico del diritto di libertà in materia religiosa, che vediamo riconosciuto nei moderni documenti costituzionali, deve venire inteso nel senso di uno sforzo volto a precisare sotto quale profilo il «diritto di libertà», di cui si è detto, venga in concreto a configurarsi come diritto di libertà in materia religiosa.

Nella presente trattazione siamo partiti anche dal presupposto che le «libertà civili», allo stesso modo che gli altri «diritti dell'uomo» riconosciuti nei documenti costituzionali, siano da considerarsi come «**diritti soggettivi pubblici**», cioè come diritti soggettivi che spettano all'uomo singolo e ai raggruppamenti sociali nei quali si svolge la sua personalità, nei confronti dello Stato, e che pertanto producono nello Stato stesso (e nei suoi organi) dei doveri corrispondenti (42).

In tema di diritto o diritti di libertà, va ancora osservato che in via di principio «ogni categoria di diritti subiettivi è diritto di libertà (salvo i limiti che ad essa si impongono quando i diritti stessi rivestano carattere funzionale)»; ma che, d'altra parte, «mentre per alcuni [di tali diritti] la libertà forma solo il presupposto per il loro esercizio, viceversa per quelli che specificamente prendono nome dalla libertà questa esaurisce l'intero contenuto del diritto, il quale si risolve perciò (quando naturalmente si prescinda dai vincoli che possono derivare dall'uso che si fa dei poteri corrispondenti) nella pretesa di escludere altri, siano privati e sia la pubblica autorità, dall'intervenire nella sfera lasciata alla disponibilità dei loro titolari» (43).

d) Le espressioni «libertà di coscienza» e «libertà religiosa» nei riconoscimenti costituzionali.

Fin qui, nel nostro lavoro, a incominciare dal titolo, abbiamo costantemente nominato insieme «libertà di coscienza» e «libertà religiosa», distinguendo però nel contempo l'una libertà dall'altra. Ora diremo che in concreto le espressioni «libertà di coscienza» e «libertà religiosa», usate in molti documenti costituzionali, possono in ultima analisi venire a significare la stessa cosa.

Nel linguaggio comune si chiama «libertà di coscienza» la libertà di seguire, nella condotta esterna, i dettami della propria

(42) Abbiamo quindi escluso che si tratti di puri «diritti riflessi», cioè di diritti apparenti, che negli individui rappresenterebbero unicamente la conseguenza del fatto che lo Stato con le sue norme pone dei limiti alla propria potestà nei confronti degli individui stessi. Per alcune brevi messe a punto a riguardo della teoria dei «diritti riflessi», v. il nostro studio *La libertà di stampa ecc., cit.* (nella nota 1), pp. 643 s. (pp. 5 s. dell'estr.), nota 8.

(43) C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova 1962 (VI ed.), p. 848.

coscienza, o, se si vuole, la libertà di agire esternamente in conformità con le proprie interne convinzioni in materia di onestà o di disonestà delle diverse azioni. Nel diritto la « libertà di coscienza » viene per lo più presa in considerazione solo in quanto appare, in un modo o in un altro, collegata con il fatto religioso: le convinzioni riguardo all'onestà o disonestà morale delle azioni vengono cioè ordinariamente intese, o come convinzioni che derivano da considerazioni religiose, o come convinzioni che derivano da una voluta esclusione dei valori religiosi da ciò che l'uomo è e deve essere. La « libertà di coscienza » viene a essere così, soprattutto nel linguaggio del diritto costituzionale, la libertà di agire, nella condotta esterna, individualmente e socialmente, secondo le proprie convinzioni in materia religiosa.

La « libertà religiosa », intesa come « diritto civile », nel linguaggio comune come nel linguaggio giuridico, è la libertà di credere, di manifestare con la parola, con lo scritto e con altri mezzi, di propagandare, di professare nella condotta esterna, individualmente e socialmente, le proprie idee in materia di religione. La « libertà religiosa » viene a essere, in questa maniera, essa pure la libertà di seguire nella condotta esterna le proprie convinzioni in materia religiosa.

e) Tentativo di precisazione dei concetti giuridici di « libertà religiosa, in senso lato », « libertà di coscienza » e « libertà religiosa, in senso stretto ».

Ciò stabilito, possiamo tentare di precisare il significato delle espressioni usate nei documenti costituzionali per designare sotto i suoi diversi aspetti il diritto alla libertà religiosa.

Si usa spesso l'espressione « libertà religiosa », intendendola in senso lato, volendo cioè con essa indicare una generale libertà in materia religiosa. In questa accezione, « libertà religiosa » può significare il diritto, che spetta al cittadino, di escludere dalla sfera della sua libera attività qualsiasi interferenza, da parte dello Stato o degli altri « concives », la quale si richiami, come a sua giustificazione, a motivi di carattere religioso.

L'espressione « libertà di coscienza » può indicare, come abbiamo detto, la libertà, che spetta al cittadino, di agire, nella propria condotta esterna, individualmente e socialmente, in conformità con le sue convinzioni in materia etico-religiosa.

« Libertà di religione » (o « libertà religiosa », in senso stretto) è una espressione che può significare insieme, sia la libertà di aderire esternamente a questa o a quella credenza religiosa, e di mutare in qualsiasi momento la propria credenza, senza alcuna limitazione o imposizione da parte dello Stato o di terzi (« libertà di fede »), sia la libertà di propagandare la credenza a cui si è aderito (« libertà di propaganda religiosa »), sia la libertà di compiere, in privato in pubblico, quegli atti di culto che sono imposti dalla propria fede (« libertà di culto »), sia an-

cora la libertà di creare associazioni o di vivere in associazioni che abbiano finalità religiose («libertà di associazione religiosa»), sia finalmente la libertà per le diverse «confessioni religiose», nelle quali si esprime la naturale tendenza dell'uomo a esercitare il culto in società coi suoi simili (44), di organizzarsi e di operare in ordine al conseguimento dei loro fini («libertà dei culti»).

In quella che abbiamo chiamata «libertà religiosa, in senso lato» crediamo debba intendersi compresa anche la libertà di essere atei o di svolgere propaganda atea (45).

(44) È ovvia la constatazione sociologica che l'uomo può esplicare compiutamente la naturale tendenza al proprio perfezionamento e tutte le sue svariate attitudini, soltanto se è inserito nelle diverse «formazioni sociali» che esistono in seno alla famiglia umana. Alcune di tali «formazioni», anche se nel fatto della loro costituzione dipendono, almeno in certi casi, da una libera decisione dei loro membri, nella loro essenza rivestono il carattere della necessità, in quanto soddisfano a profonde esigenze della natura umana. Altre «formazioni» invece sono create liberamente dagli uomini, i quali si servono di esse per raggiungere determinati fini particolari. Nelle «formazioni sociali necessarie (o naturali)» l'uomo esprime una grande parte della propria personalità; per cui si può ritenere: 1°) che esse, come l'uomo, e i loro stessi diritti (i quali sono, in ultima analisi, «diritti dell'uomo») preesistono a ogni ordinamento positivo statale; 2°) che i loro diritti (quelli di cui esse sono titolari, in quanto persone giuridiche, e quelli di cui sono titolari i loro membri, in quanto tali) devono considerarsi compresi nel sistema dei diritti fondamentali dell'uomo, insieme con i c.d. «diritti individuali». Le «confessioni religiose», cioè le «società» di cittadini aventi finalità di culto e che si presentano come ordinamenti autonomi, in molti degli ordinamenti giuridici statuali esistenti sono riconosciute come «formazioni sociali necessarie» del tipo descritto. In questo senso la «libertà di religione» viene anche, di norma, a significare libertà per dette «confessioni» di esistere, di organizzarsi e di operare in ordine al conseguimento dei loro fini.

(45) Per quanto riguarda il rapporto fra ateismo e libertà religiosa, è stato affermato che l'ateismo è estraneo alla libertà religiosa, che fra l'atteggiamento religioso e l'atteggiamento atelastico esiste un contrasto essenziale e che pertanto l'ateismo può essere introdotto soltanto con frode nel mondo giuridico sotto l'insegna della libertà religiosa; si è concluso: «La libertà religiosa può essere invocata in proposito solo contro il fenomeno atelastico; perché è proprio la libertà religiosa dei soggetti religiosi quella che impedisce, esclude e vieta una libertà religiosa dei soggetti antireligiosi» (cfr. A. ORIGONE, *La libertà religiosa e l'ateismo*, in *Studi di Diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano 1952, pp. 416-455). L'opinione da noi espressa nel testo diverge da quella del chiaro A. che abbiamo citato. Noi abbiamo distinto tra «libertà religiosa in senso lato» e «libertà religiosa in senso stretto» (o «libertà di religione»); diremo tra poco che la «libertà religiosa» che oggi suole venir riconosciuta, con l'una o con l'altra formula, nei testi costituzionali vigenti nei Paesi «di democrazia classica», è, salvo indicazioni in contrario, innanzi tutto quella intesa in senso lato (a questa conclusione giungiamo, considerando il significato del diritto alla libertà religiosa nel quadro del sistema dei diritti di libertà costituzionalmente riconosciuti nelle democrazie di tipo tradizionale: non va infatti dimenticato che, insieme con il diritto alla libertà religiosa, nelle Carte costituzionali vigenti nei Paesi «di democrazia classica» sogliono venir proclamati anche un diritto alla «libera manifestazione del pensiero», un diritto dei cittadini all'eguaglianza di fronte alla legge «senza

È ovvio che il significato preciso delle singole espressioni usate nei diversi ordinamenti (46) va in concreto determinato nel quadro degli ordinamenti stessi, con l'avvertenza che « i documenti costituzionali vanno letti e interpretati con criterio storico » (47). Sembra lecito, tuttavia, ritenere che negli ordinamenti costituzionali vigenti nei Paesi di democrazia classica l'affermazione generica del diritto alla libertà religiosa o di quello alle libertà di coscienza e di culto debba intendersi come affermazione, sia del diritto alla « libertà religiosa, in senso lato », sia del diritto alla « libertà di coscienza », sia del diritto alla « libertà religiosa, in senso stretto » (48).

f) La « ratio » del riconoscimento della libertà in materia religiosa nei moderni documenti costituzionali.

La « libertà religiosa », considerata sotto tutti i suoi aspetti, è una esigenza naturale e quindi un diritto fondamentale della persona umana. Anche chi, come il cattolico, non ammette che, soprattutto nelle materie morali e religiose, si possano configurare verità obiettive l'una diversa dall'altra o addirittura l'una in contrasto con l'altra, deve accettare il fatto che anche circa dette materie possono darsi in concreto, nei singoli individui, diverse « verità » soggettive, le quali in ogni caso esigono di essere rispettate nelle persone che ne sono portatrici.

Nessuna autorità sociale ha il potere di impedire a una persona di abbracciare liberamente la sua « verità » in materia religiosa, o di praticarne liberamente gli insegnamenti. Il bene co-

distinzioni di religione », un diritto alla « libertà di riunione » e un diritto alla « libertà di associazione »). Se è vero che la « libertà religiosa » oggi riconosciuta nelle Carte costituzionali democratiche è innanzi tutto quella intesa in senso lato, e che tale libertà quindi comprende anche la libertà per i cittadini di aderire alle concezioni ateistiche, di propagandarle (s'intende, senza vilipendere le credenze altrui) ed eventualmente di formare associazioni ateistiche, non per ciò si può ritenere che tutte le norme costituzionali che sanciscono la « libertà religiosa », possano senz'altro applicarsi a coloro che professano l'ateismo (in particolare, nulla sembra autorizzare, nei Paesi « di democrazia classica », le società ateistiche a rivendicare per sé gli stessi diritti che le Carte costituzionali riconoscono alle « confessioni religiose »).

(46) V. un elenco abbastanza completo di tali espressioni, in P. FEDELE, *La libertà religiosa*, cit., pp. 35 s.

(47) A. C. JEMOLO, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19 e 21 della Costituzione*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1952, I, p. 406.

(48) In questo nostro studio, oltre le opere fin qui citate, abbiamo avuto presenti: M. SEARLE BATES, *La libertà religiosa*, Torre Pellice 1949; S. LENER, *Religione di Stato e principio democratico nella Costituzione italiana*, in *La Civiltà Cattolica*, 1951, III, pp. 394-405, 610-622, e IV, pp. 505-516; Id., *Equivoci e pregiudizi sull'uguaglianza in materia di religione*, in *La Civiltà Cattolica*, 1952, I, pp. 402-416, 611-622, e III, pp. 467-479; G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Milano 1957; A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milano 1959; A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Milano 1961.

mune, considerato nella totalità dei suoi aspetti, oggi soprattutto, esige che tale libertà sia pienamente riconosciuta e garantita, anche perché con ciò i cittadini, sentendosi rispettati in quello che hanno di più intimo e di più prezioso, più volentieri accettano di inserirsi attivamente nella vita del corpo sociale. Gli ordinamenti costituzionali democratici sogliono stabilire come **unici limiti** al diritto alla libertà religiosa: 1) la necessità che l'attività di culto non dia luogo a riti contrari al « buon costume »; 2) la necessità che l'esercizio pubblico della religione non sia in contrasto né con l'ordine pubblico né con altri diritti costituzionalmente riconosciuti ai cittadini.

Al presente, i Paesi di democrazia tradizionale, almeno nei loro documenti costituzionali, mostrano di voler essere sinceramente rispettosi di tutti i valori della « democrazia ». Ciò significa, tra l'altro, che essi, pur nella diversità delle formule usate dai rispettivi legislatori costituenti, intendono certamente riconoscere e garantire, nella misura più piena possibile, tutti quei diritti fondamentali dei cittadini, senza dei quali sarebbe da ritenersi compromessa la stessa realtà di un governo autenticamente « popolare »: primi fra tutti i « diritti di eguaglianza e di libertà ».

g) La « libertà dei culti » e la presenza della Chiesa cattolica nello Stato.

Abbiamo visto come il riconoscimento del diritto dei cittadini alla « libertà religiosa » comporti anche la piena libertà per le diverse « confessioni religiose », formate dai cittadini stessi, di organizzarsi e di operare in ordine al conseguimento dei loro fini specifici.

È noto che la **Chiesa cattolica** storicamente si è presentata e ancora oggi si presenta, non come una confessione religiosa qualsiasi, bensì come una comunità religiosa, che è retta da un ordinamento giuridico originario, e che, nel suo ordine (l'ordine spirituale), è indipendente e sovrana (49). Essa, per di più, si considera in possesso della Verità rivelata da Dio, e pertanto ritiene di dovere, in via di principio, rivendicare a se stessa, pur nel pieno rispetto della dignità e dei diritti delle altre confessioni, una posizione di preminenza (50).

Quale può essere il sistema giuridico che deve regolare i rapporti tra uno Stato il quale voglia democraticamente riconoscere e garantire una **piena libertà a tutte le diverse confes-**

(49) Sul « fatto » della giuridicità, dell'originarietà e dell'indipendenza dell'ordinamento della Chiesa, v., per es., A. C. JEMOLO, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, Milano 1959 (III ed.), pp. 30 ss.

(50) V. quanto, all'inizio della nostra trattazione (nella nota contrassegnata con un asterisco), abbiamo detto di ciò che la Chiesa è per il credente.

sioni religiose esistenti nel suo ambito, e queste stesse confessioni, nell'ipotesi che tra esse sia presente anche la Chiesa cattolica?

Non vogliamo entrare nel merito di un problema, che sul piano teorico è già stato autorevolmente trattato da molti studiosi, e per il quale, sempre sul piano teorico, sono state prospettate svariate possibilità di soluzione (51). In questa sede non è neppure possibile esaminare i diversi sistemi che sono stati in concreto adottati in quei Paesi nei quali il problema si è presentato.

Riteniamo opportuno limitarci a richiamare l'attenzione su alcune considerazioni pratiche che oggi, a nostro avviso, dovrebbero venir tenute presenti, quando si discute su questa materia, specialmente nel mondo cattolico.

Innanzitutto ci sembra opportuno sottolineare che la libertà delle confessioni religiose non è, in ultima analisi, se non la libertà delle persone che ne sono membri.

Va, d'altra parte, a nostro parere tenuto presente che in una realtà sociale quale è quella contemporanea, in cui per molteplici ragioni le singole persone, per lo meno quelle che hanno raggiunto un certo grado di istruzione, aderiscono di fatto ad orientamenti spirituali spesso profondamente differenti l'uno dall'altro, e non sono affatto in grado di comprendere tutto ciò che è imposizione o divieto o costrizione sul piano ideologico, accordare la libertà a delle confessioni organizzate non è già un accordare libertà all'«errore», bensì, se mai, un riconoscere agli «erranti» la libertà di errare in buona fede (52).

(51) Per una esposizione sintetica del pensiero della Chiesa in materia di rapporti tra Stato, Chiesa cattolica e confessioni religiose diverse dalla cattolica, v. A. MESSINEO, *Tolleranza religiosa da parte dello Stato*, in *Enciclopedia Cattolica*, vol. XII, Città del Vaticano 1954, alla voce «Tolleranza», coll. 204-207. Per alcuni suggerimenti, v.: J. MARITAIN, *L'homme et l'État*, trad. de la vers. orig. en langue angl., Paris 1953, chap. VI, pp. 137-175 (nella trad. it., Milano 1953, pp. 177-227); G. LERCARO, *Tolleranza e intolleranza religiosa*, in *Aggiornamenti Sociali*, (ottobre) 1960, pp. 556-568, [rubr. 104]; e, da un punto di vista prevalentemente giuridico, G. LOMBARDI, *Alcune riflessioni sul problema dei rapporti tra la Chiesa e gli Stati*, in *Jus*, Nuova serie - Anno XIII (1962), pp. 410-424.

(52) Parlando del «clima storico della civiltà moderna», J. MARITAIN osserva: «La coscienza comune ha acquistato, per lo meno in quelle parti del mondo civile dove l'amore per la libertà è ancora apprezzato in tutto il suo valore, una consapevolezza ragionata - che diviene tanto più chiara quanto più la libertà appare minacciata - del fatto che niente mette maggiormente in pericolo e il bene comune della città terrena e gli interessi sopra-temporali della verità nelle menti umane, quanto l'indebolirsi e l'estinguersi delle energie interiori della coscienza. La coscienza comune si è insieme resa conto del fatto che la libertà della ricerca, anche con il rischio dell'errore, è per gli uomini la condizione normale perché essi possano accedere alla verità, di modo che la libertà di cercare Dio seguendo una propria via è, per coloro che sono stati allevati nell'ignoranza o nella semi-ignoranza di Lui, una condizione normale per ascoltare il messaggio del Vangelo e gli insegnamenti della

Ci sembra inoltre che lo Stato, nell'odierna realtà sociale, non possa ormai più favorire una confessione religiosa a scapito di altre esistenti nel suo ambito, senza che ciò venga ad apparire agli occhi dei cittadini come un venir meno, da parte dei pubblici poteri, alla loro funzione di arbitri neutrali e imparziali nelle controversie che possono sorgere in seno alla comunità statuale.

Certamente in una comunità statuale, cattolica nella maggioranza dei suoi membri, potranno senz'altro venir riconosciute alla Chiesa determinate prerogative o privilegi, senza che ciò significhi necessariamente una limitazione della libertà per le altre confessioni o per i fedeli delle altre confessioni. Sembra tuttavia auspicabile che gli uomini di governo cattolici e, in genere, i cittadini cattolici, nella loro attività pubblica e privata, non ostentino la particolare posizione di prestigio di cui gode la confessione a cui appartengono, e tanto meno si servano di tale posizione di prestigio per i loro interessi particolari. I cittadini cattolici, invece, potranno, e talvolta altresì dovranno, far sentire tutto il peso della loro presenza nello Stato, quando, per esempio, sia in questione l'approvazione di leggi, che essi, anche alla luce dei principi della loro Fede, giudichino obiettivamente necessarie per il bene comune, od obiettivamente pericolose.

I cittadini cattolici non devono infine dimenticare che, se è loro dovere difendere senza cedimenti la libertà e i diritti della loro confessione religiosa, hanno tuttavia sempre l'obbligo di operare, in tale campo, nello spirito del Messaggio evangelico, il quale vuole la « suadente affermazione della Chiesa una, santa, cattolica e apostolica, non a dominio, ma a servizio delle genti » (53).

Luigi Rosa

Chiesa, quando la Grazia illuminerà i loro cuori » (*L'homme et l'État*, cit., p. 150).

(53) GIOVANNI XXIII, *Radiomessaggio natalizio del 1962* (22 dicembre), in *Acta Apostolicae Sedis*, vol. LV (1963), p. 17.