

forma di compagine sociale, con evidenti finalità di contrasto verso tutte quelle associazioni che non si uniformassero al regime autoritario.

In particolare, nell'articolo 1 si prevedeva l'obbligo, penalmente rilevante, di qualunque associazione di comunicare alle autorità di pubblica sicurezza, qualora ciò fosse stato richiesto, ogni notizia sulla loro composizione, organizzazione e attività. Inoltre, all'articolo 2 si stabiliva il divieto per i dipendenti civili e militari dello Stato di appartenere, pena il licenziamento, ad associazioni operanti in modo clandestino od occulto, o in cui i soci erano vincolati dal segreto.

La nozione di segretezza che emergeva dalle suddette disposizioni, quindi, aveva natura sia formale (dovendosi qualificare segrete quelle associazioni che si sottraevano al regime di pubblicità) che sostanziale (collegata, per i dipendenti pubblici, al *modus operandi* dell'associazione).

Con la Carta costituzionale, invece, si è segnata, nell'articolo 18, la definitiva consacrazione della libertà di tutti i cittadini di associarsi, senza necessità di autorizzazione alcuna, essendo le realtà associative una delle "formazioni sociali" previste dall'articolo 2 della Costituzione in cui si svolge la personalità dell'individuo. L'articolo 18, però, per raccordare la libertà associativa alle esigenze di ordine pubblico, ha espressamente vietato: le associazioni che perseguono finalità vietate ai singoli dalla legge penale (comma primo); le associazioni segrete (comma secondo, parte prima); le associazioni che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare (comma secondo, parte seconda).

L'inserimento del divieto di associazione segreta, dovuto alla proposta di Togliatti e di Amadei, diede luogo, però, a un animato dibattito in seno all'Assemblea costituente sul significato da attribuire alla nozione di segretezza.

Secondo un orientamento, essenzialmente di parte massonica, la segretezza vietata doveva essere soltanto quella rivolta a celare un fine illecito, poiché l'associazione ha diritto «a certe forme particolari di riservatezza, sia per quanto riguarda particolari deliberazioni, sia nei confronti dell'elenco dei soci» che, se rese note, violerebbero la libertà dei cittadini¹⁰⁸.

Prevalse invece il diverso orientamento espresso dall'on. Aldo Moro, secondo cui doveva rilevare la mera volontà della società di essere segreta, e dall'on. Tupini¹⁰⁹, secondo cui il divieto di segretezza ha carattere assoluto e non strumentale alle finalità associative, poiché le società segrete sono concepibili solo nei regimi dittatoriali, quando la libertà è limitata o inesistente, ma non in quelli democratici dove ogni associazione può vivere alla luce del sole¹¹⁰.

Dall'esito di tale dibattito e dalla stessa formulazione della norma, può ricavarsi, in primo luogo, che la Costituzione ha introdotto un concetto sostanziale di segretezza. Del resto, coerentemente, da un lato, non si è previsto di introdurre, a livello costituzionale, un generale regime di pubblicità delle associazioni (che qualificasse come segrete le associazioni che a esso si sottraggano) e, dall'altro, le successive "Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione" contenute nella "legge Spadolini", offrono, come si dirà, una definizione strettamente sostanziale della segretezza. Ne deriva, pertanto, una nozione in base alla quale deve considerarsi segreto il sodalizio che mira a mantenere occulta la propria esistenza o la propria essenza¹¹¹. Anzi, in mancanza di un regime generale che renda obbligatoria la diffusione delle notizie concernenti

¹⁰⁸ Cfr. Cevalotto, *Atti Ass. Cost.*, Res. I s.c., p. 471.

¹⁰⁹ Cfr. A. Moro, *Atti Ass. Cost.*, Res. I s.c., p. 472; Tupini, *Atti Ass. Cost., Discussioni*, vol. III p. 2754.

¹¹⁰ Cfr. Enrico Spagna Musso, "Il problema costituzionale della massoneria" 1992, in "*Scritti di diritto costituzionale*", Giuffrè Editore, 2008.

¹¹¹ Cfr. Paolo Ridola, "*Democrazia pluralistica e libertà associative*", Milano Giuffrè Editore, 1987.

qualsivoglia compagine associativa, la segretezza non può che essere intesa come adozione di un modello organizzativo che, in modo programmatico e sistematico, precluda la propria conoscibilità con riguardo ad aspetti di trasparenza comunemente accettati per analoghe formazioni¹¹².

In secondo luogo, dall'*iter* e dal testo della norma in esame, si desume che il divieto della segretezza sostanziale ha un carattere del tutto autonomo rispetto alle finalità dell'associazione: mentre l'articolo 18 della Costituzione prevede espressamente il perseguimento di determinati fini da parte delle associazioni illecite del primo comma e di quelle militari del secondo comma, null'altro dispone per le associazioni segrete, così dimostrando una precisa e categorica volontà legislativa in cui il divieto si sostanzia nel mero carattere di segretezza dell'associazione. La *ratio* di tale scelta va infatti individuata, come già del resto chiarito in sede di Assemblea costituente, non tanto nella presunzione d'illiceità dei sodalizi segreti che inclina verso la logica del sospetto, ma proprio nella necessità di impedire che, in un sistema democratico, possano avere luogo formazioni di potere separate e sottratte a qualunque controllo. Rileva, dunque, l'esigenza della comunità sociale alla conoscenza di quelle formazioni che si sviluppano nel proprio ambito poiché il loro occultamento determina l'impossibilità di valutarne la compatibilità con gli interessi generali. Come giustamente osservato da G. Zagrebelsky «l'articolo 18 della Costituzione garantisce nel modo più ampio la libertà di associazione, ma richiede un corrispettivo di lealtà che la vita associativa si svolga alla luce del sole».

3. Le associazioni segrete nella legge 25 gennaio 1982, n. 17

La legge 25 gennaio 1982, n. 17, recante “Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione e scioglimento dell'associazione denominata Loggia P2” (cosiddetta legge Spadolini) rappresenta la prima riprova, seppur involontaria, del fatto che il necessario dibattito giuridico e politico sulle associazioni segrete è stato da sempre eluso.

Infatti, soltanto a distanza di ben quasi quarant'anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, e soltanto in seguito al grave scandalo dovuto alla scoperta della loggia “Propaganda 2”, si trovò l'occasione per iniziare a pensare all'attuazione dell'articolo 18, comma secondo, della Costituzione.

Inoltre, la normativa¹¹³, rivolta a colpire, in quel particolare momento storico, i fenomeni di deviazione, ha finito, in realtà, per non disciplinare le associazioni segrete.

Va in primo luogo sottolineato che la legge è rimasta sostanzialmente disapplicata, essendosi risolta, di fatto, in una legge *ad societatem* condannata all'ineffettività sia per il principio dell'irretroattività (non potendo estrinsecarsi sulla vicende della loggia P2 per le quali era stata emanata); sia perché, comunque, non è stata in grado di rispecchiare le dinamiche associative che si sviluppano occultamente in ambito socio-politico tant'è che le relative indagini, negli anni, non hanno di solito prodotto alcun esito o, più spesso, si sono avvalse del diverso strumento dell'articolo

¹¹² Cfr. ordinanza di applicazione custodia cautelare disposta dal tribunale di Roma, sezione GIP, in data 6 luglio 2010 nell'ambito del procedimento penale n. 30547/10 RGNR nei confronti di Carboni Flavio ed altri, cosiddetta operazione *Insider* sulla P3, (doc. 1785.1).

¹¹³ Va qui rammentato schematicamente che, con tale disciplina (a carattere misto, trattandosi sia di legge attuativa della Costituzione sia di provvedimento a contenuto amministrativo in riferimento allo scioglimento della loggia P2), si definisce l'associazione segreta (art. 1), si prevedono sanzioni penali e amministrative a carico di chi ne faccia parte (articolo 2), si regola il potere di scioglimento (articolo 3) e le misure adottabili in caso di appartenenza di dipendenti pubblici ad associazioni segrete (articolo 4), si abrogano gli artt. 209 e 212 TULPS (articolo 6).

416-*bis* del codice penale; sia perché l'irrisoria pena edittale prevista dall'articolo 2 della legge per il delitto di partecipazione ad associazioni segrete incide, comunque, sulla concreta perseguibilità delle stesse.

L'inoperatività della suddetta legge si evidenzia anche con riferimento al suo articolo 4 che, anche per la macchinosità di alcune previsioni, ha fatto da sponda a una volontà generalizzata di disapplicazione. Così, la commissione competente a giudicare i rilievi disciplinari per i dipendenti iscritti ad associazioni segrete¹¹⁴, dopo essere stata nominata per un primo triennio, non è stata più costituita. Allo stesso modo, le regioni chiamate a emanare per i dipendenti regionali, secondo lo stesso articolo 4 «leggi nell'osservanza dei principi dell'ordinamento espressi nel presente articolo», nella gran parte dei casi non hanno dato attuazione all'obbligo legislativo¹¹⁵.

Di converso, la legge n. 17 del 1982, rivela l'improduttività degli effetti che si proponeva, ne ha determinati altri.

Innanzitutto, ha dato luogo a una nozione di società segreta, diversa da quella concepita in sede costituzionale, che ha consentito finora l'attività di compagnie sociali che andavano diversamente regolate.

In particolare, l'articolo 1, definendo le associazioni segrete, le qualifica in quelle che, sebbene operanti all'interno di associazioni palesi, presentino talune caratteristiche (analiticamente indicate e alternative tra loro) consistenti: nell'occultamento dell'esistenza dell'associazione, ovvero nel tenere segrete congiuntamente le finalità e le attività sociali, ovvero ancora nel rendere sconosciuta, in tutto o in parte, all'esterno o all'interno del sodalizio, l'identità degli associati.

Tuttavia, accanto a tale condivisibile nozione sostanziale di segretezza, conforme alla volontà dei Costituenti, il medesimo articolo 1 ha inteso subordinare la rilevanza giuridica dell'associazione segreta, così come definita, all'integrazione di un ulteriore requisito: deve cioè svolgere attività diretta a interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali e di amministrazioni pubbliche. In sostanza, mentre l'articolo 18 della Costituzione proibisce, nel secondo comma, le associazioni segrete in quanto tali, al contrario la legge n. 17 del 1982 somma tale requisito a quello stabilito, in maniera del tutto indipendente, nel primo comma del medesimo articolo 18 (che vieta le associazioni che perseguono fini vietati ai singoli dalla legge penale).

Inoltre, il previsto legame tra la segretezza sostanziale e l'interferenza sull'esercizio delle funzioni pubbliche, oltre a essere affetto da evidenti profili di incostituzionalità, rende comunque privo di significato il divieto di segretezza. Infatti, se, da un lato, la suddetta interferenza spesso può tradursi nella programmazione di reati contro l'organizzazione dei pubblici poteri, sicché già tali condotte trovano sanzione penale indipendentemente dalla segretezza delle associazioni da cui provengano, di converso, tutte le associazioni per delinquere, sono segrete, con la conseguenza che il divieto di segretezza sancito in via autonoma dall'ultimo comma dell'articolo 18 della Costituzione si rivelerebbe superfluo.

Vi è altresì da osservare che, anzi, la legge n. 17 del 1982, accorpando i due diversi elementi, cioè il modo di essere dell'associazione e suo il fine illecito, ha di fatto aumentato il coefficiente di segretezza delle logge ufficiali che, proprio perché perseguono finalità lecite e, dunque, esulano dal divieto legislativo, hanno potuto mantenere, in concreto, le barriere invalicabili alla conoscenza esterna e interna.

¹¹⁴ Tale commissione deve essere nominata ogni tre anni con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, e avente sede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹¹⁵ Hanno legiferato in tal senso solo poche regioni quali la Toscana, la Liguria, l'Emilia-Romagna, il Piemonte.

Probabilmente la formulazione dell'articolo 1 della legge Spadolini risente sia dell'esigenza di determinatezza e di selettività ai fini della costruzione della fattispecie penale di cui all'articolo 2 della medesima legge sia di quella, cogente, di rispondere all'emergenza costituita dalla scoperta della loggia P2 e sulla quale le norme si sono dovute permeare. Secondo tale impostazione, è quindi il programma di influenza, ulteriore rispetto alla segretezza e in grado di esprimere un maggiore disvalore, che può legittimare il ricorso alla sanzione penale.

Come correttamente osservato, però «il divieto di segretezza costituzionalmente rilevante non implica, in linea generale, la necessità che l'ordinamento debba reagire comunque, con una risposta di carattere penale. Il fatto che il programma dell'associazione sia intrinsecamente lecito, non può considerarsi irrilevante allorquando si tratti di individuare le conseguenze sanzionatorie, applicabili in caso d'inosservanza del limite di cui all'articolo 18, comma 2, della Costituzione. L'interesse alla base del divieto costituzionale potrebbe, infatti, risultare adeguatamente soddisfatto anche attraverso il mero scioglimento dell'associazione, sufficiente in quanto tale a eliminare il disvalore insito nell'esercizio in forma occulta della libertà associativa [...]. (Mentre) la giustificazione della previsione di sanzioni penali presuppone l'incidenza su interessi ulteriori e meritevoli di più intensa proiezione rispetto a quello del metodo democratico della trasparenza che, come si è visto, deve ritenersi sotteso al divieto costituzionale»¹¹⁶.

4. Segretezza o riservatezza delle associazioni massoniche?

A questo punto dell'analisi, e proseguendo in una prospettiva costituzionale, bisogna domandarsi quale sia il rapporto tra il divieto di segretezza (inteso esclusivamente ai sensi dell'articolo 18 della Costituzione) che riguarda qualunque forma associativa con finalità lecite, e il diritto alla riservatezza (anch'esso desumibile, seppure in via interpretativa, dalla Costituzione) estensibile a tutte le associazioni di cui all'articolo 36 del codice civile poiché ambiti in cui si estrinseca la personalità del singolo.

La questione appare di particolare rilievo posto che, con lo scudo del diritto alla riservatezza, una certa massoneria si è, fino a ora, sottratta alla sua intima conoscibilità ma pur negando di essere segreta.

Nel nostro ordinamento, dopo il passaggio dallo stato autoritario a quello democratico, la "conoscenza", in quanto connotata da un positivo giudizio di valore, costituisce il principio generale a cui devono ispirarsi i rapporti sia in campo pubblico che privato, mentre, di converso, il segreto, percepito in un'ottica limitativa, non può che avere natura eccezionale.

Più in particolare, nel campo del diritto pubblico, in piena consonanza con i meccanismi di gestione dello Stato democratico, si è giunti alla tassatività e alla riduzione dell'area di operatività del segreto che rimane confinato in ristretti ambiti, a tutela di straordinari interessi di preminente rilievo (si pensi al segreto di Stato). Su tale scia si è perfino giunti all'introduzione legislativa del diritto di accesso amministrativo con legge n. 241 del 1990 sicché, al tradizionale principio della segretezza degli atti di ufficio, si è sostituito quello opposto della trasparenza.

Nel campo dei rapporti tra privati, il processo evolutivo determinato dal cambio di regime ha parallelamente accresciuto l'area del riserbo sullo svolgimento della vita privata ma, rimanendo fermo il principio generale della conoscenza (connesso, tra l'altro, alla libertà di informazione),

¹¹⁶ Cfr. Alberto Gargani, in *"Potere e responsabilità nello stato costituzionale"*, pagine 119 e seguenti, Giappichelli Editore, 2014.

quest'ultima esigenza è stata soddisfatta¹¹⁷ attraverso uno strumento differente dal segreto, cioè la riservatezza, che presenta caratteristiche più appropriate ai modelli sociali attuali. Si tratta, così come è comunemente definita, di quel diritto della persona a che non siano divulgate determinate notizie inerenti alla propria sfera privata. La libertà di domicilio e la libertà di comunicazione, previsti dalla Carta costituzionale, sono due perni su cui si fonda il diritto alla riservatezza che, infatti, non ha uno specifico riconoscimento nella Costituzione mentre lo trova nell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Oggetto di questa libertà è, dunque, la sfera dell'intimità della persona (la vita privata, le abitudini, i costumi, gli orientamenti religiosi, filosofici o politici...) che non può essere invasa né attraverso le violazioni del domicilio o della segretezza della comunicazione, né da ogni altra forma di indiscrezione. Il diritto in esame, perciò, comporta, secondo la prevalente dottrina, da un lato una forte limitazione del diritto di cronaca e dall'altro una particolare tutela dei dati personali per la cui raccolta e trattamento il legislatore ha sottoposto a discipline di controllo le relative attività, pubbliche o private¹¹⁸.

La riservatezza, dunque, per definizione e per gli strumenti previsti per la sua tutela, non si traduce nell'assoluta segretezza degli elementi attinenti alla vita privata ma nella loro non pubblicabilità, salvo un interesse superiore contrario, e nella regolamentazione differenziata della loro circolazione (con la predisposizione di un sistema di controlli e sanzioni volto ad assicurare che la diffusione avvenga solo in conformità alle regole fissate dalla legge).

La differenza tra segreto e riservatezza appare chiara ed evidenzia che i due istituti agiscono in ambiti differenti non in contrasto tra loro. Infatti, il concetto di segreto indica il limite alla conoscibilità di un dato, destinato a rimanere occulto a ogni persona diversa da quelle che legittimamente lo conoscono. Invece, il concetto di notizia riservata implica una notizia di cui è semplicemente vietata la divulgazione; ne consegue che essa, sebbene conoscibile soltanto in una determinata cerchia o ambito, non è segreta e, pertanto, costituisce pur sempre una notizia per la quale lo Stato (inteso in senso ampio e non solo come autorità giudiziaria) non ha rinunciato alla propria facoltà di conoscenza.

A ciò va aggiunto, a ulteriore delimitazione del diritto alla riservatezza, che esso, pur integrando un aspetto di non secondaria rilevanza della proiezione della persona, non è un valore assoluto che trova diretta tutela nella Carta costituzionale vigente come bene primario e inviolabile ed è destinato perciò a soccombere di fronte a valori di ordine superiore postulati a livello costituzionale¹¹⁹.

Passando ad applicare tali principi alle associazioni massoniche analizzate può affermarsi, di conseguenza, non solo che, ovviamente, il diritto alla *privacy* può essere sacrificato in virtù di interessi superiori (come del resto dimostra la stessa legge n. 675 del 1996), ma che, il loro atteggiarsi, in realtà, esula ampiamente dall'ambito della riservatezza per sconfinare in quello della segretezza.

¹¹⁷ Eccetto per taluni cosiddetti "segreti privati", tutti ristrettamente tipizzati, come quello della corrispondenza.

¹¹⁸ In particolare, la legge n. 675 del 1996 (v. ora decreto legislativo n. 196 del 2003) ha dato luogo a una normativa particolarmente restrittiva dei cosiddetti dati sensibili cioè i dati personali idonei a rivelare, tra l'altro, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico, sindacale.

¹¹⁹ Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 5881 del 6 ottobre 2003.

Va qui ricordato che, in seguito allo scandalo della P2, le “obbedienze” di maggiore rilievo procedettero a una sorta di modernizzazione¹²⁰ delle loro norme fondamentali evitando il manifesto scorrazzare, avvenuto fino a quel momento, di logge “coperte”, di logge “segrete”, di “fratelli” “all’orecchio”, di liste occulte e di tutte le altre possibili forme di dissimulazione di cui è stata data contezza dagli stessi massoni, seppure con riferimento agli anni passati, a questa Commissione¹²¹.

Tuttavia, come si è potuto constatare tramite l’inchiesta parlamentare, la presunta modernizzazione si è rilevata solo apparente e non ha portato a una vera e propria innovazione (semmai, a un ridotto livello di conoscenza sulla loro esistenza) in grado di arginare il fenomeno dell’infiltrazione mafiosa nella massoneria, come appare evidente da quanto già segnalato a proposito dei precedenti penali degli iscritti, delle logge abbattute per questioni mafiose, della presenza massonica in enti commissariati per le infiltrazioni di cosa nostra o della ‘ndrangheta, del sistema fittizio dei controlli massonici.

E se ciò è accaduto e continua ad accadere è perché, come già dimostrato, le “obbedienze”, di fatto, operano in un vero e proprio regime di segretezza che ben poco ha a che vedere con l’invocato diritto alla riservatezza. Basti, al riguardo, riportare qualche esempio tratto dalle pagine precedenti.

Quando, nello stesso ambito interno dell’associazione, un sodale non può sapere chi sono le persone con le quali si associa - e ciò perché vige un espresso divieto in tal senso¹²², o perché, tramite la subdola tecnica dell’“assonnamento”, alcuni nominativi di iscritti, che tali rimangono, vengono tuttavia estromessi dagli elenchi¹²³ - quando chi aderisce all’associazione nulla deve sapere di ciò che tale adesione comporti, nel corso del tempo, nei “livelli superiori” e quali siano le regole e gli obblighi che da ciò scaturiranno, e per di più in assenza di un diritto di recesso unilaterale (dovendo invece attendere la propria morte o il proprio depennamento per immoralità massonica¹²⁴), appare evidente che ci si muove nel vietato campo del segreto.

Quando, verso l’esterno, si oppone il rifiuto a una legittima richiesta di un’autorità istituzionale di ottenere gli elenchi degli iscritti, invocando pretestuosamente le norme sulla *privacy* che invece obbligavano a quella consegna e ciò per mantenere celati i nominativi dei propri appartenenti, compresi quelli con gravi precedenti per fatti di mafia¹²⁵; e quando, poi, nemmeno gli elenchi custoditi nelle sedi ufficiali danno atto di quale sia la reale composizione del substrato associativo perché gremiti di generalità incomplete, nomi inesistenti e di fantasia, o mere iniziali¹²⁶; quando i cittadini e finanche i pubblici ufficiali omettono di denunciare un fatto di reato perché ciò

¹²⁰ Ad esempio, l’abbandono di terminologie auliche e truculente, la sostituzione del giuramento con quello della promessa solenne, l’istituzione di siti Internet, la pubblica indicazione delle sedi ufficiali, gli inviti alla collettività per convegni e dibattiti.

¹²¹ Cfr., ad esempio, seduta del 3 agosto 2016, audizione del gran maestro del Grande oriente d’Italia-Palazzo Giustiniani, Stefano Bisi, resoconto stenografico n. 169; seduta del 18 gennaio 2017, audizione a testimonianza, ai sensi dell’articolo 4 della legge 19 luglio 2013, n. 87, del gran maestro del Grande oriente d’Italia-Palazzo Giustiniani, Stefano Bisi, resoconto stenografico n. 184; seduta del 31 gennaio 2017, audizione di Giuliano Di Bernardo, già gran maestro del Grande oriente d’Italia-Palazzo Giustiniani, resoconto stenografico n. 187.

¹²² Cfr., ad esempio, sedute del 3 agosto 2016 e del 18 gennaio 2017, audizioni del gran maestro del Grande oriente d’Italia-Palazzo Giustiniani, Stefano Bisi, resoconti stenografici n. 169 e n. 184.

¹²³ Cfr. dichiarazioni del collaboratore di giustizia Francesco Campanella, parte II, paragrafo 4, e la parte della relazione dedicata al materiale sequestrato dalla Commissione, parte II, paragrafo 6.

¹²⁴ Cfr., ad esempio, dichiarazioni del collaboratore di giustizia Francesco Campanella, parte II, paragrafo 4.

¹²⁵ Cfr. parti della relazione sul rifiuto delle “obbedienze” di consegnare gli elenchi e sull’esame dei medesimi, parte I, paragrafo 3 e parte III, paragrafo 4.

¹²⁶ Cfr. parti della relazione sull’esame degli elenchi sequestrati, parte II, paragrafo 6.

comporterebbe la rivelazione dell'appartenenza del denunciante e del denunciato alla massoneria¹²⁷; e quando, di converso, colui che adempie al dovere civico di collaborazione con la pubblica autorità rivelando il nominativo dei propri associati¹²⁸, ovvero manifestando pubblicamente il proprio pensiero su pericolose anomalie della massoneria¹²⁹, subisce un processo di espulsione; è allora lampante, anche in questo caso, che la *privacy* c'entra ben poco e che si agisce in un circuito segreto.

Si ravvisa, in sostanza, nella strutturazione della massoneria, o almeno delle “obbedienze” (di cui due particolarmente rappresentative) oggetto dell'analisi parlamentare, il superamento del divieto costituzionale sulle associazioni segrete e, dunque, la sottrazione al controllo popolare e pubblico del loro modo di operare nel contesto della collettività.

In definitiva, permane un atteggiarsi di una certa massoneria italiana quale gruppo caratterizzato da un potere occulto, e dunque di pressione, in cui il ricorso a forme vere e proprie di segretezza si risolve nel terreno di coltura di interessi criminali.

5. La questione della “doppia appartenenza” e delle associazioni “vincolanti”

Se nei rapporti di mero diritto privato si può ritenere legittima, purché non segreta, l'associazione massonica, non essendo vietato, nel rispetto dei limiti costituzionali, di coltivare culti esoterici o di costituirsi in gruppi per influenzare istituzioni di diritto privato, discorso diverso va invece effettuato per l'associazionismo massonico nell'ambito dei pubblici poteri: è in questo campo, infatti, che, anche venendo meno il regime di segretezza, si ravvisa egualmente un contrasto tra l'appartenenza ad associazioni che creino vincoli particolarmente stringenti e una serie di norme costituzionali attinenti alla magistratura, alle pubbliche funzioni e, più in generale, all'organizzazione costituzionale dello Stato.

Il tema, sebbene attinente ai nostri valori fondamentali, non appare però compiutamente affrontato dal sistema vigente; sistema che, per tale aspetto, si presenta come la evidente e seconda riprova dell'assenza di una precisa volontà di regolare la materia. La disciplina, più avanti sintetizzata, invero lascia aperto l'interrogativo sul come sia stato possibile che la realizzazione dei principi espressi dalla Costituzione sia stata rimessa, finora, a sporadiche e generiche norme di legge o, addirittura, a mere circolari o codici deontologici.

Eppure, non può ignorarsi che la stessa Costituzione, proprio per garantire che determinati dipendenti pubblici, incaricati di funzioni basilari per l'ordinamento democratico, svolgano i loro compiti in modo imparziale e con il fine di perseguire l'interesse generale, consente che, con legge, possano essere stabilite «per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i rappresentanti consolari all'estero» limitazioni al diritto d'isciversi perfino ai partiti politici, il cui ruolo costituzionale è peraltro indiscusso¹³⁰.

Dal combinato disposto tra l'articolo 98 e l'articolo 18 della Costituzione, può certamente desumersi, in primo luogo, che se non si rinviene una espressa limitazione costituzionale, per alcune categorie di persone, alla partecipazione a una associazione segreta, ciò è accaduto per l'ovvia

¹²⁷ Cfr. il caso, prima trattato, del magistrato onorario della loggia “Rocco Verduci”, parte II, paragrafo 6.1.

¹²⁸ Cfr. il caso, prima trattato, sulla loggia “Araba fenice”, parte II, paragrafo 6.1. e parte III, paragrafo 5.

¹²⁹ Cfr. il caso, prima trattato, di Amerigo Minnicelli, parte III, paragrafo 6.

¹³⁰ Tale limite è riportato anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo: all'articolo 11, comma 2, si prevede che l'esercizio del diritto di riunione e di associazione può essere sottoposto a legittime restrizioni in relazione ai membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

ragione che questa è stata *ex se* vietata direttamente dall'articolo 18 e, dunque, sarebbe stato ridondante vietare l'appartenenza al vietato; in secondo luogo può affermarsi che, se è possibile limitare, secondo il citato articolo 98, a talune categorie di cittadini perfino il diritto all'iscrizione ai partiti politici, *a fortiori* è possibile prevedere per legge limitazioni di appartenenza, per talune categorie di soggetti, ad associazioni che, al di là della loro segretezza, presentino specifiche caratteristiche incompatibili con lo svolgimento di pubbliche funzioni o che, comunque, necessitino di essere armonizzate con lo svolgimento di pubbliche funzioni.

È sufficiente, in proposito, ripercorrere sinteticamente la normativa, primaria o secondaria, qualora esistente, in base alla quale si è cercato di risolvere il predetto cruciale conflitto sia per comprendere che trattasi di una materia finora non sufficientemente approfondita sia, di converso, per cogliere le possibili linee guida ispiratrici di una eventuale riforma.

5.1. La magistratura

È pacifico, in dottrina e in giurisprudenza, che il vincolo associativo massonico, per la sua stessa portata, si ponga in evidente contrasto con i principi costituzionali di indipendenza del potere giudiziario e dei singoli magistrati, di soggezione dei giudici soltanto alla legge, di terzietà del giudice nell'esercizio della funzione giudiziaria (articoli 101, 104, 107, 108 della Costituzione). Del resto, come sottolineato dalla stessa Corte costituzionale «i magistrati, per dettato costituzionale [...], debbono essere imparziali e indipendenti e tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza e imparzialità nell'adempimento del loro compito»¹³¹.

Nessuna norma, però, per oltre sessanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione, aveva mai previsto, per i magistrati ordinari, il divieto di iscriversi ad associazioni segrete o, comunque, particolarmente vincolanti. L'articolo 18 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946 «Guarentigie della magistratura», invero, si era limitato a sancire la responsabilità disciplinare del magistrato che «manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori, una condotta tale che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario» utilizzando, dunque, una formula abbastanza generica.

Solo nel 1990, il Consiglio superiore della magistratura, con la risoluzione del 22 marzo, provò a esprimersi sull'iscrizione e/o appartenenza dei magistrati alla massoneria e/o ad associazioni «vincolanti», evidenziando l'incompatibilità della doppia appartenenza¹³². Così, a partire dal 1993 (cfr. delibera del 14 luglio 1993) il CSM, alla luce di quella risoluzione, iniziò ad applicare sanzioni disciplinari ai magistrati iscritti a logge massoniche mentre, a sua volta, la Suprema Corte confermò la rilevanza disciplinare sottolineando che l'iscrizione di un magistrato alla massoneria, anche non segreta, si traduce nella menomazione dell'immagine di organo

¹³¹ Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 100 del 7 maggio 1981 (GU n. 165 del 17 giugno 1981).

¹³² Si sostenne infatti che «la partecipazione di magistrati ad associazioni che comportino un vincolo gerarchico e solidaristico particolarmente forte attraverso l'assunzione in forme solenni di vincoli come quelli richiesti dalle logge massoniche, pone delicati problemi di rispetto dei valori riconosciuti dalla Carta costituzionale [...]. Va pertanto doverosamente sottolineato come tra i comportamenti del magistrato valutabili [...] (disciplinarmente, n.d.a.) ci sia anche [...] l'assunzione dei vincoli richiamati in premessa i quali nella concretezza delle specifiche esplicazioni accertate: A) si sovrappongono al dovere di fedeltà alla Costituzione, di imparzialità e indipendente esercizio della giurisdizione; B) compromettano la fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria facendone venir meno la credibilità».

assolutamente indipendente e imparziale e nella conseguente perdita di prestigio del magistrato e dell'ordine giudiziario: non può, infatti, il magistrato condividere il suo impegno civile con l'adesione a un sodalizio che indebolisca il giuramento di fedeltà allo Stato e che, essendo articolato in gradi, è indicativo di una dipendenza degli affiliati verso coloro ai quali l'associazione riconosce un livello di autorità e prestigio superiore¹³³.

Tuttavia, proprio per l'assenza di un percorso normativo chiaro, la Corte europea dei diritti dell'uomo, sia con la sentenza "NF c. Italia" del 2 agosto 2001 che con quella successiva "Maestri c. Italia" del 17 febbraio 2004, aventi a oggetto l'applicazione di sanzione disciplinare a magistrati iscritti alla massoneria, affermò che l'Italia aveva agito in violazione della convenzione EDU. Infatti, l'ingerenza dello Stato nella vita privata altrui, e dunque nel libero diritto di associarsi, è ammissibile ma solo: a) se essa sia prevista per legge e sia, comunque, prevedibile; b) se persegua finalità legittime; c) se è contenuta nei limiti delle misure strettamente necessarie ad assicurare la realizzazione delle predette superiori finalità. Nel caso di specie, invece, mancava il primo requisito della prevedibilità: l'articolo 18 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946 da un lato, e la direttiva del CSM del 1990, dall'altro, non contenevano termini sufficientemente chiari in ordine alla possibile rilevanza disciplinare dell'adesione a una loggia massonica diversa dalla P2. Si tratta di decisioni che, evidentemente, affermano tutt'altro rispetto a quanto sostenuto dalle "obbedienze".

Solo più tardi, con la riforma dell'ordinamento giudiziario, il decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, all'articolo 3 ha espressamente qualificato come illecito disciplinare la partecipazione del magistrato «ad associazioni segrete o i cui vincoli sono oggettivamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie».

La questione, però, è lungi dall'essere stata risolta. Infatti, la locuzione "associazioni segrete" rimane ancorata alla definizione di cui all'articolo 1 della legge n. 17 del 1982 con la conseguente inutilità della previsione disciplinare per il caso del magistrato che faccia parte di associazioni segrete in senso sostanziale, e dunque vietate dalla Costituzione. A sua volta, la locuzione «vincoli oggettivamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie» appare non di facile interpretazione non essendo esplicitato in base a quali criteri oggettivi essi si individuino. E ancora, non sono previsti strumenti di natura generale che, da un lato, obblighino alla verifica e, dall'altro, consentano la effettiva verificabilità dell'appartenenza di un magistrato a una loggia massonica specie se, questa, si atteggi come segreta.

Nessuna disposizione di legge è stata invece introdotta per la magistratura onoraria (sebbene sempre più numerosa nell'ordinaria amministrazione della giustizia) alla quale, pertanto, il CSM ha cercato di estendere il principio di incompatibilità tra esercizio delle funzioni giudiziarie e affiliazione massonica¹³⁴.

¹³³ Cfr. Cass. Sez. Unite, sentenza n. 11259 del 14 novembre 1997 e sentenza n. 359 del 16 gennaio 1998.

¹³⁴ Ciò è accaduto sia con una serie di delibere sui giudici di pace in quanto la loro nomina «deve necessariamente cadere su persone capaci di assolvere degnamente, anche per indipendenza e prestigio, le funzioni di magistrato onorario (v. articolo 5, legge n. 374 del 1991)», sia con una risoluzione del 14 febbraio 1996 sui giudici popolari poiché il valore dell'indipendenza di tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario «non solo è comune, per analogia di ragioni ispiratrici, alle ipotesi di espletamento di funzioni giudiziarie non di carriera, onorarie e perfino contenute nel tempo (qual è appunto il caso dei giudici popolari delle corti d'assise), ma diviene anzi in questi ultimi casi ancor più pregnante, in relazione alla mancanza di quel livello di professionalità che rende i magistrati di carriera, grazie alla stratificata e maturata consapevolezza del ruolo e della soggezione soltanto alla legge, meno vulnerabili rispetto a ogni influenza esterna nell'esercizio delle funzioni».

Anche per i giudici amministrativi e contabili, ai quali non si applica il decreto legislativo del 2006 n. 109 previsto solo per la magistratura ordinaria, non esiste una previsione di legge che impedisca loro l'adesione ad associazioni segrete o "vincolanti".

Può solo segnalarsi che, per i magistrati amministrativi, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ha adottato la delibera del 13 gennaio 1994 che in termini di assoluta chiarezza ha vietato la doppia appartenenza¹³⁵ e che lo stesso è accaduto attraverso i codici di condotta dei magistrati amministrativi¹³⁶.

Per i magistrati della Corte dei conti, invece, non risultano nemmeno deliberazioni dell'organo di autogoverno, il Consiglio di presidenza, ma solo il codice deontologico adottato dai magistrati il 23 gennaio 2006 in cui si prevede, all'articolo 7, che «il magistrato non aderisce ad associazioni che richiedono la prestazione di promesse di fedeltà o che non assicurano la piena trasparenza sulla partecipazione degli associati».

5.2. Il pubblico impiego e gli incarichi pubblici

Anche con riguardo al settore del pubblico impiego e dei pubblici incarichi, si pone la questione della contrapposizione tra l'adesione alla massoneria e i principi costituzionali sanciti negli articoli 54 (in cui si prevede che il cittadino a cui siano affidate funzioni pubbliche deve adempierle con disciplina e onore), 97 (che enuncia i concorrenti principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione), 98 (che afferma che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione.

Per diversi anni nessuna legge statale ha regolato l'appartenenza del pubblico impiegato a società massoniche o comunque a carattere segreto, se non talune sporadiche leggi regionali emanate ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 17 del 1982.

Più tardi, l'articolo 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 (testo unico sul pubblico impiego), ha demandato al Governo la definizione di un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Codice che veniva approvato diversi anni dopo con decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62, e in cui si dispone che «il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio».

¹³⁵ È «vietato ai magistrati amministrativi far parte di associazioni, di qualsiasi natura, che [...] richiedano per l'adesione la prestazione di un giuramento o di una promessa di contenuto contrastante con i doveri di ufficio ovvero impongano vincoli di subordinazione gerarchica che possano, anche di fatto, contrastare con la soggezione del magistrato esclusivamente alla legge; si riuniscano o operino in modo occulto ovvero abbiano sedi non pubblicamente note o luoghi abituali di riunione non noti come sedi di esse; non rendano possibile per ciascun socio conoscere l'identità e l'attività lavorativa di ciascun altro socio, o consentano che alcuni soci siano abitualmente indicati con pseudonimi».

¹³⁶ Alla magistratura amministrativa e contabile si applica l'articolo 54 del Testo Unico sul pubblico impiego (decreto legislativo n. 165 del 2001) che stabilisce che «per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico [...]». In base a tale norma è stato adottato il codice etico dei magistrati del Consiglio di Stato (emanato il 28 aprile 1994 e modificato il 6 giugno 2007) che prevede, tra l'altro, che «il magistrato non partecipa ad associazioni, circoli o altri organismi di qualsiasi natura, se, ai fini della adesione, sia richiesta la prestazione di giuramento o di promessa di osservanza di principi, ideologie, doveri o obblighi in contrasto con quelli oggetto del giuramento prestato al momento dell'assunzione delle proprie funzioni istituzionali [...]». Una previsione simile è contenuta sia nel codice etico dei magistrati dei tribunali amministrativi regionali (adottato il 13 maggio 1994) sia nel codice etico dei componenti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (adottato il 16 aprile 2010).

È però evidente che la formulazione della norma («i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio») appare infelice: infatti, da un lato, si rivela generica (sicché non potrebbe superare la questione della “prevedibilità” più volte sottolineata dalla Corte EDU) e, dall'altro, rimette all'interpretazione dell'impiegato l'arduo compito di definire quali siano gli ambiti di interesse “interferenti”. Del resto, pure stavolta, emerge il problema dell'effettività del controllo da parte della pubblica amministrazione sulla veridicità di una dichiarazione negativa dell'impiegato. Pertanto, come per la legge n. 17 del 1982, si ravvisano tutte le premesse per la disapplicazione del citato decreto del Presidente della Repubblica già, come visto, disapplicato dalle “obbedienze”.

Con riguardo agli incarichi pubblici, la dottrina era molto rigida nell'affermarne l'incompatibilità con l'appartenenza massonica, specie per il politico, poiché il rapporto di rappresentanza verrebbe alterato dal vincolo associativo massonico e, pertanto, lo stesso principio di democraticità alla base dell'ordinamento sarebbe alterato profondamente¹³⁷.

Nessuna legge dello Stato, però, è ancora intervenuta in un così delicato argomento che, finora, è stata rimessa a qualche sparuta legge regionale peraltro non sempre ritenuta congrua con la Convenzione EDU.

La Corte di Strasburgo, investita più volte della problematica, ha però fissato taluni principi generali ai quali qualunque divieto o onere introdotto dalle legislazioni statali dovrebbe attenersi. In primo luogo, nel 2001, nella causa (n. 1) “Grande oriente di Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia”, occupandosi di una legge della regione Marche che vietava ai soggetti appartenenti alla massoneria la possibilità di rivestire taluni incarichi nell'ambito dell'amministrazione regionale, ebbe ad affermare che, nonostante la misura perseguisse uno scopo legittimo, il legislatore non poteva spingersi sino, addirittura, a stabilire un divieto in tal senso: per la Corte, infatti, la norma censurata non era proporzionata rispetto alle finalità perseguite (ricondotte dallo Stato all'esigenza di assicurare i cittadini circa il processo trasparente e non influenzabile di attribuzione degli incarichi) e, del resto, appariva ingiustificato penalizzare una persona per la sua appartenenza a un'associazione, visto che tale fatto non era, in se stesso, legalmente repressibile¹³⁸.

Nella successiva sentenza “Grande oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia (n. 2)” del 31 maggio 2007, la Corte ritornava sull'argomento ma da una prospettiva diversa. Stavolta si trattava di una norma della legge regionale n. 1 del 15 febbraio 2000 della regione autonoma Friuli Venezia Giulia che, all'articolo 55, prevedeva che i candidati a determinati incarichi regionali dichiarassero la loro eventuale appartenenza a società massoniche, o comunque a carattere segreto, mentre la mancata o falsa dichiarazione costituisse condizione ostativa alla nomina.

In tal caso si rilevava che, in effetti, il caso di specie si differenziava dalla prima causa promossa dal Grande oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani «in quanto, secondo la legislazione del Friuli Venezia Giulia, l'appartenenza alla massoneria non comporta l'esclusione automatica alla nomina a uno degli impieghi in questione. Ai sensi della legge regionale n. 1 del 2000, il candidato a uno di quei posti ha il semplice obbligo di dichiarare la sua eventuale appartenenza ad associazioni massoniche [...]. Che il rifiuto della candidatura del massone non sia automatico è

¹³⁷ Enrico Spagna Musso, “Il problema costituzionale della massoneria”, 1992 in “*Scritti di diritto costituzionale*”, Giuffrè Editore, 2008.

¹³⁸ Cfr. sentenza della CEDU n. 35972 del 2 agosto 2001 (Grande oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia), con la quale l'Italia è stata condannata per violazione dell'articolo 11 della Convenzione da parte della legge regionale delle Marche (legge n. 34 del 1996, articolo 5) che, disciplinando le nomine e le designazioni di spettanza del Consiglio regionale, escludeva che potessero aspirare a tali incarichi appartenenti alla massoneria.

dimostrato dalla circostanza, espressa dalla regione Friuli Venezia Giulia e non contestata dalla ricorrente, che l'unico candidato ad aver dichiarato di appartenere a una loggia è stato scelto dal consiglio regionale per svolgere le funzioni di consigliere di amministrazione in una società a partecipazione regionale».

Tuttavia, secondo la Corte, era possibile constatare la violazione del combinato disposto degli articoli 14 e 11 della Convenzione essendo stata lesa la clausola di non-discriminazione: «La disposizione in causa distingue dunque tra le associazioni segrete e massoniche, in cui l'appartenenza deve essere dichiarata, e tutte le altre associazioni. [...] esentati da qualunque obbligo [...]. Per cui, esiste una differenza di trattamento tra i membri della ricorrente e i membri di ogni altra associazione non segreta [...]. In effetti, la Corte considera che l'appartenenza a numerose altre associazioni non segrete potrebbe causare un problema per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico quando i membri delle suddette associazioni siano chiamati a svolgere funzioni pubbliche. Potrebbe senz'altro essere il caso, per esempio, di partiti politici o di gruppi che affermano idee razziste o xenofobe [...], oppure di sette o associazioni aventi un'organizzazione interna di tipo militare o capaci di stabilire un legame di solidarietà rigido e incompressibile tra i loro membri o, ancora, dedite a una ideologia contraria alle regole della democrazia».

La posizione della Corte veniva ulteriormente esplicitata nella decisione “Siveri e Chiellini c. Italia”, del 3 giugno 2008 avente a oggetto una legge della regione Toscana, simile a quella citata del Friuli Venezia Giulia, che imponeva, a pena di decadenza, alle persone nominate a determinate cariche pubbliche, di dichiarare la propria affiliazione ad associazioni di carattere culturale, politico, sociale ed economico¹³⁹. In questa pronuncia, invece, la Corte riteneva manifestamente infondata la pretesa violazione degli articoli 8, 9, 10, 11 e 14 CEDU. Infatti, escludeva, in primo luogo, che potesse ravvisarsi una ingerenza illegittima. Premettendo che il diritto di mantenere il segreto relativamente all'appartenenza a un'associazione non è in quanto tale garantito dall'articolo 11 CEDU. Nella fattispecie ravvisava: la sufficiente accessibilità e chiarezza della normativa regionale; la legittimità dello scopo perseguito (la misura tendeva a informare i cittadini circa eventuali conflitti di interesse degli amministratori pubblici); la proporzionalità dell'ingerenza (il motivo di revoca non era, come nel caso affrontato nella sentenza n. 35972 del 2 agosto 2001 “GOI c. Italia”, l'affiliazione alla franco-massoneria ma l'assenza o la non veridicità della dichiarazione richiesta; l'automaticità della sanzione della revoca dall'incarico in caso di omessa dichiarazione si giustificava in ragione del rapporto di fiducia particolarmente stretto intercorrente tra la regione e le persone incaricate di gestire organismi da essa finanziati, nonché in ragione dell'ampio margine di apprezzamento di cui godono in questo campo gli Stati contraenti; mentre, d'altro canto, nulla provava che la dichiarazione di appartenenza avrebbe potuto conseguire, come sostenuto dai ricorrenti, un giudizio sociale di riprovazione, suscettibile di comportare effetti nefasti sul piano professionale e privato).

¹³⁹ Tale stessa questione era già stata affrontata, in sede nazionale, dal Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sez. IV, 6 ottobre 2003 n. 5881) che aveva affermato che, colui che aspira al conferimento di un incarico pubblico, è portatore di un obbligo di trasparenza nei confronti della collettività, che implica la possibilità di conoscenza, da parte dei cittadini, di profili della propria personalità: ciò è tanto più vero in relazione all'espletamento del mandato politico, ma è comunque di assoluta rilevanza anche nel quadro del conferimento di incarichi pubblici a estranei all'amministrazione, in funzione dell'attribuzione di poteri pubblicistici e, anche, della correlata gestione di risorse finanziarie collettive. Del resto, secondo il Consiglio di Stato, la legge regionale toscana non pone alcun limite alla libertà di associazione riconosciuta dall'articolo 18 della Costituzione, in quanto la decadenza è prevista per la mancata o infedele dichiarazione e non per l'appartenenza a una data associazione.

Per la Corte non sussisteva nemmeno, per effetto dell'obbligo di comunicare l'affiliazione ad associazioni legittime che farebbe rivelare i propri orientamenti di pensiero, la violazione del diritto alla *privacy*. Ciò sia perché esisteva uno scopo legittimo alla rivelazione, sia perché, comunque, la divulgazione dell'appartenenza di un individuo alla massoneria non costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata¹⁴⁰.

Non si era, infine, in presenza di una discriminazione dato che la norma non era rivolta alla sola massoneria ma ad una serie di associazioni aventi determinate caratteristiche. Spiegava, quindi, quale fosse il concetto di norma discriminatoria: «Nella propria giurisprudenza, la Corte ha stabilito che la discriminazione deriva dal fatto di trattare in modo diverso, salvo giustificazione obiettiva ragionevole, persone che si trovino in situazioni materialmente paragonabili. Tuttavia la differenza di trattamento non comporta automaticamente una violazione dell'articolo 14 [...]. Una distinzione è discriminatoria secondo l'articolo 14 se manca di giustificazione obiettiva ragionevole. L'esistenza di una tale giustificazione si valuta alla luce dei principi che prevalgono normalmente nelle società democratiche [...]. In effetti, l'articolo 14 non impedisce una distinzione di trattamento se questa si basa su una valutazione obiettiva di circostanze di fatto essenzialmente diverse e se, ispirandosi all'interesse pubblico, tenga conto del giusto equilibrio tra la salvaguardia degli interessi della comunità e il rispetto dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione. Gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento per determinare se e in che misura, delle differenze tra situazioni per altri aspetti analoghe, giustificano distinzione di trattamento giuridico [...]. La Corte, ricorda anche che, nella sentenza “GOI c. Italia (n. 2)”, ha concluso per la violazione dell'articolo 14 combinato con l'articolo 11 della Convenzione per una legge regionale del Friuli Venezia Giulia, che imponeva ai soli membri di un'associazione massonica di dichiarare la loro affiliazione [...] mentre il governo non aveva presentato alcuna obiettiva e ragionevole giustificazione per questa differenza di trattamento tra associazioni non segrete».

5.3. I militari e le forze dell'ordine

Sebbene le norme vigenti impongano, anche in questo caso, il divieto per tali categorie di aderire ad associazioni «considerate segrete a norma di legge e a quelle incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato»¹⁴¹, risulta ormai evidente che rimangono ancora irrisolte alcune questioni fondamentali, e cioè, da un lato, si resta ancorati alla nozione di associazione segreta della legge n. 17 del 1982 e non anche a quella più ampia di cui all'articolo 18, comma 2, della Costituzione; dall'altro, la nozione di “incompatibilità” è generica sicché colui che si iscrive a una associazione non sempre è in grado, al momento dell'adesione, di valutare quali siano i profili di contrasto con i propri doveri di ufficio; e dall'altro lato ancora, residua pur sempre il problema dell'effettività delle verifiche.

¹⁴⁰ Come peraltro affermato nella sentenza “NF contro Italia”, dove lo stesso ricorrente sosteneva che i relativi elenchi degli iscritti non erano segreti.

¹⁴¹ Cfr. l'articolo 1475 del decreto legislativo n. 66 del 2010 (Codice dell'Ordinamento Militare) avente a oggetto le “Limitazioni all'esercizio del diritto di associazione e divieto di sciopero”.

5.4. La Chiesa Cattolica

Infine, può essere opportuno segnalare che negli elenchi sequestrati risulta annotata anche la presenza di alcuni sacerdoti. Non è questa la sede per affrontare la questione plurisecolare del rapporto tra Chiesa Cattolica e massoneria, tuttavia appare utile ricordare che, in base alla *Declaratio de associationibus massonicis* emanata dalla Congregazione vaticana per la Dottrina della Fede il 26 novembre 1983 - presieduta dal prefetto cardinale Joseph Ratzinger, poi papa Benedetto XVI - vi è inconciliabilità tra l'adesione alla Chiesa Cattolica e alla massoneria.

In essa si ribadiva che rimane «immutato il giudizio della Chiesa nei riguardi delle associazioni massoniche, perché i loro principi sono stati sempre considerati inconciliabili con la dottrina della Chiesa e perciò l'iscrizione a esse rimane proibita».

Di recente, si ricorda che papa Francesco ha respinto le credenziali di un ambasciatore straniero presso la Santa Sede perché iscritto alla massoneria.

CONCLUSIONI

Il tema delle infiltrazioni mafiose nella massoneria si rinviene da tempo in una pluralità di fonti, provenienti da inchieste parlamentari (P2, IX legislatura; Antimafia, XI legislatura), atti processuali, indagini giudiziarie, attività delle prefetture e delle forze di polizia.

Nel corso della propria attività durante la XVII legislatura, la Commissione parlamentare antimafia ha rilevato, in alcuni contesti siciliani e calabresi, ulteriori situazioni indicative di forme di infiltrazione e condizionamento dell'attività di logge massoniche da parte delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, e più in generale, un profilo di particolare rischio connesso ai nuovi modi di agire delle mafie, che si muovono oggi soprattutto attraverso reti di relazioni sociali, non in forme violente, ma strumentali al perseguimento dei propri fini illeciti.

La Commissione ha pertanto convenuto di avviare un approfondimento specifico, dedicato non alla massoneria in generale, ma alla presenza di esponenti di organizzazioni criminali di tipo mafioso all'interno delle logge massoniche siciliane e calabresi, allo scopo di verificarne la natura, accertare la congruità delle misure adottate in base alla disciplina vigente e formulare le opportune proposte normative per contrastare il fenomeno.

La Commissione ha individuato in piena autonomia obiettivi e strumenti del lavoro di inchiesta. In primo luogo, vi è una finalità generale di conoscenza del fenomeno, coerente con la funzione politico-legislativa dell'inchiesta parlamentare, non concentrata dunque su singole situazioni o condotte personali; in secondo luogo, un metodo fondato sulla collaborazione istituzionale e sulla cooperazione da parte di tutti i soggetti chiamati a dare il proprio contributo e, in mancanza, sull'impiego dei poteri attribuiti alla Commissione dalla Costituzione e dalla legge istitutiva.

Tale impiego ha riguardato in particolare l'esigenza, propedeutica a ogni possibile approfondimento, di acquisire gli elenchi degli iscritti ad alcune associazioni massoniche - individuate sotto diversi profili tra quelle maggiormente rappresentative, sebbene non esaustive, all'interno di una galassia di ben oltre un centinaio di associazioni che si dichiarano dotate di tale carattere - a fronte del reiterato rifiuto di collaborare, motivato da parte delle "obbedienze" con ragioni di *privacy* dei singoli, per legge evidentemente non opponibile alle Commissioni di inchiesta e più in generale nei confronti dell'autorità. È stato pertanto necessario acquisire gli elenchi con forme non collaborative, mediante un sequestro, utilizzando i poteri dell'autorità giudiziaria attribuiti alla Commissione.

Una volta estrapolati dal materiale sequestrato, tuttavia, gli elenchi dei nominativi registrati si sono rivelati verosimilmente incompleti, o quanto meno sprovvisti, in molti casi (pari a circa il 15,4% del totale), di tutti i dati identificativi, propri di un'anagrafe degli appartenenti all'organizzazione.

La disamina degli iscritti - o meglio della parte di essi identificata univocamente - è stata effettuata in collaborazione con la DNA in base a evidenze giudiziarie solo per fatti di mafia.

La disamina ha rivelato la presenza di un non trascurabile numero di iscritti alle logge (circa 190), coinvolti in vicende processuali o interessati da procedimenti di prevenzione, giudiziari o amministrativi.

Le risultanze illustrate nella relazione hanno fornito conferme in ordine alla rilevanza del fenomeno, a fronte di una sua negazione da parte dei gran maestri, indice o di un'inconsapevolezza

o di una sua sottovalutazione, se non di un rifiuto ad ammettere la possibile permeabilità rispetto a infiltrazioni criminali.

È infatti emerso come tali “obbedienze” massoniche, il cui *status* giuridico è quello delle associazioni non riconosciute, siano strutturate al loro interno secondo un principio di riservatezza estrema, caratteristica di un ordinamento che si fonda in modo ontologico su tale presupposto (adottando rituali allegorici anche molto espliciti sulle punizioni per chi trasgredisca il segreto interno) e inoltre si propone ai propri adepti e ai “profani” con caratteri di specialità, quasi di alternatività, rispetto a quello giuridico generale, comprese forme di giustizia interna che escludono il ricorso a quella esterna.

Viene rivendicata l'osservanza «della Costituzione e delle leggi che a essa si ispirino», come se fosse possibile un sindacato discrezionale, del tutto individuale e diverso da quello previsto dalla Costituzione stessa, sulla legittimità delle norme di legge, tale da giustificarne l'inottemperanza, all'occorrenza, e la disapplicazione, nei casi concreti, così come del resto è avvenuto rispetto alle richieste formulate dalla Commissione.

In altri termini, l'organizzazione delle “obbedienze” massoniche si presenta al proprio interno sostanzialmente segreta, senza che tale caratteristica possa essere attribuita esclusivamente a “logge deviate”; per converso, all'esterno esse si appalesano in modo “ufficiale” o “regolare” (pur non esistendo alcun parametro legale per definirsi tali), promuovendo, anche attraverso forme associative collaterali, l'instaurarsi di reti di relazioni ad alti livelli sociali.

Tali relazioni sociali sono frutto della presenza prevalente nelle logge di soggetti dotati di profili professionali elevati (anche solo in relazione al contesto in cui operano), derivanti dalle funzioni esercitate (dipendenti pubblici) e dalle professioni svolte (medici, avvocati, ingegneri, eccetera). Esse rappresentano un fattore di attrattività per le organizzazioni criminali che vogliono avervi ingresso per stabilire proficui rapporti, che sono agevolati dalla loro segretezza, dalla gerarchia interna e dal rifiuto di ogni ingerenza dell'autorità pubblica negli affari domestici. Questi caratteri, complessivamente considerati, richiamano peraltro quelli propri delle organizzazioni criminali mafiose, fermo restando la diversità dei fini, leciti e nobili in un caso, illeciti e ignobili nell'altro.

Questa permeabilità e la conseguente esposizione al rischio di infiltrazione è un fattore di debolezza avvertito dagli stessi massoni più avveduti. Del resto, il problema del consenso, che è il vero cuore della lotta alle mafie, esiste in tutte le organizzazioni sociali, e la “politicalità” delle organizzazioni criminali, attraverso le relazioni e il consenso che esse sono in grado di generare, si manifesta, inevitabilmente, anche, all'interno delle associazioni a carattere massonico. Il segreto dell'organizzazione lo rende quasi invisibile all'esterno, ma è sembrato che la percezione all'interno del problema sia ben esistente, sebbene sia preferibile non farla trapelare.

Ma ciò che rileva per la Commissione non è tanto la prospettiva interna dell'associazione, che si assume lecita fino a prova contraria, quanto i fattori di rischio per la collettività derivanti dall'accertata presenza di soggetti massoni che esercitano funzioni pubbliche, perché ricoprono cariche pubbliche, incarichi pubblici o perché concorrono alla gestione di risorse pubbliche. Anche inconsapevolmente, essi rischiano di essere veicolo di tentativi di infiltrazione criminale, agevolati dalle ricordate caratteristiche di segretezza, gerarchia, esclusività e perpetuità del vincolo massonico.

La Commissione ha dunque svolto i propri compiti istituzionali mediante un'analisi degli indicatori del fenomeno nel suo complesso, e non ha inteso concentrare l'attenzione sulle posizioni