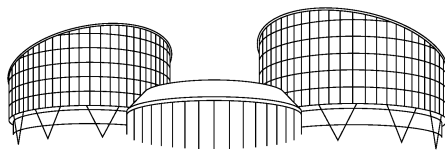


Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

L'autorisation de republier cette traduction a été accordée par le Ministère de la Justice italien dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.



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

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

GRANDE CAMERA

CAUSA GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIA

(Ricorso n. 29550/17)

SENTENZA

Art. 8 • Domicilio • Perquisizione dei locali di un'associazione massonica, disposta da una commissione parlamentare d'inchiesta ("Commissione"), e sequestro di numerosi documenti cartacei e digitali, compresi gli elenchi contenenti i nominativi e i dati personali di oltre 6.000 associati, nell'ambito di un'indagine sulla criminalità organizzata di tipo mafioso • Quadro giuridico interno, giurisprudenza pertinente e prassi delle commissioni d'inchiesta conformi ai requisiti dell'articolo 8 • Inchiesta finalizzata a fornire al Parlamento informazioni che gli consentissero di adottare misure efficaci contro l'infiltrazione della criminalità organizzata nella massoneria • Ampio margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati nella definizione del quadro entro il quale le commissioni parlamentari d'inchiesta svolgono le proprie attività e nell'organizzazione del loro funzionamento • Margine di apprezzamento più ristretto quando le commissioni parlamentari d'inchiesta ricorrono ad atti procedurali coercitivi idonei a incidere direttamente sui diritti convenzionali dei terzi • Portata particolarmente ampia del provvedimento di perquisizione e sequestro e delle misure autorizzate • Potere discrezionale della Commissione nell'esercizio dei poteri di perquisizione particolarmente ampio e privo di qualsiasi forma di autorizzazione o controllo • Durata potenzialmente illimitata della conservazione dei documenti sequestrati • Necessità di garanzie sufficienti compatibili con lo Stato di diritto assicurate da un'autorità giudiziaria o da un altro organo decisionale imparziale, anche parlamentare, investito del compito di esercitare un controllo *ex ante* o *ex post* • Scelta dell'autorità o dell'organo competente a esercitare tale controllo lasciata alla discrezionalità di ciascun Stato membro • Assenza di garanzie interne sufficienti contro il rischio di abuso e arbitrarietà • Ingerenza contestata non "necessaria in una società democratica"

Redatta dalla cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

7 luglio 2026

La presente sentenza è definitiva ma può subire modifiche di forma.

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
PROCEDURA.....	3
IN FATTO	4
IL QUADRO GIURIDICO PERTINENTE.....	16
I. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI	16
A. Costituzione.....	16
B. Codice di procedura penale	17
C. Legge n. 87 del 19 luglio 2013.....	18
D. Regolamento interno della Commissione parlamentare di inchiesta istituita dalla legge n. 87 del 2013	20
E. Deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti (adottata dall'Ufficio di presidenza il 19 novembre 2013)	22
F. Giurisprudenza interna	22
1. Corte costituzionale.....	22
2. Corte di cassazione.....	23
(a) Difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria	23
(b) Sindacato giurisdizionale in materia di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato	25
II. ELEMENTI DI DIRITTO COMPARATO	26
IN DIRITTO.....	28
III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE	28
A. Sulla ricevibilità	28
1. <i>Locus standi</i>	28
2. Esaurimento delle vie di ricorso interne.....	29
(a) Le osservazioni del Governo.....	29
(b) Le osservazioni dell'associazione ricorrente	31
(c) La sentenza della Camera	32
(d) La valutazione della Corte	32
(i) Richiesta di riesame del provvedimento di perquisizione e sequestro.....	33
(ii) Azione volta ad accertare la responsabilità civile o penale dei membri della Commissione	34
(iii) Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato	35
(iv) Conclusione	36
B. Sul merito	36
1. La sentenza della Camera.....	36

SENTENZA GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIA

2. Le osservazioni delle parti.....	37
(a) L'associazione ricorrente	37
(b) Il Governo	38
(c) Le osservazioni della Commissione di Venezia (<i>amicus curiae</i>).....	41
3. La valutazione della Corte.....	44
(a) Sull'esistenza di un'ingerenza.....	44
(b) Sulla giustificazione dell'ingerenza.....	45
(i) Prevista dalla legge	45
(ii) Fine legittimo	47
(iii)Necessaria in una società democratica.....	47
(α) Giurisprudenza pertinente in materia di autonomia parlamentare	49
(β) Applicazione al caso di specie	51
– Il provvedimento di perquisizione e sequestro e la sua esecuzione	54
– Garanzie procedurali.....	56
(iv) Conclusione	59
IV. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 11 DELLA CONVENZIONE	59
A. La sentenza della Camera.....	59
B. Le osservazioni delle parti.....	59
C. La valutazione della Corte.....	60
V. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE	60
A. La sentenza della Camera.....	60
B. Le osservazioni delle parti.....	61
C. La valutazione della Corte.....	61
VI. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE	61
A. Danno	62
B. Spese.....	62
DISPOSITIVO	63
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE GRIGORYAN.....	65

Nella causa Grande Oriente d'Italia c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo, riunita in una Grande Camera composta da:

Mattias Guyomar, *Presidente*,
Arnfinn Bårdsen,
Lado Chanturia,
Ioannis Ktistakis,
Kateřina Šimáčková,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland,
Anja Seibert-Fohr,
Peeter Roosma,
Ana Maria Guerra Martins,
Diana Sârcu,
Diana Kovatcheva,
Stéphane Pisani,
Mateja Đurović,
András Jakab,
Juha Lavapuro,
Vahe Grigoryan, *giudici*,

e John Darcy, *cancelliere aggiunto della Grande Camera*,

dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 19 novembre 2025 e 27 maggio 2026

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, compresi, in particolare, gli elenchi contenenti i nominativi e i dati personali di oltre 6.000 associati all'associazione ricorrente. L'associazione ricorrente ha sollevato doglianze ai sensi degli articoli 8, 11 e 13 della Convenzione.

PROCEDURA

2. La causa trae origine da un 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").

3. L'associazione ricorrente è stata rappresentata dall'avvocato V. Zeno Zencovich, del foro di Roma. Il Governo italiano ("il Governo") è stato rappresentato dal suo agente, il sig. Lorenzo D'Ascia, avvocato dello Stato.

4. Il ricorso è stato assegnato alla Prima Sezione (articolo 52 § 1 del Regolamento della Corte) e, il 13 giugno 2023, ne è stata data comunicazione al Governo. Il 19 dicembre 2024 una Camera di tale Sezione, composta da Ivana Jelić, presidente, Alena Poláčková, Georgios A. Serghides, Erik Wennerström, Raffaele Sabato, Alain Chablais e Artūrs Kučs, giudici, nonché da Ilse Freiwirth, cancelliere di sezione, ha pronunciato una sentenza con la quale ha respinto all'unanimità l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. Ha quindi esaminato la doglianza sollevata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione e le garanzie procedurali da esso previste, constatando la violazione di tale disposizione. Con sei voti contro uno, ha inoltre ritenuto che non fosse necessario esaminare la ricevibilità e il merito delle doglianze sollevate ai sensi degli articoli 11 e 13 della Convenzione.

5. Il 19 marzo 2025 il Governo ha chiesto il rinvio della causa alla Grande Camera. Tale richiesta è stata accolta il 28 aprile 2025 da un collegio della Grande Camera.

6. La composizione della Grande Camera è stata determinata conformemente all'articolo 26 §§ 4 e 5 della Convenzione e all'articolo 24 del Regolamento della Corte.

7. In data 19 novembre 2025 si è svolta una pubblica udienza nel Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo.

Sono comparsi dinanzi alla Corte:

(a) *per il Governo*

sig. L. D'ASCIA, <i>Avvocato dello Stato</i> ,	<i>agente</i> ,
sig. E. MANZO, <i>Avvocato dello Stato</i> ,	
sig.ra M. DE VERGORI, <i>Avvocato dello Stato</i>	<i>consulenti</i> ;

(b) *per l'associazione ricorrente*

avv. V. ZENO ZENCOVICH,	<i>difensore</i> .
-------------------------	--------------------

La Corte ha ascoltato le osservazioni orali del sig. D'Ascia e del sig. Zeno Zencovich, e le loro risposte ai quesiti posti dai giudici. Le parti sono state autorizzate a presentare osservazioni scritte in risposta ad alcuni quesiti formulati dai giudici della Grande Camera.

IN FATTO

8. La ricorrente è un'associazione di diritto italiano avente sede legale a Roma. Il Grande Oriente d'Italia è un'associazione massonica italiana che riunisce numerose logge presenti sull'intero territorio nazionale. Fondata nel 1805, essa aderisce alla massoneria universale. Ai sensi del diritto italiano, ha natura di associazione privata non riconosciuta ai sensi dell'articolo 36 del

codice civile e, pertanto, è priva di personalità giuridica. All'epoca dei fatti è stata rappresentata dal suo Gran Maestro, S.B.

9. La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia è stata istituita con la legge n. 1720 del 20 dicembre 1962. Da allora, essa è stata ricostituita all'inizio di ogni legislatura. Sin dalla sua istituzione, l'ambito del mandato della Commissione si è evoluto parallelamente allo sviluppo delle attività della criminalità organizzata e comprende un'ampia gamma di questioni connesse al fenomeno mafioso. Tra il 1992 e il 1994, la Commissione parlamentare ha esaminato, *inter alia*, i rapporti tra la mafia e la massoneria e ha invitato il Parlamento a valutare il rischio di influenze esercitate da logge massoniche "deviate" all'interno delle istituzioni pubbliche e i loro collegamenti con organizzazioni di tipo mafioso (Doc. XXIII, n. 2 del 6 aprile 1993). Nella sua relazione conclusiva, la Commissione ha pubblicato dati statistici relativi al numero degli iscritti, alle logge e alla loro distribuzione geografica (Doc. XXIII, n. 14 del 18 febbraio 1994).

10. Nel 2013 il Parlamento ha adottato la legge n. 87 del 19 luglio 2013, con la quale ha istituito la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (la "Commissione").

11. Nella seconda metà del 2016 la Commissione aprì un filone d'indagine sulla capacità della criminalità organizzata di tipo mafioso di infiltrarsi nella massoneria italiana e di influenzarne le attività. A tal fine, essa si basò sui dati raccolti nel corso di una missione conoscitiva nella città di Trapani, sulle indagini giudiziarie svolte in Sicilia e in Calabria e sulla decisione del Consiglio dei ministri di sciogliere il consiglio comunale di Castelvetro, roccaforte di M.M.D., che all'epoca figurava tra i capi di Cosa Nostra maggiormente ricercati.

12. In data 3 agosto 2016 la Commissione audì, nel corso di una "libera audizione", il Gran Maestro dell'associazione. Con lettera del 28 luglio 2016, quest'ultimo aveva chiesto di incontrare la Commissione a seguito di una serie di articoli di stampa che avevano riferito della missione conoscitiva svolta dalla Commissione a Trapani e del fatto che alcuni membri del consiglio comunale di Castelvetro, recentemente sciolto, erano massoni. Nel corso dell'audizione, il Gran Maestro si rifiutò di fornire gli elenchi degli iscritti alle logge, invocando il diritto di tali persone alla tutela della loro vita privata.

13. Il giorno successivo il Presidente della Commissione scrisse al Gran Maestro chiedendogli di trasmettere l'elenco completo degli iscritti all'associazione massonica. Con lettera in data 11 agosto 2016, quest'ultimo si rifiutò nuovamente di adempiere alla richiesta, sostenendo che essa era generica e indeterminata e che non faceva riferimento ad alcuna indagine penale in corso. Egli ribadì inoltre il proprio obbligo di tutelare i dati personali degli appartenenti all'associazione.

14. Il 19 settembre 2016 il Gran Maestro dell'associazione ricorrente chiese al Garante per la protezione dei dati personali (il "Garante") di stabilire se la comunicazione dei dati relativi agli iscritti alle logge massoniche potesse costituire un "trattamento autorizzato" ai sensi della normativa vigente ovvero se, al contrario, comportasse il rischio di una violazione degli obblighi applicabili in materia.

15. Con nota del 4 ottobre 2016, il Garante precisò anzitutto che non rientrava nella sua prassi rispondere a quesiti concernenti l'interpretazione e l'applicazione del decreto legislativo n. 196 del 2003 formulati da soggetti cui competeva l'interpretazione e l'applicazione di tale normativa. Osservò quindi di non avere competenza in materia di attività parlamentare, richiamando la giurisprudenza della Corte di cassazione, che aveva già avuto occasione di pronunciarsi sulla questione. Nella sentenza n. 4 del 20 febbraio 1984 (si veda il paragrafo 52 *infra*), le Sezioni Unite penali avevano affermato che le attività delle commissioni parlamentari d'inchiesta costituivano espressione diretta del potere sovrano del Parlamento italiano, con la conseguenza che le decisioni politiche adottate da tali commissioni non potevano essere sottoposte al controllo e al sindacato dei giudici ordinari.

16. Il 13 ottobre 2016 la Commissione audì il procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, F.C.D.R., e i suoi sostituti in merito ai collegamenti tra la 'Ndrangheta, (organizzazione criminale di tipo mafioso operante in Calabria) e la massoneria, emersi nel corso delle indagini condotte dalla Procura della Repubblica di Reggio Calabria. I magistrati descrissero l'esistenza di una rete, una "zona grigia", composta da appartenenti alle istituzioni statali, alle forze dell'ordine, alla magistratura e ad altre categorie professionali. Con particolare riferimento all'indagine denominata "Mammasantissima", essi affermarono che la 'Ndrangheta aveva tratto notevoli benefici da tale rete occulta, predisposta dalla componente riservata dell'organizzazione criminale (la "Santa") al fine di instaurare rapporti con "settori strategici" della società e perseguire così i propri obiettivi. I magistrati aggiunsero che tale rete era "composta da individui appartenenti a diversi contesti sociali, la cui esistenza rimaneva nascosta persino alla massoneria, poiché essi erano tenuti a proteggere l'organizzazione [di tipo mafioso], ed erano conosciuti soltanto dai vertici della 'Ndrangheta". Essi citarono inoltre le dichiarazioni di vari collaboratori di giustizia, che avevano confermato l'esistenza di tale rete, nella quale "non si è più nemici dello Stato, ma lo Stato deve necessariamente essere un amico, poiché altrimenti il sistema criminale si disgrega e gli obiettivi prefissati non possono più essere raggiunti".

17. Il 21 dicembre 2016 la Commissione trasmise un'ulteriore richiesta al Gran Maestro dell'associazione ricorrente, chiedendogli questa volta di comunicare i nominativi dei massoni appartenenti alle logge costituite in Calabria e in Sicilia a partire dal 1990, nonché gli elenchi delle logge presenti nelle altre regioni del Paese e il numero degli iscritti a ciascuna di esse.

18. Con lettera del 9 gennaio 2017, il Gran Maestro rispose che l'elenco delle logge era disponibile sul sito Internet dell'associazione, suddiviso per regione. Quanto ai nominativi degli appartenenti alle logge calabresi e siciliane, egli ribadì il proprio rifiuto di comunicarli, richiamando le ragioni già esposte. Osservò che i poteri d'indagine della Commissione erano "geneticamente identici a quelli dell'autorità giudiziaria nella fase delle indagini preliminari", il che avrebbe dovuto comportare che ogni attività investigativa svolta dalla Commissione dovesse essere collegata a un reato oggetto d'indagine. Rilevò che la richiesta non faceva riferimento né a condotte penalmente rilevanti ascrivibili ad appartenenti alle logge né a indagini in corso nei loro confronti e concluse pertanto che essa fosse generica, insufficientemente motivata e "incompatibile con i limiti dei poteri della Commissione [...] e [...] con i diritti fondamentali".

19. In data 18 gennaio 2017, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 87 del 2013 (si veda il paragrafo 45 *infra*), il Gran Maestro del Grande Oriente d'Italia fu convocato in qualità di testimone al fine di fornire chiarimenti sulle dichiarazioni rese nel corso dell'audizione del 3 agosto 2016. Le parti pertinenti del verbale dell'audizione recitano:

"Presidente – L'audizione a testimonianza del dottor S.B. si svolgerà, inoltre, in seduta pubblica, fermo restando che, ove necessario, la Commissione potrà decidere che i lavori proseguano in forma segreta.

Avverto ora il dottor S.B. che, in qualità di testimone, ha l'obbligo di dire la verità e che la legge penale punisce i testimoni falsi o reticenti.

(...)

Le sono state esternate delle perplessità sull'eventuale pubblicità che noi avremmo potuto rendere di questi nominativi?

S.B. – Sì, perché si ritiene che, consegnando gli elenchi dei circa 23 mila fratelli del Grande Oriente d'Italia, compiremmo noi stessi un reato (...)

Presidente – Si teme che questi dati sensibili, ammesso che tali siano, vengano pubblicati e forniti alla stampa? (...) La domanda è: qualcuno sosteneva che la Commissione avrebbe passato gli elenchi ai giornali? Anche lei nutre questo timore?

S.B. – Non lo so. Questo dipende da voi.

Presidente – Lei sa che è stata formulata una richiesta esplicita da questa Commissione, nella quale si è precisato che questi elenchi sarebbero stati conservati nel regime degli atti segreti dalla Commissione.

(...)

Presidente – Quanti [iscritti] sono quelli della Calabria (...)? Ci dice la proporzione degli iscritti alle vostre logge in Toscana e in Calabria e in Sicilia e nella provincia di Trapani?

(...)

S.B. – In Calabria, al 31 dicembre 2015 sono 2.634 (...) In Sicilia, ci sono 2.208 fratelli.

(...)

SENTENZA GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIA

Presidente – Dal 1993 a oggi, o meglio dal 1982 a oggi, quanti sono stati i casi di colonne abbattute o di persone espulse dalla massoneria?

S.B. – (...) Dovrei farci un'indagine. (...)

sono state tre logge in Calabria, che abbiamo demolito, poi mi pare un'altra loggia (...) Quanto ai motivi, erano logge [che non rispettavano le norme procedurali e i riti massonici].

(...)

Presidente – (...) Le colonne sono state abbattute per problemi rituali, sostanzialmente?

S.B. – Per problemi organizzativi (...)

Presidente – Lei, giustamente, ci dice che per voi sono anche il sintomo e la manifestazione di eventuali altri [problemi]. Ci ha portato lei l'esempio della P2, che [non osservava il rito massonico]. (...) L'abbattimento di queste logge non c'entrava, invece, niente con eventuali rapporti con la 'Ndrangheta?

S.B. – Ripeto che, finché non c'è un certificato penale, non possiamo agire (...) Vediamo e, se ci sono problematiche, anche pettegolezzi, su una loggia, su delle persone, cerchiamo di agire. (...)

Presidente – ha mai sentito parlare del grado di 'santista' o della 'santa', ossia l'anello di congiunzione tra i boss della 'Ndrangheta e la massoneria. Se ne ha sentito parlare, può spiegarci da chi e quando? Esiste una lista di 'santisti'? Che tipo di provvedimenti sono stati presi nei confronti della suddetta loggia?

S.B. – No, non risulta assolutamente nel Grande Oriente d'Italia una struttura di questo tipo.

(...)

Presidente – Propongo di passare in seduta segreta.

(Così rimane stabilito. I lavori proseguono in seduta segreta, indi riprendono in seduta pubblica.)

Presidente – Torniamo all'indagine 'Mammasantissima'. L'altra volta ci ha detto che non risultano iscritti coinvolti. Avete poi assunto iniziative formali per l'accertamento, immagino indipendentemente dalla magistratura? (...) Le ordinanze di 'Mammasantissima' sono pubbliche.

S.B. – Quando abbiamo visto l'elenco di coloro che hanno ricevuto l'avviso di conclusione delle indagini, siamo andati a verificare persona per persona.

Presidente – Ci ha detto, quindi, che c'era un solo nominativo. (...) Se torniamo in segreta, ci dice chi è?

S.B. – Sì.

Presidente – Propongo di passare in seduta segreta.

(Così rimane stabilito. I lavori proseguono in seduta segreta, indi riprendono in seduta pubblica.)

Le riformulo la domanda. Le chiediamo degli iscritti della Sicilia e della Calabria, perché, facendo un'inchiesta sui rapporti che vi intrattengono massoneria e 'Ndrangheta, riteniamo che, dalla verifica degli iscritti, ci sia la possibilità di individuare eventuali commistioni, che per noi sono molto importanti.

Oggi, infatti, il modo con il quale la mafia penetra nel mondo economico, politico, è proprio quello di servirsi dei dipendenti pubblici, dei professionisti, di tutte persone che lei ci dice che sono iscritti (...) Lei non ce le fornisce, con motivazioni che naturalmente noi riteniamo giuridicamente infondate, però queste sono opinioni. Se io però le faccio delle domande su singole persone, se risultano iscritte o meno, lei si impegna a dirmi sì o no?

S.B. – Se queste sue domande sono rivolte a capire il motivo fondante di questa Commissione antimafia, rispondo (...) Se dire sì o no rientra nel vostro accertamento della collusione tra fenomeni mafiosi e organizzazioni massoniche, o meglio Grande Oriente d'Italia, (...) Mi sono messo a disposizione.

(...)

Presidente – Noi faremo le domande e, in base alle risposte che ci verranno date, faremo la nostra valutazione (...) Lei non ritiene che quello svolto dalla Commissione antimafia sia un lavoro di utilità superiore per il bene del Paese?

S.B. – E, infatti, ho risposto a tutte le domande. È una Commissione parlamentare prevista dalla Costituzione, che noi rispettiamo. (...)”

20. In data 24 gennaio 2017 la Commissione convocò F.V., Gran Maestro della Gran Loggia Regolare d'Italia, e M.C.T., Gran Maestro della Serenissima Gran Loggia d'Italia - Ordine Generale degli Antichi Liberi Accettati Muratori. F.V. dichiarò che la propria associazione massonica era stata fondata da G.D.B., già Gran Maestro del Grande Oriente d'Italia, il quale aveva lasciato tale associazione adducendo l'impossibilità di liberarla dalle infiltrazioni mafiose. F.V. rese quindi la seguente dichiarazione dinanzi alla Commissione:

“Presidente – (...) Nella fondazione della nuova loggia sono esplicitati i motivi per i quali la creazione, in qualche modo, è legata alle prese di distanza dal Grande Oriente?

F.V. – No (...), ma dai documenti interni che facciamo firmare [agli aderenti] questo si evince (...) Per esempio, se posso leggere, c'è un verbale del *board* nel quale è scritto che, qualora un fratello che sia sottoposto a procedimento penale (...) dovesse ricevere anche l'irrogazione di misure cautelari personali, la Gran Loggia provvederà all'automatico depennamento del fratello. Poi c'è la dichiarazione [che ogni candidato deve firmare che lo informa che] i [suoi] dati personali saranno utilizzati per il perseguimento degli scopi indicati nello statuto della Gran Loggia Regolare (...) e per qualunque comunicazione opportuna o necessaria degli associati alle autorità di pubblica sicurezza. Questa è una peculiarità che non esiste nelle altre obbedienze.

(...)

Presidente – Che altri tipi di strumenti vi siete dati perché non si verificassero nella Gran Loggia Regolare d'Italia quelle che voi ritenevate, o che quantomeno G.D.B. riteneva, le anomalie che si erano verificate nel Grande Oriente?

F.V. – Lo strumento principe credo fu la consegna biennale di tutti gli iscritti al Ministero dell'interno. Credo che questo sia stato dirimente. Intanto, i numeri degli iscritti in sé stessi. Lei tenga conto che noi in Calabria non arriviamo – credo – a 200 iscritti. (...) In Sicilia ci sono circa 300 iscritti.

(...)

SENTENZA GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIA

Presidente – Che rapporto c'è, secondo voi, tra riservatezza e segretezza degli elenchi dei vostri iscritti?

F.V. – Da quello che le ho detto all'inizio la segretezza non esiste. La totale disponibilità a dare gli elenchi al Ministero dell'interno le fa capire che da noi la segretezza non è accettata. (...)

Presidente – Quindi, alla richiesta che intende formularle questa Commissione di avere l'elenco degli iscritti e delle logge, nonché dei fascicoli personali per le regioni Sicilia e Calabria lei risponde positivamente?

F.V. – Assolutamente sì, ma a nostra tutela soprattutto.

Presidente – Va bene. Tra l'altro, ci teniamo a sottolineare che gli elenchi degli iscritti che abbiamo richiesto a lei, come al Grande Oriente d'Italia e che chiederemo alle altre organizzazioni, manterranno nell'archivio della Commissione il regime di segretezza (...).”

21. M.C.T., Gran Maestro della Serenissima Gran Loggia d'Italia - Ordine Generale degli Antichi Liberi Accettati Muratori, osservò che, ai fini dell'ammissione all'associazione massonica, l'interessato era tenuto a produrre una copia del certificato del casellario giudiziale e, ove del caso, della documentazione relativa a procedimenti penali pendenti, nonché la certificazione antimafia. Quanto all'eventuale comunicazione dei nominativi degli iscritti, M.C.T. dichiarò che, qualora avesse ricevuto una richiesta formale da parte della Commissione, avrebbe “collaborato pienamente”, ma che era vincolato dallo “impegno alla riservatezza dei dati” sottoscritto dagli aderenti all'associazione. Il Presidente osservò che l'elenco dei nominativi sarebbe stato “conservato in regime di segretezza negli archivi della Commissione”.

22. In data 25 gennaio 2017 la Commissione audì A.B., Gran Maestro della Gran Loggia d'Italia degli Antichi Liberi Accettati Muratori. All'epoca dei fatti, tale associazione comprendeva 104 logge e oltre 1.300 iscritti nelle due regioni interessate. A.B. si rifiutò di comunicare gli elenchi dei propri iscritti, ma dichiarò quanto segue:

“A.B. – Voi avete gli strumenti per avvalervi della presa in consegna di questi elenchi (...) noi saremo ben lieti di collaborare con voi, anzi noi vi ringraziamo (...) Qui bisogna che ci diciamo delle verità (...) Fate una legge sulle associazioni, fatela, perché, se voi fate una legge sulle associazioni, tutte le cosiddette ‘obbedienze spurie’ vengono eliminate perché, se voi dite che bisogna avere i nominativi, l'elezione, i bilanci a posto e il principio della maggioranza (...) abbiamo risolto tutti i problemi.

(...)

Presidente – Trova i componenti di questa Commissione concordi con le sue osservazioni e le sue proposte, anche perché il senso della nostra inchiesta non è quello di giudicare la massoneria (...). Il senso della nostra inchiesta è questo, fare un'opera di conoscenza, perché per noi è molto importante conoscere tutti gli aspetti (...) ma anche (...) punire l'uso strumentale dell'appartenenza ad associazioni non regolari per il mondo della massoneria, che offrono canali di penetrazione ai poteri criminali nel mondo economico, nel mondo delle professioni [e] nella pubblica amministrazione (...)

Siamo convinti di trovare collaborazione proprio perché credo che gli obiettivi siano comuni. (...) Tengo a precisare che questi nominativi saranno conservati in regime di segretezza negli archivi della nostra Commissione e sappia che ciascun membro di questa Commissione (...) giura che rispetterà la legge istitutiva e il regolamento (...) Noi riteniamo che i nominativi di cui verremo a conoscenza debbano essere mantenuti segreti (...).”

23. In data 31 gennaio 2017 la Commissione convocò G.D.B., che era stato Gran Maestro dell'associazione ricorrente dal 1990 al 1993. Nel corso dell'audizione, egli dichiarò che la decisione di lasciare il Grande Oriente d'Italia nel 1993 era stata determinata dall'indagine penale sull'espansione della 'Ndrangheta nell'Italia settentrionale attraverso la massoneria e dall'impossibilità di liberare le ventotto logge calabresi dalle infiltrazioni mafiose.

24. Il 6 febbraio 2017 l'associazione ricorrente si rivolse ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, chiedendo loro di verificare se le richieste della Commissione di ottenere gli elenchi degli iscritti all'associazione massonica eccedessero i limiti del suo mandato. Dagli atti non è possibile stabilire se sia mai stata comunicata una risposta.

25. In data 22 febbraio 2017 N.G., procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro, rese testimonianza dinanzi alla Commissione sui rapporti tra mafia e massoneria. Dichiarò che molti appartenenti alla 'Ndrangheta erano altresì affiliati alla massoneria e che tale legame aveva consentito all'organizzazione criminale, attraverso *La Santa*, di realizzare una “doppia appartenenza”, che agevolava i contatti con la società civile e con “coloro che amministrano la cosa pubblica nel senso più ampio del termine”.

26. In data 1° marzo 2017 la Commissione dispose la perquisizione della sede dell'associazione ricorrente al fine di rinvenire e sequestrare gli elenchi nominativi degli iscritti alle logge della Calabria e della Sicilia a partire dal 1990, nonché gli atti relativi alle logge sciolte o cessate nel medesimo periodo. Essa richiamò la legge del 2013, ribadendo le finalità dell'inchiesta e gli elementi acquisiti nel corso delle sue indagini sui rapporti tra mafia e massoneria. Affermò, in particolare:

“ – (...) che dalle audizioni finora svolte (si vedano le audizioni dei procuratori delle Procure di Reggio Calabria, Palermo e Trapani e le dichiarazioni testimoniali rese dai Gran Maestri e da altri iscritti alle logge massoniche) e dalla documentazione acquisita (si vedano gli atti giudiziari acquisiti dalla Direzione nazionale antimafia e dagli uffici giudiziari), 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, sempre più collusive, 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 oggetto delle principali indagini penali, passate e recenti, e caratterizzate da un numero rilevante e crescente di appartenenti alla massoneria), comprensivi degli iscritti a partire dall'anno 1990 (trattandosi del periodo in cui iniziano le più pregnanti segnalazioni, in ambito giudiziario e anche massonico, sulle infiltrazioni mafiose in taluni contesti della massoneria (si veda la seduta del 31 gennaio 2017, testimonianza di G.B.D.; si veda altresì la relazione finale del 18 febbraio 1994 della Commissione parlamentare antimafia dell'XI legislatura);

(...)”

27. Il provvedimento di perquisizione concerneva la sede dell'associazione ricorrente, comprese le pertinenze e gli arredi, nonché i computer e i sistemi informatici ivi presenti, anche se protetti da misure di sicurezza. Quanto ai documenti da rinvenire e sequestrare, il provvedimento precisava che le operazioni dovevano concentrarsi sui documenti cartacei e digitali contenenti gli elenchi nominativi degli appartenenti, a qualunque titolo, alle logge della Calabria e della Sicilia a partire dal 1990, compresi coloro che avevano cessato di farne parte o di prendere parte attiva, con l'indicazione, per ciascuno, del grado e del ruolo svolto. Si disponeva inoltre l'acquisizione di tutta la documentazione relativa alle logge calabresi e siciliane sospese o sciolte a partire dal 1990, compresi i nominativi di tutti gli appartenenti, i relativi fascicoli personali, e le informazioni concernenti gli accertamenti svolti e i provvedimenti adottati al riguardo. Il provvedimento di perquisizione disponeva altresì il sequestro degli atti sopra indicati in formato cartaceo e dei documenti digitali, a prescindere dalla loro natura. La polizia giudiziaria incaricata era tenuta a procedere tempestivamente all'estrazione di copia, in presenza degli interessati, con modalità tali da assicurare la conformità dei dati acquisiti a quelli originali e da evitarne l'alterazione. Al termine delle operazioni, i computer e i documenti digitali sequestrati dovevano essere restituiti agli aventi diritto.

28. Il 1° marzo 2017 fu eseguita la perquisizione. Nel relativo verbale, il competente reparto di polizia giudiziaria (il Servizio centrale di investigazione sulla criminalità organizzata della Guardia di finanza - SCICO) attestò che, nel corso delle operazioni, svoltesi in tutti i locali dell'associazione ricorrente, compresa l'abitazione privata del Gran Maestro, si era proceduto all'identificazione del personale presente. Il verbale indicava inoltre che, alla presenza di un rappresentante dell'associazione ricorrente, erano stati sequestrati numerosi documenti cartacei e digitali, nonché computer, chiavette USB e dischi rigidi, e che le operazioni, iniziate alle ore 17:00, si erano concluse alle ore 6:30 del giorno successivo. La documentazione sequestrata era custodita conformemente al regime di segretezza previsto dagli articoli 5 e 6 della legge n. 87 del 2013 (si veda il paragrafo 45 *infra*). La Commissione dispose che quanto sequestrato fosse

custodito presso locali nella disponibilità della polizia giudiziaria delegata idonei a impedire accessi informatici non autorizzati e dotati di porta blindata, sistema di allarme e videosorveglianza.

29. In data 11 marzo 2017 un'altra associazione massonica adì il Tribunale di Roma chiedendo il riesame di un provvedimento di perquisizione e sequestro emesso dalla Commissione il 1° marzo 2017, avente ad oggetto il sequestro di documenti e apparecchiature informatiche in suo possesso. Con decisione del 17 marzo 2017, il Tribunale dichiarò la richiesta inammissibile, ritenendo che la possibilità di sottoporre a riesame un provvedimento adottato da una commissione parlamentare di inchiesta fosse incompatibile con il principio costituzionale della separazione dei poteri.

30. In data 16 marzo 2017 l'associazione ricorrente chiese alla Commissione di riesaminare il provvedimento di perquisizione e sequestro, sostenendo che esso fosse illegale, illegittimo, generico e non contenesse alcuna specifica ipotesi di reato. La richiesta rimase priva di riscontro.

31. In data 28 marzo 2017 ebbero inizio le operazioni di selezione ai fini della successiva estrazione di copia della pertinente documentazione cartacea e digitale. Il competente reparto di polizia giudiziaria procedette alle operazioni alla presenza di due pubblici ministeri e di un consulente informatico della Commissione. L'associazione ricorrente, che aveva in precedenza comunicato di non voler collaborare con la polizia giudiziaria alle operazioni, non vi partecipò.

32. In data 31 marzo 2017 l'associazione ricorrente presentò una denuncia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, sostenendo che sia il provvedimento di perquisizione e sequestro che le modalità della sua esecuzione costituissero reato. Affermando inoltre che la Commissione aveva ecceduto i limiti delle proprie attribuzioni, invadendo un ambito riservato all'autorità giudiziaria, essa chiese alla Procura della Repubblica di sollevare, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione, un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale (si veda il paragrafo 43 *infra*).

33. In data 11 aprile 2017 il Presidente della Commissione ricevette comunicazione dal competente reparto di polizia giudiziaria del completamento delle operazioni di selezione ed estrazione in copia dei documenti sequestrati. In pari data, la Commissione dispose la revoca del sequestro e la restituzione della documentazione alle associazioni massoniche interessate. In data 10 maggio 2017, in esecuzione della decisione della Commissione, notificata il 4 maggio 2017, la documentazione e le apparecchiature informatiche ancora custodite presso il competente reparto di polizia giudiziaria, unitamente ai verbali delle operazioni svolte, furono riconsegnate all'associazione ricorrente.

34. In data 23 ottobre 2017 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma respinse tutte le richieste dell'associazione ricorrente. L'esame svolto dalla Procura riguardò, da un lato, i rapporti tra le attività della

Commissione e la giurisdizione ordinaria e, dall'altro, la portata dell'immunità spettante ai membri della Commissione e della loro responsabilità civile e penale.

35. Richiamando la consolidata giurisprudenza interna in materia, il pubblico ministero respinse anzitutto la richiesta dell'associazione ricorrente affinché la Procura della Repubblica sollevasse un conflitto di attribuzione tra la Commissione e l'autorità giudiziaria dinanzi alla Corte costituzionale, affermando, in particolare, quanto segue:

“Le considerazioni generali sopra esposte consentono di concludere, in modo incontrovertibile, che nel caso di specie non ricorre il presupposto necessario per configurare un conflitto di attribuzione, vale a dire l'esistenza di un procedimento giudiziario pendente nel cui ambito si sia determinata una situazione di interferenza e di effettivo contrasto con l'attività o con i poteri della commissione parlamentare di inchiesta. Una simile situazione si sarebbe verificata, ad esempio, qualora la Procura della Repubblica avesse disposto il sequestro degli stessi documenti già acquisiti dalla Commissione e tale sequestro fosse stato impedito dal rifiuto della Commissione, espresso o implicito, di trasmettere all'autorità giudiziaria gli originali o almeno una copia dei documenti stessi.”

36. Osservò quindi che, in mancanza *ab origine* dei presupposti per un conflitto di attribuzione e qualora ci si limitasse a presumere una “invasione” posta in essere da un organo costituzionale in assenza di un procedimento giudiziario pendente concorrente, la richiesta si risolveva sostanzialmente nella sollecitazione di una forma di sindacato generale sulla legittimità dell'attività di un organo costituzionale da parte di un altro. Aggiunse che dalla sentenza n. 4 del 1984 della Corte di cassazione (si veda il paragrafo 52 *infra*) emergeva che la radicale differenza di natura, finalità, presupposti ed effetti tra i sequestri che la Commissione e l'autorità giudiziaria possono disporre consentiva di escludere ogni rischio di conflitto di attribuzione con quest'ultima, trattandosi di organi che agivano su piani giuridici distinti.

37. Per quanto riguarda la giurisdizione dei giudici ordinari sugli atti della Commissione, il pubblico ministero, richiamandosi alla pertinente giurisprudenza interna (si vedano i paragrafi 50-52 *infra*), osservò quanto segue:

“Come chiarito dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, non spetta all'autorità giudiziaria sindacare le decisioni adottate dal Parlamento in ordine all'oggetto e alle finalità di un'inchiesta, né valutare la scelta dei mezzi investigativi utilizzati da una commissione di inchiesta (...).”

38. Aggiunse che la giurisdizione dei giudici ordinari era limitata ai casi in cui l'inosservanza delle disposizioni applicabili alle indagini e all'audizione dei testimoni fosse tale da comportare la responsabilità personale dei membri della Commissione. Il pubblico ministero osservò inoltre che la legge del 2013 prevedeva espressamente limiti ai poteri della Commissione, tra cui il divieto “di adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione”. A suo avviso, tale divieto riguardava esclusivamente

l'intercettazione di comunicazioni telefoniche e telematiche, nonché della corrispondenza *in itinere*, attività che costituivano il limite dei poteri d'indagine, il cui superamento poteva comportare la responsabilità penale o civile dei membri della Commissione. Da ciò, con riferimento al caso di specie, dedusse quanto segue:

“L’acquisizione coattiva dei documenti indicati nel decreto appare coerente con l’oggetto dell’inchiesta e con gli elementi già acquisiti. Non vi è stata, pertanto, alcuna violazione delle norme procedurali e, di conseguenza non è configurabile alcuna responsabilità.”

39. Di conseguenza, il pubblico ministero presso il Tribunale di Roma dispose l’archiviazione delle ipotesi di reato denunciate dall’associazione ricorrente. Per quanto riguarda, in particolare, le accuse di diffamazione, egli osservò che le dichiarazioni rese dai membri della Commissione erano coperte dall’insindacabilità assoluta prevista dall’articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto costituivano “opinioni espresse” nell’ambito dell’attività politica svolta dalle commissioni parlamentari, e che, in ogni caso, le dichiarazioni contestate non erano dirette contro l’associazione ricorrente né contro la massoneria nel suo complesso, bensì riguardavano i comportamenti di taluni iscritti o di logge deviate.

40. Per quanto riguarda le operazioni svolte dalle forze dell’ordine, la procura ritenne che il competente reparto di polizia giudiziaria avesse agito in conformità al quadro normativo vigente, selezionando esclusivamente la documentazione pertinente e garantendo agli interessati la possibilità di assistere alle operazioni, e limitando l’accesso a tale documentazione ai soli soggetti autorizzati dalla legge.

41. In data 21 dicembre 2017 la Commissione approvò all’unanimità la “Relazione sulle infiltrazioni di Cosa Nostra e della 'Ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria” (Doc. XXIII, n. 33 del 21 dicembre 2017). Nella sua relazione, la Commissione iniziò chiarendo l’oggetto e le finalità dell’inchiesta, affermando che “non riguarda[va] la massoneria come fenomeno associativo in sé, quanto piuttosto la mafia e le sue infiltrazioni nelle associazioni di tipo massonico in Sicilia e Calabria”. La Commissione precisò che, per ragioni metodologiche, aveva selezionato in modo casuale alcune associazioni massoniche rappresentative, il che dimostrava che l’inchiesta non era diretta contro la massoneria italiana in quanto tale, bensì contro la criminalità organizzata e la sua capacità di infiltrarsi nelle associazioni massoniche, in particolare in alcune regioni. A tale riguardo, la Commissione illustrò i risultati dell’analisi degli elenchi svolta in collaborazione con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, che, utilizzando il proprio sistema informatico, dopo “un primo *screening* nel proprio sistema informativo, [aveva] indicato 193 soggetti aventi evidenze giudiziarie per fatti di mafia”, 122 dei quali erano iscritti al Grande Oriente d’Italia. Proseguì osservando che, in assenza di un interesse pubblico prevalente alla rivelazione dell’identità delle persone iscritte alla massoneria

andava “rispettata la *privacy* mantenendo (...) il regime di segretezza già imposto alle liste degli appartenenti”.

42. La Commissione concluse la propria relazione osservando che i risultati dell’inchiesta avevano messo in luce diversi elementi di rilievo attestanti il persistente interesse della criminalità mafiosa per la massoneria, individuata come il contesto ideale per il perseguimento dei propri obiettivi, (vale a dire il controllo delle attività economiche, degli appalti pubblici, nonché l’influenza sui processi elettorali e sullo svolgimento dei procedimenti giudiziari). Dopo aver sottolineato l’assenza, nell’ordinamento interno, di strumenti efficaci per contrastare tale fenomeno, la Commissione formulò una serie di proposte di riflessione, in particolare:

“Non può dimenticarsi, al riguardo, che dall’entrata in vigore della Costituzione, è sostanzialmente mancato un dibattito culturale, tanto sotto il profilo storico-politico che sotto quello tecnico-giuridico, sia riguardo al divieto costituzionale, previsto nell’articolo 18, delle associazioni segrete, sia, più in particolare, riguardo all’associazionismo massonico italiano degli ultimi decenni (...).

La risoluzione della questione, finora rinviata o ignorata, dunque, non appare più procrastinabile. Ed è nei principi della Carta costituzionale e della Convenzione dei diritti dell’uomo riportati nelle pagine precedenti che va ricercata la stella polare che consenta il bilanciamento del diritto dell’individuo ad associarsi liberamente con l’interesse preminente dello Stato alla tutela della società dalle mafie.”

IL QUADRO GIURIDICO PERTINENTE

I. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI

A. Costituzione

43. 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 68

“I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni. (...)”

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. Codice di procedura penale

44. I pertinenti articoli del codice di procedura penale 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 (...), 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.

3. In caso di rifiuto, l'autorità giudiziaria procede a perquisizione.”

Articolo 252: Sequestro conseguente a perquisizione

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

Articolo 253 – Oggetto e formalità del sequestro

“1. L'autorità giudiziaria dispone con decreto motivato il sequestro del corpo del reato e delle cose pertinenti al reato necessarie per l'accertamento dei fatti.

(...)

3. Al sequestro procede personalmente l'autorità giudiziaria ovvero un ufficiale di polizia giudiziaria delegato con lo stesso decreto.

4. Copia del decreto di sequestro è consegnata all'interessato, se presente.”

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.”

Articolo 258 – Copie dei documenti sequestrati

“1. L'autorità giudiziaria può fare estrarre copia degli atti e dei documenti sequestrati, restituendo gli originali (...)

(...)

3. In ogni caso la persona (...) presso cui fu eseguito il sequestro ha diritto di avere copia del verbale dell'avvenuto sequestro.”

Articolo 408 – Richiesta di archiviazione

“1. Quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca, il pubblico ministero presenta al giudice richiesta di archiviazione. (...)

(...)

3. Nell'avviso è precisato che, nel termine di venti giorni, la persona offesa può (...) presentare opposizione con richiesta motivata di prosecuzione delle indagini preliminari.”

C. Legge n. 87 del 19 luglio 2013

45. La Commissione parlamentare di inchiesta è stata ricostituita all'inizio della XVII legislatura con la legge n. 87 del 19 luglio 2013, recante istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Le disposizioni pertinenti di tale legge 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:

a) verificare l'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia (...) e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno mafioso e alle altre principali organizzazioni criminali;

(...)

d) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali (...);

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 (...);

f) indagare sul rapporto tra mafia e politica (...) riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativa (...);

(...)

n) svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni (...);

o) riferire alle Camere al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.

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. (...)"

Articolo 2 – Composizione della Commissione

"1. La Commissione è composta da venticinque senatori e da venticinque deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. (...)

2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione; i componenti possono essere confermati. (...)"

Articolo 4 – Audizioni a testimonianza

"1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale. (...)"

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 (...) può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. (...) Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto (...)

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 (...)"

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."

L'articolo 326 del codice penale stabilisce una serie di pene per i reati di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio. Prevede la reclusione compresa tra sei mesi e cinque anni a seconda delle circostanze.

D. Regolamento interno della Commissione parlamentare di inchiesta istituita dalla legge n. 87 del 2013

46. Le parti pertinenti recitano:

Articolo 4 (Partecipazione alle sedute della Commissione)

"Non è ammessa la partecipazione alle sedute della Commissione di parlamentari che non ne facciano parte o di altri estranei, fatta eccezione per i componenti della segreteria (...) e dei collaboratori esterni (...)"

Articolo 12 (Pubblicità dei lavori)

"1. La Commissione può disporre che per determinate sedute non sia pubblicato il resoconto stenografico (...). Dei lavori della Commissione è pubblicato comunque un resoconto sommario. Le deliberazioni della Commissione sono pubblicate negli atti parlamentari salvo nei casi decisi dalla Commissione.

2. Fatto salvo quanto previsto al comma 1, la stampa o il pubblico possono essere ammessi a seguire lo svolgimento della seduta pubblica in separati locali, attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Nel corso della medesima seduta, il Presidente può disporre, apprezzate le circostanze, che sia interrotta, anche solo temporaneamente, tale forma di pubblicità.

3. Relativamente a singoli documenti, notizie e discussioni, la Commissione può stabilire che i propri componenti siano vincolati al segreto, anche per periodi determinati di tempo.

(...)

5. Il Presidente propone alla Commissione, di riunirsi in seduta segreta, qualora se ne manifesti l'opportunità.”

Articolo 19 (Denuncia di reato)

“1. Il Presidente informa l'autorità giudiziaria di tutti i casi di violazione del segreto apposto dalla Commissione in ordine a notizie, atti e documenti. Di tale informativa è data comunicazione alla Commissione.

2. Se del fatto viene indicato quale autore uno dei componenti della Commissione, il rapporto è trasmesso anche al Presidente della Camera di appartenenza. (...)”

Articolo 20 (Archivio della Commissione)

“1. L'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi (...) definisce (...) i criteri generali per la classificazione degli atti e dei documenti, anche al fine di stabilirne la consultazione e la riproducibilità nell'ambito della Commissione, nonché la trasmissione alle autorità richiedenti.

(...)

3. Gli atti, le delibere e la documentazione completa raccolta dalla Commissione sono depositati in apposito archivio. Il Presidente sovrintende all'archivio, ne cura la funzionalità e adotta le misure di sicurezza che ritenga opportune, d'intesa con i Presidenti delle due Camere.

(...)

5. Gli atti depositati in archivio possono essere consultati dai commissari, [dai collaboratori esterni che hanno prestato giuramento circa l'osservanza del vincolo del segreto], e dal personale amministrativo addetto specificamente alla Commissione.

6. Nel caso di atti, delibere e documenti classificati come segreti, non è consentita in nessun caso la possibilità di estrarne copia, fermo restando quanto previsto dalla legge istitutiva per l'informatizzazione. (...)”

Articolo 22 (Pubblicità di atti e documenti)

“1. La Commissione delibera se e quali atti e documenti possono essere pubblicati nel corso dei suoi lavori.

2. Contestualmente alla presentazione della relazione conclusiva, la Commissione decide direttamente, o anche a mezzo del Comitato di cui all'articolo 20, comma 1, quali atti e documenti formati o acquisiti nel corso dell'inchiesta debbano essere resi pubblici.

3. Tutti gli atti comunque inerenti allo svolgimento dell'inchiesta vengono versati nell'archivio storico del ramo del Parlamento cui appartiene il Presidente della Commissione.”

**E. Deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti
(adottata dall'Ufficio di presidenza il 19 novembre 2013)**

47. Nella “Deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti”, adottata dall'Ufficio di presidenza il 19 novembre 2013, la Commissione ha individuato le categorie di atti che potevano essere sottoposte a segreto, tra cui, in particolare, i “documenti provenienti da soggetti privati (persone fisiche, persone giuridiche e associazioni) che, per loro natura, devono essere trattati in modo riservato”.

F. Giurisprudenza interna

1. Corte costituzionale

48. Nella sentenza n. 231 del 22 ottobre 1975 (si vedano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 219 del 24 giugno 2003 e n. 26 del 13 febbraio 2008), pronunciandosi su un conflitto di attribuzione tra una commissione parlamentare d'inchiesta e due autorità giudiziarie, la Corte costituzionale aveva ribadito che le finalità e le attività delle commissioni parlamentari d'inchiesta si distinguono da quelle attribuite all'autorità giudiziaria nell'ambito delle indagini di sua competenza. Aveva inoltre precisato che il compito delle commissioni parlamentari d'inchiesta non è quello di giudicare, bensì di raccogliere le informazioni e i dati necessari all'esercizio delle funzioni legislative del Parlamento; che le commissioni parlamentari d'inchiesta non producono “alcuna modificazione giuridica” e che neppure le loro relazioni conclusive possono avere tale effetto, diversamente dalle decisioni giudiziarie, aggiungendo che il loro scopo è unicamente quello di fornire alle Camere il maggior numero possibile di informazioni utili, affinché esse possano decidere come procedere con piena cognizione dei fatti, proponendo interventi legislativi o raccomandando al Governo l'adozione di misure adeguate.

49. La Corte costituzionale aveva aggiunto che le inchieste parlamentari sono espressione della funzione ispettiva del Parlamento, traggono origine da esigenze di natura politica e perseguono finalità politiche, e non possono accertare reati né attribuire responsabilità penali, poiché, ove lo facessero, usurperebbero le attribuzioni riservate all'autorità giudiziaria. La Corte costituzionale aveva inoltre ritenuto che le commissioni parlamentari d'inchiesta fossero tenute a denunciare all'autorità giudiziaria i fatti emersi nel corso delle loro indagini che potrebbero costituire reato.

50. Nella sentenza n. 379 del 1996, la Corte costituzionale si era pronunciata su un conflitto di attribuzione sollevato dalla Camera dei deputati in relazione a un'indagine avviata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti di due deputati, sospettati di avere votato in luogo di altri parlamentari. Essa aveva affermato che, quando la condotta dei parlamentari è disciplinata da disposizioni del diritto parlamentare, il

principio di autonomia implica che il Parlamento disponga di autonomia assoluta nell'applicazione delle proprie norme interne e che l'autorità giudiziaria non possa intervenire. Per contro, quando taluni aspetti di tale condotta non sono integralmente disciplinati dal diritto parlamentare, in quanto incidenti anche sui diritti di terzi, secondo la Corte costituzionale la cognizione dei relativi fatti spetta all'autorità giudiziaria. In tale ultima ipotesi, aveva precisato quanto segue:

“Il confine tra i due distinti valori (autonomia della Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga lesa o menomata dall'attività dell'altro.”

51. Quanto alla possibilità per un singolo di adire direttamente la Corte costituzionale al fine di sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nell'ordinanza n. 85 del 20 marzo 2009 essa aveva richiamato la propria consolidata giurisprudenza, osservando quanto segue:

“(…) sotto il profilo soggettivo, il conflitto è palesemente inammissibile in quanto proposto da un singolo cittadino [che non ha dimostrato] in alcun modo di essere investito di una funzione pubblica costituzionalmente fondata e tale da fargli assumere la qualifica di ‘potere dello Stato’.

(…), questa Corte ha sempre affermato che ‘in nessun caso […] il singolo cittadino può […] ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzioni ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87 del 1953’ (ordinanza s.n. del 27 luglio 1988; dello stesso tenore le ordinanze n. 434, n. 284 e n. 189 del 2008; n. 296 del 2006; n. 57 del 1971).

(…) non sussiste, neppure, l'elemento oggettivo del conflitto, dal momento che il ricorrente, anziché prospettare la lesione delle attribuzioni costituzionali, lamenta esclusivamente l'eventuale lesione di situazioni giuridiche soggettive proprie e altrui.

(…) dunque, il ricorso risulta rivolto non già a sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost. e dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, quanto piuttosto ad ottenere – per stessa ammissione del ricorrente – una sorta di accesso diretto a questa Corte per la tutela di diritti soggettivi.”

2. Corte di cassazione

(a) Difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria

52. Nella sentenza n. 4 del 20 febbraio 1984, le Sezioni Unite penali della Corte di cassazione avevano affermato che l'autorità giudiziaria ordinaria è priva di giurisdizione sugli atti di una commissione parlamentare d'inchiesta. La causa riguardava il ricorso per cassazione proposto da un'associazione avverso un provvedimento di perquisizione emesso da una commissione parlamentare d'inchiesta allo scopo di acquisire l'elenco dei nominativi dei suoi associati. I passaggi pertinenti della sentenza recitano:

“E va, pertanto innanzi tutto, osservato (…) che il potere di disporre e di svolgere l'inchiesta inerisce (…) alla funzione istituzionale, primaria, delle assemblee legislative: quale mezzo per esplicare un'attività conoscitiva, e informativa (…)

propedeutica all'esercizio della legislazione; (...) Il rapporto, pertanto, che lega l'inchiesta alla successiva volizione istituzionale dell'assemblea legislativa (...) fa sì che l'inchiesta stessa è espressione [del] potere (...) legislativo (...). Le commissioni d'inchiesta sono la Camera stessa, in una determinata [e necessaria] composizione.

Può senz'altro escludersi, quindi che tali commissioni (...) siano, oggettivamente e soggettivamente, organi del potere giurisdizionale. (...) La '*ratio*' dello [articolo 82 della Costituzione] discende dalla circostanza che l'esercizio dell'inchiesta integra un'ipotesi in cui il Parlamento svolge la sua attività fuori del suo ambito direttamente nella realtà sociale cui si riferisce l'oggetto dell'inchiesta stessa. (...) Il potere di cui le commissioni sono fornite (...) è sempre, e solo, quello di inchiesta; del tutto differente e distinto, per natura e finalità, da quello - la giurisdizione - proprio dell'autorità giudiziaria.

La norma dell'art.82 [della Costituzione] dà luogo, quindi, (...) a un parallelismo, non ad una identificazione di situazioni (...) L'identità dei mezzi (i 'poteri e le limitazioni' dell'autorità giudiziaria) lascia intatta la radicale divergenza dei fini cui i medesimi strumenti sono destinati (...) [il] riferimento, perciò, sempre nell'ambito del parallelismo, [alle indagini e agli esami] va riferito solo alla disciplina dell'istruttoria, penale.

(...)

Per quel che concerne, in particolare, il sequestro, è sufficiente osservare (...) che l'art. 337 C.P.P. [sostituito dall'articolo 247 del nuovo codice di procedura penale (si veda il paragrafo 44 *supra*) entrato in vigore il 24 ottobre 1989] conferisce al giudice (...), il potere di disporlo, per 'le cose pertinenti al reato'. (...) Ed è evidente, quindi, non solo che il generale richiamo dell'art. 82 Cost. esige (...) la necessità di un'interpretazione 'sostitutiva' (nel senso che il potere 'di sequestro' delle commissioni parlamentari deve intendersi (...) limitato alle 'cose pertinenti all'inchiesta') ma è evidente, soprattutto, che il 'sequestro' disposto dalle commissioni parlamentari ha, non solo finalità, ma efficacia del tutto diversa dall'istituto omonimo previsto dal rito penale (...)

Il sequestro penale, infatti proprio perché concerne cose attinenti al reato, è ricollegato, normalmente, alla pronuncia definitiva (...) con cui si conclude il processo; le cose sequestrate possono esser confiscate, in determinate ipotesi (...) [proprio come può essere disposta] la restituzione (...) Si tratta, come è evidente, di un'organica, complessa disciplina che non è riferibile, in assoluto, al potere di 'sequestro' delle commissioni parlamentari (...) Ed è evidente, quindi, che l'efficacia del richiamo dell'art.82 si concreta, in effetti, a tal proposito, soltanto nella possibilità di acquisire, per i soli fini dell'inchiesta., la materiale disponibilità di determinate cose, per un tempo (...) che non può eccedere, al massimo, la durata della commissione stessa.

(...)

Ed in definitiva, quindi, il richiamo alle 'limitazioni' dei poteri dell'autorità giudiziaria giova solo ad estendere, alle commissioni di inchiesta, le norme dettate, dall'ordinamento processuale penale, per disciplinare l'esercizio dei poteri dell'autorità, giudiziaria nel compimento di attività istruttoria (...). Mentre va escluso, viceversa, che il richiamo implichi anche l'estensione alle commissioni parlamentari di inchiesta del regime delle impugnazioni (o del riesame) previsto per gli atti dell'autorità giudiziaria [dall'ordinamento processuale penale]. (...) La conseguenza che (...) ne deriva è che il giudizio sull'impugnazione o riesame degli atti delle commissioni parlamentari, di cui si discute sono demandati, (o da demandare, '*de jure condendo*') ad organi dello stesso

‘ordinamento parlamentare’; espressioni dello stesso potere legislativo in virtù (...) del quale gli atti delle commissioni sono emanati.

(...)

Il Costituente, perciò, ha ritenuto che (...) l'attività d'inchiesta, pur afferendo strumentalmente [come mezzo di conoscenza] alla funzione legislativa, e perciò politica (art. 82 primo comma e capoverso prima parte) dovesse essere esercitata nei confronti dei terzi, non con le caratteristiche di libertà d'azione propria dell'esercizio di un potere politico, ma nell'ambito di una regolamentazione giuridica; scegliendo, come parametro, quella dell'attività giudiziaria. Con conseguente instaurazione tra le commissioni d'inchiesta e i terzi di un rapporto giuridico.

(...)

Mentre per quel che concerne la responsabilità penale, giova osservare che il (...) carattere personale di tale responsabilità (...) implica che di un illecito di tale tipo possono essere chiamati (...) a rispondere (...) i membri delle commissioni. E che l'assoluta immunità di cui all'art. 68, 1 comma Cost. (...) deve ritenersi estranea all'attività delle commissioni d'inchiesta (...)

(...)

Non v'è, pertanto, giurisdizione rispetto alle domande (...) per il riesame e perciò per la revoca o la modifica del provvedimento di sequestro emesso dalla commissione parlamentare di inchiesta.“

53. Quanto ai rimedi esperibili dalle persone lese dall'attività di una commissione parlamentare d'inchiesta, la Corte di cassazione aveva affermato che trovano applicazione le ordinarie disposizioni, sia civili che penali, in materia di responsabilità personale per fatti illeciti.

(b) Sindacato giurisdizionale in materia di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

54. Nella sentenza n. 15236 del 12 maggio 2022, le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione avevano esaminato i poteri dell'autorità giudiziaria ordinaria nell'ambito del sindacato giurisdizionale in materia di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Avevano affermato, *inter alia*, quanto segue:

“L'individuazione del conflitto come la sede preposta al riequilibrio delle competenze costituzionali tra poteri dello Stato (...) non implica, tuttavia, che il giudice comune, [ordinario o amministrativo], debba *in limine* arrestarsi, ed abbia l'onere di promuovere il conflitto di attribuzione per il solo fatto che, nel corso del processo (...) si ponga il dubbio (...)

Il giudice deve valutare se ricorrono i presupposti di applicazione dell'autodichia, ricostruendo (...) l'estensione e la portata del regolamento parlamentare che la prevede.

(...)

il giudice avrà l'onere, in alternativa alla chiusura in rito del processo, di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale, per lamentare la lesione concreta dell'attribuzione costituzionale di apprestare tutela [giudiziaria] alle situazioni soggettive davanti a lui azionate. Diversamente, se il giudice esclude che la fattispecie

controversa sia sussumibile nel perimetro della (...) autodichia, incombe al [Parlamento] l'iniziativa di promuovere il conflitto costituzionale di attribuzione. (...)”

55. Spetta pertanto al giudice ordinario stabilire se causa di cui è investito ricada nell'ambito della giurisdizione domestica del Parlamento (autodichia), tenuto conto delle prerogative parlamentari di autonomia e di indipendenza, ovvero se, al contrario, spetti allo stesso giudice pronunciarsi sulla controversia in applicazione delle ordinarie regole di giurisdizione, trattenendo la causa e lasciando, in tal caso, al Parlamento la facoltà di promuovere a sua volta un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

II. ELEMENTI DI DIRITTO COMPARATO

56. Ai fini della presente causa, la Divisione della ricerca della Corte ha predisposto uno studio di diritto comparato riguardante trentasette Stati membri del Consiglio d'Europa¹. Dallo studio emerge che, nella maggior parte degli Stati esaminati, il Parlamento ha il potere di istituire commissioni parlamentari d'inchiesta.

57. In molti Stati, le commissioni d'inchiesta possono avvalersi di consulenti giuridici, pubblici ministeri o investigatori indipendenti affinché le assistano nella raccolta delle prove e nelle valutazioni di carattere giuridico. Possono inoltre collaborare con le autorità di polizia e con altre autorità nazionali per ottenere accesso alle informazioni pertinenti.

58. I poteri investigativi delle commissioni parlamentari d'inchiesta variano considerevolmente da uno Stato all'altro: in alcuni esse operano con gli stessi poteri riconosciuti agli ordinari organi parlamentari, mentre in altri sono investite di poteri paragonabili a quelli del giudice istruttore.

59. Nella maggior parte degli Stati esaminati, le commissioni parlamentari d'inchiesta possono convocare formalmente testimoni e richiedere documenti o altri mezzi di prova. In tutti gli Stati oggetto dell'indagine, esse possono procedere all'audizione di soggetti investiti di pubblici poteri (funzionari governativi e dipendenti pubblici) e, nella generalità dei casi (in trentadue Stati), anche di privati. Nella maggior parte degli Stati, il quadro normativo pertinente prevede l'obbligo giuridico di comparire oppure attribuisce alle commissioni il potere di convocare le persone da audire². In molti Stati il rifiuto di collaborare costituisce reato ed è punito con una pena pecuniaria o con la reclusione³. Infine, in quindici Stati

¹ Si veda anche la sintesi dello studio di diritto comparato contenuta nella sentenza *Rywin c. Polonia* (nn. 6091/06 e altri 2), § 101, 18 febbraio 2016.

² Albania, Armenia, Austria, Belgio, Cipro, Croazia, Estonia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Lettonia, Liechtenstein, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Repubblica di Moldova, Romania, Serbia, Slovenia, Spagna e Svizzera.

³ Austria, Belgio, Cipro, Croazia, Estonia, Francia, Georgia, Germania, Irlanda, Liechtenstein, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna e Svizzera.

è possibile disporre l'accompagnamento coattivo dei testimoni e le sanzioni e le misure eventualmente adottate sono soggette a sindacato giurisdizionale.

60. In ventotto Stati, le commissioni d'inchiesta hanno il potere di richiedere documenti alle istituzioni pubbliche; tuttavia, soltanto in ventidue Stati esse possono imporre anche a soggetti privati la produzione di documenti⁴. In tredici Stati, il rifiuto di collaborare può dare origine all'irrogazione di sanzioni, generalmente applicate nell'ambito di un procedimento giudiziario⁵.

61. Per quanto riguarda le prerogative e i poteri investigativi attribuiti alle commissioni parlamentari d'inchiesta, soltanto un numero molto limitato di Stati consente loro di disporre perquisizioni e sequestri. I loro poteri sono generalmente soggetti al sindacato dell'autorità giudiziaria. In particolare, in Belgio la legge consente alle commissioni di adottare tutte le misure investigative previste dal codice di procedura penale, esse devono tuttavia richiedere all'autorità giudiziaria l'adozione di taluni provvedimenti, quali le perquisizioni e i sequestri; in Germania, la Costituzione prevede che le commissioni parlamentari d'inchiesta abbiano il diritto, nell'ambito del proprio mandato, di acquisire ogni mezzo di prova ritenuto necessario, anche mediante misure coercitive, devono tuttavia ricorrere all'autorità giudiziaria per disporre il sequestro di documenti (lo stesso vale per la Repubblica ceca, l'Islanda e la Slovenia); in Lettonia e in Lituania, le commissioni possono disporre il sequestro soltanto di documenti detenuti da enti pubblici, anche in tal caso tramite l'autorità giudiziaria competente; infine, in Lussemburgo, sebbene una commissione parlamentare d'inchiesta possa adottare tutte le misure investigative previste dal codice di procedura penale e richiedere l'assistenza delle forze dell'ordine, occorre rilevare che secondo il diritto interno le perquisizioni e i sequestri si applicano soltanto alle autorità o istituzioni pubbliche e ai documenti da esse detenuti.

62. Non sembra esservi un approccio comune riguardo ai meccanismi di controllo dell'operato delle commissioni parlamentari d'inchiesta. In alcuni Stati è esclusa la possibilità di un rimedio specifico⁶. In generale, nella maggior parte dei parlamenti non esistono meccanismi interni specificamente destinati alla vigilanza sulle attività delle commissioni parlamentari d'inchiesta. In alcuni Stati tale funzione di vigilanza è affidata a specifici organi parlamentari: in Austria, ad esempio, specifiche autorità sono incaricate di garantire l'equità del procedimento, verificando in particolare il rispetto del regolamento interno della commissione; in Spagna, l'Ufficio di

⁴ Albania, Belgio, Cipro, Croazia, Estonia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica di Moldova, Turchia e Ungheria.

⁵ Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Irlanda, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Romania e Svizzera.

⁶ Albania, Austria, Croazia, Francia, Grecia, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica ceca.

presidenza della Camera è tenuto a garantire che le commissioni d'inchiesta rispettino i diritti costituzionali delle persone interessate; in Irlanda, le commissioni parlamentari d'inchiesta operano sotto la vigilanza generale della Commissione per la procedura (*Committee on Procedure*) del Parlamento irlandese.

IN DIRITTO

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

63. L'associazione ricorrente ha lamentato che la perquisizione dei propri locali e il sequestro degli elenchi dei suoi associati, contenenti i loro nominativi e dati personali, non era “prevista dalla legge” ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione ed era manifestamente sproporzionata. Ha invocato inoltre la Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale (STE n. 108, firmata a Strasburgo il 28 gennaio 1981 e ratificata dall'Italia il 29 marzo 1997), nonché il diritto dell'Unione europea in materia di protezione dei dati personali.

64. La Corte ribadisce anzitutto che, ai sensi dell'articolo 19 della Convenzione, il suo unico compito consiste nell'assicurare il rispetto degli impegni assunti dagli Stati contraenti in forza della Convenzione e che essa non è competente a pronunciarsi formalmente sulla conformità al diritto interno, ad altri trattati internazionali o al diritto dell'Unione europea (si veda, in particolare, *Avotiņš c. Lettonia* [GC], n. 17502/07, §§ 99-100, 23 maggio 2016). Pertanto, alla luce delle osservazioni dell'associazione ricorrente e della natura delle doglianze da essa formulate, la Corte ritiene che queste possano essere esaminate esclusivamente sotto il profilo dell'articolo 8 della Convenzione.

65. Le parti pertinenti di tale disposizione recitano:

“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

1. *Locus standi*

66. Lo Stato convenuto non ha sollevato espressamente alcuna eccezione riguardo alla legittimazione ad agire dell'associazione ricorrente. La Corte ritiene nondimeno opportuno esaminare tale questione d'ufficio (si veda

Sejdić e Finci c. Bosnia ed Erzegovina [GC], nn. 27996/06 e 34836/06, § 27, CEDU 2009). Essa ribadisce che, per poter presentare un ricorso ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, una persona, un'organizzazione non governativa o un gruppo di individui deve potersi dichiarare vittima di una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione. Gli individui o gli enti interessati devono essere in grado di dimostrare di essere stati “direttamente colpiti” dalla misura lamentata (si veda, tra molti altri precedenti, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Svizzera* [GC], n. 21881/20, § 105, 27 novembre 2023).

67. Nel caso di specie, la Corte osserva che l'associazione ricorrente ha sostenuto di essere stata direttamente colpita dalla misura di perquisizione e sequestro disposta dalla Commissione.

68. La Corte su questo punto rileva che la perquisizione è stata eseguita dalle autorità nei locali e nelle pertinenze dell'associazione ricorrente, nonché nella residenza privata del Gran Maestro. Pertanto, non può esservi alcun dubbio che l'associazione ricorrente sia legittimata ad adire la Corte.

69. Per quanto riguarda i dati personali contenuti negli elenchi sequestrati, la Corte ritiene che soltanto i membri dell'associazione ricorrente, agendo a titolo personale, sarebbero legittimati a lamentare un'ingerenza nel loro diritto al rispetto della vita privata. L'associazione ricorrente non dispone pertanto della necessaria legittimazione (*locus standi*) per agire in loro vece.

70. La Corte osserva tuttavia che la perquisizione controversa ha consentito di ottenere, contro la volontà dell'associazione ricorrente, i nominativi di migliaia di massoni. Per sua stessa natura e finalità, l'associazione ricorrente è responsabile non solo dell'aggiornamento, ma anche della conservazione degli elenchi degli appartenenti alle numerose logge siciliane e calabresi ad essa affiliate. Inoltre, Essa è inoltre tenuta a garantire che l'adesione dei propri iscritti all'associazione rimanga riservata, un obbligo che costituisce uno dei principi che disciplinano il funzionamento delle associazioni massoniche. Di conseguenza, nell'esaminare la doglianza ai sensi dell'articolo 8, la Corte può tener conto dell'interesse dell'associazione ricorrente a tutelare la vita privata dei propri membri (si veda, *mutatis mutandis*, *DELTA PEKÁRNY a.s. c. Repubblica ceca*, n. 97/11, §§ 65 e 78, 2 ottobre 2014).

2. Esaurimento delle vie di ricorso interne

(a) Le osservazioni del Governo

71. Il Governo ha eccepito il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione.

72. Il Governo, in primo luogo, ha sottolineato che, una volta conclusa l'inchiesta, l'associazione ricorrente avrebbe potuto presentare alla Commissione una nuova istanza di riesame in autotutela (ricorso in autotutela).

73. Il Governo ha inoltre sostenuto che il diritto interno offriva all'associazione ricorrente anche la possibilità di contestare qualsiasi atto di una commissione parlamentare d'inchiesta che potesse ritenersi eccedente i limiti dei suoi poteri e lesivo dei diritti di terzi. Secondo il Governo, l'associazione ricorrente avrebbe pertanto potuto contestare l'asserita illegittimità dell'atto della Commissione promuovendo, dinanzi ai giudici ordinari, un'azione civile o penale nei confronti dei suoi membri facendo valere la loro responsabilità individuale. A riprova dell'effettività e dell'adequatezza di tale rimedio, il Governo ha citato la causa *Gatto c. Italia* ((dec.), n. 19424/08, 8 marzo 2016), nella quale la Corte aveva esaminato la dedotta ingerenza nel diritto del ricorrente al rispetto della vita privata e familiare a seguito alla divulgazione sulla stampa del contenuto di taluni verbali di sedute segrete della Commissione parlamentare antimafia e aveva dichiarato il ricorso irricevibile ai sensi dell'articolo 35 §§ 1 e 4 della Convenzione.

74. Infine, il Governo ha sostenuto che l'associazione ricorrente avrebbe dovuto contestare la perquisizione e il sequestro disposti dalla Commissione chiedendo a un giudice di sollevare un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione (si veda il paragrafo 43 *supra*) dinanzi alla Corte costituzionale, la quale si sarebbe potuta pronunciare in merito. All'udienza dinanzi alla Corte, il Governo ha inoltre precisato che, a tal fine, l'associazione ricorrente avrebbe potuto impugnare la decisione del pubblico ministero relativa alla propria richiesta.

75. A sostegno della sua tesi secondo cui un controllo da parte della Corte costituzionale era possibile, il Governo ha fatto riferimento alle sentenze di tale Corte n. 231 del 22 ottobre 1975 e n. 26 del 13 febbraio 2008 (si vedano i paragrafi 48-49 *supra*). Con la sentenza del 1975, la Corte costituzionale aveva deciso un conflitto di attribuzione tra la Commissione parlamentare antimafia dell'epoca e due autorità giudiziarie interne, ordinando alla prima di trasmettere alle seconde alcuni documenti non soggetti al regime di segretezza che la stessa Commissione aveva apposto alle proprie attività. Nella sentenza del 2008, essa aveva annullato una consulenza tecnica su un veicolo, disposta ed espletata dalla commissione d'inchiesta, che aveva rifiutato di consentire la partecipazione congiunta dell'autorità giudiziaria a tale atto investigativo.

76. Il Governo ha inoltre richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 2 novembre 1996 (si veda il paragrafo 50 *supra*), nella quale tale Corte aveva esaminato la portata dell'autonomia parlamentare elaborando una graduazione dell'applicazione di tale principio. Essa aveva affermato che, quando il Parlamento esercita le sue funzioni politiche istituzionali, l'autonomia parlamentare trova la sua massima esplicazione, mentre, nella situazione opposta, quando vengono in rilievo atti individuali di un parlamentare, può trovare applicazione il diritto comune. Il Governo ha osservato che la Corte costituzionale aveva tratto da tale principio la

conclusione che, quando trovano applicazione le norme parlamentari, il principio dell'autonomia parlamentare costituisce un limite all'esercizio del potere giurisdizionale e che, per converso, in assenza di atti qualificabili come atti parlamentari, trovano applicazione le norme del diritto comune. Secondo il Governo, in caso di conflitto di attribuzione, era pertanto possibile per l'autorità (giudiziaria o legislativa) che si fosse ritenuta lesa dall'operato dell'altra adire la Corte costituzionale. Quest'ultima svolgeva una funzione di garanzia assicurando la corretta determinazione della linea di demarcazione tra i due casi.

(b) Le osservazioni dell'associazione ricorrente

77. L'associazione ricorrente ha contestato le argomentazioni del Governo e sostenuto che non esisteva alcuna via di ricorso interna idonea a porre rimedio alla dedotta violazione. Essa ha rilevato di aver esperito senza successo diverse azioni, sia prima che dopo la perquisizione e i sequestri contestati.

78. Quanto alle vie di ricorso giudiziarie, l'associazione ricorrente ha affermato di aver presentato una denuncia penale, chiedendo all'autorità giudiziaria di verificare se vi fosse stato un conflitto di attribuzione tra la Commissione e l'autorità giudiziaria e lamentando la condotta del Presidente e dei membri della Commissione, che, a suo giudizio, integrava i reati di violazione del segreto, abuso d'ufficio e diffamazione. Ha richiamato la motivazione della richiesta di archiviazione formulata dalla Procura della Repubblica di Roma in relazione alla denuncia da essa presentata (si vedano i paragrafi 34-40 *supra*).

79. L'associazione ricorrente ha inoltre sottolineato di essersi rivolta direttamente al Parlamento, sia prima dell'adozione della decisione (si veda il paragrafo 24 *supra*) sia dopo l'esecuzione della perquisizione (si veda il paragrafo 30 *supra*), chiedendo alla Commissione di riesaminare il provvedimento di perquisizione e sequestro, senza tuttavia ricevere risposta a nessuna delle due richieste.

80. L'associazione ricorrente ha infine richiamato il parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, alla quale aveva sottoposto la questione di sapere se la normativa applicabile ai dati personali dei propri membri ne vietasse la trasmissione alla Commissione. L'Autorità aveva dichiarato, conformemente alla giurisprudenza della Corte di cassazione (si veda il paragrafo 15 *supra*), di non essere competente a pronunciarsi sulle attività delle commissioni parlamentari d'inchiesta.

81. L'associazione ricorrente ha concluso che, date le circostanze del caso di specie, non era disponibile alcuna via di ricorso effettiva.

(c) La sentenza della Camera

82. Nella sua sentenza, la Camera ha respinto l'eccezione preliminare di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne sollevata dal Governo.

83. Per quanto riguarda il conflitto di attribuzione, la Camera ha osservato che le parti di un procedimento nel quale esse lamentavano l'esistenza un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato non avevano alcun diritto processuale a ottenere che la questione fosse sottoposta alla Corte costituzionale, poiché la decisione di accogliere una simile richiesta rientrava nella discrezionalità dell'autorità giudiziaria competente. Essa ha inoltre osservato che l'associazione ricorrente aveva tentato di avvalersi di tale via di ricorso presentando una denuncia alla Procura della Repubblica di Roma, ma che quest'ultima, in assenza di un procedimento penale pendente concernente le stesse questioni oggetto dell'inchiesta della Commissione aveva ritenuto non sussistenti i presupposti per sollevare un conflitto di attribuzione.

84. Quanto alla possibilità di chiedere alla Commissione di avvalersi del potere di autotutela, la Camera ha osservato che l'associazione ricorrente aveva tentato di percorrere tale via, senza successo. Essa ha rilevato, in particolare, che tale procedura non era regolamentata e si fondava su decisioni discrezionali adottate caso per caso dalla Commissione. Ha pertanto concluso che l'associazione ricorrente non era tenuta a esperire tale via di ricorso.

(d) La valutazione della Corte

85. La Corte rinvia ai principi generali in materia di esaurimento delle vie di ricorso interne enunciati nella causa *Vučković e altri c. Serbia* ((eccezione preliminare) [GC], nn. 17153/11 e altri 29, §§ 69-77, 25 marzo 2014), che sono stati recentemente richiamati nelle cause *Mansouri c. Italia* ((dec.) [GC], n. 63386/16, § 84, 29 aprile 2025) e *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32* ((dec.) [GC], n. 39371/20, § 215, 9 aprile 2024).

86. La Corte ribadisce inoltre che, nel valutare se un ricorrente abbia soddisfatto tale criterio di ricevibilità nelle particolari circostanze della sua causa, essa deve anzitutto identificare l'atto delle autorità dello Stato convenuto oggetto della doglianza (si vedano *Mocanu e altri c. Romania* [GC], nn. 10865/09 e altri 2, § 226, CEDU 2014 (estratti), e *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, sopra citata, § 144).

87. Occorre rilevare che l'atto contestato nel caso di specie, ossia il provvedimento di perquisizione e sequestro adottato dalla Commissione, costituisce l'oggetto della controversia che delimita l'ambito della causa sottoposta alla Corte (si vedano *Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, §§ 109 e 126, 20 marzo 2018, e *Grosam c. Repubblica ceca* [GC], n. 19750/13, § 88, 1° giugno 2023). Le allegazioni dell'associazione ricorrente, che ha lamentato un'ingerenza nei suoi diritti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, riguardano l'assenza di elementi idonei a giustificare tale decisione, le modalità con cui il provvedimento è

stato eseguito e l'assenza di effettivi limiti all'esercizio del potere di disporre perquisizioni e sequestri.

88. La Corte osserva inoltre che il Governo non ha contestato la portata della doglianza dell'associazione ricorrente (a differenza di quanto avvenuto nella causa *Fu Quan, s.r.o. c. Repubblica ceca* [GC], n. 24827/14, §§ 129-130, 1° giugno 2023) e che le circostanze della misura contestata, così come esposte dall'associazione ricorrente, hanno costituito il fondamento fattuale delle osservazioni del Governo sulla ricevibilità e sul merito della doglianza ai sensi dell'articolo 8.

89. Una volta così identificato l'atto controverso, occorre procedere all'esame delle vie di ricorso interne invocate dal Governo. La Corte ribadisce al riguardo che incombe al Governo che eccepisce il mancato esaurimento dimostrare alla Corte che la via di ricorso invocata era, all'epoca dei fatti, effettiva e disponibile sia in teoria sia in pratica, ossia che era accessibile, idonea porre rimedio alle doglianze del ricorrente e caratterizzata da ragionevoli prospettive di successo (si veda *Selahattin Demirtaş c. Turchia* (n. 2) [GC], n. 14305/17, § 205, 22 dicembre 2020).

(i) *Richiesta di riesame del provvedimento di perquisizione e sequestro*

90. Per quanto riguarda la possibilità, prospettata dal Governo, di chiedere alla Commissione di riesaminare il provvedimento di perquisizione e sequestro, la Corte osserva anzitutto che l'associazione ricorrente ha espressamente tentato di avvalersi di tale via di ricorso, chiedendo la modifica e l'annullamento del provvedimento contestato, ma che tale tentativo, in assenza di una risposta formale, è rimasto senza esito (si veda il paragrafo 30 *supra*).

91. È vero che il Governo ha sostenuto che l'associazione ricorrente aveva tentato di avvalersi di tale via di ricorso troppo presto, ossia durante la fase di selezione dei documenti sequestrati, mentre, a suo avviso, avrebbe dovuto presentare una nuova richiesta al termine del procedimento. La Corte osserva tuttavia che non è stato dimostrato che una simile iniziativa avrebbe potuto condurre la Commissione a modificare o annullare il proprio provvedimento di perquisizione e sequestro. A giudizio della Corte, tenuto conto della natura e delle caratteristiche della procedura in questione, sussiste una notevole incertezza circa le possibilità di successo di chi voglia avvalersi di tale via di ricorso per ottenere il riesame di una decisione contestata.

92. Pur rinviando ai principi generali enunciati nella propria giurisprudenza (si veda *Vučković e altri*, sopra citata, §§ 69-77), la Corte ribadisce che il meccanismo previsto dalla Convenzione richiede l'esaurimento delle vie di ricorso interne disponibili, idonee a offrire una riparazione in relazione alle doglianze sollevate e caratterizzate da ragionevoli prospettive di successo. Per contro, i ricorsi discrezionali o straordinari non costituiscono rimedi che devono essere esperiti ai fini dell'articolo 35 § 1 della Convenzione (si vedano *Pisano c. Italia*

(cancellazione dal ruolo) [GC], n. 36732/97, § 36, 24 ottobre 2002; *Goulandris e Vardinogianni c. Grecia*, n. 1735/13, § 27, 16 giugno 2022; e *Šimkus c. Lituania*, n. 41788/11, § 33, 13 giugno 2017). L'associazione ricorrente non era pertanto tenuta a presentare una nuova richiesta diretta a ottenere il riesame della decisione della Commissione né, *a fortiori*, a reiterare tale richiesta in una fase successiva.

(ii) *Azione volta ad accertare la responsabilità civile o penale dei membri della Commissione*

93. Il Governo ha sostenuto che esisteva un'altra via di ricorso effettiva e disponibile, vale a dire un'azione civile o penale nei confronti dei membri della commissione d'inchiesta per atti eccedenti i limiti dei poteri di tale organo. Secondo il Governo, l'associazione ricorrente avrebbe potuto contestare il provvedimento della Commissione dinanzi ai giudici ordinari con tale mezzo, facendo valere la responsabilità individuale dei suoi membri. A sostegno di tale argomentazione, il Governo ha citato la causa *Gatto* (sopra citata), nella quale la Corte aveva esaminato la dedotta violazione del diritto del ricorrente al rispetto della vita privata e familiare a seguito alla divulgazione del contenuto di taluni verbali delle sedute della Commissione parlamentare antimafia della XV legislatura.

94. La Corte osserva che l'associazione ricorrente ha lamentato l'esercizio da parte della Commissione del potere di disporre perquisizioni e sequestri ad essa conferito (si veda il paragrafo 111 *infra*) e, in particolare, il provvedimento di perquisizione e sequestro da questa adottato (si veda il paragrafo 87 *supra*), rispetto al quale il giudice ordinario era privo di giurisdizione (si vedano i paragrafi 29 e 52 *supra*). Essa non ha lamentato invece atti successivi, quali la violazione del vincolo di segretezza gravante su informazioni acquisite nel corso di sedute segrete e successivamente divulgate alla stampa, come nella causa *Gatto* (sopra citata). Di conseguenza, la via di ricorso indicata dal Governo non era idonea a porre rimedio alla doglianza sollevata dall'associazione ricorrente.

95. La Corte osserva inoltre che l'associazione ricorrente ha tentato senza successo di promuovere un'azione penale nei confronti del Presidente e dei membri della Commissione, tentativo a cui la Procura della Repubblica di Roma non ha dato seguito (si vedano i paragrafi 32 e 34-40 *supra*) in applicazione dei principi giurisprudenziali in materia di autonomia parlamentare e separazione dei poteri richiamati ai paragrafi 50-52 *supra*.

96. La Corte ritiene pertanto che le conclusioni cui è pervenuta nella causa *Gatto* (sopra citata) non siano applicabili al caso di specie e che, in ogni caso, la promozione di un'azione civile o penale non costituisse un rimedio che, date le circostanze della causa, l'associazione ricorrente era tenuta a esperire.

(iii) Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

97. Occorre infine esaminare l'eccezione preliminare del Governo concernente la richiesta di una pronuncia della Corte costituzionale su un possibile conflitto di attribuzione tra la Commissione e l'autorità giudiziaria.

98. La Corte osserva che la Corte di cassazione, con una sentenza delle Sezioni Unite civili del 12 maggio 2022, ha affermato che il giudice ordinario non è tenuto a sollevare un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale “per il solo fatto che, nel corso del processo (...) si ponga il dubbio”, ma che è tenuto a valutare e decidere, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, se sussista un conflitto di attribuzione oppure se, al contrario, debbano prevalere le attribuzioni dell'uno o dell'altro organo dello Stato (si veda il paragrafo 54 *supra*).

99. La Corte osserva inoltre che la Corte costituzionale ha espressamente affermato che un conflitto di attribuzione sollevato direttamente da un singolo non soddisfa i requisiti di ammissibilità previsti dal diritto interno. In particolare, essa ha ritenuto che un ricorso individuale fosse privo tanto del requisito soggettivo, poiché l'interessato non era investito di una funzione pubblica costituzionalmente fondata tale da fargli assumere la qualifica di “potere dello Stato”, quanto del requisito oggettivo, poiché egli si doleva esclusivamente della violazione di diritti soggettivi individuali e non della lesione di “attribuzioni costituzionali” (si veda il paragrafo 51 *supra*).

100. La Corte osserva inoltre che il procedimento per conflitto di attribuzioni consente alla Corte costituzionale di dirimere le controversie tra organi dello Stato relative a condotte o atti che ledono le attribuzioni conferite dalla Costituzione (si veda il paragrafo 50 *supra*). Essa rileva che, secondo la giurisprudenza interna, perché possa configurarsi un conflitto di attribuzioni tra una commissione parlamentare d'inchiesta e l'autorità giudiziaria, deve sussistere una situazione di interferenza effettiva e attuale tra tali organi. Infatti, gli esempi di giurisprudenza costituzionale citati da entrambe le parti dimostrano che i conflitti di attribuzione lamentati riguardavano sempre l'attuazione o l'esecuzione di un atto idoneo a incidere sulle attribuzioni dell'altro organo: la sentenza n. 231 del 1975 riguardava il rifiuto della commissione parlamentare d'inchiesta di trasmettere all'autorità giudiziaria competente determinati documenti in suo possesso; la sentenza n. 379 del 1996 riguardava un'indagine avviata dalla Procura della Repubblica di Roma nei confronti di due parlamentari sospettati di aver votato in luogo di altri parlamentari; e la sentenza n. 26 riguardava un ricorso proposto dalla Procura della Repubblica di Roma avverso il rifiuto della commissione parlamentare d'inchiesta di procedere a un accertamento tecnico congiunto (si vedano i paragrafi 48 *et seq. supra*).

101. L'ingerenza di un potere dello Stato nelle attribuzioni di un altro costituisce pertanto una condizione necessaria per l'esistenza di un conflitto di attribuzioni. Nel caso di specie, tuttavia, come indicato dalla Procura della Repubblica di Roma nel rigettare la richiesta dell'associazione ricorrente, non

poteva configurarsi alcun conflitto di attribuzioni, in assenza del presupposto costituito dalla pendenza di un procedimento giudiziario, circostanza che escludeva la possibilità di attribuire alla Commissione un'effettiva ingerenza nelle funzioni della magistratura; di conseguenza, non sussisteva alcun conflitto di attribuzioni tra la Commissione stessa e l'autorità giudiziaria competente (si veda il paragrafo 35 *supra*).

102. Infine, il Governo ha sostenuto che l'associazione ricorrente avrebbe potuto opporsi alla richiesta di archiviazione e presentare una nuova richiesta affinché la questione fosse sottoposta alla Corte costituzionale. La Corte osserva tuttavia che il Governo non ha dimostrato l'effettività di tale rimedio (si vedano, tra molto altri precedenti, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, sopra citata *supra*, § 143, e *Vučković e altri*, sopra citata *supra*, § 77).

103. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che, nelle circostanze del caso di specie, un'opposizione alla richiesta di archiviazione e la presentazione di una nuova richiesta volta a ottenere l'esame di un conflitto di attribuzioni non sarebbero state giustificate, in quanto destinate all'insuccesso.

(iv) *Conclusione*

104. Tenuto conto di quanto precede, la Corte ritiene che non sia stato dimostrato che l'associazione ricorrente disponesse di un rimedio effettivo e disponibile di cui non si è avvalsa. Essa rigetta pertanto l'eccezione preliminare del Governo.

105. La Corte osserva inoltre che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 lettera a) della Convenzione, e che esso non incorre in altri motivi di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

B. Sul merito

1. La sentenza della Camera

106. Dopo aver constatato che era pacifico tra le parti che vi fosse stata un'ingerenza nei diritti dell'associazione ricorrente garantiti dall'articolo 8 della Convenzione, la Camera ha ritenuto che si trattasse di un'ingerenza sia nel diritto al rispetto del domicilio, a seguito della perquisizione dei locali dell'associazione, che nel diritto al rispetto della corrispondenza, in conseguenza del sequestro di diversi documenti cartacei e digitali.

107. Per contro, le parti erano in disaccordo quanto all'esistenza di un fondamento giuridico per le misure disposte dalla Commissione e alla loro necessità, questioni che la Camera ha esaminato congiuntamente. Nel valutare il fondamento giuridico, essa ha ritenuto che le garanzie previste dall'articolo 82 della Costituzione fossero sufficienti a prevenire il rischio di

abusi e arbitrarietà da parte della commissione parlamentare d'inchiesta, ma che restasse da esaminare la questione della loro applicazione in concreto.

108. Nel valutare congiuntamente la legittimità e la proporzionalità dell'ingerenza, la Camera ha tenuto conto di quattro fattori: (a) la gravità della questione oggetto dell'inchiesta; (b) le modalità e le circostanze in cui era stato emesso il provvedimento di perquisizione e sequestro; (c) il contenuto e la portata di tale provvedimento; e (d) l'esistenza di garanzie procedurali sufficienti, *ex ante* o *ex post*, contro gli abusi e l'arbitrarietà.

109. Pur riconoscendo la gravità delle questioni oggetto dell'inchiesta, la Camera ha rilevato l'assenza di prove o elementi specifici che facessero sorgere un ragionevole sospetto circa il coinvolgimento dell'associazione ricorrente nei fatti in questione tale da giustificare il provvedimento, constatando in particolare che la misura non si fondava su motivi pertinenti e sufficienti. La Camera ha poi sottolineato il contenuto ampio e indeterminato del provvedimento della Commissione, che, a suo avviso, aveva inciso in misura significativa sui diritti dell'associazione ricorrente. Infine, essa ha constatato l'assenza nell'ordinamento interno di sufficienti garanzie con funzioni di controbilanciamento, sottolineando che una qualche forma di controllo *ex ante* o *ex post* da parte di un'autorità imparziale dotata di un grado sufficiente di indipendenza costituiva una garanzia essenziale contro le ingerenze arbitrarie. Essa ha pertanto concluso che l'ingerenza non era “prevista dalla legge” né “necessaria in una società democratica”.

2. Le osservazioni delle parti

(a) L'associazione ricorrente

110. L'associazione ricorrente ha sottolineato che il caso di specie riguardava un'ingerenza che aveva gravemente leso i suoi diritti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

111. Per quanto riguarda la legittimità dell'ingerenza, l'associazione ricorrente ha sostenuto che l'esercizio dei poteri di perquisizione e sequestro era incompatibile con le disposizioni dell'articolo 82 della Costituzione. Richiamando la consolidata giurisprudenza interna secondo cui le decisioni adottate da una commissione parlamentare d'inchiesta non possono essere impugnate dinanzi al giudice ordinario né a qualsiasi altra autorità, essa ha affermato che l'interpretazione accolta dai giudici nazionali implicava che tali commissioni non fossero soggette a “le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria” come previsto dalla Costituzione.

112. L'associazione ricorrente ha inoltre sostenuto che la decisione di procedere alla perquisizione e al sequestro, lungi dal costituire una misura imposta da una situazione di estrema necessità, come affermato dal Governo, rappresentava invece una decisione sproporzionata che non aveva tenuto conto della disponibilità del Gran Maestro a collaborare con la Commissione, che emergeva dal verbale dell'audizione del 18 gennaio 2017. A tale

riguardo, essa ha ritenuto che il Gran Maestro avrebbe potuto essere sentito conformemente alle disposizioni del codice di procedura penale e che la Commissione avrebbe potuto chiedere, ai sensi di tale codice, la nomina di un consulente tecnico informatico affinché accedesse ai dati dei membri dell'associazione ricorrente e li analizzasse alla presenza del consulente tecnico di quest'ultima.

113. L'associazione ricorrente ha sostenuto anche che, nonostante l'elevato numero di documenti sequestrati, riguardanti un periodo di circa venticinque anni e tuttora conservati negli archivi del Parlamento, la Commissione era riuscita a individuare soltanto due persone condannate per reati connessi alla criminalità organizzata di tipo mafioso. A suo avviso, ciò dimostrava la natura punitiva della misura contestata. Essa ha inoltre sottolineato che il provvedimento non conteneva alcun riferimento a un'indagine penale in corso né ai membri che potessero essere specificamente implicati, essendo invece formulato in termini vaghi e imprecisi.

114. L'associazione ricorrente ha concluso che l'articolo 82 della Costituzione doveva essere interpretato restrittivamente, in modo da assoggettare le commissioni parlamentari d'inchiesta alle medesime limitazioni cui è soggetta l'autorità giudiziaria nell'ambito delle indagini preliminari, in particolare alle disposizioni che disciplinano i presupposti per l'emissione di un provvedimento di perquisizione. L'associazione ricorrente ha inoltre sostenuto che una garanzia procedurale avrebbe consentito un controllo concreto ed effettivo delle decisioni adottate dalle commissioni d'inchiesta e che le procedure interne esistenti erano inefficaci. In particolare, essa ha osservato che sia la richiesta presentata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati (si veda il paragrafo 24 *supra*), che quella rivolta alla Commissione per far riesaminare il provvedimento di perquisizione e sequestro (si veda il paragrafo 30 *supra*) erano rimaste senza esito.

(b) Il Governo

115. Il Governo ha sottolineato che i poteri di indagine delle commissioni parlamentari trovano fondamento nella comune tradizione costituzionale degli Stati europei e occidentali e che essi rispondono al principio del "processo decisionale informato".

116. Il Governo ha richiamato l'articolo 82 della Costituzione e ha sottolineato che le commissioni d'inchiesta hanno il compito di fare luce su fatti o fenomeni sociali di interesse pubblico, al fine di proporre successivamente riforme legislative. A tale riguardo, esso ha fornito diversi esempi di commissioni d'inchiesta che, avvalendosi dei poteri coercitivi di perquisizione e sequestro, hanno contribuito ai lavori del Parlamento. In particolare, ha richiamato le indagini sulle attività della loggia massonica deviata "P2", sulle infiltrazioni mafiose nei cantieri navali di Palermo, sull'omicidio di due giornalisti in Somalia e, infine, sul ciclo di gestione dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

117. Il Governo ha sostenuto che, affinché l'attività delle commissioni parlamentari fosse effettiva, la Costituzione aveva conferito loro poteri analoghi a quelli dell'autorità giudiziaria, come del resto confermato dalla Corte costituzionale (si veda la sentenza n. 231 del 1975, citata al paragrafo 48 *supra*). Esso ha sottolineato che i poteri delle commissioni avevano natura probatoria, essendo necessario e sufficiente un collegamento con l'oggetto dell'inchiesta, e che il loro esercizio non presupponeva l'allegazione di fatti penalmente rilevanti, come invece nel caso del sequestro disposto dall'autorità giudiziaria a titolo di misura preventiva. Nel caso di specie, il Governo ha sostenuto che gli elementi emersi nel corso delle audizioni e l'analisi dei documenti acquisiti dalla Commissione giustificavano la decisione di disporre la perquisizione del 1° marzo 2017 e i sequestri ad essa connessi.

118. Il Governo ha quindi richiamato la giurisprudenza della Corte in materia di perquisizioni e sequestri, sostenendo che, sebbene i principi elaborati in tale ambito riguardino misure disposte dall'autorità giudiziaria nel contesto di un'indagine penale o di un'ispezione fiscale, nel caso di specie essi dovessero essere adattati alla natura e alle specificità delle commissioni parlamentari d'inchiesta, in considerazione tanto dell'esigenza di fare luce su questioni di interesse pubblico per la collettività quanto del principio della separazione dei poteri. Il Governo ha aggiunto che, per quanto riguarda l'applicazione del diritto interno, la giurisprudenza nazionale aveva costantemente affermato, in particolare a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 4 del 1984 (si veda il paragrafo 52 *supra*), che le disposizioni del codice di procedura penale dovevano essere adattate al contesto di un'inchiesta condotta da una commissione parlamentare d'inchiesta.

119. Il Governo ha inoltre sostenuto che l'ingerenza era necessaria alla sicurezza nazionale, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati. In particolare, essa rispondeva all'urgente necessità di accertare fino a che punto la criminalità organizzata di tipo mafioso avesse infiltrato la massoneria, questione che era già stata al centro dell'attività della Commissione parlamentare antimafia nel corso di una precedente legislatura (1992-94).

120. Il Governo ha inoltre sostenuto che l'ingerenza era proporzionata, poiché la Commissione aveva adottato misure gradualistiche, cercando dapprima la collaborazione dell'associazione ricorrente e, successivamente, a fronte del suo rifiuto, predisponendo garanzie volte ad assicurare sia la selezione (alla presenza e in contraddittorio con gli interessati) dei soli documenti pertinenti ai fini dell'inchiesta, che la tutela dei dati sequestrati (sottoposti a un regime di segretezza e conservati presso locali della polizia attrezzati con le necessarie dotazioni). Il Governo ha confermato che il sequestro aveva consentito di acquisire i nominativi di circa 6.000 membri dell'associazione ricorrente.

121. Per quanto riguarda la conservazione dei documenti acquisiti a seguito della perquisizione, il Governo ha richiamato le pertinenti disposizioni del Regolamento dell'Archivio storico della Camera dei deputati (articoli 16 e 18), ai sensi delle quali i documenti sequestrati possono essere restituiti una volta cessata l'attività della commissione parlamentare d'inchiesta interessata. Tuttavia, poiché la Commissione parlamentare antimafia è stata ricostituita all'inizio di ogni legislatura, la condizione prevista dalla normativa per la restituzione dei documenti non si è mai realizzata. Secondo il Governo, l'associazione ricorrente avrebbe nondimeno potuto chiedere la restituzione dei documenti dopo la pubblicazione della relazione conclusiva della Commissione (si veda il paragrafo 41 *supra*).

122. Quanto all'assenza di un controllo giurisdizionale *ex ante* o *ex post*, il Governo ha sostenuto che essa era giustificata dai principi della separazione dei poteri e dell'autonomia parlamentare. Richiamando la giurisprudenza della Corte, esso ha criticato le conclusioni della Camera circa la necessità di un controllo giurisdizionale, ritenendo che quest'ultimo comporterebbe una significativa limitazione dell'autonomia e dell'indipendenza del Parlamento. Il Governo ha sostenuto che, in ogni caso, l'ordinamento prevedeva già diverse garanzie contro eventuali abusi: da un lato, la legge istitutiva della Commissione, che delimitava l'ambito dell'inchiesta ed era soggetta al controllo del Presidente della Repubblica; dall'altro, il regolamento interno della Commissione, le disposizioni del codice di procedura penale applicabili agli atti della Commissione, la garanzia del rispetto del principio del contraddittorio nella selezione dei documenti da sottoporre a sequestro e, infine, le norme che disciplinavano la segretezza dei dati sequestrati.

123. Per quanto riguarda le possibili forme di controllo *ex post*, il Governo ha sostenuto che l'ordinamento interno prevedeva, in primo luogo, la possibilità di chiedere che fosse sollevato un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, citando, *inter alia*, due sentenze della Corte costituzionale (sentenze n. 213 del 1975 e n. 26 del 2008; si vedano i paragrafi 48-49 *supra*); in secondo luogo, la possibilità di chiedere alla Commissione stessa di revocare il proprio provvedimento; e, infine, la possibilità di agire dinanzi ai giudici ordinari nei confronti dei membri della Commissione per far valere la loro responsabilità civile o penale (si veda il paragrafo 53 *supra*).

124. Infine, il Governo ha sostenuto che l'utilità del materiale sequestrato non poteva essere assunta quale criterio ai fini della valutazione della proporzionalità, poiché la Costituzione italiana e la tradizione costituzionale occidentale (si veda, in particolare, l'articolo 9 della Carta dei diritti britannica) escludono qualsiasi sindacato in ordine alle motivazioni sottese alle iniziative legislative o alle inchieste parlamentari. A tale riguardo, esso ha osservato che una commissione d'inchiesta, al pari di un pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari, non può sapere in anticipo se la misura adottata produrrà il risultato auspicato. In ogni caso, il Governo ha sostenuto che, anche in retrospettiva, la relazione conclusiva della

Commissione (si veda il paragrafo 41 *supra*), trasmessa ai Presidenti dei due rami del Parlamento, aveva posto in evidenza l'infiltrazione delle organizzazioni di tipo mafioso nelle logge siciliane e calabresi, qualificandola come "persistente", e aveva individuato taluni tratti caratteristici del fenomeno.

(c) Le osservazioni della Commissione di Venezia (*amicus curiae*)

125. La Commissione di Venezia ha anzitutto osservato che, indipendentemente dall'ampiezza dei poteri di una commissione parlamentare d'inchiesta, questi restano sempre legati alle competenze del Parlamento in un sistema fondato sulla separazione dei poteri. Essa ha rilevato che l'istituzione, da parte dei parlamenti nazionali, di commissioni d'inchiesta o di organi analoghi costituisce una caratteristica comune a quasi tutti gli ordinamenti. Pur esistendo differenze a livello nazionale, tali organi hanno il compito di indagare su specifici eventi o situazioni al fine di garantire la responsabilità democratica degli organi politici e di migliorare la trasparenza e l'efficienza del governo e dell'amministrazione. Essa ha poi osservato che nella prassi comparata aveva già rilevato l'esistenza di due gruppi di Stati: nel primo, le commissioni d'inchiesta non possono disporre di alcun potere nei confronti delle persone, salvo quello di convocarle affinché rendano testimonianza; nel secondo, esse possono essere investite di alcuni o di tutti i poteri normalmente attribuiti ai giudici istruttori. Tale situazione dipende in larga misura dalla storia e dall'esperienza di ciascuno Stato in questo ambito. Basandosi su uno studio sulle commissioni d'inchiesta pubblicato dal Parlamento europeo nel 2020⁷, la Commissione di Venezia ha rilevato che, in molti ordinamenti dell'Unione europea, esistono rimedi giuridici per i casi in cui una commissione parlamentare d'inchiesta compia od ometta di compiere un atto in violazione delle norme procedurali oppure dei diritti delle persone fisiche o giuridiche interessate dall'inchiesta. A tale riguardo, essa ha ribadito di non escludere, in linea di principio, la possibilità di impugnare le decisioni adottate dai parlamenti, richiamando la propria "Lista dei criteri dello Stato di diritto"⁸, in particolare per quanto concerne il diritto a un equo processo e la prevenzione dell'abuso (uso improprio) di potere.

⁷ [Committees of Inquiry in National Parliaments – Comparative Survey](#), studio elaborato dal Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e Affari costituzionali della Direzione generale delle Politiche interne (PE 649.524), su richiesta della commissione AFCO del Parlamento europeo, pubblicato nel marzo 2020.

⁸ Commissione di Venezia, "Lista dei criteri dello Stato di diritto", CDL-AD(2016)007, adottata dalla Commissione di Venezia in occasione della sua 106^a sessione plenaria, tenutasi l'11 e il 12 marzo 2016. Si veda inoltre la "Lista aggiornata dei criteri dello Stato di diritto", CDL-AD(2025)002, adottata dalla Commissione di Venezia in occasione della sua 145^a sessione plenaria, tenutasi il 12 e il 13 dicembre 2025.

126. Ha aggiunto inoltre che l'autonomia parlamentare delle commissioni si manifesta principalmente nell'attribuzione di poteri di autoregolamentazione, nella portata dell'inchiesta, nella loro composizione e nella natura dei poteri d'inchiesta ad esse conferiti.

127. Affinché le commissioni d'inchiesta possano svolgere efficacemente le proprie funzioni, esse devono essere investite di adeguati poteri d'indagine. Sebbene tra i poteri tipicamente attribuiti figurino la facoltà di richiedere documenti, di convocare i pubblici funzionari e di obbligarli alla collaborazione, la Commissione di Venezia ha osservato che la prassi comparata mostra che, in molti ordinamenti, le persone fisiche e gli enti privati sono tenuti a collaborare, segnatamente rendendo testimonianza o producendo documenti (alcuni Stati prevedono, in particolare, sanzioni penali per la falsa testimonianza o per l'intralcio all'attività della commissione), pur restando salvaguardati il segreto professionale (ad esempio degli avvocati o dei medici), la tutela delle fonti giornalistiche e più in generale i limiti all'esercizio di suddetti poteri derivanti dai diritti fondamentali.

128. Per quanto riguarda, in generale, le misure coercitive e, in particolare, le perquisizioni e i sequestri, la Commissione di Venezia ha rilevato l'esistenza di approcci divergenti, ma anche di una tendenza generale che dimostra come sia raro che le commissioni parlamentari d'inchiesta dispongano del potere diretto di disporre perquisizioni e sequestri. Nella maggior parte degli ordinamenti è richiesta un'autorizzazione giudiziaria oppure la trasmissione degli elementi raccolti alle autorità requirenti o giudiziarie, le quali decidono successivamente se vi sia luogo o meno a un intervento giudiziario. Secondo la Commissione di Venezia, tale prassi comparata conferma che il principio della separazione dei poteri osta generalmente all'esercizio diretto da parte del potere legislativo di funzioni investigative coercitive senza passare per il tramite delle autorità giudiziarie o requirenti.

129. La Commissione di Venezia ha sottolineato che le commissioni parlamentari d'inchiesta non operano in un vuoto normativo e che, in una società democratica, nessuna autorità si colloca al di sopra della legge. Il rispetto dello Stato di diritto non ammette deroghe in nome di principi quali l'autonomia parlamentare, salvo che tali deroghe siano espressamente previste *ex ante* dalla legge (segnatamente dalla stessa Costituzione) in circostanze eccezionali. Essa ha quindi richiamato le garanzie procedurali proprie del funzionamento delle commissioni quando adottano misure vincolanti: specifici requisiti in materia di votazione, che per talune misure coercitive devono prevedere una maggioranza qualificata; i diritti riconosciuti ai testimoni; il coinvolgimento di una figura di garanzia nella vigilanza sullo svolgimento dei procedimenti oppure il ruolo che, in alcuni ordinamenti, è riconosciuto al presidente della commissione nella salvaguardia dei diritti individuali e nella tutela dei diritti fondamentali; nonché la possibilità per i terzi di adire direttamente la commissione o un altro organo parlamentare.

130. Per quanto riguarda quest'ultima eventualità, la Commissione di Venezia ha osservato che una procedura di riesame parlamentare potrebbe non costituire una sede appropriata per un controllo interno delle misure coercitive adottate dalle commissioni d'inchiesta. A suo avviso, un meccanismo di riesame interno al Parlamento non è sufficiente, tenuto conto del rischio che non sia garantito il rispetto dei necessari criteri di valutazione delle prove e di qualificazione giuridica dei fatti. Tali questioni dovrebbero essere più opportunamente riservate all'autorità giudiziaria, ai cui procedimenti si applicano una serie di garanzie procedurali proprie del processo decisionale, in particolare i requisiti di indipendenza e imparzialità.

131. La Commissione di Venezia ha pertanto ritenuto auspicabile una forma di controllo giurisdizionale: garanzie procedurali esterne (quali un'autorizzazione giudiziaria preventiva per le misure coercitive o un controllo giurisdizionale successivo su tali misure) consentirebbero di verificare la legittimità e la proporzionalità della misura in questione e, di conseguenza, di assicurare l'effettività dei rimedi, conciliando così l'autonomia parlamentare con il principio dello Stato di diritto. Ha osservato a tale riguardo che diversi paesi prevedono un controllo giurisdizionale *ex post*, esercitato dalla Corte costituzionale oppure dai giudici ordinari.

132. La Commissione di Venezia ha ritenuto essenziale, indipendentemente dalle tradizioni costituzionali degli Stati, garantire la tutela dei diritti delle persone interessate. Una volta che le misure coercitive travalicano la sfera interna del Parlamento e iniziano a incidere sui diritti di terzi, la *ratio* dell'autonomia parlamentare perde gran parte della sua forza e l'interessato deve beneficiare delle stesse garanzie poste a tutela della legalità nei procedimenti giudiziari, il che implica la possibilità di un controllo giurisdizionale qualora siano incisi i suoi diritti costituzionali. Essa ha osservato che, se le sanzioni nei confronti dei membri del Parlamento possono rientrare nella logica dell'autonomia parlamentare, le misure coercitive rivolte a terzi, quali le perquisizioni o i sequestri, presentano, in considerazione della finalità perseguita, una dimensione esterna. La Commissione di Venezia ha pertanto affermato secondo l'orientamento prevalente nella prassi comparata e nella giurisprudenza, l'autonomia parlamentare e il controllo giurisdizionale possono essere conciliati. Di conseguenza, una forma di controllo giurisdizionale preventivo o successivo, opportunamente limitata alle questioni di legittimità e alla tutela dei diritti fondamentali, è compatibile con il principio della separazione dei poteri e costituisce, in assenza di ragioni imperative che ne giustifichino l'esclusione, un mezzo efficace per conciliare l'autonomia parlamentare con il principio dello Stato di diritto, rafforzando così la democrazia costituzionale.

3. La valutazione della Corte

(a) Sull'esistenza di un'ingerenza

133. La Grande Camera osserva anzitutto che è pacifico tra le parti che la perquisizione e il sequestro disposti dalla Commissione abbiano costituito un'ingerenza nel diritto dell'associazione ricorrente al rispetto del proprio “domicilio” ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. In effetti, secondo la consolidata giurisprudenza in materia, le misure di perquisizione e sequestro costituiscono un'ingerenza nel diritto al rispetto del domicilio (si vedano, tra molti altri precedenti, *Buck c. Germania*, n. 41604/98, §§ 30-32, CEDU 2005-IV, e *Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş. c. Turchia*, nn. 25707/05 e 28614/06, § 78, 20 novembre 2018). Inoltre, la nozione di “domicilio” di cui all'articolo 8 § 1 della Convenzione comprende anche i locali di un'associazione o di una persona giuridica (si veda *Ships Waste Oil Collector B.V. e altri c. Paesi Bassi* [GC], nn. 2799/16 e altri 3, § 146, 1° aprile 2025, con ulteriori riferimenti). Per di più, l'operazione ha comportato il sequestro degli elenchi degli associati dell'associazione ricorrente, dati che essa intendeva mantenere riservati (si veda il paragrafo 70 *supra*).

134. D'altra parte, per quanto riguarda la questione del diritto al rispetto della corrispondenza, la Corte rileva che l'ambito dell'operazione disposta dalla Commissione era espressamente limitato a due categorie di documenti: in primo luogo, gli elenchi nominativi degli iscritti che appartenevano o erano appartenuti alle logge siciliane e calabresi a partire dal 1990, con l'indicazione del rispettivo grado e ruolo; in secondo luogo, gli elenchi delle logge sciolte o sospese in tali regioni, anch'essi a partire dal 1990, comprendenti i nominativi degli iscritti e i loro fascicoli personali. Tutte le altre categorie di documenti in possesso dall'associazione ricorrente erano pertanto escluse dall'ambito della perquisizione così delimitato.

135. La Corte rileva inoltre che i verbali di perquisizione redatti dal competente ufficio di polizia specificavano le precauzioni adottate al fine di limitare il sequestro ai soli documenti pertinenti, anche grazie all'individuazione delle apparecchiature informatiche contenenti documentazione non attinente all'inchiesta. Inoltre, nella successiva fase di selezione dei documenti, alla quale l'associazione ricorrente aveva rinunciato a partecipare pur avendone il diritto, il consulente tecnico incaricato dalle autorità interne si era avvalso di un software per escludere documenti e informazioni che esulavano dall'ambito definito dalla Commissione.

136. In tali circostanze, la Grande Camera ritiene che non sia necessario esaminare separatamente se il sequestro abbia altresì costituito un'ingerenza nel diritto dell'associazione ricorrente al rispetto della propria “corrispondenza” ai sensi dell'articolo 8.

(b) Sulla giustificazione dell'ingerenza

(i) Prevista dalla legge

137. L'associazione ricorrente ha contestato la conformità al principio di legalità della decisione della Commissione di disporre la perquisizione e il sequestro controversi.

138. Essa ha sostenuto che l'articolo 82 della Costituzione italiana costituisce al tempo stesso il fondamento giuridico dei poteri delle commissioni parlamentari d'inchiesta, consentendo loro di adottare le misure necessarie allo svolgimento delle inchieste ("gli stessi poteri"), e il quadro normativo che ne limita l'esercizio ("le stesse limitazioni"), definito dalle disposizioni del codice di procedura penale e dalla pertinente giurisprudenza applicabile alle autorità giudiziarie.

139. Essa ha tuttavia sostenuto che l'interpretazione interna ben consolidata, limitandosi a stabilire un "parallelismo" tra i poteri investigativi delle commissioni parlamentari d'inchiesta e le modalità di adeguamento delle garanzie procedurali previste dal diritto interno alla natura politica di tali commissioni, svuotava di significato la previsione costituzionale delle "limitazioni" presente nell'ordinamento interno, lasciando così le commissioni parlamentari libere di modificare arbitrariamente la portata dei propri poteri.

140. Il Governo ha sostenuto che l'articolo 82 della Costituzione, la legge n. 87 del 19 luglio 2013 (si vedano i paragrafi 43 e 45 *supra*) e la pertinente giurisprudenza interna fornivano un fondamento giuridico chiaro e prevedibile. Ha inoltre richiamato diversi esempi tratti dalla prassi di altre commissioni parlamentari d'inchiesta che, in passato, avevano disposto perquisizioni nell'ambito delle rispettive attività investigative (si veda il paragrafo 116 *supra*).

141. La Corte ribadisce che qualsiasi ingerenza nei diritti garantiti dall'articolo 8 può essere giustificata ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo solo se è prevista dalla legge, persegue uno o più dei fini legittimi ivi indicati ed è necessaria in una società democratica per il conseguimento di tali fini. L'espressione "prevista dalla legge" richiede che la misura controversa abbia una base nel diritto interno e sia compatibile con il principio della preminenza del diritto (si vedano *Heino c. Finlandia*, n. 56720/09, § 36, 15 febbraio 2011, e *Brazzi c. Italia*, n. 57278/11, § 39, 27 settembre 2018). Di conseguenza, la Corte esamina la qualità della legge, in particolare alla luce di due criteri: la legge deve essere accessibile all'interessato e i suoi effetti devono essere prevedibili (si veda *Gutsanovi c. Bulgaria*, n. 34529/10, §§ 218-219, CEDU 2013 (estratti)).

142. La giurisprudenza della Corte in materia di perquisizioni ha elaborato criteri applicabili alle misure adottate nell'ambito di procedimenti penali o amministrativi, che consentono di distinguere tra l'esame della "qualità della legge" e quello della necessità dell'ingerenza, che attiene al

modo in cui le disposizioni interne sono state applicate nel caso concreto sottoposto alla Corte (si vedano *Modestou c. Grecia*, n. 51693/13, § 38, 16 marzo 2017, e *Kavečanský c. Slovacchia*, n. 49617/22, §§ 64-70, 29 aprile 2025).

143. Tuttavia, nel contesto della presente causa e dei poteri di perquisizione attribuiti alla Commissione, la Corte ritiene necessario adottare un approccio diverso, che tenga conto sia della specifica natura delle inchieste parlamentari (si veda il paragrafo 154 *infra*) che delle peculiari caratteristiche dell'ordinamento interno. In particolare, la Corte sottolinea che non si tratta di mettere in dubbio il fondamento giuridico esistente, ossia l'articolo 82 della Costituzione e la giurisprudenza interna, in particolare la sentenza n. 231 del 1975 della Corte costituzionale (si vedano i paragrafi 48-49 *supra*) e la sentenza n. 4 del 1984 della Corte di cassazione (si veda il paragrafo 52 *supra*), bensì unicamente di esaminare, alla luce delle particolari circostanze del caso di specie il modo in cui la Commissione ha esercitato i poteri ad essa conferiti dalla legge del 2013.

144. Nell'ambito di tale esame, la Corte osserva entrambe che le parti hanno dedicato una parte delle proprie osservazioni, da prospettive opposte, alla questione dei limiti dei poteri della Commissione. Pur sottolineando la natura parlamentare di tale organo, le parti hanno prospettato due diverse interpretazioni del riferimento contenuto nella Costituzione agli "stessi poteri e alle stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria" (si veda il paragrafo 43 *supra*). L'associazione ricorrente ha sostenuto che il riferimento al modello giudiziario doveva essere interpretato in senso rigoroso, il che comportava l'obbligo di applicazione integrale della pertinente giurisprudenza, in particolare per quanto riguarda il controllo giurisdizionale o amministrativo *ex post* (si veda il paragrafo 114 *supra*). Il Governo, invocando la giurisprudenza interna, le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e la giurisprudenza della Corte in materia di autonomia parlamentare (si vedano i paragrafi 115-118 *supra*), ha invitato quest'ultima a tenere conto della natura parlamentare della Commissione e a ritenere compatibile con la Convenzione l'ordinamento giuridico, così come applicato nel caso di specie e attualmente vigente.

145. La Corte ritiene che l'articolo 82 della Costituzione italiana e la legge n. 87 del 19 luglio 2013, che assoggettano i poteri delle commissioni parlamentari d'inchiesta alle "stesse limitazioni" previste per i poteri dell'autorità giudiziaria, adattate ove opportuno al contesto di un'inchiesta parlamentare (si veda il paragrafo 140 *supra*), forniscano il quadro normativo richiesto dall'articolo 8 della Convenzione. Inoltre, tale quadro normativo, la pertinente giurisprudenza e la prassi delle commissioni d'inchiesta (si veda il paragrafo 118 *supra*) non danno motivo alla Corte di dubitare della loro accessibilità e prevedibilità.

146. La Corte osserva inoltre che le doglianze dell'associazione ricorrente riguardano essenzialmente il mancato rispetto da parte della Commissione,

nell'esercizio dei suoi poteri investigativi, delle disposizioni interne relative alle garanzie in questione e, di conseguenza, le modalità di applicazione nei suoi confronti del pertinente quadro normativo.

147. La questione che si pone nel caso di specie è pertanto se l'esercizio da parte della Commissione del potere di disporre la perquisizione e i sequestri controversi fosse accompagnato da garanzie sufficienti a prevenire il rischio di abuso e arbitrarietà. Nell'esaminare tale questione sotto il profilo della “necessità” dell'ingerenza, la Corte dovrà prendere in considerazione tutte le circostanze della causa (si veda, *mutatis mutandis*, *Ships Waste Oil Collector B.V. e altri*, sopra citata, § 158), in particolare il fatto che l'associazione ricorrente sia composta da un gran numero di persone e le conseguenze che, a causa di tale circostanza, l'ingerenza può comportare.

(ii) *Fine legittimo*

148. La Corte osserva che l'ingerenza controversa si è verificata nel contesto delle attività delle commissioni parlamentari d'inchiesta, il cui fine è quello di fornire al Parlamento le informazioni necessarie per l'esercizio della funzione legislativa. Da parte sua, la Commissione di Venezia ha osservato anche che i poteri delle commissioni parlamentari d'inchiesta sono sempre legati alle competenze del Parlamento (si veda il paragrafo 125 *supra*).

149. La Corte osserva altresì che il ruolo della Commissione e, più in generale, delle commissioni parlamentari d'inchiesta antimafia consiste nell'esaminare le questioni connesse alla criminalità organizzata di tipo mafioso e nel fornire al Parlamento le informazioni necessarie per intervenire. Come indicato dal Governo (si veda il paragrafo 118 *supra*), la cui prospettiva riflette quella della giurisprudenza interna (si vedano i paragrafi 48 e 52 *supra*), le inchieste sui fenomeni di tipo mafioso sono finalizzate a valutare l'efficacia degli strumenti normativi esistenti, ad analizzare tali fenomeni sotto il profilo sociologico ed economico, compresi i loro effetti sulla società, sull'economia e sulle istituzioni pubbliche, nonché a elaborare relazioni che indicano proposte di riforma o ambiti di intervento.

150. Data l'importanza dell'attività della Commissione, svolta nell'ambito delle attività del Parlamento, la Corte riconosce che la misura controversa perseguiva diversi fini legittimi, quali la sicurezza nazionale, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine e la protezione della società attraverso la “prevenzione dei reati”.

(iii) *Necessaria in una società democratica*

151. Un'ingerenza può essere considerata “necessaria in una società democratica” per il conseguimento di un fine legittimo quando risponde a una “pressante esigenza sociale” ed è proporzionata al fine legittimo perseguito. Sebbene spetti alle autorità nazionali procedere a una valutazione iniziale

della necessità dell'ingerenza, compete alla Corte stabilire se l'ingerenza in questione fosse proporzionata ai fini legittimi perseguiti e se i motivi addotti dalle autorità nazionali a sua giustificazione fossero pertinenti e sufficienti (si veda *Karácsony e altri c. Ungheria* [GC], nn. 42461/13 e 44357/13, § 148, 17 maggio 2016).

152. La Corte ribadisce di aver costantemente affermato che gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento nel valutare la necessità di un'ingerenza, ma che tale margine si accompagna a un controllo europeo sul rispetto delle prescrizioni della Convenzione. Per quanto riguarda l'autonomia parlamentare, la Corte ha riconosciuto che gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento quando le controversie riguardano decisioni interne del Parlamento (si veda, tra molti altri precedenti, *Karácsony e altri*, sopra citata, §§ 146-47).

153. Nel caso di specie, il diritto interno attribuisce alle commissioni parlamentari d'inchiesta il potere, originariamente conferito all'autorità giudiziaria, di disporre perquisizioni. La Commissione ha esercitato tale potere disponendo la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente e il sequestro di documenti relativi alle logge massoniche della Calabria e della Sicilia nonché ai loro appartenenti.

154. La Corte osserva inoltre che le caratteristiche dell'ordinamento interno (si vedano i paragrafi 45 e 52 *supra*), richiamate dal Governo nelle sue osservazioni (si veda il paragrafo 117 *supra*), attestano la particolare natura dell'inchiesta svolta dalla Commissione. Essa rileva che le inchieste condotte dalle commissioni parlamentari non sono finalizzate ad accertare la commissione di reati, a stabilire eventuali responsabilità o a irrogare sanzioni penali o amministrative, bensì a consentire ai Parlamenti nazionali di raccogliere informazioni, comprendere le dinamiche sociali e acquisire dati e informazioni suscettibili, se del caso, di dare origine a modifiche legislative.

155. In considerazione di quanto precede, la Corte ritiene di dover esaminare l'ingerenza controversa non alla luce dei criteri tradizionalmente applicabili, in materia penale o amministrativa, alle perquisizioni e ai sequestri (si vedano, fra molti altri precedenti, *André e altri c. Francia*, n. 18603/03, § 45, 24 luglio 2008; *Wieser e Bicos Beteiligungen GmbH c. Austria*, n. 74336/01, § 57, CEDU 2007-IV; e *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri c. Italia*, nn. 36617/18 e altri 12, § 98, 6 febbraio 2025), bensì alla luce delle caratteristiche specifiche dell'attività di inchiesta parlamentare.

156. Resta il fatto che, nonostante le caratteristiche specifiche del contesto parlamentare, le misure di perquisizione e sequestro possono avere ripercussioni considerevoli sulle persone che ne sono colpite, come nel caso dell'associazione ricorrente.

157. La Corte rileva che, per assolvere il mandato affidatole, la Commissione ha deciso di ricorrere alle misure costituenti l'ingerenza controversa al fine di acquisire informazioni sul fenomeno dell'infiltrazione mafiosa nella massoneria. (si veda *Karácsony e altri*, sopra citata, § 148).

Tenuto conto delle circostanze del caso di specie e, in particolare, delle conseguenze che una simile ingerenza può aver comportato per l'associazione ricorrente, occorre esaminare se la misura controversa fosse accompagnata da garanzie sufficienti volte a prevenire il rischio di abuso e arbitrarietà. Tale esame sarà effettuato tenendo debitamente conto dei principi della separazione dei poteri e dell'autonomia parlamentare.

(α) Giurisprudenza pertinente in materia di autonomia parlamentare

158. La Corte ha esaminato in diverse occasioni il principio dell'autonomia parlamentare, in particolare nel contesto di controversie riguardanti decisioni interne del Parlamento e dei suoi organi. Nella sentenza *Mugemangango c. Belgio* ([GC], n. 310/15, § 74, 10 luglio 2020), la Corte ha affermato quanto segue:

“(…) In una società democratica, il Parlamento è un luogo unico di dibattito che riveste un'importanza fondamentale. Esiste uno stretto legame tra il carattere veramente democratico di un sistema politico e il funzionamento efficace del parlamento. Le norme che regolano il funzionamento interno del parlamento sono una dimostrazione 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, soprattutto la composizione dei suoi organi. Ciò rientra nella 'autonomia giurisdizionale del Parlamento'. In linea di principio, le norme di funzionamento interno di un parlamento nazionale, poiché costituiscono un aspetto dell'autonomia parlamentare, rientrano nel margine di apprezzamento dello Stato contraente. Detto questo, l'ampiezza del margine di apprezzamento da accordare allo Stato in questo ambito è soggetta a numerosi fattori. Per quanto riguarda l'articolo 10 della Convenzione, la Corte ha sottolineato che la libertà di cui godono le autorità nazionali non è assoluta, ma deve essere compatibile con le nozioni di 'regime politico effettivamente democratico' e di 'preminenza del diritto' alle quali rinvia il Preambolo della Convenzione.”

159. La sentenza *Karácsony e altri* (sopra citata, §§ 151-59) ha inoltre sottolineato l'importanza delle garanzie procedurali che, conformemente al principio della preminenza del diritto, devono offrire protezione contro le ingerenze arbitrarie delle autorità pubbliche nei diritti garantiti dalla Convenzione. Tra le garanzie procedurali riconosciute a un parlamentare destinatario di una sanzione, riveste particolare importanza il diritto di essere sentito nel corso del procedimento. Le modalità di attuazione di tale diritto devono essere adattate al contesto parlamentare, tenuto conto della necessità di realizzare un equilibrio che assicuri un trattamento equo e appropriato della minoranza parlamentare e impedisca l'abuso di posizione dominante da parte della maggioranza. Inoltre, ogni decisione *ex post* che irroghi una sanzione disciplinare deve indicare, sia pure sinteticamente, le ragioni su cui si fonda, consentendo così non soltanto all'interessato di comprenderne la giustificazione, ma anche di assoggettarla a una qualche forma di controllo pubblico (*ibid.*, §§ 157-159; si vedano, per esempi più recenti, *Ikotity e altri c. Ungheria*, n. 50012/17, §§ 36-37, 5 ottobre 2023, e *Paterson c. Regno Unito* (dec.), n. 23750/22, §§ 68-70, 3 settembre 2024).

160. La Corte ha esaminato inoltre l'irrogazione di sanzioni a soggetti diversi dai parlamentari, al fine di prevenire qualsiasi turbativa dei lavori del Parlamento e di assicurarne il corretto svolgimento. Nella causa *Mándli e altri c. Ungheria* (n. 63164/16, 26 maggio 2020), i ricorrenti erano giornalisti il cui accredito presso il Parlamento era stato sospeso per diversi mesi dal Presidente di tale organo, perché non avevano rispettato le norme applicabili alle riprese all'interno dei locali dell'istituzione. Nell'esaminare la doglianza dei ricorrenti secondo cui era stata violata la loro libertà di espressione, in quanto era stato loro impedito di informare su questioni di interesse pubblico, la Corte ha concentrato il proprio esame sulle garanzie disponibili contro il rischio di abusi. Pur riconoscendo che le garanzie procedurali devono essere adattate al contesto parlamentare, la Corte ha osservato che, in assenza di qualsiasi possibilità di controllo esterno, l'esigenza di garanzie procedurali interne assumeva particolare rilievo (*ibid.*, § 72). Essa ha rilevato che tali garanzie facevano difetto: non vi era alcun obbligo per il Presidente di valutare il potenziale impatto della sanzione sull'attività giornalistica; non vi era alcuna possibilità per gli interessati di partecipare al processo decisionale; la durata della sanzione non era stata precisata e non era stata fornita alcuna risposta alle successive richieste dei ricorrenti di essere autorizzati ad accedere all'edificio; inoltre, non esistevano mezzi di ricorso effettivi che consentissero ai ricorrenti di contestare la decisione del Presidente e di far valere le proprie argomentazioni (*ibid.*, §§ 73-75). In assenza di adeguate garanzie procedurali, la Corte ha concluso che l'ingerenza non poteva essere considerata necessaria in una società democratica e che, pertanto, vi era stata una violazione dei diritti dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 10.

161. La causa *Drozd c. Polonia* (n. 15158/19, 6 aprile 2023) traeva origine dalla decisione delle autorità parlamentari di vietare ai ricorrenti, membri di un movimento civico informale, l'accesso ai locali del *Sejm* per un periodo di circa un anno. Tale misura era stata adottata in quanto si era ritenuto che il loro comportamento, consistente nell' esporre uno striscione recante un messaggio politico, dopo essere entrati nel complesso del Parlamento, integrasse una turbativa dell'ordine pubblico. Anche in questo caso, la Corte ha incentrato il proprio esame sull'esistenza di garanzie effettive e adeguate contro il rischio di abuso, riconoscendo che, alla luce dei principi dell'autonomia parlamentare e della separazione dei poteri, tali garanzie potevano assumere la forma di un controllo affidato a un organo istituito dal Parlamento stesso (*ibid.*, § 73). Essa ha tuttavia rilevato che i ricorrenti non avevano avuto alcuna possibilità di partecipare al processo né era prevista una chiara procedura per contestare la misura adottata nei loro confronti e far valere le proprie argomentazioni. L'ingerenza controversa non era pertanto accompagnata da adeguate garanzie procedurali, il che ha condotto la Corte a concludere per la violazione del diritto dei ricorrenti alla libertà di espressione (*ibid.*, §§ 74-76).

162. Nella causa *Mugemangango* (sopra citata), concernente una controversia elettorale nell'ambito della quale un candidato alle elezioni del Parlamento vallone aveva chiesto il riconteggio delle schede elettorali, la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 e dell'articolo 13 della Convenzione, ritenendo che lo Stato convenuto non avesse adempiuto il proprio obbligo positivo di mettere a disposizione del ricorrente un meccanismo effettivo per l'esame delle sue doglianze relative alle irregolarità del processo elettorale (*ibid.*, §§ 135-136).

163. L'esame della Corte verteva sull'esistenza di "garanzie adeguate e sufficienti che permettessero, soprattutto, di evitare l'arbitrarietà. Tali garanzie servi[vano] ad assicurare il rispetto della preminenza del diritto (...) il buon funzionamento di un regime politico effettivamente democratico e rappresenta[vano], pertanto, un presupposto per qualsiasi autonomia parlamentare" (*ibid.*, § 87). A tale riguardo, essa ha accertato l'esistenza di tali garanzie sulla base dei seguenti criteri: garanzie di imparzialità offerte dall'organo decisionale; la portata e la definizione giuridica del potere discrezionale ad esso attribuito; equità e oggettività della procedura e garanzia di una decisione sufficientemente motivata (*ibid.*, § 93). La Corte ha ritenuto che il procedimento previsto dal diritto interno non offrisse garanzie adeguate e sufficienti per prevenire il rischio di arbitrarietà, rilevando in particolare che le garanzie procedurali riconosciute al ricorrente erano il risultato di decisioni discrezionali adottate *ad hoc* (*ibid.*, § 122; si vedano altresì *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*, nn. 24159/22 e 25751/22, §§ 89-90 e 96, 16 aprile 2024, e *G.K. c. Belgio*, n. 58302/10, §§ 59-63, 21 maggio 2019).

164. Sebbene tale giurisprudenza sia stata elaborata nel contesto dell'articolo 10 della Convenzione e dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, i principi da essa enunciati possono essere pertinenti anche ai ricorsi proposti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (si veda *Green c. Regno Unito*, n. 22077/19, § 81, 8 aprile 2025), nei casi in cui le decisioni degli organi parlamentari producano effetti al di fuori del Parlamento.

(β) Applicazione al caso di specie

165. Dai principi sopra richiamati emerge che quando le controversie riguardano decisioni interne del Parlamento, la Corte ammette l'esistenza di limitazioni all'esercizio dei diritti convenzionali, ma il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati non è illimitato (si veda *Karácsony e altri*, sopra citata, § 147). La Corte deve tenere conto del principio della preminenza del diritto, la cui applicazione varia a seconda del tipo di controversia derivante dall'articolo 6 § 1, dall'articolo 8 e dall'articolo 10 della Convenzione o dall'articolo 3 del Protocollo n. 1.

166. La Corte osserva che, in Italia, i poteri d'inchiesta delle commissioni parlamentari trovano fondamento nell'articolo 82 della Costituzione. Secondo la giurisprudenza interna, essi traggono origine dalle funzioni costituzionali

del Parlamento e, più precisamente, costituiscono, secondo le parole della Corte costituzionale “espressione della funzione ispettiva del Parlamento” (si vedano i paragrafi 48-49 e 52 *supra*). È dunque attraverso le commissioni d’inchiesta che le due Camere del Parlamento acquisiscono le informazioni necessarie per orientare la propria attività politica e per l’esame delle misure adottate dal Governo. Come osservato dalla Commissione di Venezia, l’istituzione di commissioni d’inchiesta o di organi analoghi da parte dei parlamenti nazionali costituisce una caratteristica comune alla quasi totalità dei paesi, che consente di indagare su specifici eventi o situazioni al fine di garantire la responsabilità democratica degli organi politici e di migliorare la trasparenza e l’efficienza del governo e dell’amministrazione (si veda il paragrafo 125 *supra*).

167. Nell’ordinamento italiano, il riferimento agli “stessi poteri (...) dell’autorità giudiziaria” rinvia alle pertinenti disposizioni del codice di procedura penale (relative, ad esempio, alle testimonianze, alle perquisizioni, ai sequestri o alle perizie che possono agevolare l’acquisizione degli elementi di prova). Tuttavia, secondo la consolidata giurisprudenza interna, l’applicazione delle disposizioni sopra richiamate deve tenere conto della natura delle commissioni parlamentari d’inchiesta nonché del loro ruolo e della loro funzione nell’architettura costituzionale (si vedano i paragrafi 48-52 *supra*). Le attività delle commissioni parlamentari, in quanto organi politici che secondo la costituzione (*ope constitutionis*) sono espressione del Parlamento, dando esecuzione alla volontà delle Camere, costituiscono una manifestazione dell’autonomia parlamentare.

168. Secondo la Corte, l’autonomia parlamentare si manifesta quando il legislatore definisce il mandato di una commissione parlamentare d’inchiesta oppure, ad esempio, quando una commissione stabilisce l’indirizzo da imprimere alla propria inchiesta, organizza missioni conoscitive o procede all’audizione di persone al fine di acquisire informazioni rilevanti per i propri lavori. Lo stesso vale per l’analisi dei documenti e delle informazioni raccolte, per il contenuto delle relazioni d’inchiesta e per l’elaborazione di proposte legislative, amministrative o di altra natura successivamente sottoposte al Parlamento allo scopo di contribuire all’esercizio delle sue funzioni.

169. Tuttavia, quando le commissioni parlamentari fanno ricorso a misure procedurali coercitive idonee a incidere direttamente sui diritti convenzionali di terzi, il margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati in materia di autonomia parlamentare è necessariamente più ristretto e deve essere accompagnato da garanzie compatibili con il principio della preminenza del diritto. Spetta pertanto alla Corte verificare l’esistenza di tali garanzie, in particolare della possibilità di ottenere un controllo, quale che ne sia la natura, delle misure in questione.

170. A tale riguardo, la Corte ribadisce che la preminenza del diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica, è un concetto inerente

a tutti gli articoli della Convenzione (si vedano *Golder c. Regno Unito*, 21 febbraio 1975, § 34, serie A n. 18; *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 50, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III; *Iatridis c. Grecia [GC]*, n. 31107/96, § 58, CEDU 1999-II; e *Karácsony e altri*, sopra citata, § 156). Ciò implica, *inter alia*, che ogni ordinamento giuridico debba prevedere una forma di tutela giuridica contro le ingerenze arbitrarie delle autorità pubbliche nei diritti garantiti dalla Convenzione (si vedano, tra molti altri precedenti, *Klass e altri c. Germania*, 6 settembre 1978, § 55, serie A n. 28, e *Malone c. Regno Unito*, 2 agosto 1984, § 67, serie A n. 82).

171. Nel caso di specie, la Corte osserva che le misure contestate disposte dalla Commissione hanno inciso sui diritti di un soggetto terzo, poiché, a seguito del rifiuto dell'associazione ricorrente di comunicare i nominativi dei propri iscritti, la Commissione ha ritenuto che tale comportamento equivallesse a un diniego di collaborazione, e ha disposto la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente nonché il sequestro degli elenchi degli appartenenti alle logge, al fine di acquisire informazioni rilevanti per la propria inchiesta.

172. Secondo la Corte, e tenuto conto delle osservazioni formulate dalla Commissione di Venezia (si veda il paragrafo 127 *supra*), non sarebbe compatibile con la Convenzione ritenere che l'esercizio di poteri d'inchiesta così ampi possa essere giustificato per il solo fatto che essi sono attribuiti a una commissione parlamentare d'inchiesta, senza tenere conto delle conseguenze potenzialmente gravi che essi possono comportare per i diritti di terzi. Una simile conclusione rischierebbe infatti di riconoscere alle commissioni parlamentari un potere discrezionale pressoché illimitato in tale ambito, difficilmente conciliabile con le esigenze derivanti dal principio della preminenza del diritto, sopra richiamato e costantemente riaffermato dalla Corte nella propria giurisprudenza.

173. Parimenti, l'esenzione delle commissioni d'inchiesta, in ragione della loro natura parlamentare, dall'applicazione di garanzie sufficienti o da qualsiasi forma di controllo sui metodi investigativi impiegati nell'esercizio delle loro funzioni sarebbe difficilmente conciliabile con i principi generali stabiliti dalla Corte nella propria giurisprudenza, secondo cui è necessario predisporre garanzie adeguate e sufficienti contro gli abusi e l'arbitrarietà proprio in considerazione dell'ampiezza delle possibili ingerenze nei diritti delle persone interessate (per quanto riguarda l'autonomia parlamentare, si vedano i paragrafi 159-163 *supra*; si vedano altresì, *mutatis mutandis*, *Gutsanovi*, sopra citata, § 220, e *Vinci Construction e GTM Génie Civil et Services c. Francia*, nn. 63629/10 e 60567/10, § 66, 2 aprile 2015). Inoltre, dallo studio di diritto comparato e dalle osservazioni della Commissione di Venezia emerge che, nei casi in cui le commissioni parlamentari d'inchiesta sono abilitate a richiedere perquisizioni o sequestri, tali misure sono subordinate all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria oppure richiedono la

trasmissione della relativa richiesta alle competenti autorità requirenti o giudiziarie (si vedano i paragrafi 61 e 128 *supra*).

174. In conclusione, la Corte ritiene che alle autorità nazionali debba essere riconosciuto un ampio margine di apprezzamento in questo ambito, sia nella definizione del quadro entro il quale le commissioni parlamentari d'inchiesta svolgono le proprie attività, che nell'organizzazione del loro funzionamento. Tuttavia, in assenza di meccanismi di controllo su misure coercitive quali perquisizioni e sequestri, spetta alla Corte verificare che le procedure applicate offrano garanzie sufficienti contro il rischio di abusi e arbitrarietà (si vedano i paragrafi 169-170 *supra*).

– *Il provvedimento di perquisizione e sequestro e la sua esecuzione*

175. La Corte osserva che il ricorrente è un'associazione che riunisce numerose logge costituite sull'intero territorio nazionale e ne coordina le attività. Una delle peculiarità della massoneria e del suo funzionamento è il principio della riservatezza dell'appartenenza, che garantisce ai suoi membri che la loro qualità di massoni non sia rivelata (si veda il paragrafo 70 *supra*). Tale riservatezza non implica tuttavia che l'appartenenza sia segreta, situazione che, peraltro, sembrerebbe essere vietata dalla Costituzione italiana (si veda il paragrafo 43 *supra*). Nondimeno, la Corte rileva che le cautele previste dal quadro normativo (si vedano i paragrafi 45-47 *supra*) o adottate dalla Commissione (si veda il paragrafo 41 *supra*) hanno effettivamente consentito di evitare che tali informazioni divenissero di dominio pubblico.

176. Resta il fatto che l'esercizio da parte della Commissione del potere di disporre perquisizioni e sequestri è suscettibile di avere conseguenze particolarmente gravi sui diritti di terzi. La Corte deve tenere conto, tra l'altro, della natura associativa dell'associazione ricorrente, responsabile della custodia degli elenchi nominativi dei propri iscritti, dal momento che la misura che ha dato luogo all'ingerenza concerneva un'ingente quantità di documenti e ha avuto conseguenze di rilievo, in particolare per quanto riguarda gli elenchi nominativi dei suoi iscritti.

177. Esaminando le circostanze inerenti all'adozione del provvedimento di perquisizione e sequestro, nonché le caratteristiche di quest'ultimo, la Corte osserva che la Commissione si è fondata sulle disposizioni dell'articolo 82 della Costituzione, il quale prevede che le commissioni d'inchiesta dispongano degli "stessi poteri" dell'autorità giudiziaria (si veda il paragrafo 43 *supra*).

178. Lo scopo dell'inchiesta era raccogliere elementi di prova relativi all'infiltrazione della criminalità organizzata nella massoneria, in particolare in due regioni italiane, al fine di fornire al Parlamento informazioni che gli consentissero di adottare misure efficaci contro tale fenomeno, particolarmente pericoloso per le istituzioni pubbliche e la società italiane (si vedano i paragrafi 11 e 41 *supra*). La Corte non ravvisa alcuna ragione per

dubitare che sussistesse il nesso minimo richiesto per l'esercizio di tali poteri tra tale finalità e la misura disposta dalla commissione parlamentare d'inchiesta.

179. Quanto alla portata del provvedimento di perquisizione e sequestro, la Grande Camera osserva, al pari della Camera, che essa era particolarmente ampia, in quanto mirava ad acquisire gli elenchi nominativi degli appartenenti alle logge calabresi e siciliane per un periodo di venticinque anni e le informazioni concernenti il grado e il ruolo di ciascuno all'interno dell'associazione, nonché tutte le decisioni interne adottate dalle medesime logge nel periodo considerato (si veda il paragrafo 27 *supra*). L'ampiezza della perquisizione era considerevole, così come le potenziali ripercussioni per l'associazione ricorrente, tenuto conto del numero particolarmente elevato di persone interessate, che il Governo ha stimato in circa 6.000 (si veda il paragrafo 120 *supra*), calcolando sia gli appartenenti che gli ex appartenenti alle logge.

180. La stessa conclusione si impone con riguardo alle misure autorizzate. La Corte osserva che tali misure consistevano nella perquisizione della sede principale e di tutti gli altri locali dell'associazione ricorrente, nonché nel sequestro di documenti, computer e, più in generale, di apparecchiature informatiche (si vedano i paragrafi 27-28 *supra*). Il verbale di perquisizione redatto dal competente servizio di polizia attesta l'ingente quantità di documenti sequestrati e l'ampiezza delle operazioni svolte.

181. La Corte osserva tuttavia che la legge n. 87 del 19 luglio 2013, istitutiva della Commissione, si è sostanzialmente limitata a riprodurre il contenuto dell'articolo 82 della Costituzione, precisando unicamente i limiti relativi alla possibilità di disporre intercettazioni di conversazioni e comunicazioni nonché misure incidenti sulla libertà personale (si veda il paragrafo 45 *supra*). Per contro, essa non contiene alcuna indicazione circa i limiti all'esercizio dei poteri di perquisizione della Commissione. A tale riguardo, la Corte ritiene che un mero rinvio alle disposizioni del codice di procedura penale applicabili all'autorità giudiziaria non possa essere sufficiente, tanto più che, sebbene la giurisprudenza interna ammetta la trasposizione delle pertinenti disposizioni alle commissioni parlamentari d'inchiesta, essa non fa riferimento ad alcun meccanismo di controllo (si veda la sentenza n. 4 del 1984 delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione, sopra citata, paragrafo 52). La Commissione è pertanto lasciata libera di esercitare il proprio potere discrezionale, il quale, peraltro, è particolarmente ampio e non soggetto ad alcuna forma di autorizzazione o controllo.

182. La Corte osserva inoltre che, secondo l'associazione ricorrente, le cui affermazioni non sono state contestate dal Governo, copie di tali documenti sono tuttora conservate negli archivi del Parlamento (si veda il paragrafo 113 *supra*). A tale riguardo essa rileva che le pertinenti disposizioni interne, ossia l'articolo 20 del regolamento interno della Commissione (si veda il paragrafo 46 *supra*) e il regolamento dell'Archivio storico della Camera dei deputati (si

veda il paragrafo 121 *supra*), sembrano consentire alla Commissione di conservare documenti classificati come segreti per tutta la durata della sua esistenza, circostanza peraltro confermata dal Governo.

183. Alla luce di quanto precede e considerata la portata particolarmente ampia del provvedimento di perquisizione e sequestro e delle misure da esso autorizzate, nonché la durata potenzialmente illimitata della conservazione dei documenti sequestrati, la Corte ritiene, alla luce delle esigenze derivanti dall'articolo 8 della Convenzione, che l'esercizio, da parte della Commissione, del potere di disporre misure coercitive abbia avuto conseguenze di particolare rilievo per l'associazione ricorrente.

184. Resta pertanto da verificare se, con riferimento alle questioni sopra richiamate, sussistessero garanzie procedurali sufficienti.

– *Garanzie procedurali*

185. A tale riguardo, la Corte osserva che, secondo il Governo, l'ordinamento interno offriva diverse garanzie contro possibili abusi (si veda il paragrafo 122 *supra*).

186. In particolare, il Governo ha sostenuto che un controllo preventivo era stato esercitato dal Parlamento, il quale aveva definito e circoscritto l'ambito dell'inchiesta mediante la legge istitutiva della Commissione, successivamente esaminata e approvata dal Presidente della Repubblica.

187. Il Governo ha inoltre sostenuto che la procedura seguita dalla Commissione nel caso di specie offriva garanzie procedurali preventive equivalenti a quelle previste dalle pertinenti disposizioni del codice di procedura penale e dalla legge del 2013 applicabili all'attività della Commissione (possibilità di estrarre copia dei soli documenti pertinenti, selezione di tale materiale in contraddittorio con le parti, norme sulla segretezza del materiale sequestrato), nonché dal regolamento interno della Commissione (si veda il paragrafo 46 *supra*). A tale riguardo, la Corte osserva che l'associazione ricorrente, pur avendo rinunciato ad avvalersene, aveva la facoltà di partecipare alla procedura di selezione dei documenti sequestrati.

188. La Corte rileva che, nel corso della perquisizione, sono state effettivamente predisposte alcune garanzie. In particolare, come sottolineato dalla Commissione, prima e dopo l'esecuzione di tale misura, all'insieme del materiale sequestrato sono state applicate le norme sulla segretezza dei documenti previste dalla legge n. 87 del 19 luglio 2013 (si veda il paragrafo 41 *supra*). La Corte osserva inoltre che la legge del 2013 disciplina le sanzioni applicabili in caso di violazione del segreto e vieta a tutti i membri della Commissione, al personale e qualsiasi altra persona che, per ragioni professionali, abbia accesso a tale materiale di divulgare il contenuto di atti e documenti classificati come segreti. Inoltre, il regolamento interno della Commissione prevede che il Presidente informi l'autorità giudiziaria di qualsiasi violazione e, qualora il responsabile sia un parlamentare, il Presidente della Camera di appartenenza (si vedano i paragrafi 45 e 46 *supra*).

189. La Corte osserva tuttavia che tali garanzie trovavano applicazione soltanto durante l'esecuzione della perquisizione e successivamente ad essa e non avevano quindi carattere preventivo, vale a dire non erano idonee a fissare, nella misura giustificata dalle circostanze, limiti preventivi all'ampiezza e all'intensità dell'ingerenza nel diritto dell'associazione ricorrente al rispetto del proprio "domicilio".

190. Per quanto riguarda le garanzie procedurali interne al Parlamento e specificamente connesse al funzionamento delle commissioni parlamentari d'inchiesta, la Corte osserva che la Commissione di Venezia ha richiamato l'esistenza di alcune di tali garanzie quali l'obbligo di una maggioranza qualificata nelle votazioni per l'adozione di misure coercitive, la previsione di una figura di garanzia incaricata di vigilare sullo svolgimento del procedimento, ruolo esercitato in taluni ordinamenti dal presidente della commissione o da un soggetto esterno, (si veda il paragrafo 129 *supra*), nonché l'obbligo di autorizzazione giudiziaria (si veda il paragrafo 128 *supra*). Lo studio di diritto comparato (si veda il paragrafo 57 *supra*) consente inoltre di individuare alcuni meccanismi che prevedono garanzie *ex ante* per l'esercizio dei poteri di perquisizione. In particolare, in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, specifiche autorità o organi parlamentari sono investiti del compito di garantire l'equità del procedimento, il rispetto dei diritti costituzionali delle persone interessate e l'osservanza del regolamento interno della commissione. Diversa è la situazione nel caso di specie.

191. Di conseguenza, la Corte non ritiene che gli elementi invocati dal Governo, considerati nel loro insieme, possano essere ritenuti garanzie procedurali *ex ante* sufficienti in relazione alla decisione della Commissione di disporre la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente e i successivi sequestri.

192. Quanto alla possibilità di un rimedio *ex post*, la Corte osserva di avere già constatato che l'associazione ricorrente non disponeva, nell'ordinamento interno, di alcun rimedio di tale tipo che le consentisse di ottenere il riesame delle misure contestate (si veda il paragrafo 104 *supra*).

193. È vero che il Governo ha sostenuto che l'autonomia parlamentare e il principio della separazione dei poteri giustificavano l'assenza di un controllo giurisdizionale *ex ante* o di un riesame *ex post* delle misure di perquisizione contestate (si veda il paragrafo 122 *supra*).

194. La Corte rinvia tuttavia alla propria giurisprudenza, secondo la quale il margine di apprezzamento degli Stati, insito nella nozione di autonomia parlamentare, pur essendo molto importante, non è illimitato, ma deve essere compatibile con le nozioni di "regime politico effettivamente democratico" e di "preminenza del diritto", cui rinvia il Preambolo della Convenzione (si vedano *Karácsony e altri*, § 147, e *Mugemangango*, § 109, entrambe sopra citate). Invero, come già ribadito (si vedano i paragrafi 158 *et seq.*), "l'autonomia parlamentare non può essere validamente esercitata se non nel rispetto della preminenza del diritto" (*ibidem*, § 88), uno dei principi

fondamentali di una società democratica nonché un concetto inerente a tutti gli articoli della Convenzione (si veda *Karácsony e altri*, sopra citata, § 156), e l'autonomia parlamentare non può di per sé giustificare l'assenza di qualsiasi forma di garanzia procedurale contro il rischio di abuso e arbitrarietà.

195. Gli ordinamenti nazionali devono pertanto offrire una protezione contro le ingerenze arbitrarie delle autorità pubbliche nei diritti garantiti dalla Convenzione (*ibid.*, § 156, e *Maestri c. Italia* [GC], n. 39748/98, § 30, CEDU 2004-I). Non spetta alla Corte interferire nell'equilibrio istituzionale tra i diversi poteri dello Stato convenuto né procedere a una valutazione generale dei casi in cui i giudici nazionali rifiutano di esercitare la propria giurisdizione. Essa deve limitarsi verificare se l'associazione ricorrente disponeva di un meccanismo di controllo *ex ante* o *ex post* in grado di offrire garanzie sufficienti contro il rischio di abuso e arbitrarietà, come richiesto dall'articolo 8.

196. Poiché il potere di disporre misure coercitive deve essere accompagnato da garanzie sufficienti (si vedano i paragrafi 181-183 *supra*), lo svolgimento di un'inchiesta parlamentare implica che i terzi interessati debbano avere la possibilità di adire un'autorità competente, che si tratti di un giudice o di un altro organo imparziale, per ottenere il riesame della misura contestata in caso di asserita violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione.

197. Nelle sue osservazioni, inoltre, la Commissione di Venezia ha sottolineato che il controllo giurisdizionale delle decisioni delle commissioni parlamentari d'inchiesta, limitato alle questioni di legittimità e alla tutela dei diritti fondamentali, è conforme allo Stato di diritto (si veda il paragrafo 131 *supra*), nonché che un controllo adeguato delle misure coercitive, quali le perquisizioni e i sequestri, deve soddisfare requisiti minimi sia per quanto riguarda l'esame *in concreto* della controversia che con riguardo alle garanzie procedurali inerenti al processo decisionale, in particolare sotto il profilo dell'indipendenza e dell'imparzialità (*ibid.*). Essa ha pertanto concluso che una forma di controllo giurisdizionale sarebbe auspicabile e compatibile con il principio della separazione dei poteri e che l'equilibrio così raggiunto rafforzerebbe la democrazia costituzionale (si veda il paragrafo 132 *supra*).

198. Pur prendendo atto delle osservazioni della Commissione di Venezia, la Corte ritiene che la scelta dell'autorità o dell'organo competente a effettuare il controllo sopra menzionato (si vedano i paragrafi 196-197 *supra*) debba essere lasciata alla discrezionalità di ciascuno Stato membro. La Corte ribadisce che non si tratta di imporre agli Stati un determinato modello costituzionale che disciplini, in un modo o nell'altro, i rapporti e le interazioni tra i diversi poteri dello Stato (si veda *Thiam c. Francia*, n. 80018/12, § 62, 18 ottobre 2018). Di conseguenza, garanzie sufficienti possono essere assicurate sia da un'autorità giudiziaria che da un altro organo decisionale imparziale, anche parlamentare, investito del compito di esercitare un controllo *ex ante* o *ex post*.

(iv) *Conclusioni*

199. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che la contestata ingerenza nel diritto dell'associazione ricorrente al rispetto del proprio domicilio, non essendo accompagnata da garanzie sufficienti contro il rischio di abuso e arbitrarietà, non possa essere considerata “necessaria in una società democratica” (si veda, *mutatis mutandis*, *Karácsony e altri*, sopra citata, § 161).

200. Vi è stata pertanto violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto tale profilo.

IV. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 11 DELLA CONVENZIONE

201. L'associazione ricorrente ha lamentato anche la violazione del suo diritto alla libertà di associazione garantito dall'articolo 11 della Convenzione, le cui parti pertinenti recitano:

“1. Ogni persona ha diritto (...) libertà d'associazione (...)

2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. (...)”

A. La sentenza della Camera

202. Alla luce dei fatti della causa, delle osservazioni delle parti e delle conclusioni cui era pervenuta in ordine all'accertata violazione dell'articolo 8 della Convenzione, la Camera ha ritenuto di avere esaminato le principali questioni giuridiche sollevate dalla causa e che non fosse necessario pronunciarsi sulla ricevibilità e sul merito della doglianza formulata ai sensi dell'articolo 11.

B. Le osservazioni delle parti

203. L'associazione ricorrente ha sostenuto che la violazione dell'articolo 8 aveva dato luogo anche a una violazione del suo diritto alla libertà di associazione e ha richiamato gli stessi argomenti relativi al difetto di legalità e di necessità dell'ingerenza in questione.

204. Ha sostenuto, in particolare, che la massoneria era vittima di un atteggiamento discriminatorio da parte delle istituzioni pubbliche italiane, e ha contrapposto tale atteggiamento al riconoscimento di cui essa godeva in altri Paesi europei. Ha aggiunto che la Commissione aveva paragonato il funzionamento della massoneria a quello della mafia, criticandone le regole concernenti l'appartenenza e la segretezza, la struttura e l'organizzazione,

arrivando persino ad affermare che la massoneria manifestava una sorta di “tolleranza” nei confronti della criminalità organizzata di tipo mafioso.

205. Il Governo ha sostenuto che l'articolo 11 non era pertinente nel caso di specie, in quanto la Commissione non si era ingerita nella libertà di associazione dell'associazione ricorrente né messo in discussione la legittimità delle sue finalità e delle sue attività. Ha sottolineato, in particolare, che l'organo parlamentare in questione si era prefisso l'unico scopo di verificare l'esistenza di eventuali legami tra la mafia e la massoneria e di documentarli, se del caso. Ha inoltre affermato che i fatti della causa consentivano di escludere qualsiasi forma di pubblica disapprovazione suscettibile di avere ripercussioni negative sull'associazione ricorrente

C. La valutazione della Corte

206. La Corte osserva che gli argomenti dedotti dall'associazione ricorrente ai sensi dell'articolo 11 si sovrappongono a quelli formulati con riguardo alle doglianze fondate sull'articolo 8, che sono stati reiterati senza addurre ulteriori elementi che giustifichino un esame separato. La Corte rinvia inoltre al proprio esame delle questioni sollevate ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, nell'ambito del quale ha espressamente tenuto conto della qualità di associazione del ricorrente per constatare la violazione di tale disposizione (si vedano, in particolare, i paragrafi 175, 176 e 179 *supra*).

207. Di conseguenza, la Corte ritiene che non sia necessario esaminare separatamente la doglianza formulata ai sensi dell'articolo 11 (si vedano *Centro per le risorse giuridiche per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 156, CEDU 2014, e *Tsaava e altri c. Georgia* [GC], nn. 13186/20 e altri 4, §§ 225 e 228, 11 dicembre 2025).

V. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE

208. L'associazione ricorrente ha lamentato di non aver potuto disporre di un ricorso effettivo in relazione alle doglianze formulate ai sensi degli articoli 8 e 11 della Convenzione. Essa ha invocato l'articolo 13 della Convenzione, che recita:

“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.”

A. La sentenza della Camera

209. Alla luce delle circostanze della causa, delle osservazioni delle parti e delle conclusioni cui era pervenuta in ordine all'accertata violazione

dell'articolo 8 della Convenzione, la Camera ha ritenuto di avere esaminato le principali questioni giuridiche sollevate dalla causa e che non fosse necessario pronunciarsi sulla doglianza formulata ai sensi dell'articolo 13 (si veda *Centro per le risorse giuridiche per conto di Valentin Câmpeanu*, sopra citata, § 156).

B. Le osservazioni delle parti

210. L'associazione ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, sostenendo di non aver potuto disporre di alcun ricorso interno effettivo avverso il provvedimento di perquisizione e sequestro disposto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta.

211. Il Governo ha contestato tale argomentazione. Ha rinviato alle proprie osservazioni formulate ai sensi dell'articolo 8, sottolineando al contempo che l'introduzione di un rimedio giurisdizionale avverso gli atti della Commissione avrebbe avuto conseguenze negative sul funzionamento delle istituzioni parlamentari. Ha inoltre rilevato che l'ordinamento prevedeva sia un procedimento volto a ottenere una pronuncia su un eventuale conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, del quale l'associazione ricorrente non si era avvalsa, sia la possibilità di rivolgere alla Commissione una richiesta di riesame del provvedimento in questione.

C. La valutazione della Corte

212. Alla luce delle conclusioni della Corte circa la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, in particolare in ordine all'assenza di un rimedio disponibile per contestare il provvedimento di perquisizione e sequestro disposto dalla Commissione, l'esame della doglianza ai sensi dell'articolo 13 risulta assorbito, nel caso di specie, dall'esame delle questioni trattate dalla Corte sotto il profilo dell'articolo 8. Di conseguenza, non è necessario esaminare separatamente detta doglianza ai sensi dell'articolo 13. (si vedano, con riferimento all'immunità parlamentare, *Karácsony e altri*, sopra citata, § 174; *Ikotity e altri*, sopra citata, § 48; *G.K. c. Belgio*, sopra citata, § 69; *Cordova c. Italia (n. 1)*, n. 40877/98, § 71, CEDU 2003-I; e *Podkolzina c. Lettonia*, n. 46726/99, § 42, CEDU 2002-II; si vedano altresì, più in generale sotto il profilo dell'articolo 8, *Roman Zakharov c. Russia*, n. 47143/06, § 307, CEDU 2015, e *Centrum för rättvisa c. Svezia* [GC], n. 35252/08, § 377, 25 maggio 2021).

VI. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

213. 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

214. L’associazione ricorrente ha rimesso alla discrezionalità della Corte la determinazione dell’importo da accordare a titolo di danno non patrimoniale.

215. Il Governo ha sostenuto che la concessione di un risarcimento non era giustificata.

216. La Corte ritiene che l’associazione ricorrente debba aver subito un danno non patrimoniale che non può essere adeguatamente compensato dalla sola constatazione della violazione. Decidendo secondo equità, come richiesto dall’articolo 41 della Convenzione, e tenuto conto della natura della violazione accertata, la Grande Camera ritiene opportuno accordarle la somma di 9.600 euro (EUR) a titolo di danno non patrimoniale.

B. Spese

217. Dinanzi alla Camera, l’associazione ricorrente ha chiesto 16.552,60 euro (EUR) per le spese sostenute dinanzi alle autorità interne e 5.344 euro (EUR) per il procedimento dinanzi alla Corte. Per quanto riguarda il procedimento dinanzi alla Grande Camera, la richiesta dell’associazione ricorrente è stata presentata tardivamente e non può pertanto essere presa in considerazione.

218. Il Governo non ha formulato osservazioni al riguardo.

219. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese sostenute soltanto nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole (si veda *Semenya c. Svizzera* [GC], n. 10934/21, § 244, 10 luglio 2025). Nel caso di specie, la Corte osserva, al pari della Camera, che le richieste relative alle spese sostenute dinanzi alle autorità interne sono state presentate senza alcuna descrizione o spiegazione delle prestazioni professionali fornite, a parte il generico riferimento a “consulenze in materia di libertà di associazione”. Di conseguenza, essa non può concludere che tali spese sono collegate alla presente causa e sono state necessariamente sostenute (si veda *UAB Kesko Senukai Lituania c. Lituania*, n. 19162/19, § 136, 4 aprile 2023). Pertanto, rigetta la richiesta dell’associazione ricorrente relativa alle spese sostenute nel procedimento interno.

220. Tenuto conto dei documenti in suo possesso, la Corte conferma la somma di 5.344 euro (EUR) accordata dalla Camera all’associazione ricorrente a titolo di spese.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *Dichiara*, all'unanimità, ricevibile la doglianza formulata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione;
2. *Ritiene*, con sedici voti contro uno, che vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Ritiene*, all'unanimità, che non sia necessario esaminare le doglianze formulate ai sensi degli articoli 11 e 13 della Convenzione;
4. *Ritiene*, con sedici voti contro uno
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare all'associazione ricorrente, entro tre mesi, le seguenti somme:
 - (i) EUR 9.600 (novemilaseicento euro), oltre l'eventuale importo dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale;
 - (ii) EUR 5.344 (cinquemilatrecentoquarantaquattro euro), oltre l'eventuale importo dovuto dall'associazione ricorrente a titolo d'imposta, per le spese;
 - (b) che, a decorrere dalla scadenza dei summenzionati tre mesi e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
5. *Rigetta*, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione dell'associazione ricorrente per il resto.

Fatta in francese e in inglese e pronunciata in pubblica udienza nel Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, il 7 luglio 2026, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

John Darcy
Cancelliere aggiunto

Mattias Guyomar
Presidente

SENTENZA GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIA

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del Regolamento della Corte, l'opinione separata del giudice Grigoryan.

OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE GRIGORYAN

INTRODUZIONE

1. Ho votato contro la constatazione di violazione dell'articolo 8 della Convenzione e contro il riconoscimento di un'equa soddisfazione in favore dell'associazione ricorrente (punti 2 e 4 del dispositivo). Pur essendo incontestabile l'importanza del diritto in questione, non posso, con il dovuto rispetto, condividere la conclusione cui è pervenuta la sentenza, per due ragioni strettamente collegate: la valutazione della necessità dell'ingerenza e la metodologia seguita nello svolgimento di tale valutazione.

2. Quanto alla questione della necessità, l'esame delle circostanze della presente causa mi induce a concludere che, se la proporzionalità dell'ingerenza fosse stata oggetto di una valutazione adeguata e autonoma, come richiesto dalla consolidata giurisprudenza della Corte, non sarebbe stata accertata alcuna violazione. È soltanto facendo confluire l'analisi della proporzionalità nella distinta questione delle garanzie procedurali che la presente sentenza è pervenuta a una constatazione di violazione. A mio avviso, tale commistione non è soltanto insostenibile sul piano dell'analisi, ma è destinata ad avere conseguenze di vasta portata sulla giurisprudenza.

3. Tali considerazioni mi conducono al problema metodologico che è al centro del mio dissenso. Il mio disaccordo non riguarda l'adeguatezza delle garanzie procedurali invocate nella sentenza, bensì il fatto che la maggioranza attribuisca all'assenza di tali garanzie un rilievo decisivo nella valutazione della necessità dell'ingerenza in un caso in cui le circostanze non lo giustificano, estendendo così una metodologia legittima, ma propria di uno specifico contesto, al di fuori delle circostanze che sole ne possono giustificare l'applicazione.

4. Esaminerò tali aspetti nell'ordine, iniziando dall'analisi della proporzionalità quale avrebbe dovuto, a mio avviso, essere applicata alle circostanze del caso di specie. Mi soffermerò quindi sulla metodologia adottata nella sentenza per pervenire alla conclusione formulata, nonché sulle difficoltà che tale metodologia solleva.

SUL MERITO

5. Vorrei anzitutto specificare che esprimo pieno apprezzamento per la precisione con cui la maggioranza ha analizzato i fini legittimi perseguiti dalla misura contestata (si vedano i paragrafi 148-150 della presente sentenza). È stato accertato che l'ingerenza perseguiva non uno, ma quattro distinti fini legittimi: la sicurezza nazionale, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati. Ritengo che la Corte abbia opportunamente collocato l'attività della Commissione nel più ampio quadro della funzione costituzionale delle commissioni parlamentari

d'inchiesta, il cui scopo è fornire al Parlamento le informazioni necessarie all'esercizio della funzione legislativa, e che abbia correttamente riconosciuto che un'inchiesta sull'infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella massoneria era resa necessaria da esigenze attinenti al contempo alla sicurezza dello Stato, all'integrità della sua vita economica, all'ordine pubblico e alla prevenzione dei reati. Tale riconoscimento della pluralità e dell'importanza dei fini in gioco è, a mio avviso, del tutto corretto e avrebbe dovuto avere un peso considerevole nella successiva valutazione della proporzionalità.

6. Condivido altresì la valutazione della maggioranza riguardo alla conformità dell'ingerenza al principio di legalità e, in particolare, la sua conclusione circa l'accessibilità e la prevedibilità del fondamento giuridico dei poteri della Commissione (si vedano i paragrafi 137-145 della presente sentenza). La Corte ha ritenuto che l'articolo 82 della Costituzione italiana e la legge n. 87 del 19 luglio 2013, che assoggettano i poteri delle commissioni parlamentari d'inchiesta alle medesime limitazioni applicabili all'autorità giudiziaria, configurino un quadro normativo conforme ai requisiti dell'articolo 8 e che tale quadro, integrato dalla pertinente giurisprudenza nazionale e dalla prassi consolidata delle commissioni d'inchiesta, non dia adito a dubbi quanto alla sua accessibilità e prevedibilità.

7. Il mio disaccordo con la maggioranza riguarda invece la valutazione della necessità dell'ingerenza e la metodologia adottata per procedere a tale valutazione. Mi soffermerò pertanto ora su tale questione.

8. La Grande Camera, dopo aver esaminato gli elementi costitutivi del provvedimento di perquisizione e sequestro e le modalità della sua esecuzione, ha concluso che essi avevano avuto conseguenze “di particolare rilievo” per l'associazione ricorrente (si vedano i paragrafi 175-183 della presente sentenza). Tale conclusione ha quindi costituito la base di partenza dell'esame delle garanzie procedurali che ne è seguito.

9. Questo modo di procedere comporta una difficoltà che si manifesta in ogni fase dell'analisi della necessità. La conclusione in ordine alla rilevanza delle circostanze di un'ingerenza non può sostituire, nella giurisprudenza della corte, l'esito dell'esame della proporzionalità. Si tratta, *in primo luogo*, di una valutazione di soglia, che incide sulla questione di sapere se l'ingerenza sia sufficientemente grave da giustificare un esame e, se del caso, sulla questione se il ricorrente abbia subito un pregiudizio importante ai sensi dell'articolo 35 § 3 lettera b) della Convenzione. *In secondo luogo*, nell'ambito stesso del controllo di proporzionalità, essa fa parte dell'esercizio di bilanciamento: la rilevanza delle circostanze può essere apprezzata soltanto qualora esse siano poste in bilanciamento con il legittimo fine perseguito. Essa costituisce, al più, un elemento della valutazione della proporzionalità, alla quale non può in nessun caso sostituirsi. Qualificando le circostanze come “di particolare rilievo” e procedendo poi direttamente all'esame della questione delle garanzie, la Corte ha lasciato incompiuta la propria

valutazione: tale qualificazione aumenta il peso di uno dei piatti della bilancia, ma nulla dice di cosa è posto sull'altro, né se sia stato effettuato un bilanciamento tra i due. In breve, l'esame della proporzionalità non è stato portato a compimento.

10. Se la Grande Camera avesse seguito la propria consueta metodologia, la rilevanza delle circostanze avrebbe giustamente influito sull'intensità del controllo esercitato sull'ingerenza in questione, ma non ne avrebbe di per sé predeterminato l'esito. È tenendo presente tale distinzione che mi accingo a esaminare ciascuno degli elementi ai quali la presente sentenza attribuisce grande importanza, allo scopo di verificare quale sarebbe stata, con ogni probabilità, la conclusione cui il controllo di proporzionalità sarebbe pervenuto se la Grande Camera lo avesse portato a compimento.

C. “Necessaria in una società democratica”

1. *Nesso minimo*

11. In via preliminare, concordo pienamente con la sentenza laddove la Grande Camera ha riconosciuto che la Commissione ha agito nell'ambito dei poteri conferitile dall'articolo 82 della Costituzione italiana e ha accertato la sussistenza del nesso minimo richiesto tra l'oggetto dell'inchiesta, vale a dire l'indagine sull'infiltrazione della criminalità organizzata nella massoneria in Calabria e in Sicilia, e la misura disposta (si vedano i paragrafi 177-178 della presente sentenza). Tale conclusione è, a mio avviso, non soltanto corretta, ma anche di notevole importanza, e la sua rilevanza non dovrebbe essere dimenticata nell'analisi che segue.

12. Il nesso minimo non è una soglia meramente formale. Esso riflette il riconoscimento, da parte della Corte, del fatto che la Commissione perseguiva gli interessi pubblici legittimi e imperativi già illustrati in precedenza (si veda il paragrafo 5). L'infiltrazione delle organizzazioni di tipo mafioso nella massoneria non costituiva una questione secondaria: come dimostrato dagli elementi raccolti nel corso dell'inchiesta, essa incideva direttamente sull'integrità delle istituzioni pubbliche, sull'amministrazione della giustizia e sulla vita economica di almeno due regioni italiane.

13. Tale contesto è imprescindibile ai fini della valutazione della proporzionalità, poiché l'esistenza di un chiaro nesso tra la misura adottata e l'obiettivo dell'indagine svolta dalla Commissione, unitamente alle circostanze che hanno condotto quest'ultima ad adottare la propria decisione, non costituisce un semplice elemento di contorno, bensì uno degli aspetti centrali dell'analisi della necessità che, come cercherò di dimostrare, non è stato sufficientemente ponderato nella sentenza.

2. *Portata del provvedimento di perquisizione e sequestro*

14. Nella sentenza la portata del provvedimento di perquisizione e sequestro è stata qualificata come “particolarmente ampia” in virtù di quattro aspetti (si vedano i paragrafi 27 e 179 della presente sentenza): l'arco temporale di circa venticinque anni coperto dal provvedimento; il numero di persone interessate pari a circa 6.000 membri ed ex membri; i particolari sul grado e ruolo di ciascun membro richiesti; e l'ampiezza della documentazione richiesta, che andava ben oltre i semplici elenchi degli iscritti, comprendendo anche i verbali, i fascicoli personali e le decisioni interne delle logge calabresi e siciliane sospese o sciolte. Ciascuno di questi aspetti era evidentemente determinato dall'oggetto dell'inchiesta, poiché era rilevante per i suoi esiti conclusivi e non riesco a ravvisare in alcuno di essi un indice di sproporzione. L'ampiezza del provvedimento non era il frutto di un eccesso di zelo, bensì la diretta conseguenza della natura e della portata del compito: un'infiltrazione sviluppatasi nel corso di decenni, espressione di un tratto ben noto della storia italiana del secondo dopoguerra, vale a dire la trasformazione della mafia da sistema di dominio agricolo in una piaga pervasiva e contagiosa, che colpisce tutti i settori della vita economica e pubblica. Un fenomeno di tale profondità e ampiezza non avrebbe potuto essere indagato limitandosi a chiedere una manciata di documenti relativi a un periodo di pochi mesi. La portata del provvedimento era commisurata alla portata del problema.

15. Ragionare diversamente significa confondere la gravità del problema con la gravità dell'ingerenza. L'elevato numero di persone implicate, la lunghezza del periodo considerato, e la notevole quantità di dati richiesti non rende di per sé la misura sproporzionata: se le logge avessero avuto soltanto una manciata di iscritti, oppure se l'infiltrazione si fosse sviluppata nell'arco di pochi mesi anziché di decenni, il provvedimento avrebbe avuto una portata corrispondentemente più limitata. Inoltre, nulla nel fascicolo lascia supporre malafede o un eccesso di potere. La Commissione ha proceduto per gradi, cercando per lungo tempo di ottenere una collaborazione volontaria prima di ricorrere alla misura coercitiva: il fatto che alla fine abbia acquisito quanto le occorreva, e nulla di più, è prova non di abuso, bensì di moderazione.

16. La portata della misura era dunque la conseguenza di una necessità, e non un indice di sproporzione, e non avrebbe dovuto essere fatta valere contro lo Stato convenuto nell'ambito dell'analisi di proporzionalità.

3. *Le misure autorizzate*

17. La stessa obiezione vale per il rilievo attribuito nella sentenza alla natura e alla portata delle misure autorizzate, ossia la perquisizione della sede dell'associazione ricorrente e delle sue pertinenze e il sequestro di documenti, computer e apparecchiature informatiche (si veda il paragrafo 180 della presente sentenza). Il fatto che la perquisizione sia stata eseguita in più luoghi e che sia stata sequestrata una notevole quantità di materiale costituiva

un'inevitabile conseguenza della stessa struttura organizzativa dell'associazione, che era un'organizzazione di grandi dimensioni i cui archivi, conservati sia in formato cartaceo che digitale, erano distribuiti tra la sede legale e le relative pertinenze (si vedano i paragrafi 27-28 della presente sentenza). Una perquisizione limitata a un solo luogo non avrebbe potuto conseguire il suo scopo. L'estensione dell'operazione era dettata dalla realtà materiale dell'associazione ricorrente, e non era frutto di un eccesso da parte della Commissione.

18. Vi è inoltre un fattore che, a mio avviso, non è stato sufficientemente ponderato nella sentenza: le misure coercitive furono la diretta conseguenza del persistente e deliberato rifiuto del Gran Maestro S.B. di fornire le informazioni richieste. Prima di ricorrere alla perquisizione, la Commissione aveva cercato di ottenere tali dati mediante reiterate richieste formulate nell'arco di diversi mesi (nell'agosto e nel dicembre 2016 e due volte nel gennaio 2017) (si vedano i paragrafi 11-24 della presente sentenza). In ciascuna di tali occasioni, il Gran Maestro S.B. si rifiutò di collaborare, invocando esigenze di tutela dei dati personali che la stessa Corte non ha ritenuto sufficientemente comprovate da giustificare il riconoscimento all'associazione ricorrente della legittimazione ad agire a tutela dell'interesse dei propri associati al rispetto della vita privata (si vedano i paragrafi 15, 24 e 69 della presente sentenza). Tale rifiuto è stato determinante ai fini dell'adozione della misura coercitiva, rendendola strettamente necessaria e determinandone la portata.

19. Tale conclusione è ulteriormente corroborata dalla posizione stessa assunta dall'associazione ricorrente dinanzi alla Corte. Sebbene essa abbia dichiarato, in linea di principio, la propria disponibilità a collaborare (si veda il paragrafo 112 della presente sentenza), in concreto non ha fornito gli elenchi delle logge calabresi e siciliane nonostante quattro successive richieste. Ai fini dell'analisi di proporzionalità, ciò che conta è il comportamento effettivamente tenuto, e non la mera disponibilità dichiarata. Considerare l'ampiezza della conseguente operazione come indice di sproporzione, senza tenere conto del rifiuto che l'ha resa necessaria, equivale a valutare la misura prescindendo dalle stesse circostanze che ne hanno determinato l'adozione.

4. La qualità della legge

20. Un problema distinto si presenta al paragrafo 181, nel quale la Corte ha considerato l'assenza, nella legislazione e nella prassi interne, di limiti normativi espressi ai poteri di perquisizione della Commissione e di un meccanismo di controllo come elementi rilevanti ai fini della valutazione della necessità dell'ingerenza. Tornerò su questo aspetto più avanti, nell'esaminare la metodologia applicata alla valutazione della necessità dell'ingerenza,

5. *La conservazione della documentazione sequestrata*

21. La conservazione delle copie dei documenti sequestrati negli archivi del Parlamento è considerata nella presente sentenza un ulteriore fattore aggravante (si veda il paragrafo 182). Non posso condividere tale valutazione, per due ragioni. *In primo luogo*, lo stesso mandato di perquisizione prevedeva che i documenti e le apparecchiature originali fossero restituiti all'associazione ricorrente una volta conclusa l'operazione e che fossero estratte copie, alla presenza delle parti, per garantire la loro conformità agli originali. (si veda il paragrafo 27 della presente sentenza). Con provvedimento della Commissione, la misura di sequestro è stata revocata e i documenti sono stati restituiti alle associazioni massoniche nel maggio 2017 (si veda il paragrafo 33 della presente sentenza). Risulta che negli archivi riservati siano rimaste soltanto suddette copie. L'ingerenza nel diritto dell'associazione ricorrente al rispetto del proprio domicilio è cessata nel momento in cui la perquisizione è terminata e gli originali sono stati restituiti.

22. *In secondo luogo*, la conservazione di copie contenenti dati personali degli iscritti incide, semmai, sul diritto al rispetto della vita privata di tali singoli iscritti, e non sul diritto dell'associazione ricorrente al rispetto del proprio domicilio. La Corte, ritenendo che soltanto i singoli iscritti fossero legittimati a lamentare un'eventuale ingerenza nel primo diritto, ha limitato l'esame del presente ricorso al secondo (si veda il paragrafo 69 della presente sentenza). Di conseguenza, includere la conservazione dei dati degli iscritti tra gli elementi considerati nell'ambito della valutazione della proporzionalità ha comportato un'estensione dell'oggetto della causa oltre i limiti che la Corte stessa aveva stabilito pronunciandosi sulla ricevibilità. Nessuna delle circostanze individuate al paragrafo 182, considerate singolarmente o congiuntamente, aggrava l'ingerenza già esaminata né offre un autonomo fondamento per ritenerla sproporzionata.

6. *Il contesto più ampio dell'inchiesta parlamentare*

23. Sebbene la Grande Camera non vi abbia attribuito alcun rilievo, un'ulteriore circostanza, a mio avviso, riveste un'importanza fondamentale per la valutazione della proporzionalità dell'ingerenza. L'inchiesta si collocava in un contesto molto particolare, ossia quello dell'indagine sull'infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella massoneria italiana in Sicilia e in Calabria. L'inchiesta mirava a contrastare non soltanto il pericolo per la vita pubblica italiana, ma anche la grave minaccia che tale fenomeno rappresentava per la massoneria italiana, istituzione dalla lunga e prestigiosa tradizione, nonché per la sua reputazione costruita nel corso dei secoli. La Commissione ha avuto cura di sottolineare proprio tale distinzione, affermando nella relazione conclusiva che l'inchiesta “non riguarda[va] la massoneria come fenomeno associativo in sé, quanto piuttosto la mafia e le sue infiltrazioni nelle associazioni di tipo massonico in

Sicilia e Calabria” (si veda il paragrafo 41 della presente sentenza). In tal senso, l'inchiesta era volta a tutelare in egual misura gli interessi della massoneria italiana e quelli dello Stato.

24. Ciò trova conferma nelle dichiarazioni rese dai rappresentanti della massoneria auditi dalla Commissione. Il Gran Maestro della Gran Loggia Regolare d'Italia, F.V., aveva risposto alla richiesta degli elenchi delle logge siciliane e calabresi con un inequivocabile “Assolutamente sì,”, precisando che avrebbe collaborato “a nostra tutela soprattutto”, e aveva spiegato che la propria obbedienza trasmetteva ogni due anni al Ministero dell'interno l'elenco completo dei propri iscritti (si vedano i paragrafi 20-21 della presente sentenza). La sua associazione era stata fondata da un ex Gran Maestro dell'associazione ricorrente, che l'aveva lasciata a causa dell'impossibilità di liberarla dalle infiltrazioni mafiose. Anche altri si erano espressi in termini analoghi: A.B. aveva accolto con favore l'attività della Commissione e aveva invocato un intervento legislativo per espellere le componenti “spurie” della massoneria (si veda il paragrafo 22 della presente sentenza); M.C.T. si era dichiarato disposto a collaborare pienamente in caso di presentazione di una richiesta formale (si veda il paragrafo 20 della presente sentenza); e G.D.B., anch'egli ex Gran Maestro dell'associazione ricorrente, aveva confermato di aver lasciato l'associazione a causa dell'impossibilità di risanare le logge calabresi (si veda il paragrafo 23 della presente sentenza). Non si trattava di testimoni ostili, bensì di autorevoli esponenti della massoneria italiana, consapevoli tanto del pericolo quanto del valore della collaborazione per farvi fronte.

25. Questo contesto non può essere disgiunto da una caratteristica dell'ordinamento giuridico italiano di decisiva importanza: il divieto delle associazioni segrete è sancito dalla stessa Costituzione, il cui articolo 18, secondo comma, recita “sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare” (si veda il paragrafo 43 della presente sentenza). Tale circostanza è rilevante sia ai fini dell'importanza dell'inchiesta che per il nocciolo della controversia, vale a dire il rifiuto del Gran Maestro S.B. di divulgare gli elenchi degli iscritti.

26. In un ordinamento costituzionale che eleva il divieto delle associazioni segrete al rango costituzionale, il rifiuto del Gran Maestro S.B. di comunicare informazioni richieste da un'autorità costituzionale legittimamente costituita, nonché le misure coercitive che tale rifiuto ha provocato, devono essere valutati alla luce delle ragioni che hanno indotto l'Italia ad attribuire a tale divieto una simile rilevanza. La richiesta di comunicare informazioni a un organo costituzionale che conduce un'inchiesta sull'infiltrazione criminale, nel contesto socio-giuridico di un ordinamento costituzionale che, a causa di gravi vicende storiche, ha elevato al rango costituzionale il divieto delle associazioni segrete (a prescindere dal fatto che l'associazione ricorrente non era in alcun modo un'associazione di tale

genere), non costituisce, in tali circostanze, una richiesta eccessiva rivolta a un organismo che pretende di sottrarsi a qualsiasi forma di trasparenza.

27. L'importanza e la rilevanza di tale questione nel caso di specie trovano conferma nella stessa relazione conclusiva della Commissione. Dopo aver rilevato l'assenza di strumenti interni efficaci per contrastare l'infiltrazione mafiosa nella massoneria, la Commissione ha osservato che, dall'entrata in vigore della Costituzione, non vi era stato alcun autentico dibattito culturale, sotto il profilo storico, politico o giuridico, sul divieto delle associazioni segrete sancito dall'articolo 18 della Costituzione. Essa ha inoltre sottolineato che tale questione, a lungo rinviata, non poteva più essere procrastinata e doveva essere affrontata ricercando nei principi della Costituzione e della Convenzione gli strumenti per bilanciare la libertà di associazione con l'interesse preminente dello Stato alla tutela della società dalle mafie (si veda il paragrafo 42 della presente sentenza). L'ingerenza oggetto della presente causa ha avuto origine precisamente nel punto di incontro tra questi due interessi. Valutarne la proporzionalità prescindendo da tale contesto e attribuendo invece rilievo a profili di natura più tecnica, quali la portata del provvedimento o la conservazione delle copie dei documenti, anche a prescindere dalle considerazioni che ho sopra formulato in proposito, significa perdere di vista la reale natura dell'oggetto dell'esame.

7. La conclusione della Grande Camera

28. Dopo aver constatato l'esistenza di un nesso minimo (si veda il paragrafo 178 della presente sentenza), la Corte ha esaminato, nell'ordine, la portata del provvedimento (si veda il paragrafo 179), le misure autorizzate (si veda il paragrafo 180), l'assenza di limiti normativi ai poteri della Commissione (si veda il paragrafo 181) e la conservazione delle copie dei documenti (si veda il paragrafo 182), prima di concludere che "l'esercizio, da parte della Commissione, del potere di disporre misure coercitive [ha] avuto conseguenze di particolare rilievo per l'associazione ricorrente" si veda il paragrafo 183).

29. È proprio su questo punto che l'analisi della Corte mi sembra problematica. In nessuno di tali paragrafi la Corte si pone, né tantomeno risolve, la questione posta dal criterio della necessità, vale a dire se l'ingerenza, per quanto rilevanti fossero le sue conseguenze, fosse proporzionata al fine legittimo perseguito. Ciascun elemento viene rilevato, qualificato e cumulato fino a sfociare nella conclusione secondo cui vi sarebbero state "conseguenze di particolare rilievo". Ma conseguenze di rilievo non equivalgono, nella giurisprudenza della Corte, a conseguenze sproporzionate. Quasi ogni misura coercitiva efficace di questo tipo comporta, quasi per definizione, conseguenze rilevanti; ciò discende dalla natura stessa di un potere coercitivo di tale intensità. La questione non è se le conseguenze siano state di rilievo, bensì se fossero giustificate, ossia se l'ingerenza, nelle circostanze concrete, abbia conseguito un giusto equilibrio

tra il diritto dell'associazione ricorrente al rispetto del proprio domicilio e gli imperativi interessi pubblici che la Commissione era chiamata a tutelare.

30. Tale questione non viene mai posta nella sentenza. Al contrario, il paragrafo 184 segna una svolta: dopo aver accertato che le conseguenze erano di rilievo, la Corte passa a esaminare la questione della “esistenza di garanzie procedurali sufficienti”. L'accertamento della rilevanza delle conseguenze non costituisce quindi la conclusione dell'analisi di proporzionalità, bensì la premessa di una valutazione del tutto diversa, rivolta non all'ingerenza concreta, ma all'adeguatezza strutturale del quadro interno. L'analisi di proporzionalità non viene pertanto portata a compimento, ma semplicemente sostituita da un diverso approccio.

8. *Conclusione sulla valutazione della proporzionalità*

31. Per riassumere la mia posizione su questo punto: visto il diritto in gioco – il diritto di un'associazione al rispetto del proprio “domicilio” –, il potere di ingerenza dello Stato può avere più ampia portata, poiché si tratta dei locali di un'organizzazione e non del domicilio di una persona fisica (si veda *Société Colas Est e altri c. Francia*, n. 37971/97, § 41, CEDU 2002-III). Ciò non significa sminuire tale diritto, bensì collocarlo correttamente nel quadro analitico della valutazione della necessità: ciò che è in gioco non è la sfera intima di una persona, bensì i locali di una grande istituzione ben organizzata.

32. Sul piatto opposto della bilancia rispetto a tale peso relativamente modesto, si collocano i quattro fini legittimi sopra individuati (si veda il paragrafo 5), perseguiti in questo caso non in astratto, bensì per contrastare un fenomeno documentato e grave: l'infiltrazione della criminalità organizzata nella massoneria in due regioni caratterizzate da una radicata presenza di tale fenomeno criminale. Si trattava di un contesto effettivamente caratterizzato da una reale urgenza di interesse pubblico.

33. La misura, secondo qualsiasi ragionevole valutazione, è stata adottata quale *ultima ratio*. Come si è detto, la Commissione ha cercato per diversi mesi di ottenere gli elenchi mediante ripetute richieste di collaborazione, ricevendo ogni volta un rifiuto fondato su argomenti che la stessa Corte ha ritenuto insufficienti persino per far entrare in gioco la tutela della vita privata garantita dall'articolo 8 (si veda il paragrafo 69 della presente sentenza), rifiuto che si poneva in netto contrasto con la pronta disponibilità alla collaborazione manifestata da altre obbedienze. La richiesta degli elenchi era strettamente limitata a quanto necessario ai fini dell'inchiesta, riguardando esclusivamente la documentazione delle logge calabresi e siciliane e non gli affari nazionali, finanziari o di altra natura dell'associazione ricorrente (si veda il paragrafo 134 della presente sentenza). Né la Commissione disponeva di un'alternativa anche solo remotamente equivalente: di fronte al rifiuto di collaborare spontaneamente, essa non aveva altri mezzi per ottenere le

informazioni richieste ed era stata investita dei poteri coercitivi dell'autorità giudiziaria proprio per simili evenienze.

34. A tali considerazioni occorre aggiungere il contesto costituzionale e socio-giuridico esaminato sopra. Si trattava di un'inchiesta condotta nell'ambito di un ordinamento costituzionale che, a causa di gravi vicende storiche, aveva attribuito al divieto delle associazioni segrete rango costituzionale, e che era, in egual misura, nell'interesse della massoneria italiana e dello Stato. Valutati congiuntamente tutti questi elementi, vale a dire 1) il peso relativamente modesto del diritto in rilievo rispetto alla particolare gravità e urgenza dei quattro interessi pubblici concorrenti; 2) il carattere di *ultima ratio* della misura; 3) la sua rigorosa limitazione a quanto richiesto dal mandato della Commissione; 4) la sua necessità ai fini dell'adempimento di tale mandato; e (5) l'assenza di un'alternativa equivalente, non posso che concludere che l'ingerenza fosse proporzionata ai fini legittimi perseguiti e necessaria in una società democratica ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione.

D. Metodologia

1. Il criterio delle garanzie nella giurisprudenza della Corte

35. Il mio secondo motivo di dissenso riguarda la metodologia seguita per valutare la necessità dell'ingerenza, che richiede un esame distinto e più approfondito. L'analisi della necessità si impernia non già su una valutazione autonoma della proporzionalità dell'ingerenza, bensì sull'assenza di garanzie adeguate contro gli abusi. Così facendo, la sentenza attribuisce alla questione delle garanzie, normalmente accessoria, un ruolo determinante. Non intendo affermare che le garanzie procedurali siano estranee all'esame della necessità dell'ingerenza. Il mio dissenso è più circoscritto e risiede nel fatto che la sentenza estende una tecnica legittima, ma strettamente legata al contesto, a una fattispecie che esula dalla sua *ratio*.

36. Il ruolo proprio delle garanzie nella giurisprudenza della Corte è ormai ben definito (si vedano, tra i precedenti della Grande Camera, *Ships Waste Oil Collector B.V. e altri c. Paesi Bassi* [GC], n. 2799/16 e altri 3, §§ 182-95 e 196-200, 1° aprile 2025, e *Vavříčka e altri c. Repubblica ceca* [GC], nn. 47621/13 e altri 5, §§ 273-74 e 291-309, 8 aprile 2021; si vedano altresì, tra le sentenze di Camera, *Bernh Larsen Holding AS e altri c. Norvegia*, n. 24117/08, §§ 159-74, 14 marzo 2013; *Delta Pekárny a.s. c. Repubblica ceca*, n. 97/11, §§ 82-92, 2 ottobre 2014; e *Federazione nazionale delle associazioni e dei sindacati degli sportivi (FNASS) e altri c. Francia*, nn. 48151/11 e 77769/13, §§ 167-91, 18 gennaio 2018). La presenza di tali garanzie, che si tratti di un controllo preventivo, di un sindacato successivo o di una vigilanza indipendente, rassicura la Corte sul fatto che gli stessi meccanismi dell'ordinamento statale siano in grado di mantenere l'ingerenza entro limiti compatibili con la Convenzione e le consente, in conformità al

principio di sussidiarietà, di rimettersi alla valutazione delle autorità interne, senza riesaminarla sotto la lente del proprio controllo giudiziario.

37. Che la stessa prassi della Corte si orienti in tal senso è confermato dal modo in cui essa ha affrontato molto recentemente una questione analoga. Nella causa *Ships Waste Oil Collector B.V. e altri*, richiamata anche dalla presente sentenza, sebbene sotto un diverso profilo, la Grande Camera ha esaminato in modo approfondito le garanzie contro gli abusi: le procedure di autorizzazione, l'obbligo di motivazione scritta delle autorizzazioni alla trasmissione di dati, la possibilità di un controllo giurisdizionale successivo e la facoltà per le società ricorrenti di contestare l'ingerenza dinanzi ai giudici nazionali (*ibid.*, §§ 182-95). Tuttavia, tale esame non si è sostituito alla valutazione della proporzionalità. La Corte ha poi proceduto a una valutazione autonoma e nel merito della proporzionalità dell'ingerenza, prendendo in considerazione la natura dei dati, la gravità delle violazioni, l'interesse pubblico perseguito e il carattere limitatamente invasivo della misura (*ibid.*, §§ 196-200), ed è stato soltanto sulla base di tale analisi complessiva, che ha tenuto conto congiuntamente delle garanzie e della proporzionalità, che essa ha concluso per la non violazione. L'esame delle garanzie, in quel caso, non ha sostituito la valutazione della proporzionalità, ma l'ha accompagnata e orientata.

38. Questa è la logica sottesa alla sentenza *Ships Waste Oil Collector B.V. e altri*: l'esistenza di adeguate garanzie ha consentito alla Corte di affiancare lo Stato convenuto, esercitando un controllo sulla valutazione della proporzionalità effettuata a livello interno, anziché sostituirla con una propria. *Ma non ne dovrebbe discendere il contrario*. L'assenza di garanzie significa soltanto che la Corte, salvo che sussistano ragioni cogenti per estendere ulteriormente il proprio esame, come illustrato al paragrafo 45 *infra*, deve, in mancanza di un filtro interno, procedere essa stessa a una verifica più approfondita della necessità dell'ingerenza. E qualora tale esame non riveli alcuna sproporzione, non vi è ragione di procedere oltre, poiché il compito della Corte ai sensi dell'articolo 19 è garantire il rispetto della Convenzione nelle cause di cui è investita, non constatare una violazione basandosi unicamente sull'assenza di garanzie contro un abuso che non si è mai verificato.

2. La scelta del metodo

39. La presente sentenza procede invece in altro modo. Mentre nella causa *Ships Waste Oil Collector B.V. e altri* l'esame delle garanzie si affiancava a una valutazione esaustiva della proporzionalità, nella presente causa esso ne prende il posto. Anziché svolgere l'analisi che, come mostrano i paragrafi precedenti, avrebbe dovuto essere effettuata, la presente sentenza fonda la constatazione di violazione sostanzialmente sull'assenza di garanzie, senza un autentico esame della questione se l'ingerenza fosse, di per sé, sproporzionata. L'analisi che nella causa *Ships Waste Oil Collector B.V. e altri* si è rivelata

determinante qui è del tutto assente, scelta che difficilmente si concilia con il carattere dipendente dai fatti dell'analisi che è sempre indispensabile per stabilire ciò che è “necessario in una società democratica”.

40. La Grande Camera si è largamente fondata, a questo riguardo, sulla sentenza *Karácsony e altri c. Ungheria* ([GC], nn. 42461/13 e 44357/13, 17 maggio 2016). In tale sentenza, relativa a sanzioni pecuniarie inflitte a parlamentari dell'opposizione per le modalità della loro protesta, la Grande Camera ha riscontrato una violazione dell'articolo 10 perché le sanzioni non erano state accompagnate da adeguate garanzie procedurali, dichiarando espressamente di non voler pronunciarsi sulla questione se l'ingerenza fosse “necessaria” nel merito, tenuto conto dell'ampio margine di apprezzamento di cui lo Stato godeva nella disciplina dei propri procedimenti parlamentari (si veda il paragrafo 151 della presente sentenza). La difficoltà risiede nella trasposizione al caso di specie di tale approccio imperniato sulle garanzie, benché non ricorrano, sotto due profili strettamente connessi, le condizioni che ne giustificavano l'adozione nella causa *Karácsony e altri*.

41. *In primo luogo*, nella causa *Karácsony e altri* la proporzionalità della sanzione era stata accuratamente soppesata: il margine di apprezzamento era il più ampio possibile, la questione riguardava la disciplina interna del Parlamento e la doglianza stessa era di natura procedurale, riguardando l'impossibilità di essere ascoltati prima dell'irrogazione della sanzione. Nei casi in cui la valutazione della proporzionalità riveli una situazione di equilibrio e il vizio procedurale sia al centro della doglianza, è comprensibile che la Corte orienti il proprio scrutinio verso le necessarie garanzie. Non è questo il caso, come illustrato nella precedente analisi, una valutazione esaustiva della proporzionalità conduce a una conclusione chiara: quattro fini imperativi, un diritto che, all'interno dell'insieme dei diritti tutelati dall'articolo 8, gode di una tutela meno intensa, una misura di *ultima ratio* rigorosamente circoscritta e l'assenza di abusi.

42. *In secondo luogo*, e soprattutto, le due cause si collocano agli estremi opposti dello spettro della tutela. La causa *Karácsony e altri* riguardava l'espressione politica di parlamentari eletti, cui la Corte accorda il più elevato livello di tutela, che richiede il più rigoroso scrutinio tanto sotto il profilo procedurale quanto sotto quello sostanziale. La presente causa riguarda invece il “domicilio” di un'associazione, interesse cui è accordata una tutela meno intensa rispetto alla vita privata, al domicilio e alla corrispondenza di una persona fisica: come affermato dalla Corte, il potere di ingerenza dello Stato nel domicilio di una persona giuridica può avere “portata più ampia” rispetto a quello esercitabile nei confronti dell'abitazione di una persona fisica (si veda il paragrafo 31 *supra*). È vero che la giurisprudenza della Corte ha successivamente conosciuto sviluppi in questo ambito, estendendo ai locali commerciali alcune delle garanzie procedurali, quali l'autorizzazione giudiziaria preventiva e un effettivo controllo successivo, un tempo riservate all'abitazione privata (si veda, con riguardo alla perquisizione e al sequestro

nei locali di una società, la sentenza *Delta Pekárny a.s.*, sopra citata, §§ 82-83 e 86). Tale evoluzione, tuttavia, ha affinato, non eliminato, la distinzione soggiacente: la tutela accordata al “domicilio” di una persona giuridica resta meno intensa di quella assicurata alla vita privata, al domicilio e alla corrispondenza di una persona fisica, ed è più debole di quella applicata alle garanzie che costituiscono il nucleo essenziale dell’articolo 8. Applicare l’approccio incentrato sulle garanzie elaborato nella sentenza *Karácsony e altri* – concepito per un diritto collocato al sommo della scala, rispetto al quale il margine di apprezzamento dello Stato è ridotto al minimo– a un’ingerenza cui si applica un margine di apprezzamento sensibilmente più ampio significa estendere tale approccio in una direzione opposta alla *ratio* che lo sorregge.

43. L’approccio seguito dalla sentenza nel caso di specie è stato il frutto di una scelta, non di una necessità. La sentenza *Karácsony e altri*, la principale invocata sotto il profilo metodologico, oltre alle differenze di merito già evidenziate, appartiene alla giurisprudenza della Corte relativa all’articolo 10 e non all’articolo 8. Pertanto, nell’adottare per la presente causa relativa a una perquisizione e un sequestro un approccio imperniato sulle garanzie, la Grande Camera non ha seguito un percorso già tracciato, ma ha scelto tra due possibili percorsi. La presente critica non si fonda tuttavia sulla differenza tra i due articoli.

44. È proprio la natura di tale scelta che desta la mia preoccupazione. La scelta di una metodologia non dovrebbe determinare l’esito della controversia: il metodo di ragionamento seguito dal giudice dovrebbe aiutarlo a individuare la soluzione corretta; non a imporne una in particolare. Quando è la scelta di una metodologia anziché di un’altra a determinare di per sé l’esito del giudizio, quando una valutazione della proporzionalità avrebbe condotto a una conclusione di non violazione e soltanto la sua sostituzione con il criterio delle garanzie conduce a una constatazione opposta, la scelta non riguarda più il metodo, bensì il risultato. Ciò conferma la mia precedente osservazione: il criterio delle garanzie non soltanto è stato applicato al di fuori del contesto in cui è giustificato, ma si è rivelato altresì determinante ai fini dell’esito della causa.

45. La mia critica non riguarda il criterio delle garanzie entro i limiti che gli sono propri. Quando sono in gioco i fondamenti della società democratica o quando gruppi identificabili sono esposti a una minaccia reale e sistemica ai loro diritti; quando una carenza presenta carattere strutturale, anziché essere limitata ad un singolo caso, ed è tale da incidere su una categoria indeterminata di titolari di diritti; oppure quando è in questione un altro pericolo imminente o di vasta portata per i diritti garantiti dalla Convenzione, l’applicazione del “criterio delle garanzie” può costituire il mezzo più efficace di cui la Corte dispone per tutelare tali diritti. La recente giurisprudenza della Corte relativa all’Italia illustra bene questo punto. Nelle sentenze *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri c. Italia* (nn. 36617/18 e altri, 6 febbraio 2025) e

Ferrieri e Bonassisa c. Italia (nn. 40607/19 e 34583/20, 8 gennaio 2026), la Corte ha esaminato le garanzie previste rispetto a misure investigative coercitive adottate dalle autorità fiscali italiane, ritenendole carenti. Né era difficile comprendere la ragione del ricorso al “criterio delle garanzie”: si trattava infatti di un quadro normativo applicato ordinariamente a una categoria vasta e indeterminata di contribuenti, così ampio nella sua portata che la Corte ha ritenuto necessario, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, richiedere una riforma della legislazione italiana (*ibid.*, §§ 146-149). Quando il pericolo presenta tali caratteristiche, ossia è strutturale, ricorrente e diffuso, il criterio delle garanzie costituisce lo strumento appropriato, poiché è proprio l'adeguatezza sistemica del quadro normativo interno che è in discussione.

46. La presente causa si colloca all'estremo opposto sotto ogni pertinente profilo ed è proprio per tale ragione che l'approccio incentrato sulle garanzie, qui trasposto, ha condotto con eccessiva facilità a una constatazione di violazione, anziché al risultato opposto cui sarebbe pervenuta una valutazione di proporzionalità. Si trattava di una misura isolata e rigorosamente circoscritta, adottata una sola volta da una commissione parlamentare a seguito di reiterati rifiuti di collaborare e caratterizzata da una probabilità eccezionalmente ridotta di ripetersi. Inoltre, gli interessi in gioco non erano quelli, ordinari, connessi agli accertamenti fiscali nei confronti di singoli contribuenti, bensì quattro interessi pubblici di eccezionale rilievo, culminanti nella tutela delle istituzioni democratiche e della stessa associazione ricorrente dalle infiltrazioni mafiose; né l'obiettivo finale era quello di penalizzare l'associazione ricorrente, bensì di accertare i fatti affinché il Parlamento fosse posto in condizione di contrastare tale fenomeno. Quando l'ingerenza è isolata, strettamente dipendente dal contesto e non rivela alcun abuso, difficilmente si pone la questione strutturale cui il “criterio delle garanzie” mira a dare risposta: una volta accertata l'assenza di abuso, si pone infatti la questione di sapere se il quadro normativo interno sia strutturalmente idoneo a limitare l'esercizio ricorrente del potere.

47. Ne consegue che, quando il controllo di proporzionalità è in grado di fornire una risposta chiara ed esplicita, il criterio delle garanzie non dovrebbe essere automaticamente applicato in sua vece. Sostituire l'uno all'altro in simili circostanze significa trasformare una tecnica elaborata per casi che presentano effettive difficoltà, applicabile in via eccezionale, in una regola automatica che prescinde del tutto dalla valutazione di proporzionalità. La difficoltà metodologica della presente sentenza risiede precisamente in tale estensione, e non nella valutazione delle garanzie in quanto tale, e le sue conseguenze non sono né teoriche né circoscritte al solo caso di specie.

3. *Le implicazioni più generali*

48. La difficoltà non è meramente formale. Accertare una violazione per l'assenza di garanzie contro un abuso che, con tutta evidenza, non si è

verificato significa chiamare lo Stato a rispondere non di ciò che ha fatto, ma di ciò che avrebbe potuto fare in altre circostanze. Un simile approccio mal si concilia con il ruolo della Corte di garante dei diritti convenzionali nelle circostanze concrete della causa di cui è investita.

49. Per quanto riguarda l'esame *in concreto* delle circostanze della causa, la sentenza dedica un'attenzione minuziosa alle modalità della perquisizione, alla sua portata, alla quantità del materiale sequestrato, ai locali interessati e alla conservazione delle copie estratte (si vedano i paragrafi 175-184 della presente sentenza). Tuttavia, se l'assenza di garanzie costituisce, come la sentenza sembra ritenere, un motivo di per sé sufficiente per constatare una violazione, tale esame non assolve ad alcuna funzione: la conclusione risulta infatti sostanzialmente predeterminata dalla carenza strutturale individuata al paragrafo 181, mentre l'analisi delle circostanze concrete assume carattere in larga misura ornamentale. La presente causa dimostra questo punto in modo esemplare: uno Stato può agire in buona fede, perseguire uno scopo imperativo e legittimo, basarsi su un fondamento giuridico accessibile e prevedibile, agire in maniera proporzionata alle circostanze e senza la minima traccia di abuso, e tuttavia essere ritenuto responsabile di una violazione unicamente perché il suo ordinamento non prevede una specifica forma di autorizzazione o di controllo preventivo.

50. Nulla di quanto precede implica che le garanzie non abbiano un ruolo nell'analisi della necessità. La mia obiezione mira esclusivamente a ricollocarle nel loro corretto contesto e ad attribuire loro il giusto peso. Quando esistono garanzie adeguate, esse concorrono alla valutazione della proporzionalità e consentono alla Corte di rimettersi al sistema interno. Quando, invece, l'ingerenza risulta di per sé sproporzionata, il quadro delle garanzie può allora essere esaminato come elemento ulteriore e corroborante. Tuttavia, quando lo Stato ha superato il controllo di proporzionalità e non ricorre alcuna delle cogenti ragioni sopra indicate che giustifichino l'applicazione del criterio delle garanzie, l'esame deve arrestarsi a quel punto. La Corte non può ritenere uno Stato responsabile di quella che si potrebbe definire una violazione “fantasma”, ossia una violazione fondata non sull'accertamento di un'effettiva lesione di un diritto convenzionale, bensì sulla mera possibilità di una violazione del diritto in esame che il quadro normativo interno non sarebbe in grado di prevenire. Viceversa, la funzione di controllo attribuita alla Corte non è mai così essenziale come quando viene esercitata nei confronti di minacce reali e ricorrenti ai diritti garantiti dalla Convenzione, oppure di carenze strutturali, della natura e dell'ampiezza sopra descritte, che espongono le persone a un rischio reale o prevedibile. Con tutto il rispetto, la presente causa non rientra in nessuna di tali ipotesi.

CONCLUSIONE

51. Ricapitolando la mia opinione desidero riunire i fili del ragionamento sopra svolto. *In primo luogo*, una corretta valutazione della proporzionalità, applicata ai fatti della presente causa, non rivela alcuna violazione: l'ingerenza era strettamente commisurata agli interessi imperativi perseguiti, costituiva una misura di *ultima ratio* adottata dopo ripetuti rifiuti di collaborare, era limitata a quanto era necessario per l'inchiesta e non dava luogo ad alcun abuso. In breve, si trattava di una misura proporzionata e, pertanto, conforme al requisito della “necessità in una società democratica”. *In secondo luogo*, la metodologia impiegata nella sentenza per valutare tale necessità, vale a dire la sostituzione della valutazione di proporzionalità con il criterio delle garanzie, non era adeguata alla presente causa. Si trattava infatti di una misura unica e non reiterata, incidente su un diritto che beneficia di una tutela meno intensa e in assenza di qualsiasi pericolo sistemico che giustificasse il ricorso a tale approccio. *In terzo luogo*, tali due punti sono collegati: la consueta valutazione di proporzionalità e l'approccio incentrato sulle garanzie possono infatti condurre a risultati opposti; di conseguenza, nella presente causa, la scelta dell'uno piuttosto che dell'altra si è risolta nella scelta del risultato. *In quarto luogo*, il criterio delle garanzie, per quanto prezioso nel contesto che gli è proprio, non può sostituirsi alla valutazione della proporzionalità a meno che tale sostituzione non sia giustificata da una motivazione e disciplinata da criteri prevedibili.

52. Avrei pertanto preferito che la Corte avesse limitato l'applicazione dell'approccio incentrato sulle garanzie alle circostanze che ne giustificano il ricorso e avesse portato a compimento la valutazione di proporzionalità che aveva avviato senza tuttavia condurla fino in fondo. Se lo avesse fatto, a mio avviso, avrebbe dovuto concludere che l'ingerenza, pur comportando conseguenze di rilievo, era proporzionata agli interessi imperativi che intendeva perseguire, ed era pertanto “necessaria in una società democratica” ai sensi dell'articolo 8 § 2. La metodologia adottata non si è limitata a complicare l'analisi; ne ha determinato l'esito. È per questa ragione che mi sono soffermato su di essa nella presente opinione, perché dissento non soltanto dalla conclusione cui è pervenuta la maggioranza, ma anche dal percorso argomentativo che ha condotto a tale conclusione, poiché esso solleva una questione che trascende il caso di specie.