



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIA

(Ricorso n. 29550/17)

SENTENZA

Art. 8 • Domicilio • Corrispondenza • Perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente (una loggia massonica) disposta da una commissione parlamentare di inchiesta e sequestro di un gran numero di documenti cartacei e digitali, compreso l'elenco nominativo degli iscritti all'associazione e i loro dati personali • Perquisizione eseguita nel quadro di un'indagine su gravi fatti di infiltrazione mafiosa nelle logge massoniche • Decreto di perquisizione non soggetto a preventivo controllo giudiziario in grado di circoscrivere la sua ampia e indeterminata portata • Mancanza di prove o di un ragionevole sospetto di coinvolgimento della ricorrente nei fatti oggetto dell'indagine • Assenza di sufficienti garanzie con funzioni di controbilanciamento, in particolare di un esame indipendente e imparziale del decreto di perquisizione • Necessità di una qualche forma di controllo *ex ante* o *ex post* del provvedimento da parte di un'autorità indipendente imparziale quale garanzia contro l'arbitrarietà • Date le particolari circostanze del caso di specie e alla luce del principio di sussidiarietà e del margine di discrezionalità dello Stato nelle questioni strettamente legate alla separazione dei poteri non compete alla Corte indicare che tipo di rimedio debba essere previsto • Misura impugnata non "prevista dalla legge" né "necessaria in una società democratica"

Redatta dalla cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

19 dicembre 2024

La presente sentenza diverrà definitiva alle condizioni stabilite dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Grande Oriente d'Italia c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una Camera composta da:

Ivana Jelić, *Presidente*,
Alena Poláčková,
Georgios A. Serghides,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Alain Chablais,
Artūrs Kučs, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *cancelliere aggiunto di sezione*,

visto il ricorso (n. 29550/17) proposto contro la Repubblica italiana con il quale, in data 13 aprile 2017, un'associazione di diritto italiano, il Grande Oriente d'Italia ("l'associazione ricorrente") ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

Vista la decisione di comunicare il ricorso al Governo italiano ("il Governo");

viste le osservazioni delle parti;

dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 26 novembre 2024, pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. La causa concerne la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente disposta da una commissione parlamentare di inchiesta e il successivo sequestro di una serie di documenti cartacei e digitali, in particolare di un elenco comprendente i nominativi e i dati personali di oltre 6.000 iscritti all'associazione ricorrente. L'associazione ricorrente solleva doglianze ai sensi degli articoli 8, 11 e 13 della Convenzione.

IN FATTO

2. L'associazione ricorrente è un'associazione massonica italiana che raggruppa insieme diverse logge, esiste dal 1805 ed è affiliata alla Libera Muratoria Universale. Nel diritto italiano l'associazione ricorrente ha lo status di associazione non riconosciuta di diritto privato ai sensi dell'articolo 36 del codice civile ed è pertanto priva di personalità giuridica. Ha depositato il proprio statuto presso un notaio e chiunque lo può consultare. L'associazione ricorrente è stata rappresentata dall'avvocato V. Zeno Zencovich, del foro di Roma.

3. Il Governo è stato rappresentato dal suo agente, il sig. L. D'Ascia, avvocato dello Stato.

4. I fatti della causa si possono riassumere come segue.

5. La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere (in prosieguo la “Commissione parlamentare di inchiesta”) fu istituita dalla legge 19 luglio 2013 n. 87 (“legge 87/2013”; si veda il paragrafo 25 *infra*). Era incaricata, *inter alia*, di indagare sui rapporti tra la mafia e la massoneria, a seguito di informazioni emerse in procedimenti penali allora in corso presso vari tribunali.

6. In data 3 agosto 2016 la Commissione parlamentare di inchiesta audì il dott. Bisi, Gran Maestro dell’associazione ricorrente nel corso di una “audizione informale” (libera audizione), ovvero senza che egli fosse gravato da particolari obblighi legali. L’audizione riguardava il rapporto tra mafia e massoneria. Fu chiesto al dott. Bisi se fosse disposto a consegnare alla Commissione parlamentare di inchiesta l’elenco degli iscritti alle logge aderenti all’associazione ricorrente ed egli replicò che non era possibile per motivi di riservatezza.

7. In data 4 agosto 2016 il Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta scrisse al dott. Bisi chiedendogli di fornire il summenzionato elenco. Con una nota dell’11 agosto 2016, il dott. Bisi replicò di non poter adempiere alla richiesta. Invocò la legge italiana sulla protezione dei dati personali, ma anche il fatto che la richiesta della Commissione parlamentare di inchiesta appariva come una caccia indiscriminata alle informazioni in quanto non menzionava indagini in corso nei confronti di membri identificabili dell’associazione ricorrente né specifiche ipotesi di reato.

8. In data 19 settembre 2016 l’associazione ricorrente chiese al Garante per la protezione dei dati personali un parere per sapere se rischiava di violare le norme interne sulla protezione dei dati se, come richiesto dalla Commissione parlamentare di inchiesta, avesse consegnato l’elenco dei suoi iscritti comprensivo di nominativi e dati personali.

9. In data 4 ottobre 2016 il Garante per la protezione dei dati personali, richiamandosi alla sentenza 12 marzo 1983 n. 4 della Corte di cassazione (si veda il paragrafo 29 *infra*), dichiarò di non avere competenza sui poteri del Parlamento, compreso il suo potere di istituire o disciplinare commissioni parlamentari di inchiesta.

10. In data 21 dicembre 2016 il Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta rinnovò la sua richiesta di trasmissione dell’elenco degli iscritti alle logge aderenti all’associazione ricorrente (si vedano i paragrafi 6-7 *supra*). Tuttavia tale richiesta era limitata agli elenchi dei membri delle logge delle regioni Calabria e Sicilia, a partire dal 1990, e agli elenchi delle logge delle altre regioni del paese provvisti dell’indicazione del numero dei singoli membri di ciascuna loggia.

11. Con una nota del 9 gennaio 2017, il dott. Bisi rifiutò nuovamente di fornire alla Commissione parlamentare di inchiesta gli elenchi. Osservò che nella richiesta non si faceva riferimento ad alcuna indagine in corso e che essa non era limitata a informazioni relative a reati specifici asseritamente commessi da singoli membri dell’associazione ricorrente. Il Gran Maestro

ritenne che la richiesta fosse generica e immotivata e pertanto non potesse essere accolta. Sostenne, in particolare, che ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione italiana le Commissioni parlamentari di inchiesta erano dotate de "gli stessi poteri e le stesse limitazioni" dell'autorità giudiziaria e che, a suo parere, la Commissione parlamentare di inchiesta nel caso di specie stava eccedendo tali limitazioni.

12. La Commissione parlamentare di inchiesta pertanto convocò il dott. Bisi in qualità di teste così che egli fosse tenuto per legge a dire la verità altrimenti avrebbe commesso il reato di falsa testimonianza. Alla seduta del 18 gennaio 2017, il dott. Bisi ribadì che non poteva rivelare i nominativi dei membri dell'associazione ricorrente, come richiesto dalla Commissione parlamentare di inchiesta.

13. In data 1° marzo 2017, la Commissione parlamentare di inchiesta, riunita in seduta segreta, dispose la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente e il sequestro di diversi documenti cartacei e digitali. La motivazione del provvedimento recita:

“PREMESSO (...)

- che dalle audizioni finora svolte e dalla documentazione acquisita, è emerso il concreto pericolo dell'infiltrazione di *cosa nostra* e della *'ndrangheta* in una parte della massoneria, facilitata dalla riservatezza e dai vincoli di obbedienza che spesso caratterizzano le associazioni massoniche, e si è altresì evidenziato che, parallelamente alla metamorfosi delle associazioni mafiose (...) il componimento di interessi illeciti può avvenire anche attraverso logge massoniche cui talvolta aderiscono esponenti della classe dirigente e dell'imprenditoria del Paese;

che, per la proficua prosecuzione dell'inchiesta parlamentare, è indispensabile e urgente acquisire gli elenchi nominativi degli aderenti alle associazioni massoniche, al fine di verificare se sono presenti tra gli iscritti, e la relativa incidenza numerica, soggetti riconducibili a vario titolo alle organizzazioni mafiose;

- che, in particolare, si ritiene necessario acquisire, allo stato, in via prioritaria, gli elenchi nominativi delle logge della Sicilia e della Calabria (trattandosi delle regioni teatro delle principali indagini penali, passate e recenti, in cui si registra un rilevante e crescente numero di appartenenti alla massoneria), comprensivi degli iscritti a partire dall'anno 1990 (periodo questo in cui iniziano le più pregnanti segnalazioni sulle infiltrazioni mafiose in taluni contesti della massoneria).”

14. Il decreto di perquisizione faceva riferimento alle seguenti fonti di informazione: udienze svolte dalle Procure della Repubblica di Reggio Calabria, Palermo e Trapani; dichiarazioni testimoniali di Gran Maestri e di altri iscritti alle logge massoniche italiane; documenti acquisiti dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

15. La Commissione parlamentare di inchiesta dispose la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente comprese le pertinenze, i mobili, i computer e sistemi informatici ancorché protetti da sistemi di sicurezza al fine di individuare e acquisire gli elenchi nominativi degli appartenenti a qualunque titolo alle logge della Calabria e della Sicilia, a partire dal 1990, comprendenti anche coloro che avevano smesso di farne parte o di operarvi,

con l'indicazione per tutti del grado e della mansione, nonché tutti gli atti inerenti alle logge calabresi e siciliane sospese o cessate, sempre a partire dal 1990, comprensivi dell'elenco nominativo di tutti i rispettivi appartenenti e dei loro fascicoli personali, degli accertamenti svolti e dei provvedimenti assunti.

La Commissione parlamentare di inchiesta dispose poi il sequestro degli atti suindicati che si trovassero in formato cartaceo; il sequestro dei sistemi e supporti informatici di qualunque natura contenenti gli atti suindicati. Da essi doveva essere tempestivamente estratta copia, nel contraddittorio con gli interessati, con modalità tali da assicurare la conformità dei dati acquisiti a quelli originali e da evitare l'alterazione dei dati originali; i supporti informatici sequestrati dovevano essere restituiti al termine delle operazioni agli aventi diritto.

16. La perquisizione fu effettuata dal Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata della Guardia di finanza. Gli agenti identificarono e requisirono i documenti di identità del personale presente nei locali dell'associazione ricorrente. La perquisizione fu effettuata in tutti i locali dell'associazione ricorrente, furono ispezionati anche gli archivi, la biblioteca, diversi computer e la residenza privata del Gran Maestro, ed essa diede luogo al sequestro di numerosi documenti cartacei e digitali, compreso un elenco nominativo di circa 6.000 persone iscritte all'associazione ricorrente, nonché di dischi rigidi, chiavette USB e computer.

17. Le cose sequestrate furono custodite conformemente al regime di segretezza previsto ai sensi degli articoli 5 e 6 della legge n. 87/2013 (si veda il paragrafo 25 *infra*). La Commissione parlamentare di inchiesta dispose che esse fossero custodite “presso locali nella disponibilità della polizia giudiziaria delegata, idonei ad evitare accessi informatici diversi da quelli in contraddittorio tra le parti”, in un locale provvisto di porta di sicurezza, videosorveglianza e allarme.

18. In data 1° marzo 2017, un'altra loggia massonica che era stata sottoposta a una perquisizione analoga adì il tribunale di Roma per ottenere il riesame del provvedimento di sequestro ai sensi dell'articolo 257 del codice di procedura penale (CPP). Il tribunale rigettò l'istanza in data 16 marzo 2017, osservando che il giudice ordinario non era competente a riesaminare gli atti di una commissione parlamentare di inchiesta, compresi i decreti di sequestro (si vedano i paragrafi 29-32 *infra*).

19. In data 16 marzo 2017, l'associazione ricorrente, con un ricorso in autotutela (si veda il paragrafo 26 *infra*), chiese alla Commissione parlamentare di inchiesta di riconsiderare il decreto di sequestro, sostenendo che esso era illegale, illegittimo e generico e che non conteneva alcuna specifica ipotesi di reato. La Commissione parlamentare di inchiesta non si pronunciò sulla richiesta.

20. In date diverse, le autorità interne, alla presenza di un rappresentante dell'associazione ricorrente, esaminarono elementi selezionati del vasto materiale sequestrato. Fu reso noto soltanto il materiale specificamente

menzionato nel decreto di perquisizione e sequestro e le parti ebbero il diritto di essere presenti alla sua selezione e al suo sequestro. Ogni elemento rinvenuto che fosse privo di nesso con l'oggetto del decreto di perquisizione e sequestro fu distrutto, Fu estratta copia di tutto il materiale informatico e gli originali furono restituiti il 28 marzo 2017.

21. In data 31 marzo 2017 il Gran Maestro dell'associazione ricorrente sporse querela alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, sostenendo che sia il decreto di perquisizione e sequestro in quanto tale che le modalità della sua esecuzione costituivano reato. Affermando che vi era stato un abuso dei poteri dello Stato, l'associazione ricorrente chiese alla procura di sollevare dinanzi alla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione italiana, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (si vedano i paragrafi 23 e 35 *infra*).

22. In data 23 ottobre 2017 la Procura della Repubblica respinse tale istanza, compresa la richiesta di sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e archivìò l'indagine relativa alla querela sporta dalla associazione ricorrente. La Procura della Repubblica, in particolare, osservò che il giudice ordinario non aveva giurisdizione sugli atti di una commissione parlamentare di inchiesta (si vedano i paragrafi 29-30 *infra*). La procura osservò inoltre che si sarebbe potuto sollevare il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale ma che nelle specifiche circostanze del caso di specie non erano soddisfatte le condizioni perché ciò avvenisse, giacché non erano in corso procedimenti penali relativi alle stesse questioni oggetto delle indagini della Commissione parlamentare di inchiesta e dunque non erano state esercitate funzioni giudiziarie in cui essa potesse interferire. Inoltre, facendo riferimento alla diversa natura e finalità proprie di una commissione parlamentare di inchiesta, la procura affermò che nel caso di specie non era individuabile alcun conflitto di attribuzione.

Quanto alle modalità di esecuzione del decreto di perquisizione e sequestro la procura negò che fossero contrarie alla legge.

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

I. IL DIRITTO INTERNO

A. La Costituzione

23. I pertinenti articoli della Costituzione recitano:

Articolo 18

“I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.”

Articolo 82

“Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.”

Articolo 134

“La Corte costituzionale giudica (...) sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato (...).”

B. Il codice di procedura penale

24. Le pertinenti disposizioni del CPP recitano:

Articolo 247: Casi e forme delle perquisizioni

“1. Quando vi è fondato motivo di ritenere che taluno occulti sulla persona il corpo del reato o cose pertinenti al reato, è disposta perquisizione personale. Quando vi è fondato motivo di ritenere che tali cose si trovino in un determinato luogo ovvero che in esso possa eseguirsi l'arresto dell'imputato o dell'evaso, è disposta perquisizione locale.

1-bis. Quando vi è fondato motivo di ritenere che dati, informazioni, programmi informatici o tracce comunque pertinenti al reato si trovino in un sistema informatico o telematico, ancorché protetto da misure di sicurezza, ne è disposta la perquisizione, adottando misure tecniche dirette ad assicurare la conservazione dei dati originali e ad impedirne l'alterazione.

2. La perquisizione è disposta con decreto motivato.

3. L'autorità giudiziaria può procedere personalmente ovvero disporre che l'atto sia compiuto da ufficiali di polizia giudiziaria delegati con lo stesso decreto.”

Articolo 248: Richiesta di consegna

“1. Se attraverso la perquisizione si ricerca una cosa determinata, l'autorità giudiziaria può invitare a consegnarla. Se la cosa è presentata, non si procede alla perquisizione, salvo che si ritenga utile procedervi per la completezza delle indagini.

2. Per rintracciare le cose da sottoporre a sequestro o per accertare altre circostanze utili ai fini delle indagini, l'autorità giudiziaria o gli ufficiali di polizia giudiziaria da questa delegati possono esaminare presso banche atti, documenti e corrispondenza nonché dati, informazioni e programmi informatici. In caso di rifiuto, l'autorità giudiziaria procede a perquisizione.”

Articolo 252: Sequestro conseguente a perquisizione

“1. Le cose rinvenute a seguito della perquisizione sono sottoposte a sequestro con l'osservanza delle prescrizioni degli articoli 259 e 260.”

Articolo 257: Riesame del decreto di sequestro

“1. Contro il decreto di sequestro l'imputato, la persona alla quale le cose sono state sequestrate e quella che avrebbe diritto alla loro restituzione possono proporre richiesta di riesame a norma dell'articolo 324.

2. La richiesta di riesame non sospende l'esecuzione del provvedimento.”

C. La legge 19 luglio 2013 n. 87 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere)

25. La legge 19 luglio 2013 n. 87 ha istituito la Commissione parlamentare di inchiesta. Le sue pertinenti disposizioni recitano:

Articolo 1: Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

“1. È istituita, per la durata della XVII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere in quanto operanti nel territorio nazionale, con i seguenti compiti:

(...)

(e) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo agli insediamenti stabilmente esistenti nelle regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e comunque caratterizzate da forte sviluppo dell'economia produttiva, nonché ai processi di internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato, con particolare riguardo alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali, nonché approfondire, a questo fine, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali;

(...)

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. Eguali compiti sono attribuiti alla Commissione con riferimento alle altre associazioni criminali comunque denominate, alle mafie straniere, o di natura transnazionale ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 marzo 2006, n. 146, e a tutti i raggruppamenti criminali che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-bis del codice penale o che siano comunque di estremo pericolo per il sistema sociale, economico e istituzionale.”

Articolo 5: Richiesta di atti e documenti

“1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e

inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari.

L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.”

Articolo 6: Segreto

“1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 2 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.”

D. Il potere di autotutela

26. Nel quadro del proprio potere di “autotutela” gli organi della pubblica amministrazione possono annullare o revocare decisioni già adottate senza l'intervento dell'autorità giudiziaria.

II. LA GIURISPRUDENZA INTERNA PERTINENTE

A. La Corte costituzionale

27. Con sentenza 22 ottobre 1975 n. 231, la Corte costituzionale ha chiarito che i fini e le attività di una commissione parlamentare di inchiesta differiscono nettamente da quelli che caratterizzano le istruttorie delle autorità giudiziarie. Compito delle commissioni parlamentari di inchiesta non è di giudicare, ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni legislative del Parlamento; esse non tendono a produrre, né le loro relazioni conclusive possono produrre, alcuna modificazione giuridica (a differenza di quando adottano decisioni giudiziarie), ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Camere del Parlamento tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare il da farsi e possano tanto promuovere misure legislative quanto invitare il Governo ad adottare i provvedimenti del caso.

28. Secondo la Corte costituzionale, pertanto, l'attività di inchiesta rientra nella funzione ispettiva delle Camere, muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche, né può adottare decisioni relative a reati o a responsabilità di ordine penale, ché se così facesse, usurperebbe la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale. La Corte costituzionale ha ritenuto inoltre che qualora le commissioni parlamentari nel corso delle indagini vengano a conoscenza di fatti che possano costituire reato, esse siano tenute a farne rapporto all'autorità giudiziaria (si vedano altresì le sentenze della Corte costituzionale 24 giugno 2003 n. 219, e 13 febbraio 2008 n. 26).

B. La Corte di cassazione

1. Difetto di giurisdizione del giudice ordinario

29. Con sentenza 12 marzo 1983 n. 4 le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno affermato che il giudice ordinario non ha giurisdizione sugli atti di una commissione parlamentare di inchiesta. La causa concerneva la richiesta di riesame di un decreto di perquisizione emesso da una commissione parlamentare di inchiesta nei confronti dell'associazione ricorrente relativo all'elenco nominativo dei suoi iscritti.

30. In ordine alla natura delle commissioni parlamentari di inchiesta, la Corte di cassazione ha osservato che esse non erano uno "organo" delle Camere del Parlamento, ma una loro istanza diretta che consentiva loro, mediante lo svolgimento di inchieste, di acquisire le informazioni necessarie all'esercizio dei poteri legislativi. Conseguentemente la Corte di cassazione ha ritenuto che non si potessero considerare le commissioni parlamentari di inchiesta, tanto dal punto di vista oggettivo che da quello soggettivo, organi con una particolare giurisdizione o esercitanti funzioni giudiziarie. Esercitano un "potere di indagine" la cui natura e finalità sono diverse dell'esercizio

della funzione giudiziaria. In particolare, le commissioni parlamentari di inchiesta non hanno alcun potere giudicante, ma soltanto quello di raccogliere informazioni e dati rilevanti per l'esercizio dei poteri legislativi. La Corte di cassazione ha pertanto concluso che le commissioni parlamentari di inchiesta sono "organi politici".

31. Con specifico riguardo alla perquisizione e al sequestro disposti da una commissione parlamentare di inchiesta, la Corte di cassazione ha ritenuto che tale provvedimento fosse diverso nelle sue finalità ed effetti da una perquisizione disposta da un giudice in relazione a un reato. La perquisizione disposta dal giudice è limitata dalla sentenza che conclude il procedimento penale: a quel punto le cose sequestrate devono essere o confiscate o restituite, come stabilito dalla legge. La perquisizione e il sequestro disposti da una commissione parlamentare di inchiesta riguardano le cose pertinenti all'inchiesta, di conseguenza sono limitati dall'inchiesta: le cose sequestrate possono essere trattenute per un periodo limitato di tempo che non può protrarsi oltre l'inchiesta, che per sua natura è limitata nel tempo.

32. La Corte di cassazione ha ritenuto inoltre che l'articolo 82 della Costituzione, che stabilisce che i poteri esercitati da una commissione parlamentare di inchiesta sono soggetti alle stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, non implichi che si applichino gli stessi rimedi (compresa la richiesta di riesame del decreto di perquisizione). Così come un decreto di perquisizione disposto da un giudice è soggetto al riesame di un giudice, un decreto di perquisizione disposto da una commissione parlamentare di inchiesta deve essere soggetto al riesame di un organo del potere legislativo medesimo.

33. Alla luce di quanto sopra, la Corte di cassazione ha concluso che il giudice ordinario non ha giurisdizione sugli atti di una commissione parlamentare di inchiesta e non può annullare, revocare o modificare provvedimenti quali i decreti di perquisizione e sequestro.

34. In ordine ai rimedi esperibili dalla persona colpita dagli atti di una commissione parlamentare di inchiesta, la Corte di cassazione ha ritenuto che essi siano soggetti alle ordinarie disposizioni concernenti la responsabilità per atti illeciti civili e penali.

2. Richiesta di sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

35. Con sentenza 12 maggio 2022 n. 15236, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno ribadito che il giudice non è obbligato a sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale. Il giudice ha il potere di decidere se la causa di cui è investito rientri nella giurisdizione domestica del Parlamento, in quanto inerente all'autonomia e dell'indipendenza di quest'ultimo, o se spetti a lui giudicarla in conformità alle ordinarie norme sulla giurisdizione.

3. Decreti di perquisizione

36. In diverse sentenze la Corte di cassazione ha affermato la nullità dei decreti di perquisizione che non contengono una descrizione delle accuse nei confronti della persona indagata, la disposizione legislativa che configura la condotta in questione come reato, la descrizione della natura delle cose da sequestrare e del loro ruolo nel reato indagato; un mero riferimento alla disposizione asseritamente violata è insufficiente (si vedano, per esempio, le sentenze 12 settembre 2023 n. 41765; 13 marzo 2019 n. 37639; 27 febbraio 2015 n. 13594; 31 gennaio 2012 n. 5930).

37. La Corte di cassazione ha inoltre ritenuto che l'autorità giudiziaria debba disporre la restituzione delle cose sequestrate al termine delle indagini penali e del processo (si veda Corte di cassazione, sentenza 18 aprile 2023 n. 22078).

III. I PERTINENTI STRUMENTI INTERNAZIONALI

A. La Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale del Consiglio d'Europa

38. La parte pertinente della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale (STE n. 108, in prosieguo "la Convenzione sulla protezione dei dati"), che è entrata in vigore in Italia il 1° settembre 2001, recita:

Articolo 6: Categorie speciali di dati

"I dati a carattere personale che rivelano l'origine razziale, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o altre convinzioni, nonché i dati a carattere personale relativi alla salute o alla vita sessuale, non possono essere elaborati automaticamente a meno che il diritto interno preveda delle garanzie appropriate. Lo stesso vale per i dati a carattere personale relativi a condanne penali."

B. La raccomandazione R (87)15 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa relativa alla disciplina dell'uso di dati personali nell'ambito della pubblica sicurezza

39. La raccomandazione R (87)15 è stata adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 settembre 1987 in occasione della 410^a riunione dei Delegati dei Ministri. Le parti pertinenti recitano:

Principio 2 - Raccolta dei dati

"2.1. La raccolta di dati personali per fini di pubblica sicurezza dovrebbe limitarsi a quanto necessario per la prevenzione di un pericolo concreto o per la repressione di uno

specifico reato. Ogni eccezione a questa disposizione dovrebbe essere prevista da una norma specifica del diritto interno.

(...)

2.4. Dovrebbe essere proibito raccogliere dati relativi a singoli soggetti per il solo fatto che tali soggetti hanno una determinata origine razziale, determinate convinzioni religiose, determinati comportamenti sessuali o determinate opinioni politiche ovvero perché appartengono a determinati movimenti o organizzazioni che non sono vietati dalla legge. La raccolta di dati relativi a tali aspetti può essere effettuata solo se assolutamente necessaria per le esigenze di un'indagine specifica.”

IV. STRUMENTI INTERNAZIONALI

A. La Commissione di Venezia

40. Al paragrafo 131 del suo parere CDL-AD(2019)015 del 24 giugno 2019, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (la Commissione di Venezia), l'organo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali, ha osservato che la creazione di commissioni di inchiesta da parte dei parlamenti nazionali è una caratteristica comune a molti paesi. Il loro mandato è di indagare eventi o situazioni specifiche. La loro funzione principale risulta essere quella di garantire il controllo parlamentare dell'esecutivo, ma esse possono essere istituite anche ad altri fini, per esempio la raccolta di dati a fini di legislazione.

41. In qualità di terzo interveniente nella causa *Rywin c. Polonia* (nn. 6091/06 e altri 2, 18 febbraio 2016), la Commissione di Venezia ha osservato, *inter alia*, che nella maggior parte dei paesi esaminati tali organi potevano essere dotati di alcuni o tutti i normali poteri dei giudici istruttori e che si trattava di una materia in larga misura definita dalla storia e dall'esperienza dello Stato in tale campo. L'intervento del terzo interveniente è stato riassunto dalla Corte come segue:

“190. Nelle sue osservazioni, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, nota con il nome di Commissione di Venezia, ha sottolineato la natura essenzialmente politica dei procedimenti svolti dalle commissioni parlamentari di inchiesta, che non devono essere confusi con le indagini o i procedimenti penali. Tali commissioni non devono esprimere valutazioni o giudizi sulla responsabilità penale delle persone coinvolte nell'inchiesta, essendo questi poteri riservati ai pubblici ministeri e ai tribunali.

Allo stesso tempo, fa parte della natura degli ‘scandali’ politici, presunti o reali, che essi possano dare luogo a processi paralleli. Un caso oggetto di un'inchiesta parlamentare può essere al contempo oggetto di inchieste amministrative e di procedimenti giudiziari. Ad ogni modo una siffatta situazione richiede che tutte le parti coinvolte garantiscano il mantenimento di una giusta distanza tra l'inchiesta parlamentare (politica) e le indagini o il procedimento penale.

191. La Commissione di Venezia ritiene che qualora vengano alla luce elementi che indicano che è stato commesso un reato, la commissione di inchiesta debba ovviamente informare la magistratura inquirente e fornirle, nella misura in cui il diritto nazionale lo consente, le informazioni e gli atti pertinenti.

Tale scoperta non dovrebbe di per sé arrestare il peraltro legittimo processo di indagine parlamentare. Non esiste un obbligo giuridico in tal senso nel diritto internazionale o europeo. In conformità al principio secondo il quale non si può impedire al Parlamento, in quanto istituzione autonoma distinta dal potere giudiziario, di svolgere le proprie indagini, la commissione dovrebbe continuare a esaminare il caso ed effettuare le proprie valutazioni (politiche) sulla base del proprio esame. Dovrebbe, in particolare, disporre di pieno potere discrezionale per continuare ad esaminare i fatti anche qualora essi possano configurare accuse penali.

192. La Commissione di Venezia ha sottolineato che anche quando una commissione esamina una possibile condotta delittuosa individuale, il suo processo è di natura essenzialmente politica e non deve essere confuso con le indagini e i procedimenti penali. I risultati di un'inchiesta parlamentare non alterano l'ordinamento giuridico. La relazione di chiusura dei lavori di per sé è soltanto un incentivo al dibattito parlamentare. Lo scopo ultimo dell'inchiesta è la trasparenza in modo da garantire che l'opinione pubblica sia informata di questioni che incidono sulla *res publica* (il bene pubblico).

193. Secondo la Commissione di Venezia la ricerca di reati non può essere l'unico obiettivo di un'inchiesta condotta da una commissione parlamentare e nemmeno lo scopo principale della sua istituzione. Ciò sarebbe incostituzionale, anche qualora il diritto interno non prevedesse sanzioni. I mezzi concessi a una commissione di inchiesta devono sempre servire la giurisdizione del parlamento in un sistema basato sulla separazione dei poteri o per accertare le responsabilità di governo e ministri, o per raccogliere le informazioni necessarie per una legislazione più efficace o per presentare raccomandazioni politiche al Governo.

Sebbene elementi identici possano essere oggetto tanto di un procedimento penale quanto di un'inchiesta parlamentare, lo scopo dei due processi dovrebbe sempre essere diverso. L'indagine penale dovrebbe condurre a un provvedimento giudiziario individuale: la condanna o l'assoluzione dell'imputato. La commissione di inchiesta dal canto suo non dispone di alcun potere sulle persone se non quello di chiamarle a testimoniare.

194. La Commissione di Venezia ha sottolineato che occorre prevedere procedure appropriate per la collaborazione e lo scambio di informazioni e prove tra la commissione di inchiesta e il magistrato inquirente, pur rispettando le differenze tra i due processi e i diritti procedurali della persona sospettata di aver commesso un reato o delle altre persone che compaiono dinanzi alla commissione.

195. Durante le proprie indagini, audizioni e deliberazioni, una commissione di inchiesta deve tenere debito conto delle indagini e dei procedimenti penali pendenti. I suoi membri devono esercitare cautela per evitare di esprimere valutazioni o dichiarazioni sulla questione della colpevolezza o in altro modo violare il principio della presunzione di innocenza. La commissione deve prestare grande attenzione al fine di garantire che le proprie indagini non ostacolino o in qualunque altro modo interferiscano indebitamente nell'indagine o nel procedimento penale.

Quando redige la sua relazione, la commissione parlamentare deve prestare attenzione a non esprimere alcuna valutazione di ordine giuridico penale e in particolare a non pronunciare un giudizio sulla responsabilità penale degli interessati. Deve però rimanere libera di descrivere e analizzare tutti i fatti del caso e di valutarli da una prospettiva politica.

196. Il coinvolgimento di persone non titolari di poteri pubblici non dovrebbe impedire alla commissione parlamentare di indagare sulla condotta di tali persone nella misura in cui ciò è pertinente. Qualora si stia esaminando uno scandalo pubblico, la

circostanza che la persona non svolga un ruolo pubblico non deve esonerarla dal comparire dinanzi alla commissione.

197. La Commissione di Venezia ha espresso il parere che sia compito principalmente del diritto nazionale determinare se e in quale misura le audizioni di una commissione parlamentare debbano essere aperte al pubblico. Ciò vale a prescindere dal fatto che le persone chiamate a testimoniare siano privati o figure pubbliche (ministri o funzionari pubblici).

Dal punto di vista giuridico, ciò è problematico soltanto qualora il processo conduca alla rivelazione di informazioni segrete o classificate, o le persone chiamate a testimoniare siano costrette a rivelare pubblicamente informazioni tutelate per legge da riservatezza, o i loro diritti al rispetto della vita privata ai sensi del diritto nazionale o europeo siano violati.

Per quanto riguarda la convocazione dinanzi a una commissione di inchiesta di persone titolari di pubblici uffici, ogni restrizione al carattere pubblico della loro audizione deve essere eccezionale e giustificata da obiettivi specifici quali la sicurezza nazionale o la tutela di informazioni segrete o riservate.

198. Quando sono chiamati a testimoniare dinanzi a una commissione parlamentare di inchiesta dei privati, generalmente si chiede loro di fornire informazioni sui loro rapporti e scambi con figure governative. In tali casi il pubblico potrebbe avere un legittimo interesse alla massima pubblicità e trasparenza. Allo stesso tempo il diritto dei privati al rispetto della loro vita privata e familiare potrebbe più facilmente giustificare o rendere necessario lo svolgimento della procedura a porte chiuse. Potrebbero sussistere circostanze che rendono ciò necessario per assicurare la conformità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare al suo articolo 8. Inoltre lo svolgimento di riunioni a porte chiuse durante alcune sessioni della commissione di inchiesta potrebbe anche contribuire alla loro efficacia, in quanto i testimoni tendono a sentirsi più liberi se la procedura è coperta dal segreto.

199. Secondo la Commissione di Venezia il 'modello migliore' è quello in cui i membri della commissione parlamentare mantengono l'equilibrio tra gli interessi in funzione del caso in esame, e ciò possibilmente dovrebbe essere previsto espressamente nella procedura di inchiesta stabilita dalla legge o dal regolamento di procedura parlamentare."

B. Il Parlamento europeo

42. A marzo 2020, il Parlamento europeo ha pubblicato uno studio comparativo sulle commissioni di inchiesta dei parlamenti nazionali che ha acquisito informazioni dai parlamenti di un totale di venti Stati membri che hanno risposto a un questionario. Nello studio si osserva che la maggior parte dei parlamenti degli Stati membri della UE possono istituire commissioni parlamentari di inchiesta, e che il fondamento giuridico per la loro istituzione è spesso contenuto nella Costituzione.

43. Quanto ai poteri di indagine delle commissioni nello studio si osserva che risulta che tutte le commissioni parlamentari di inchiesta abbiano il diritto di chiedere informazioni o documentazione agli organi pubblici, per esempio ai membri del governo, alle autorità amministrative, e a organi pubblici e privati, ogni qualvolta ciò sia ritenuto necessario per lo svolgimento della procedura. Tuttavia, mentre in alcuni Stati membri il rifiuto di fornire le

informazioni necessarie può condurre a sanzioni, in alcuni parlamenti nazionali l'adozione di meccanismi sanzionatori è ritenuta ingiustificata, in ragione del ruolo puramente politico delle commissioni parlamentari di inchiesta, che esclude poteri simili a quelli della magistratura.

44. Lo studio mostra inoltre che in molti parlamenti sono previsti rimedi giuridici per le situazioni in cui la commissione di inchiesta nel suo insieme, i suoi singoli membri o il personale addetto commettono un atto o un'omissione che viola il regolamento di procedura o i diritti delle persone fisiche o giuridiche coinvolte nell'indagine.

IN DIRITTO

I. LE ECCEZIONI PRELIMINARI DEL GOVERNO

A. L'asserito mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

1. *Le osservazioni delle parti*

(a) Il Governo

45. Il Governo ha osservato che il ricorso era irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne esperibili, giacché esso era stato proposto il 20 aprile 2017, meno di due mesi dopo l'esecuzione della contestata perquisizione, senza alcun tentativo di chiedere riparazione alle autorità nazionali. In particolare, il Governo ha osservato che erano esperibili due rimedi effettivi che l'associazione ricorrente avrebbe potuto esaurire prima di proporre il presente ricorso: nello specifico avrebbe potuto chiedere di sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione dinanzi alla Corte costituzionale, o presentare un ricorso in autotutela chiedendo alla stessa Commissione parlamentare di inchiesta di avvalersi della procedura di autotutela.

46. In ordine alla prima possibilità, il Governo ha fatto riferimento alla sentenza n. 231/1975 della Corte costituzionale in cui essa si era pronunciata su un caso analogo (si veda il paragrafo 27 *supra*). Ha osservato che l'associazione ricorrente avrebbe dovuto rivolgersi al tribunale ordinario competente territorialmente con la richiesta di adire la Corte costituzionale affinché dichiarasse che la Commissione parlamentare di inchiesta non aveva il potere di autorizzare la perquisizione.

47. In ordine alla seconda possibilità, il Governo ha osservato che la Commissione parlamentare di inchiesta, esercitando il proprio potere di autotutela, avrebbe potuto decidere di modificare la propria richiesta, ovvero il decreto di perquisizione e sequestro, e avrebbe potuto essa stessa revocare i suoi atti. Posto che l'associazione ricorrente afferma che i suoi diritti convenzionali sono stati violati a seguito degli atti della Commissione parlamentare di inchiesta, essa avrebbe dovuto chiedere riparazione alla stessa commissione che avrebbe esercitato il suo potere di autotutela.

Secondo il Governo, la Commissione parlamentare di inchiesta soddisfaceva le condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte per costituire un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, le cui attività erano disciplinate dalla legge.

(b) L'associazione ricorrente

48. L'associazione ricorrente ha contestato l'eccezione del Governo. Essa ritiene di aver esaurito tutti i possibili ricorsi interni avverso il decreto di perquisizione e sequestro, i quali tutti si sono dimostrati ineffettivi.

49. In primo luogo, l'associazione ricorrente ha sostenuto che il Governo nelle sue osservazioni aveva riconosciuto che il Parlamento non può essere ritenuto responsabile dei suoi atti e non può essere soggetto al controllo dei tribunali ordinari. Una diversa loggia massonica aveva presentato un ricorso a tal fine, ma era stato rigettato dal Tribunale di Roma in ragione del difetto di giurisdizione dei tribunali ordinari sugli atti di una commissione parlamentare di inchiesta (si veda il paragrafo 18 *supra*).

50. In secondo luogo, l'associazione ricorrente ha osservato che il Governo aveva ammesso anche che se essa avesse chiesto a un tribunale ordinario di adire la Corte costituzionale affinché esaminasse se la Commissione parlamentare di inchiesta aveva abusato dei suoi poteri, il tribunale ordinario competente avrebbe potuto sollevare la questione ma non era obbligato a farlo. La possibilità che la causa fosse rimessa per una decisione su un eventuale conflitto di attribuzione era puramente ipotetica e non era qualcosa che il singolo potesse far accadere. A tale proposito l'associazione ricorrente ha sottolineato che l'ordinamento giuridico italiano, a differenza di altri quali per esempio quello tedesco o spagnolo, non consente agli interessati l'accesso diretto alla Corte costituzionale. Ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione soltanto i tribunali interni potevano decidere se un atto compiuto dal Parlamento era in conflitto con i loro poteri e di conseguenza soltanto essi potevano sollevare la questione dinanzi alla Corte costituzionale. Invocando la sentenza 12 maggio 2022 n. 15236 della Corte di cassazione (si veda il paragrafo 35 *supra*), l'associazione ricorrente ha sottolineato che il giudice ordinario non era obbligato a sollevare la questione dinanzi alla Corte costituzionale. L'associazione ricorrente ha osservato ancora che essa aveva espressamente chiesto alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma di adire la Corte Costituzionale affinché esaminasse se la Commissione parlamentare di inchiesta avesse abusato dei suoi poteri (si veda il paragrafo 21 *supra*) in relazione alla propria denuncia penale, ma la richiesta era stata rigettata (si veda il paragrafo 22 *supra*).

51. In terzo luogo, l'associazione ricorrente ha osservato che essa aveva chiesto alla Commissione parlamentare di inchiesta di agire in autotutela e revocare il decreto di perquisizione e sequestro, ma la Commissione non aveva neanche risposto (si veda il paragrafo 19 *supra*).

52. Infine, l'associazione ricorrente ha sottolineato che essa aveva anche presentato un reclamo al Garante per la protezione dei dati personali che lo aveva rigettato affermando di non avere alcuna competenza sugli atti di una commissione parlamentare di inchiesta.

2. La valutazione della Corte

(a) Principi generali

53. L'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne impone al ricorrente il normale utilizzo di ricorsi che siano esperibili e sufficienti in relazione alle sue doglianze ai sensi della Convenzione. L'esistenza di tali ricorsi deve essere sufficientemente certa non soltanto in teoria bensì anche in pratica, diversamente essi difetterebbero della necessaria accessibilità ed effettività. Affinché sia effettivo un ricorso deve essere in grado di riparare il contestato stato delle cose e deve offrire una ragionevole prospettiva di successo (si veda *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Svizzera* [GC], n. 21881/20, § 139, 27 novembre 2023).

54. Non sussiste pertanto obbligo di ricorrere a rimedi inadeguati o inefficaci (si veda *Vučković e altri c. Serbia* (eccezione preliminare) [GC], nn. 17153/11 e altri 29, § 73, 25 marzo 2014). A tale proposito la Corte ha ritenuto, per esempio che i ricorrenti siano dispensati dall'obbligo di esaurire una via di ricorso citata dal Governo qualora essa sia destinata all'insuccesso e sussistano ostacoli oggettivi al suo utilizzo, o qualora il suo utilizzo sarebbe stato irragionevole o avrebbe costituito un ostacolo sproporzionato all'esercizio effettivo del diritto di ricorso individuale di cui all'articolo 34 della Convenzione (si veda *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, sopra citata, 141).

55. Per quanto riguarda l'onere della prova, spetta al Governo che eccepisce il mancato esaurimento convincere la Corte dell'effettività del ricorso da esso proposto, e della sua disponibilità teorica e pratica all'epoca dei fatti. Una volta soddisfatto tale onere della prova, spetta al ricorrente dimostrare che il ricorso è stato effettivamente esaurito o che esso per qualche motivo, date le particolari circostanze della causa, era inadeguato o ineffettivo, o ancora che sussistevano speciali circostanze che assolvevano il ricorrente da detto obbligo (si vedano *Vučković e altri*, § 77, e *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, § 143, entrambe sopra citate).

(b) Applicazione dei suddetti principi al caso di specie

(i) Richiesta di esame del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato da parte della Corte costituzionale

56. In ordine alla questione di sapere se l'associazione ricorrente fosse tenuta a promuovere un procedimento dinanzi ai tribunali ordinari affinché rimettessero alla Corte costituzionale l'esame del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la Corte ribadisce che una via di ricorso che non è

direttamente accessibile al ricorrente bensì è subordinata all'esercizio della discrezionalità di un intermediario non è effettiva ai fini dell'articolo 35 della Convenzione (si veda *Tănase c. Moldova* [GC], n. 7/08, § 122, CEDU 2010).

57. La Corte ha osservato in passato che nell'ordinamento giuridico italiano non è stato dimostrato in virtù della giurisprudenza e della prassi consolidate che un'azione del ricorrente dinanzi ai tribunali ordinari unita al dovere di questi ultimi di sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale alla luce della Convenzione costituisca una via di ricorso effettiva. Di conseguenza in assenza di particolari sul funzionamento del procedimento di revisione costituzionale nell'ordinamento interno in questione, tale ricorso non può costituire un rimedio il cui esaurimento è richiesto dalla Convenzione (si veda *Parrillo c. Italia* [GC], n. 46470/11, §§ 101 e 104, CEDU 2015, con ulteriori riferimenti).

58. La Corte osserva però che il caso di specie non concerne una "ordinaria" questione di legittimità costituzionale, bensì un ricorso mirante a ottenere l'esame da parte della Corte costituzionale di un possibile conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

59. A tale proposito la Corte osserva che una richiesta ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione che solleva un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato può essere formulata a discrezione dell'autorità – giudiziaria o meno – che ritiene usurpati i suoi poteri. Qualora tale questione emerga dinanzi a un'autorità giudiziaria, le parti del procedimento non hanno il diritto procedurale di pretendere la remissione alla Corte costituzionale. In proposito la Corte osserva che la Corte di cassazione italiana ha di recente ribadito che il giudice ordinario non è obbligato a sollevare la questione di un possibile conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale. Spetta interamente al giudice decidere se la causa di cui è investito rientra nella giurisdizione domestica del Parlamento (si veda il paragrafo 35 *supra*).

60. Inoltre, tenuto conto della giurisprudenza interna in materia di poteri delle commissioni parlamentari di inchiesta (si vedano i paragrafi 27-34 *supra*), la Corte non può concludere con certezza che la situazione di cui al caso di specie avrebbe giustificato la remissione alla Corte costituzionale da parte del giudice ordinario.

61. In ogni caso la Corte osserva che l'associazione ricorrente ha tentato di esperire tale via di ricorso. Come da essa dichiarato, il suo rappresentante aveva sporto querela alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma chiedendo al Procuratore di rimettere la questione alla Corte costituzionale (si veda il paragrafo 21 *supra*). La richiesta era stata però rigettata dal procuratore che aveva dichiarato che nelle specifiche condizioni del caso di specie non erano soddisfatte le condizioni per sollevare il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato giacché non erano in corso procedimenti penali relativi alle stesse questioni oggetto delle indagini della Commissione parlamentare di inchiesta e nei quali l'esercizio delle funzioni giudiziarie

potesse subire interferenze da parte della Commissione (si veda il paragrafo 22 *supra*).

62. Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che l'associazione ricorrente non fosse tenuta a instaurare un'azione dinanzi a un tribunale ordinario, che sarebbe stato privo di giurisdizione sugli atti della Commissione parlamentare di inchiesta (si veda il paragrafo 29 *supra*), al solo scopo di chiedere a tale tribunale di esercitare il proprio potere discrezionale di adire la Corte costituzionale affinché questa esaminasse il possibile conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Un simile obbligo costituirebbe un ostacolo irragionevole e sproporzionato all'effettivo esercizio del diritto di ricorso individuale di cui all'articolo 34 della Convenzione (si veda il paragrafo 54 *supra*).

(ii) *Il potere del Parlamento di agire in autotutela (ricorso in autotutela)*

63. In ordine al rilievo del Governo secondo il quale l'associazione ricorrente avrebbe dovuto chiedere alla Commissione parlamentare di inchiesta di agire in autotutela e di revocare il decreto di perquisizione (si veda il paragrafo 26 *supra*), la Corte osserva che essa lo aveva fatto senza alcun esito (si veda il paragrafo 19 *supra*).

64. In ogni caso la Corte ribadisce che i rimedi discrezionali o straordinari non sono ritenuti vie di ricorso effettive ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione e pertanto non corre l'obbligo di utilizzarli (si vedano *Goulandris e Vardinogianni c. Grecia*, n. 1735/13, § 27, 16 giugno 2022, e *Talmane c. Lettonia*, n. 47938/07, § 21, 12 ottobre 2016). Inoltre rimedi che non hanno limiti temporali definiti, creando così incertezza e vanificando la regola del termine semestrale contenuta nell'articolo 35 § 1 della Convenzione, non costituiscono vie di ricorso effettive ai sensi dell'articolo 35 § 1 (si veda *Nicholas c. Cipro*, n. 63246/10, § 38, 9 gennaio 2018).

65. Nelle particolari circostanze del caso di specie la Corte prende atto dell'assenza di una procedura stabilita dai regolamenti e del fatto che la procedura in questione è il risultato di decisioni discrezionali *ad hoc* della Commissione parlamentare di inchiesta. Non esistono disposizioni che disciplinino le modalità o i limiti temporali entro cui una Commissione parlamentare di inchiesta può esercitare il suo potere di autotutela. Di conseguenza l'associazione ricorrente non era tenuta a chiedere alla Commissione parlamentare di inchiesta di esercitare tale suo potere.

(c) **Conclusioni in ordine all'esaurimento delle vie di ricorso interne**

66. Alla luce di quanto sopra esposto, l'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interno sollevata dal Governo deve essere rigettata.

B. L'asserita manifesta infondatezza del ricorso

67. Invocando la giurisprudenza della Corte in materia di autonomia del Parlamento e l'importanza del principio della separazione dei poteri, il Governo ha sostenuto che il ricorso nella sua interezza è manifestamente infondato.

68. L'associazione ricorrente non ha commentato tale aspetto.

69. La Corte ritiene che l'eccezione preliminare del Governo sollevi complesse questioni di fatto e di diritto che non possono essere risolte senza un esame nel merito della causa. Segue che essa non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 lettera a) della Convenzione. La Corte rigetta pertanto l'eccezione del Governo (per un approccio analogo si vedano *Mehmet Zeki Doğan c. Turchia* (n. 2), n. 3324/19, § 74, 13 febbraio 2024, e *Gil Sanjuan c. Spagna*, n. 48297/15, § 23, 26 maggio 2020).

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

70. L'associazione ricorrente ha lamentato che la perquisizione dei suoi locali e il sequestro dell'elenco degli iscritti comprendente i loro nominativi e dati personali, non erano "previsti dalla legge" ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione ed erano gravemente sproporzionati, giacché il provvedimento contestato non era basato su motivi pertinenti o sufficienti, aveva portata estremamente ampia e non sussistevano sufficienti garanzie procedurali contro gli abusi e l'arbitrarietà. L'articolo 8 recita:

"1. Ogni persona ha diritto al rispetto (...) del proprio domicilio (...).

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui."

A. Sulla ricevibilità

71. La Corte osserva che la presente doglianza non è manifestamente infondata (si veda il paragrafo 69 *supra*) né incorre negli altri motivi di irricevibilità elencati dall'articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

1. Le osservazioni delle parti

(a) L'associazione ricorrente

72. L'associazione ricorrente ha sostenuto che la perquisizione e il sequestro non erano previsti dalla legge ed erano gravemente sproporzionati.

73. Ha osservato che ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione italiana, la Commissione parlamentare di inchiesta aveva gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

74. Secondo l'associazione ricorrente non sussistevano motivi sufficienti a giustificare la perquisizione e il sequestro. Inoltre il loro scopo, nello specifico scoprire se tra gli iscritti all'associazione ricorrente vi fosse qualcuno con legami con le organizzazioni criminali, avrebbe potuto essere raggiunto con mezzi meno invasivi. In particolare, secondo l'associazione ricorrente la Commissione parlamentare di inchiesta avrebbe potuto chiedere riservatamente all'organizzazione massonica centrale se persone accusate di partecipazione ad attività criminose fossero o fossero state iscritte all'associazione. Il decreto di perquisizione emesso era invece molto vago, giacché l'espressione "riconducibili, a vario titolo" a organizzazioni criminali era suscettibile di amplissime interpretazioni ed era priva di significato giuridico. In più il decreto copriva un arco temporale di ventisette anni, incompatibile con qualsiasi indagine giudiziaria e sicuramente fuori di qualsiasi termine di prescrizione.

75. Secondo l'associazione ricorrente un'autorità giudiziaria non avrebbe potuto emettere validamente e lecitamente un decreto di perquisizione formulato in simili termini. Invocando diverse sentenze della Corte di cassazione (si veda il paragrafo 36 *supra*), l'associazione ricorrente ha sostenuto che un decreto di perquisizione emesso da un'autorità giudiziaria sarebbe stato nullo se non avesse contenuto una descrizione delle accuse nei confronti della persona indagata, le norme che configuravano come reato l'asserita condotta, la descrizione della natura delle cose da sequestrare e del loro ruolo nel reato indagato; un mero riferimento alla disposizione asseritamente violata non sarebbe stato sufficiente. A tale proposito l'associazione ricorrente ha sostenuto che il decreto di perquisizione era contrario al diritto interno perché non rispettava le norme relative ai decreti di perquisizioni emessi dall'autorità giudiziaria come prescritto dall'articolo 82 della Costituzione.

76. Secondo l'associazione ricorrente l'appartenenza a una loggia massonica rientrava nella nozione di "altre convinzioni" tutelata dall'articolo 6 della Convenzione sulla protezione dei dati (si veda il paragrafo 38 *supra*) e il decreto di perquisizione aveva violato i principi fissati dalla raccomandazione R (87)15 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (si veda il paragrafo 39 *supra*). Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte sulla sorveglianza di massa, l'associazione ricorrente ha sostenuto

inoltre che la raccolta massiva di dati personali sensibili era incompatibile con la Convenzione.

77. L'associazione ricorrente ha lamentato ancora che i dati sequestrati erano tuttora custoditi negli archivi della Commissione parlamentare di inchiesta, il che, a suo giudizio, era illegale ai sensi del diritto interno il quale stabilisce che una volta conseguito lo scopo per il quale i dati sono stati acquisiti, non sussiste più alcuna giustificazione per la conservazione delle informazioni. A tale proposito l'associazione ricorrente ha sottolineato che la Commissione parlamentare di inchiesta aveva pubblicato la sua relazione nel 2017 ed era stata sciolta nel 2018, nonché che, ai sensi dell'articolo 263 CPP e della giurisprudenza interna (si veda il paragrafo 37 *supra*), le cose sequestrate dovevano essere restituite una volta terminata l'indagine. Nel caso di specie, per contro, sia le copie digitali dei file elettronici che le fotocopie dei documenti cartacei sequestrati erano ancora custodite negli archivi del Parlamento, in violazione del diritto interno.

78. L'associazione ricorrente ha sostenuto inoltre che il provvedimento non era stato eseguito con proporzionalità in quanto (i) era stato eseguito da tredici agenti specializzati nel contrasto alla criminalità organizzata; (ii) i documenti richiesti erano stati immediatamente forniti dall'associazione ricorrente che aveva collaborato appieno con le autorità; (iii) tutti i dipendenti dell'associazione ricorrente presenti al momento della perquisizione erano stati identificati; (iv) la perquisizione si era protratta per quattordici ore; (v) era stato perquisito anche l'appartamento privato del Gran Maestro, compresi la mansarda, il balcone, il giardino e il capanno da giardino; e (vi) i documenti sequestrati contenevano dati concernenti iscritti all'associazione ricorrente che non appartenevano alle logge di Sicilia o Calabria.

(b) Il Governo

79. Il Governo ha affermato che la perquisizione e il sequestro erano stati eseguiti in conformità alla legge, segnatamente all'articolo 82 della Costituzione e alla legge n. 87/2013, ed erano necessari in una società democratica per motivi di sicurezza, di salvaguardia dell'ordine pubblico e di prevenzione dei reati. Esso ritiene che il provvedimento fosse previsto dalla legge perché i poteri della Commissione parlamentare di inchiesta erano chiaramente stabiliti dal diritto interno.

80. Secondo il Governo i motivi che giustificavano il provvedimento contestato erano stati chiaramente indicati dalla Commissione parlamentare di inchiesta nella seduta del 18 gennaio 2017 e nel decreto di perquisizione del 1° marzo 2017.

81. Secondo il Governo il provvedimento era compatibile con l'articolo 6 della Convenzione sulla protezione dei dati. In particolare, come aveva ribadito il suo Gran Maestro, l'associazione ricorrente non era un'associazione politica. Il Governo ha osservato che le logge massoniche erano entità conosciute e riconosciute come enti giuridici e i nominativi degli

iscritti alle logge regolari benché riservati non erano certamente segreti. In ordine alla raccomandazione R (87)15 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, il Governo ha sottolineato che essa non era vincolante e che non era stata violata dato che la raccolta dei dati nel caso di specie non era stata disposta per il “solo motivo” di accertare l'appartenenza a una determinata associazione bensì anche ai fini di un procedimento penale e dell'indagine svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta. Riguardava pertanto “un'indagine specifica” ai sensi del principio 2.4. della citata raccomandazione.

82. A tale riguardo il Governo ha osservato che la sentenza della Corte nella causa *Szabo e Vissy c. Ungheria* (n. 37138/14, 12 gennaio 2016), citata dall'associazione ricorrente, non era pertinente (si veda il paragrafo 76 *supra*). In tale causa la Corte aveva censurato le legge ungherese che concedeva al potere esecutivo (non a quello legislativo) un'eccessiva discrezionalità nella determinazione del numero di persone da sottoporre a intercettazioni segrete per motivi di sicurezza nazionale. La Corte aveva sottolineato che in pratica si trattava di una legge che potenzialmente consentiva di sottoporre a sorveglianza tutti i cittadini senza che lo sapessero. La situazione di cui al caso di specie era chiaramente del tutto diversa. Lasciando da parte l'ovvia differenza tra una specifica perquisizione domiciliare e delle intercettazioni telefoniche senza restrizioni, il decreto di perquisizione disposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta era fondato su motivi limitati e specifici e l'associazione ricorrente ne era stata informata in anticipo.

83. Il Governo ha sostenuto inoltre che il provvedimento non era sproporzionato; al contrario la Commissione parlamentare di inchiesta aveva adottato un approccio graduale offrendo all'associazione ricorrente molteplici opportunità di collaborare. La durata della perquisizione il numero di agenti che vi aveva partecipato era totalmente irrilevante.

84. Il Governo ha osservato ancora che anche ammettendo che la rivelazione delle informazioni sequestrate fosse stata un'ingerenza nei diritti dell'associazione ricorrente ai sensi dell'articolo 8, tale ingerenza sarebbe stata proporzionata in quanto la perquisizione e il sequestro erano stati eseguiti nell'ambito di un'indagine finalizzata al contrasto delle infiltrazioni mafiose.

85. In ordine ai rimedi esperibili dall'associazione ricorrente relativamente alla misura contestata, il Governo ha ammesso che non era possibile proporre richiesta di riesame di un decreto di perquisizione ai sensi dell'articolo 257 CPP quando tale decreto era stato disposto da una commissione parlamentare di inchiesta. Il Governo ha però osservato che l'associazione ricorrente avrebbe potuto adire il giudice ordinario affinché rimettesse la causa alla Corte costituzionale per l'esame di un possibile conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato o avrebbe potuto chiedere alla Commissione parlamentare di inchiesta di agire in autotutela.

86. Il Governo ha inoltre giustificato l'assenza di un ricorso giudiziario avverso il decreto di perquisizione di una commissione parlamentare di inchiesta sulla base del principio della separazione dei poteri e della necessità di tutelare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento.

2. La valutazione della Corte

(a) Sulla questione di sapere se vi sia stata ingerenza

87. La Corte osserva anzitutto che le parti concordano sul fatto che nel caso di specie vi sia stata ingerenza nei diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione. La Corte, sulla base delle considerazioni che seguono, non vede motivo di ritenere altrimenti.

88. La "perquisizione" del domicilio delle persone costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto del domicilio di cui all'articolo 8 (si vedano *Modestou c. Grecia*, n. 51693/13, § 29, 16 marzo 2017, e *Gutsanovi c. Bulgaria*, n. 34529/10, § 217, CEDU 2013 (estratti)). La Corte ha già affermato che le persone giuridiche hanno diritto al rispetto del proprio "domicilio" ai sensi dell'articolo 8 § 1 della Convenzione. Un'associazione pertanto non è interamente privata della tutela di cui all'articolo 8 per il semplice fatto di essere una persona giuridica (si vedano *Associazione per l'integrazione europea e i diritti umani e Ekimdzhev c. Bulgaria*, n. 62540/00, § 60, 28 giugno 2007, con ulteriori riferimenti, e *Société Colas Est e altri c. Francia*, n. 37971/97, § 41, CEDU 2002-III). La Corte ha inoltre ritenuto che ogni misura le cui modalità di esecuzione e i cui effetti pratici non differiscano in nulla da una perquisizione costituisca, a prescindere dalla sua qualificazione nel diritto interno, un'ingerenza nei diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione (si veda *Kruglov e altri c. Russia*, nn. 11264/04 e altri 15, § 123, 4 febbraio 2020, e la giurisprudenza ivi citata). Di conseguenza la Corte ha concluso che la perquisizione dei locali di una persona giuridica e il sequestro dei suoi documenti costituisce un'ingerenza nel suo diritto al rispetto del suo "domicilio" (si vedano *Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş. c. Turchia*, nn. 25707/05 e 28614/06, § 78, 20 novembre 2018, e *Bernh Larsen Holding AS e altri c. Norvegia*, n. 24117/08, § 106, 14 marzo 2013).

89. La Corte ribadisce inoltre che l'esame e il sequestro di dati elettronici costituisce un'ingerenza nel diritto delle persone giuridiche al rispetto della propria "corrispondenza" (si vedano *Wieser e Bicos Beteiligungen GmbH c. Austria*, n. 74336/01, § 45, CEDU 2007-IV; *Vinci Construction e GTM Génie Civil et Services c. Francia*, nn. 63629/10 e 60567/10, § 63, 2 aprile 2015; *Naumenko e SIA Rix Shipping c. Lettonia*, n. 50805/14, § 45, 23 giugno 2022; e *UAB Kesko Senukai Lithuania c. Lituania*, n. 19162/19, § 109, 4 aprile 2023).

90. Inoltre, benché l'associazione ricorrente abbia collaborato con le autorità interne e abbia fornito i documenti richiesti, la Corte ha già chiarito che l'assenza di poteri di coercizione non significa che non vi sia ingerenza

nei diritti garantiti dall'articolo 8 (si veda, *mutatis mutandis*, *Halabi c. Francia*, n. 66554/14, § 55, 16 maggio 2019, e la giurisprudenza ivi citata).

91. La Corte ritiene pertanto che la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente e il successivo sequestro di diversi documenti cartacei e digitali, compreso l'elenco degli iscritti all'associazione con i loro nominativi e dati personali, abbia costituito un'ingerenza nel diritto al rispetto del domicilio e della corrispondenza.

(b) Sulla natura dell'ingerenza

92. Nel valutare se tale ingerenza sia giustificata, la portata del margine di discrezionalità delle autorità interne dipende da fattori quali la natura e l'importanza degli interessi in gioco e la gravità dell'ingerenza (si vedano *Bernh Larsen Holding AS e altri*, § 158, e *Naumenko e SIA Rix Shipping*, § 51, entrambe sopra citate).

93. Nel caso di specie, da un canto la Corte deve continuare a tenere presente che la natura dell'ingerenza lamentata non è della stessa gravità e livello tipici dei casi in cui la perquisizione e il sequestro sono eseguiti ai sensi del diritto penale, un tipo di misure già prese in considerazione dalla Corte in una serie di cause precedenti (si vedano *Bernh Larsen Holding AS e altri*, § 173, e *Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş.*, § 98, entrambe sopra citate). La Corte ribadisce inoltre che il margine di discrezionalità e il corrispondente diritto di ingerenza degli Stati contraenti può essere di maggiore portata qualora si tratti degli uffici di una persona giuridica invece che di un singolo (si veda *Niemietz c. Germania*, 16 dicembre 1992, § 31, serie A n. 251-B; si vedano altresì *Société Colas Est e altri*, § 49; *Bernh Larsen Holding AS e altri*, § 159; *Naumenko e SIA Rix Shipping*, § 51; e *Erduran et Em Export Diş Tic A.Ş.*, § 99, tutte sopra citate).

94. D'altro canto, anche quando allo Stato è accordato un ampio margine di discrezionalità, il controllo della Corte non si limita ad accertare che lo Stato convenuto abbia esercitato la sua discrezionalità in modo ragionevole, attento e in buona fede (si vedano *DELTA PEKÁRNY a.s. c. la Repubblica ceca*, n. 97/11, § 82, 2 ottobre 2014, e *Naumenko e SIA Rix Shipping*, sopra citata, § 50). Inoltre la Corte ha precedentemente riconosciuto che il sequestro di una grande quantità di informazioni è un fattore che depone a favore di un controllo rigoroso da parte della Corte stessa (si vedano *Bernh Larsen Holding AS e altri*, § 159; *Naumenko e SIA Rix Shipping*, § 51; e *UAB Kesko Senukai Lithuania*, § 119, tutte sopra citate) e nel caso di specie è pacifico che le autorità interne abbiano sequestrato una grande quantità di documenti (si veda il paragrafo 16 *supra*).

(c) Sulla questione di sapere se l'ingerenza fosse giustificata

95. Una siffatta ingerenza comporta una violazione dell'articolo 8 della Convenzione a meno che non rispetti i requisiti di cui al secondo paragrafo di tale disposizione. La Corte deve pertanto esaminare se l'ingerenza fosse

“prevista dalla legge”, perseguisse uno o più fini legittimi indicati in tale paragrafo e fosse “necessaria in una società democratica” per conseguire il fine o i fini in questione (si vedano, tra molti altri precedenti, *Heino c. Finlandia*, n. 56720/09, § 35, 15 febbraio 2011, e *DELTA PEKÁRNY a.s.*, sopra citata, § 79).

(i) (c) *Sulla questione di sapere se l'ingerenza fosse “prevista dalla legge”*

(α) Principi generali

96. L'espressione “prevista dalla legge” di cui all'articolo 8 § 2 della Convenzione prescrive in primo luogo che la misura impugnata abbia un fondamento nel diritto interno. In secondo luogo, la legge interna deve essere accessibile all'interessato. In terzo luogo, l'interessato deve potere, se necessario grazie a un'appropriata consulenza legale, prevedere le conseguenze della legge interna su di lui e in quarto luogo la legge interna deve essere compatibile con lo Stato di diritto (si vedano *Brazzi c. Italia*, n. 57278/11, § 39, 27 settembre 2018; *De Tommaso c. Italia* [GC], n. 43395/09, § 107, 23 febbraio 2017; e *Heino*, sopra citata, § 36). Il concetto di “legge” deve essere inteso in senso “sostanziale” e non “formale”. Esso comprende perciò tutto ciò che costituisce il diritto scritto, comprese le disposizioni di rango inferiore alla legge e i pertinenti precedenti giurisprudenziali (si vedano, tra gli altri, *Bodalev c. Russia*, n. 67200/12, § 66, 6 settembre 2022, *Federazione nazionale delle associazioni e dei sindacati degli sportivi (FNASS) e altri c. Francia*, nn. 48151/11 e 77769/13, § 160, 18 gennaio 2018).

97. Nel contesto di attività investigative quali quella in questione, a causa della mancanza di controllo pubblico e del rischio di abusi di potere, la compatibilità con lo Stato di diritto richiede che il diritto interno preveda tutele adeguate contro le ingerenze arbitrarie nei diritti ai sensi dell'articolo 8 (si vedano, *mutatis mutandis*, *Rustamkhanli c. Azerbaigian*, n. 24460/16, § 41, 4 luglio 2024, e *Erduran e Em Export Dış Tic A.Ş.*, sopra citata, § 80).

(β) Applicazione dei suddetti principi al caso di specie

98. Per quanto riguarda la questione di sapere se il provvedimento contestato nel caso di specie avesse un sufficiente fondamento nel diritto interno, la Corte osserva che il potere delle Camere del Parlamento di istituire una commissione parlamentare di inchiesta è sancito dall'articolo 82 della Costituzione che attribuisce a tali organi “gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria” (si veda il paragrafo 23 *supra*). La Commissione parlamentare di inchiesta di cui alla presente causa è stata istituita ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 87/2013 (si veda il paragrafo 25 *supra*). Il potere delle commissioni parlamentari di inchiesta di disporre perquisizioni e sequestri è pertanto basato sul riferimento contenuto nell'articolo 82 della Costituzione agli “stessi poteri” dell'autorità giudiziaria e di conseguenza alle pertinenti disposizioni del codice di procedura penale

(si veda il paragrafo 24 *supra*), e tale potere non è mai stato contestato in precedenza (si veda il paragrafo 31 *supra*).

99. La Corte pertanto è persuasa che il provvedimento in discussione nel caso di specie avesse un fondamento giuridico sufficiente nel diritto interno. Essa deve ora valutare se il diritto e la prassi interni offrissero garanzie adeguate ed effettive contro gli abusi e l'arbitrarietà (si veda il paragrafo 97 *supra*).

100. A tale riguardo la Corte osserva che ai sensi dell'articolo 247 comma 2 CPP, quando è disposta una perquisizione essa deve essere motivata (si veda il paragrafo 24 *supra*). Nel contesto dei procedimenti penali la Corte di cassazione ha chiarito che è nullo il decreto di perquisizione che non contiene una descrizione delle accuse nei confronti della persona indagata, la disposizione legislativa che configura la condotta in questione come reato, la descrizione della natura delle cose da sequestrare e del loro ruolo nel reato indagato, e che un mero riferimento alla disposizione asseritamente violata è insufficiente (si veda il paragrafo 36 *supra*).

101. La Corte di cassazione ha ritenuto anche che il sequestro sia limitato nel tempo perché al termine del procedimento penale le cose sequestrate debbono essere restituite (si veda il paragrafo 37 *supra*). Con specifico riguardo alle perquisizioni e ai sequestri disposti dalle commissioni parlamentari di inchiesta, la Corte di cassazione ha ritenuto che le cose sequestrate potessero essere trattenute per un periodo di tempo limitato che non poteva eccedere la durata della commissione parlamentare di inchiesta, che è per sua natura limitata nel tempo (si veda il paragrafo 31 *supra*).

102. La Corte ritiene pertanto che le garanzie fornite dal riferimento contenuto nell'articolo 82 della Costituzione italiana alle "stesse limitazioni" cui sono soggetti i poteri dell'autorità giudiziaria, adattati ove necessario al contesto di un'inchiesta parlamentare, siano sufficienti a impedire abusi e arbitrarietà da parte delle commissioni parlamentari di inchiesta.

103. Le parti sono però in disaccordo riguardo al rispetto da parte della Commissione parlamentare di inchiesta dei requisiti e delle limitazioni fissati dal diritto interno. Nella presente causa le doglianze dell'associazione ricorrente concernono principalmente l'asserita inosservanza da parte delle autorità di tali disposizioni. Le doglianze riguardano quindi soprattutto le modalità di applicazione del quadro giuridico. Poiché i rilievi dell'associazione ricorrente concernenti la legittimità dell'ingerenza sono strettamente legati nel suo caso all'osservanza o meno del criterio della "necessità", la Corte tratterà congiuntamente i requisiti della "previsione per legge" e della "necessità" (si veda per un esempio di tale approccio *Erduran e Em Export Dış Tic A.Ş.*, sopra citata, § 82, con ulteriori riferimenti).

(ii) *Sulla questione di sapere se l'ingerenza perseguisse "un fine legittimo"*

104. Il Governo ha sostenuto che la perquisizione e il sequestro servivano un fine legittimo ovvero erano necessari alla sicurezza nazionale, alla

pubblica sicurezza e alla prevenzione dei reati. Tale affermazione non è stata contestata dalla società ricorrente.

105. La Corte, osservando che la perquisizione e il sequestro sono stati disposti nel quadro di un'inchiesta concernente la mafia, non vede motivo di pervenire in proposito a una diversa conclusione.

(iii) *Sulla questione di sapere se l'ingerenza fosse "necessaria in una società democratica"*

(α) Principi generali

106. La nozione di "necessità" implica che l'ingerenza corrisponda a una pressante esigenza sociale e, in particolare, che sia proporzionata al legittimo fine perseguito. Per determinare se un'ingerenza sia "necessaria in una società democratica" la Corte tiene conto del fatto che allo Stato contraente è lasciato un certo margine di discrezionalità (si veda il paragrafo 93 *supra*). A ogni modo le eccezioni previste dal paragrafo 2 dell'articolo 8 devo essere interpretate in modo restrittivo e la necessità di applicarle in una data causa deve essere stabilita in maniera convincente (si vedano *Smirnov c. Russia*, n. 71362/01, § 43, CEDU 2007-VII, con ulteriori riferimenti, e *Erduran e Em Export Dış Tic A.Ş.*, sopra citata, § 85).

107. Per quanto riguarda in particolare le perquisizioni e le ispezioni dei locali delle persone giuridiche e il sequestro o l'estrazione di copia dei loro documenti, la Corte ha osservato che benché gli Stati possano ritenere necessario ricorrere a tali misure per ottenere le prove materiali di alcuni reati, cionondimeno la legislazione e la prassi pertinenti devono offrire garanzie adeguate ed effettive contro gli abusi e l'arbitrarietà (si vedano *Naumenko e SIA Rix Shipping*, § 50; *DELTA PEKÁRNY a.s.*, § 83; e *Société Colas Est e altri*, § 48, tutte sopra citate).

108. Dato tale contesto la Corte, nell'esercitare la sua giurisdizione di controllo, deve considerare le decisioni impugnate alla luce della causa nel suo insieme e deve determinare se i motivi addotti per giustificare l'ingerenza in questione siano "pertinenti e sufficienti" (si veda *Naumenko e SIA Rix Shipping*, sopra citata, § 50) e se sia rispettato il principio di proporzionalità (si vedano *Vinks e Ribicka c. Lettonia*, n. 28926/10, § 102, 30 gennaio 2020, e *Erduran e Em Export Dış Tic A.Ş.*, sopra citata, § 87).

109. Nel contesto dei procedimenti penali i criteri che la Corte prende in considerazione per determinare se sia stato rispettato il principio di proporzionalità comprendono, *inter alia*: la gravità del reato che ha dato origine alla perquisizione e al sequestro; le modalità e le circostanze nelle quali è stato emesso il provvedimento, in particolare se in quel momento fossero accessibili altre prove; il contenuto e la portata del provvedimento, con particolare riguardo alla natura dei locali perquisiti e alle garanzie messe in atto per circoscrivere le conseguenze della misura entro limiti ragionevoli; e l'ampiezza delle possibili ripercussioni sulla reputazione della persona

colpita dalla perquisizione (si vedano *Vinks e Ribicka*, § 102, e *Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş.*, § 87, entrambe sopra citate, con ulteriori riferimenti).

110. Nelle cause concernenti la tutela delle persone fisiche e giuridiche dalle ingerenze arbitrarie nei diritti garantiti dall'articolo 8, la Corte ha ritenuto che l'assenza di un preventivo decreto giudiziario di perquisizione possa essere controbilanciata da un controllo giudiziario *ex post* (si vedano *Smirnov*, § 45; *Heino*, § 45; e *DELTA PEKÁRNY a.s.*, § 83 *in fine*, tutte sopra citate). Tale controllo deve essere effettivo nelle particolari circostanze del caso di specie (si veda *Gutsanovi*, sopra citata, § 222). La Corte ha ritenuto anche che, sebbene non si possa interpretare l'articolo 8 della Convenzione come se imponga un controllo giudiziario *ex post* in tutti i casi concernenti perquisizioni o sequestri eseguiti nei locali di una persona giuridica, la possibilità di tale controllo possa essere presa in considerazione, *inter alia*, per valutare la conformità delle perquisizioni e dei sequestri all'articolo 8 (si veda *UAB Kesko Senukai Lithuania*, sopra citata, § 117).

111. Con specifico riguardo all'ingerenza in questione nel caso di specie, la Corte ritiene che un rimedio contro una perquisizione asseritamente eseguita in violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione debba consentire di valutare la legittimità e la necessità della misura impugnata (si vedano *Contrada c. Italia* (n. 4), n. 2507/19, § 51, 23 maggio 2024; *Popovi c. Bulgaria*, n. 39651/11, § 122, 9 giugno 2016; *Stoyanov e altri c. Bulgaria*, n. 55388/10, § 152, 31 marzo 2016; *Govedarski c. Bulgaria*, n. 34957/12, § 94, 16 febbraio 2016; *Gutsanovi*, sopra citata, § 234; *Iliya Stefanov c. Bulgaria*, n. 65755/01, § 44, 22 maggio 2008; e *Brazzi*, sopra citata, § 46). In particolare, una volta che la perquisizione è stata eseguita o l'interessato è venuto a conoscenza in altro modo del decreto di perquisizione, deve esistere una procedura che consenta a quest'ultimo di contestare le ragioni giuridiche e fattuali del provvedimento e di ottenere riparazione nel caso la perquisizione sia stata disposta o eseguita illegittimamente (si veda *Avanesyan c. Russia*, n. 41152/06, § 29, 18 settembre 2014).

112. In contesti diversi la Corte ha osservato che le garanzie procedurali richieste dalla Convenzione devono essere adattate al contesto parlamentare, tenendo presenti i principi generalmente riconosciuti dell'autonomia parlamentare e della separazione dei poteri (si vedano *Mándli e altri c. Ungheria*, n. 63164/16, § 72, 26 maggio 2020, e *Drozd c. Polonia*, n. 15158/19, § 73, 6 aprile 2023).

(β) Applicazione dei suddetti principi al caso di specie

113. Nel caso di specie, le osservazioni delle parti si sono concentrate sulla necessità dell'ingerenza e, in particolare, sulla questione di sapere se la misura fosse proporzionata al fine legittimo perseguito e se le garanzie procedurali previste dal codice di procedura penale cui rinvia l'articolo 82 della Costituzione fossero state adeguatamente rispettate, nonché sulla

questione di sapere se la società ricorrente disponesse di un ricorso per impugnare l'asserita illegittimità del provvedimento contestato.

114. In ordine alla portata del margine di discrezionalità delle autorità interne la Corte ritiene che un fattore che depone a favore di un esame rigoroso del caso di specie sia costituito dal fatto che le autorità hanno sequestrato ed estratto copia di una grande quantità di documenti cartacei e digitali (si veda il paragrafo 16 *supra*), senza alcuna prova che essi fossero tutti pertinenti all'inchiesta in corso sulla mafia (si veda, *mutatis mutandis*, *Naumenko e SIA Rix Shipping*, sopra citata, § 51; si vedano i paragrafi 130-131 *infra*). D'altro canto, il fatto che il provvedimento fosse indirizzato a una persona giuridica implica che si possa applicare un margine di discrezionalità maggiore di quello applicabile nel caso si fosse trattato di una persona fisica (si vedano *DELTA PEKARNY a.s.*, § 88, e *Bernh Larsen Holding AS e altri*, § 159, entrambe sopra citate).

115. Pur considerando che essi devono essere adattati al differente contesto di un'inchiesta parlamentare, la Corte esaminerà alla luce dei principi sopra ribaditi (si vedano i paragrafi 106-112 *supra*), e tenendo conto delle doglianze dell'associazione ricorrente, l'importanza dei fatti oggetto dell'indagine in relazione ai quali è stato eseguito il provvedimento (si vedano i paragrafi 116-117 *infra*); le modalità e le circostanze nelle quali è stato emesso il decreto di perquisizione e sequestro (si vedano i paragrafi 118-124 *infra*); il contenuto e la portata del provvedimento (si vedano i paragrafi 125-145 *infra*), e l'esistenza di sufficienti garanzie procedurali contro gli abusi e l'arbitrarietà (si vedano i paragrafi 132-145 *infra*).

– *L'importanza dei fatti oggetto dell'indagine*

116. La Corte osserva che la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente mirava a ottenere l'elenco nominativo degli iscritti ad alcune logge massoniche per verificare se tra di loro vi fossero soggetti a vario titolo riconducibili ad associazioni mafiose (si veda il paragrafo 13 *supra*).

117. Essa ritiene pertanto che i fatti oggetto delle indagini fossero importanti.

– *Le modalità e le circostanze nelle quali è stato emesso il provvedimento*

118. In ordine alle modalità di emissione del provvedimento, la Corte osserva che il decreto di perquisizione era stato disposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta medesima in quanto dotata degli "stessi poteri" dell'autorità giudiziaria (si vedano i paragrafi 23 e 31 *supra*), ed esso non era soggetto a preventivo controllo giudiziario in grade di circoscriverne la portata (si vedano, *a contrario*, *Société Canal Plus e altri*, §§ 55-56; *Wieser e Bicos Beteiligungen GmbH*, § 59; e *Naumenko e SIA Rix Shipping*, § 53, tutte sopra citate).

119. A tale riguardo la Corte ribadisce di aver già affermato che essa deve raddoppiare la sua vigilanza quando il diritto interno consente l'esecuzione

di una perquisizione in assenza di preventivo controllo giudiziario (si vedano *DELTA PEKARNY a.s.*, § 83; *Brazzi*, § 41; e *Halabi*, § 64, tutte sopra citate; si veda altresì *Bostan c. Repubblica di Moldova*, n. 52507/09, § 23, 8 dicembre 2020).

120. In ordine alle circostanze nelle quali è stato emesso il provvedimento, la Corte deve esaminare se esso fosse fondato su prove o su un ragionevole sospetto dell'esistenza di un coinvolgimento nei fatti oggetto dell'indagine (si vedano, *mutatis mutandis*, *Wieser e Bicos Beteiligungen GmbH*, § 57; *Heino*, § 41; e *Naumenko e SIA Rix Shipping*, §§ 54-55, tutte sopra citate) e, in particolare se all'epoca in questione fossero disponibili altre prove (si vedano, per un'analoga valutazione, *Vinks e Ribicka*, § 102, e *Erduran e Em Export Dış Tic A.Ş.*, § 87, entrambe sopra citate).

121. A tale proposito la Corte osserva che l'associazione ricorrente era stata informata dalla Commissione parlamentare di inchiesta che l'indagine riguardava, in generale, l'infiltrazione di gruppi mafiosi nelle logge massoniche (si veda il paragrafo 5 *supra*). Come ribadito molte volte dal rappresentante dell'associazione ricorrente, la Commissione parlamentare di inchiesta nella sua richiesta dell'elenco degli iscritti all'associazione ricorrente non aveva fatto riferimento a indagini, reati o soggetti specifici in grado di dimostrare che tale infiltrazioni avevano avuto luogo (si vedano i paragrafi 7 e 11 *supra*).

122. La Corte osserva inoltre che nel decreto di perquisizione si affermava che “dalle audizioni finora svolte e dalla documentazione acquisita è emerso il concreto pericolo dell'infiltrazione di *cosa nostra* e della *'ndrangheta* in una parte della massoneria” (si veda il paragrafo 13 *supra*). Per quanto riguarda le prove disponibili in quel momento il provvedimento faceva un generico riferimento agli esiti di precedenti udienze e a indagini penali in corso (si veda il paragrafo 14 *supra*). Ad ogni modo nel decreto di sequestro non si faceva riferimento a specifici elementi di prova.

123. In tale contesto la Corte non può fare a meno di osservare che la Commissione parlamentare di inchiesta nel suo decreto aveva menzionato l'argomento dell'indagine in corso soltanto brevemente e non aveva indicato fatti o documenti in grado di corroborare un ragionevole sospetto di coinvolgimento nei fatti oggetto dell'indagine (si veda, *mutatis mutandis*, *DELTA PEKARNY a.s.*, sopra citata, § 85). Tale difetto di motivazione era contrario alle disposizioni interne che prescrivevano di motivare il provvedimento (si veda il paragrafo 100 *supra*).

124. La Corte ritiene pertanto che il provvedimento non fosse fondato su motivi pertinenti o sufficienti. In particolare, non risulta che il decreto di perquisizione fosse basato su elementi che davano luogo a un ragionevole sospetto che l'associazione ricorrente fosse coinvolta nei fatti oggetto dell'indagine.

– Il contenuto e la portata del provvedimento

125. In ordine al contenuto e alla portata del provvedimento la Corte deve esaminare se esso fosse ragionevolmente limitato (si veda *Erduran e Em Export Dış Tic A.Ş.*, sopra citata, § 90). In particolare deve valutare se definisse il tipo di cose che potevano essere cercate, sequestrate e copiate, possibilmente indicando gli elementi di prova che le autorità si attendevano di trovare in relazione alle ipotesi su cui stavano indagando (si veda *DELTA PEKARNY a.s.*, sopra citata, § 88) in modo da evitare un accesso massivo e indiscriminato a elementi senza nesso con le indagini (si vedano, *a contrario*, *Vinci Construction e GTM Génie Civil et Services*, § 76, e *UAB Kesko Senukai Lithuania*, § 118, entrambe sopra citate).

126. Quanto al tipo di informazioni ricercate, la Corte ritiene che esse fossero di portata molto ampia, giacché il provvedimento contestato mirava ad acquisire gli elenchi nominativi degli appartenenti a qualunque titolo alle logge della Calabria e della Sicilia, a partire dal 1990, comprendenti anche coloro che avevano smesso di farne parte o di operarvi, con l'indicazione del loro grado e delle loro mansioni, nonché informazioni sulle logge calabresi o siciliane che erano state sciolte o sospese, sempre a partire dal 1990, comprensive dell'elenco nominativo di tutti i rispettivi appartenenti e dei loro fascicoli personali, degli accertamenti svolti e dei provvedimenti assunti (si veda il paragrafo 15 *supra*).

127. La Corte pertanto nutre seri dubbi quanto al fatto che il provvedimento fosse circoscritto entro limiti ragionevoli (si veda, *a contrario*, *Vinci Construction e GTM Génie Civil et Services*, sopra citata, § 76).

128. Quanto alla portata del decreto di perquisizione la Corte osserva che esso era stato formulato in termini alquanto generici. Citava un'ampia gamma di azioni quali la perquisizione dei locali dell'associazione, compresi le pertinenze, i beni mobili e le adiacenze, e dei computer e dei sistemi informatici ancorché protetti da sistemi di sicurezza. Disponeva poi il sequestro degli atti suindicati che si trovassero in formato cartaceo, il sequestro dei sistemi e supporti informatici di qualunque natura contenenti atti in formato digitale, da quali doveva essere tempestivamente estratta copia, nel contraddittorio con gli interessati, con modalità tali da assicurare la conformità dei dati acquisiti a quelli originali e da evitare l'alterazione dei dati originali nonché la successiva restituzione al termine delle operazioni dei supporti informatici sequestrati agli aventi diritto (si veda il paragrafo 15 *supra*).

129. Alla Corte sembra pertanto che il provvedimento sia stato formulato in termini molto ampi (si veda *Erduran e Em Export Dış Tic A.Ş.*, sopra citata, § 90).

130. La Corte osserva inoltre che durante la perquisizione gli agenti identificarono il personale presente nei locali dell'associazione ricorrente e che essa riguardò tutti i locali dell'associazione ricorrente, compresi gli

archivi, la biblioteca, e la residenza privata del Gran Maestro e che diversi computer furono ispezionati (si veda il paragrafo 16 *supra*). Inoltre la perquisizione diede luogo al sequestro di numerosi documenti, compresi gli elenchi di circa 6.000 iscritti all'associazione ricorrente, nonché di dischi rigidi, chiavette USB e computer (*ibid.*).

131. La Corte ritiene pertanto che i diritti dell'associazione ricorrente ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione siano stati considerevolmente incisi durante l'operazione giacché le autorità interne avevano esaminato e trattenuto una grande quantità di documenti cartacei e digitali che contenevano anche informazioni riservate (si veda, *mutatis mutandis*, *Naumenko e SIA Rix Shipping*, sopra citata, § 54).

– *L'esistenza di sufficienti garanzie procedurali contro gli abusi e l'arbitrarietà*

132. Dato tale quadro, la Corte deve esaminare se l'insufficiente limitazione della portata del provvedimento fosse compensata da sufficienti garanzie procedurali in grado di proteggere l'associazione ricorrente dagli abusi e dalla arbitrarietà (si veda *Erduran e Em Export Dış Tic A.Ş.*, sopra citata, § 90) e di circoscrivere le conseguenze della misura entro limiti ragionevoli.

133. La Corte osserva anzitutto che alcune garanzie erano state effettivamente adottate. In particolare le cose sequestrate erano soggette al regime di segretezza previsto dagli articoli 5 e 6 della legge n. 87/2013 (si veda il paragrafo 25 *supra*). Inoltre la Commissione parlamentare di inchiesta aveva disposto che la documentazione sequestrata dovesse essere custodita “presso locali nella disponibilità della polizia giudiziaria delegata, idonei ad evitare accessi informatici diversi da quelli in contraddittorio tra le parti”, in un locale provvisto di porta di sicurezza, videosorveglianza e allarme (si veda il paragrafo 17 *supra*).

134. La Corte osserva però che ai sensi del diritto italiano l'associazione ricorrente non disponeva di alcun mezzo per contestare la legittimità del decreto di perquisizione o della sua esecuzione dinanzi a un'autorità indipendente e imparziale (si vedano *Iliya Stefanov*, sopra citata, § 44, e *a contrario*, *Bernh Larsen Holding AS e altri*, sopra citata, § 164-65).

135. A tale proposito la Corte ha già concluso che le vie di ricorso menzionate dal Governo, segnatamente l'esame da parte della Corte costituzionale di un possibile conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e il potere di autotutela del Parlamento non possono essere considerate effettive ai fini della Convenzione (si vedano, rispettivamente, i paragrafi 59-60 e 65 *supra*).

136. La Corte osserva inoltre che il Governo ha ammesso (si veda il paragrafo 85 *supra*) che il rimedio di cui all'articolo 257 CPP, ovvero la richiesta di riesame del decreto di perquisizione 85 (si veda il paragrafo 24 *supra*) è inapplicabile ai decreti di perquisizione disposti dalle commissioni

parlamentari di inchiesta (si vedano, per le caratteristiche generali delle richieste di riesame, *Brazzi*, sopra citata, § 19, e *Contrada c. Italia* (n. 4), n. 2507/19, §§ 16-20, 23 maggio 2024). Tale circostanza è confermata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che ha ritenuto che non si potesse ricorrere al rimedio in questione in relazione a un decreto di perquisizione disposto da una commissione parlamentare di inchiesta (si veda il paragrafo 32 *supra*).

137. Nell'ordinamento italiano così come si presenta attualmente, non è esperibile alcun altro rimedio contro un decreto di perquisizione e sequestro disposto da una commissione parlamentare di inchiesta, né dinanzi a un'autorità giudiziaria né dinanzi a qualsiasi altro organo. Infatti, il diritto interno conferisce al Parlamento la giurisdizione esclusiva a pronunciarsi sulla validità dei propri atti. Ai sensi del diritto interno, i tribunali declinano la propria giurisdizione in materia di controversie concernenti atti delle commissioni parlamentari di inchiesta (si vedano i paragrafi 18 e 29 *supra*). La misura pertanto non poteva essere soggetta a esame *ex post* da parte di un'autorità indipendente (si veda *DELTA PEKARNY a.s.*, sopra citata, § 86).

138. La Corte osserva che il Governo ha giustificato l'assenza di mezzi per impugnare il decreto di perquisizione sulla base del principio della separazione dei poteri e della necessità di tutelare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento (si veda il paragrafo 86 *supra*).

139. A tale riguardo la Corte osserva che i principi dell'autonomia parlamentare sono stati delineati nella causa *Karácsony e altri c. Ungheria* ([GC], nn. 42461/13 e 44357/13, §§ 138-47, 17 maggio 2016), una causa concernente un procedimento disciplinare esaminato ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione. Possono essere riassunti come segue. Il Parlamento costituisce un foro unico di dibattito nelle società democratiche e riveste un'importanza fondamentale (*ibid.*, § 138). Sussiste uno stretto nesso tra un regime politico effettivamente democratico e il funzionamento efficace del Parlamento (*ibid.*, § 141). Le norme che regolano il funzionamento interno del parlamento sono un'esemplificazione del principio ben consolidato dell'autonomia parlamentare. Conformemente a questo principio, il Parlamento può, ad esclusione degli altri poteri ed entro i limiti del quadro costituzionale, regolare i propri affari interni, ad esempio la composizione dei suoi organi. Ciò fa parte della "autonomia giurisdizionale del Parlamento" (*ibid.*, § 142). In linea di principio, le norme di funzionamento interno dei parlamenti nazionali, poiché costituiscono un aspetto dell'autonomia parlamentare, rientrano nel margine di discrezionalità degli Stati contraenti (*ibid.*, § 143).

140. La Corte ha già ritenuto per esempio che le caratteristiche intrinseche del sistema dell'immunità parlamentare e la conseguente deroga alle norme ordinarie perseguano il fine di consentire ai rappresentanti del popolo libertà di parola e di impedire a doglianze di parte di interferire nelle funzioni parlamentari (si vedano *A. c. Regno Unito*, n. 35373/97, § 79, CEDU 2002-X; *Cordova c. Italia* (n. 1), n. 40877/98, § 59, CEDU 2003-I; *Cordova c.*

Italia (n. 2), n. 45649/99, §§ 60 e 62, CEDU 2003-I (estratti); *Zollamann c. Regno Unito* (dec.), n. 62902/00, CEDU 2003-XII; *De Jorio c. Italia* (dec.), n. 73936/01, § 52, 3 giugno 2004; *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*, n. 46967/07, § 71, 24 febbraio 2009; *Kart c. Turchia* [GC], n. 8917/05, § 88, CEDU 2009 (estratti); e *Selahattin Demirtaş c. Turchia* (n. 2) [GC], n. 14305/17, § 256, 22 dicembre 2020).

141. Inoltre la Corte ha sottolineato che essa non può imporre agli Stati un determinato modello costituzionale che disciplini in un determinato modo i rapporti e le interazioni tra i diversi poteri dello Stato (si vedano *Savino e altri c. Italia*, nn. 17214/05 e altri 2, § 92, 28 aprile 2009; *Thiam c. Francia*, n. 80018/12, § 62, 18 ottobre 2018; e *Eminağaoğlu c. Turchia*, n. 76521/12, § 94, 9 marzo 2021). A tale proposito nella causa *Savino e altri* la Corte ha ritenuto che la scelta del legislatore italiano di preservare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento concedendogli l'immunità dalle giurisdizioni ordinarie non potesse essere impugnata in quanto tale dinanzi alla Corte (sopra citata, § 92).

142. La Corte ad ogni modo ha sottolineato che la discrezionalità nazionale delle autorità interne che è inerente alla nozione di autonomia parlamentare non è illimitata, ma deve essere compatibile con i concetti di “regime politico effettivamente democratico” e di “preminenza del diritto” cui fa riferimento il preambolo della Convenzione (si vedano *Karácsony*, sopra citata, § 147; *Mugemangango c. Belgio* [GC], n. 310/15, § 74, 10 luglio 2020; e *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*, nn. 24159/22 e 25751/22, § 63, 16 aprile 2024). Pertanto, ribadendo che nessuna delle disposizioni della Convenzione impone agli Stati di conformarsi a concetti costituzionali teorici in ordine ai limiti consentiti delle interazioni tra poteri (si veda *Thiam*, sopra citata, § 62), la Corte sottolinea che si tratta sempre di verificare se i requisiti della Convenzione in una specifica causa siano stati soddisfatti (si vedano *Kleyn e altri c. Paesi Bassi* [GC], nn. 39343/98 e altri 3, § 193, CEDU 2003-VI, *Savino e altri*, sopra citata, § 93).

143. Alla luce di quanto sopra, nel ribadire che qualche forma di controllo *ex ante* o *ex post* del provvedimento da parte di un'autorità imparziale con un sufficiente grado di indipendenza dall'autorità che lo ha disposto è una garanzia essenziale contro le ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici nei diritti tutelati dall'articolo 8 (si veda il paragrafo 110 *supra*), la Corte ritiene, avuto riguardo anche al principio di sussidiarietà e al margine di discrezionalità concesse agli Stati contraenti nelle questioni strettamente legate alla separazione dei poteri (si veda, *mutatis mutandis*, *Mugemangango*, sopra citata, § 138), che non compete ad essa indicare quale tipo di rimedio debba essere previsto per soddisfare i requisiti della Convenzione nelle particolari circostanze del caso di specie.

144. Infine la Corte osserva che secondo le informazioni fornite dall'associazione ricorrente e non contestate dal Governo una copia della documentazione sequestrata è ancora presente negli archivi della

Commissione parlamentare di inchiesta, nonostante essa abbia terminato le sue funzioni e sia stata sciolta (si veda il paragrafo 77 *supra*).

145. Al riguardo la Corte ribadisce di aver già osservato che l'assenza di una normativa che imponga la distruzione delle copie di documenti acquisiti grazie a una perquisizione può essere incompatibile con l'articolo 8 (si veda *DELTA PEKARNY a.s.*, sopra citata, § 92).

146. Nel caso di specie risulta che ai sensi della legislazione e della giurisprudenza interne pertinenti, i documenti sequestrati avrebbero dovuto essere restituiti o le copie estratte avrebbero dovuto essere distrutte al termine dell'inchiesta (si vedano i paragrafi 31 e 37 *supra*). Tuttavia tale disposizione non è stata rispettata.

(iv) *Conclusione*

147. Alla luce di quanto sopra esposto e in particolare della mancanza di prove o di un ragionevole sospetto di coinvolgimento nei fatti oggetto dell'indagine in grado di giustificare il provvedimento (si veda il paragrafo 124 *supra*), del suo contenuto ampio e indeterminato (si vedano i paragrafi 126-131 *supra*), e dell'assenza di sufficienti garanzie con funzioni di controbilanciamento, in particolare di un esame indipendente e imparziale del provvedimento contestato (si vedano i paragrafi 134-145 *supra*), la Corte conclude che la misura contesta non era "prevista dalla legge" né era "necessaria in una società democratica".

148. Vi è stata di conseguenza violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

III. SULLE ALTRE DEDOTTE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE

149. L'associazione ricorrente ha lamentato inoltre che il decreto di perquisizione e sequestro comportava anche un'ingerenza illegittima e sproporzionata nel suo diritto alla libertà di associazione garantito dall'articolo 11 della Convenzione e che non esisteva un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione per impugnare l'illegittimità e la mancanza di proporzionalità del provvedimento contestato.

150. Tenuto conto dei fatti della causa, delle osservazioni delle parti e delle sue suesposte conclusioni (si veda il paragrafo 148 *supra*), la Corte ritiene di aver esaminato le principali questioni di diritto sollevate dalla causa e non ravvisa la necessità di esaminare la ricevibilità e il merito di tali doglianze (si veda *Centro per le risorse giuridiche a nome di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 156, CEDU 2014).

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

151. L'articolo 41 della Convenzione recita:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell’Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un’equa soddisfazione alla parte lesa.”

A. Danno

152. L’associazione ricorrente ha chiesto alla Corte di accordare un risarcimento su base equitativa per il danno non patrimoniale.

153. Il Governo ha osservato che la richiesta era infondata.

154. La Corte ritiene che l’associazione ricorrente abbia certamente subito un danno non patrimoniale che non può essere risarcito soltanto dalla constatazione di violazione (si veda, per esempio, *Société Colas e altri*, sopra citata, § 55) e deliberando in via equitativa, accorda all’associazione ricorrente la somma di 9.600 euro (EUR) per il danno non patrimoniale oltre l’importo eventualmente dovuto a titolo di imposta.

B. Spese

155. L’associazione ricorrente ha chiesto EUR 16.552,60 per le spese sostenute nel trattare con le autorità interne e EUR 5.344 per quelle sostenute dinanzi alla Corte.

156. Il Governo non ha commentato tale punto.

157. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole (si veda, tra molti altri, *H.F. e altri c. Francia* [GC], nn. 24384/19 e 44234/20, § 291, 14 settembre 2022).

158. In ordine alla richiesta relativa alle spese sostenute dinanzi alle autorità interne, la Corte osserva che essa è stata presentata senza la descrizione dei servizi legali forniti. In particolare, la documentazione presentata alla Corte si limita a menzionare “consulenze in materia di libertà di associazione”. Di conseguenza la Corte non può ritenere che tali spese siano legate alla presente causa e che siano stata necessariamente sostenute (si veda *UAB Kesko Senukai Lithuania*, sopra citata, § 136). La Corte rigetta pertanto la richiesta di spese dell’associazione ricorrente relativa alla procedura interna.

159. In ordine alle spese sostenute per il procedimento dinanzi alla Corte, essa ritiene che, tenuto conto delle questioni giuridiche sollevate nella presente causa, si possa considerare la somma richiesta dall'associazione ricorrente un importo ragionevole. Accoglie pertanto interamente tale parte della richiesta e accorda all'associazione ricorrente EUR 5.344 oltre l'importo da essa eventualmente dovuto a titolo di imposta.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Dichiara*, all'unanimità, ricevibile la doglianza ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione;
2. *Ritiene*, all'unanimità, che vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Ritiene*, con sei voti contro uno, che non sia necessario esaminare la ricevibilità e il merito delle doglianze ai sensi degli articoli 11 e 13 della Convenzione;
4. *Ritiene*, all'unanimità,
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare all'associazione ricorrente, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
 - (i) EUR 9.600 (novemilaseicentoeuro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale;
 - (ii) EUR 5.344 (cinquemilatrecentoquarantaquattroeuro), oltre l'importo eventualmente dovuto dall'associazione ricorrente a titolo di imposta, per le spese;
 - (b) che a decorrere da detto termine e fino al versamento tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
5. *Rigetta*, con sei voti contro uno, la domanda di equa soddisfazione dell'associazione ricorrente per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto il 19 dicembre 2024, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

SENTENZA GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIA

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Ivana Jelić
Presidente

Conformemente all'articolo 45 § 2 della Convenzione e all'articolo 74 § 2 del Regolamento della Corte, è allegata alla presente sentenza l'opinione parzialmente dissidente del giudice G. A. Serghides.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE SERGHIDES

1. L'associazione ricorrente (in prosiegua "la ricorrente") è un'associazione massonica italiana che raggruppa insieme diverse logge. La ricorrente ha lamentato la violazione degli articoli 8, 11 e 13 della Convenzione conseguente alla perquisizione dei suoi locali disposta da una commissione parlamentare di inchiesta e il successivo sequestro di diversi documenti cartacei e digitali, in particolare di un elenco che conteneva i nominativi e i dati personali di oltre 6.000 iscritti all'associazione.

2. Ho votato a favore di tutti i punti del dispositivo della sentenza ad eccezione dei punti 3 e 5. In particolare dissento dalla conclusione che, avendo constatato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione e poiché la Corte ha "esaminato le principali questioni di diritto sollevate dalla causa" non sia necessario esaminare la ricevibilità e il merito delle doglianze ai sensi degli articoli 11 (libertà di associazione) e 13 (ricorso effettivo) della Convenzione (punto 3 e paragrafi 149 e 150 della sentenza. Sono inoltre contrario al rigetto della parte restante della domanda di equa soddisfazione.

3. Poiché di recente ho adottato la stessa posizione nella mia opinione parzialmente dissenziente allegata alla causa *Adamčo c. Slovacchia* (n. 2), nn. 55792/20 e altri 2, 12 dicembre 2024 (non ancora definitiva), nella quale ho presentato tutti i rilievi pertinenti alla questione in esame, preferisco rinviare a tale opinione invece di reiterare qui gli stessi argomenti.