

Causa Grande Oriente d'Italia c. Italia – Prima sezione – 19 dicembre 2024 (ricorso n. 29550/17)

Diritto alla riservatezza - Associazione massonica “Grande Oriente d'Italia” – Perquisizione e sequestro di documenti recanti l'elenco degli iscritti, da parte di una Commissione parlamentare d'inchiesta – Insufficienza delle garanzie previste dall'ordinamento italiano in favore dell'associazione destinataria dei provvedimenti – Violazione dell'art. 8 CEDU – Sussiste.

Viola l'art. 8 CEDU, sotto il profilo del diritto alla riservatezza, il provvedimento adottato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle mafie volto a perquisire la sede del Grande Oriente d'Italia e a sequestrare, conseguentemente, elenchi di iscritti alla massoneria. La violazione è individuata, nelle specifiche circostanze del caso concreto, per il fatto che – per le modalità della perquisizione e le dimensioni del sequestro – non sono previsti nell'ordinamento italiano sufficienti rimedi in favore dell'associazione destinataria del provvedimento.

Fatto. Costituita con la legge n. 87 del 2013, la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle mafie della XVII legislatura aveva aperto un filone d'indagine sui rapporti tra mafia e massoneria. In questo contesto e con specifico riferimento alla densità della presenza di logge massoniche in Calabria e in Sicilia, la Commissione d'inchiesta aveva disposto l'audizione del Gran Maestro della loggia “Grand'Oriente d'Italia”, Stefano Bisi.

L'atto istruttorio si era svolto il 3 agosto 2016, nella forma dell'audizione c.d. libera, vale a dire senza gli obblighi del testimone (v. n. 6 della sentenza). Alla domanda della presidente della Commissione, on. Rosy Bindi, se fosse disposto a consegnare gli elenchi degli iscritti, egli aveva risposto che ciò non era possibile per ragioni di riservatezza. Successivamente, la presidente Bindi aveva domandato per iscritto che il Gran Maestro fornisse gli elenchi, ma questi – in data 11 agosto 2016 – aveva risposto in ordine alle ragioni per cui non sarebbe stato possibile aderire alla richiesta della Commissione. I motivi che il dott. Bisi aveva rappresentato, come ostativi ad accedere a tale richiesta, si riferivano non solo alla tutela prevista dalla legge italiana sulla protezione dei dati personali ma anche al fatto che, nell'iniziativa della Commissione d'inchiesta, mancava ogni concreto riferimento a indagini in corso a carico di membri del GOI.

Il 21 dicembre 2016, la presidente della Commissione aveva reiterato per iscritto la domanda. Ancora una volta – il 9 gennaio 2017 – il Gran Maestro si era rifiutato di soddisfarla (v. n. 11), aggiungendo alle motivazioni già addotte quella per cui l'art. 82 della Costituzione assegna alle commissioni d'inchiesta gli “stessi poteri e limiti” dell'autorità giudiziaria e che – pertanto – la Commissione d'inchiesta sulla mafia presieduta dall'on. Bindi stava – a suo dire - oltrepassando quei limiti.

Allora la Commissione d'inchiesta aveva deliberato di convocare il dott. Bisi in qualità di testimone (tenuto – cioè - a dire il vero, altrimenti incorrendo nel reato di falsa testimonianza). Ma ancora una volta il dott. Bisi aveva opposto la sua impossibilità di rendere noti i nominativi richiesti dalla Commissione.

Pertanto, la Commissione d'inchiesta aveva deliberato di svolgere nella sede del GOI una perquisizione (v. n. 13). Il 1° marzo 2017 – lo SCICO della Guardia di finanza aveva eseguito l'atto di perquisizione. Dell'operazione era stata data ampia notizia alla stampa. In esito all'atto istruttorio, erano stati sequestrati *files* contenenti molte informazioni, tra cui elenchi di circa 6000 persone iscritte al GOI, tra cui – essenzialmente – l'elenco degli iscritti alla loggia afferenti alle regioni Sicilia e Calabria.

Lo stesso 1° marzo 2017, il GOI – che in precedenza aveva già adito il Garante per la protezione dei dati personali, ottenendone però una pronuncia di incompetenza – fece ricorso al tribunale del riesame, ma ne riportò un rigetto (v. n. 18). Il 31 marzo 2017, il GOI medesimo aveva sporto denuncia

alla procura della Repubblica di Roma. Ne era però seguita l'archiviazione e il pubblico ministero aveva anche ritenuto che non vi fossero gli estremi per elevare un conflitto d'attribuzione tra poteri (art. 134 della Costituzione), nei riguardi della Commissione parlamentare d'inchiesta (v. nn. 21-22).

Di qui il ricorso alla Corte EDU per la violazione degli artt. 8, 11 e 6 e 13 della Convenzione, per sentire dichiarata la violazione del diritto alla riservatezza e alla libera associazione e del giusto processo, sotto i profili dell'accesso al giudice e del ricorso effettivo.

Diritto. La Prima sezione, in composizione plenaria, accoglie il ricorso rispetto alla prima doglianza e considera assorbite le restanti questioni sollevate nel ricorso.

La Rappresentanza italiana aveva svolto ampie difese, sottolineando anzitutto che i ricorrenti non avevano esaurito le vie interne e pertanto il ricorso dovesse essere dichiarato inammissibile. Ma la Corte EDU non condivide l'assunto, considerando che al GOI non era ragionevole chiedere di impugnare la decisione dell'autorità giudiziaria di Roma di non elevare conflitto tra poteri (ai sensi dell'art. 134 della Costituzione), giacché la giurisprudenza consolidata dalla Corte EDU è nel senso che dal ricorrente si possono pretendere iniziative giudiziarie in sede domestica che abbiano un ragionevole margine di successo (v. n. 53).

Nel merito, la Rappresentanza italiana aveva evidenziato che tutti i requisiti previsti dall'art. 8 CEDU, per considerare lecita l'interferenza col diritto alla riservatezza dell'associazione ricorrente, sussistevano. Il potere d'inchiesta parlamentare è – infatti – previsto per legge (*melius*: addirittura dalla Costituzione); il provvedimento di perquisizione era motivato nel contesto dell'indagine della Commissione d'inchiesta sui rapporti tra mafia e massoneria, specialmente nelle regioni della Calabria e della Sicilia; da questo punto di vista, i riferimenti del ricorso al precedente Corte EDU (Quarta sezione, 12 gennaio 2016) Szabo e Vissy c. Ungheria (in cui la Corte EDU aveva censurato la circostanza che la legge ungherese appariva attribuire al potere esecutivo - non al legislativo - una latitudine discrezionale eccessiva nel determinare il numero di soggetti da sottoporre a intercettazione segreta per motivi di sicurezza nazionale) e alla raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa R-87(15) erano del tutto inconferenti; l'interferenza col diritto dell'associazione ricorrente poteva dirsi certamente necessaria in una società democratica e, a ogni modo, non sproporzionata (v. n. 84).

La Prima sezione si orienta diversamente e considera di rilievo la circostanza che la Commissione d'inchiesta abbia, in esito alla perquisizione, sequestrato un numero elevato di documenti (v. nn. 94 e 114). Per questo, il grado di profondità del sindacato della Corte EDU sull'esercizio dei poteri pubblici dello Stato convenuto deve essere più alto.

In questo senso, la Prima sezione ricorda che l'interferenza col diritto che si assume violato – per essere compatibile con la Convenzione - deve essere previsto per legge. Perché questo requisito sia soddisfatto occorre che la legge non solo preveda la fattispecie dell'uso del potere pubblico ma lo circondi anche di adeguate garanzie (v. n. 97).

La Corte EDU – in questa chiave – non dubita che il potere d'inchiesta parlamentare in sé sia previsto per legge e che anche la perquisizione sia uno strumento legale; tuttavia, il ricorso pone il tema se la cornice legale, pur sussistente, sia stata correttamente applicata nel caso concreto. Pur dando atto della serietà dell'intento della Commissione d'inchiesta (ai fini del giudizio sulla necessità dell'interferenza in un sistema democratico), la Corte osserva che il provvedimento di perquisizione non era stato sottoposto ad alcun filtro preventivo di tipo giurisdizionale che ne circoscrivesse l'ampiezza (v. n. 118). Inoltre, il provvedimento di perquisizione – di portata così vasta per numero di elementi ricercati e per lasso temporale di riferimento (v. n. 128) – era solo succintamente motivato

in ordine all'esigenza di verificare se vi fossero infiltrazioni mafiose nella loggia massonica destinataria dell'atto. Il suo tenore letterale era assai lato e mancava dell'esplicitazione di indizi su ragionevoli sospetti circa il nesso specifico tra massoneria e mafia (v. nn. 123 e 129).

A fronte di questi elementi di fatto, la Corte EDU constata come non sia contestato in causa che – in Italia – l'unico rimedio possibile, rispetto ad atti di commissioni parlamentari d'inchiesta, sia il conflitto d'attribuzione tra poteri dello Stato, che tuttavia non ritiene possa considerarsi effettivo (v. n. 135). Nel complesso, pertanto, il requisito della previsione per legge dell'interferenza nel diritto di riservatezza, secondo la Corte non può ritenersi – in questo specifico caso – rispettato; ne consegue l'accertamento della violazione dell'art. 8 della Convenzione.

L'Italia viene quindi condannata – ai sensi dell'art. 41 CEDU – a versare all'associazione ricorrente 9 mila 600 euro a titolo di danno morale e circa 5 mila euro per le spese.

Redige un'opinione parzialmente dissenziente il giudice cipriota Serghides, il quale non concorda sull'aspetto dell'assorbimento delle altre censure, le quali – a suo avviso e per motivi da lui già evidenziati nel caso *Adamčo c. Slovenia* del 12 dicembre 2024 – avrebbero meritato di essere esaminate.

La Rappresentanza italiana ha tempo per domandare il deferimento alla *Grande Chambre* fino al 19 marzo 2025.