



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

## PRIMA SEZIONE

CASO DEL GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIA  
(Domanda n. 29550/17)

## SENTENZA

Art. 8 • Domicilio • Corrispondenza • Perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente (loggia massonica) ordinata da una commissione parlamentare d'inchiesta e sequestro di un gran numero di documenti cartacei e digitali, tra cui l'elenco dei membri dell'associazione, i loro nomi e i loro dati personali • Perquisizione effettuata nell'ambito di un'indagine sulla grave vicenda dell'infiltrazione mafiosa nelle logge massoniche • Ordine di perquisizione non soggetto a previo controllo giurisdizionale in grado di circoscriverne l'ampia e indeterminata portata • Mancanza di prove o ragionevole sospetto del coinvolgimento del ricorrente nella vicenda oggetto di indagine • Assenza di sufficienti garanzie di controbilanciamento, in particolare di un controllo indipendente e imparziale dell'ordine di perquisizione • Necessità di una qualche forma di controllo ex ante o ex post richiesta da un'autorità indipendente e imparziale come salvaguardia contro l'arbitrarietà • Nelle circostanze specifiche del caso e in considerazione del principio di sussidiarietà e del margine di apprezzamento dello Stato in questioni strettamente connesse alla separazione dei poteri, non spetta alla Corte indicare il tipo di rimedio da fornire • Provvedimento impugnato non "in conformità alla legge" né "necessario in una società democratica"

Preparato dalla Cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

19 dicembre 2024

*La presente sentenza diventerà definitiva nelle circostanze stabilite dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può essere soggetta a revisione editoriale.*



**Nel caso Grande Oriente d'Italia contro Italia,**

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

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

e Liv Tigerstedt, *Vice Cancelliere di Sezione*,

Considerato: il ricorso (n. 29550/17) proposto contro la Repubblica italiana e depositato presso la Corte, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione"), da un'associazione registrata secondo il diritto italiano, Grande Oriente d'Italia ("l'associazione ricorrente"), il 13 aprile 2017;

la decisione di dare comunicazione della domanda al Governo italiano ("il Governo");

le osservazioni delle parti;

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

## INTRODUZIONE

1. Il caso riguarda una perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente ordinata da una commissione parlamentare d'inchiesta e il successivo sequestro di una serie di documenti cartacei e digitali, in particolare un elenco, comprendente nomi e dati personali, di oltre 6.000 membri dell'associazione ricorrente. L'associazione ricorrente solleva reclami ai sensi degli articoli 8, 11 e 13 della Convenzione.

## I FATTI

2. L'associazione ricorrente è un'associazione massonica italiana che raggruppa diverse logge. Esiste dal 1805 ed è affiliata alla Massoneria Universale. Nel diritto italiano l'associazione ricorrente ha lo status di associazione di diritto privato non riconosciuta ai sensi dell'articolo 36 del Codice civile. Pertanto non ha personalità giuridica. Ha depositato il suo Statuto presso un notaio e chiunque può avervi accesso. L'associazione ricorrente era rappresentata dal Sig. V. Zeno Zencovich, avvocato esercente a Roma.

3. Il Governo era rappresentato dal suo agente, il signor L. D'Ascia, *Avvocato dello Stato (legale rappresentante dello Stato)*.

4. I fatti del caso possono essere così riassunti.

5. La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere (di seguito "Commissione parlamentare d'inchiesta") è stata istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87 ("legge n. 87/2013"; vedi infra, paragrafo 25). Ad essa è stato conferito, tra l'altro, il compito di svolgere un'indagine sui rapporti tra mafia e massoneria in ragione di informazioni emerse da procedimenti penali allora in corso presso vari tribunali.

6. Il 3 agosto 2016 la Commissione parlamentare d'inchiesta ha ascoltato il dott. Bisi, Gran Maestro dell'associazione ricorrente, in una "audizione informale" (libera audizione), il che significa che non era gravato da alcun obbligo giuridico particolare. L'audizione riguardava i rapporti tra mafia e massoneria. Al dott. Bisi è stato chiesto se fosse disposto a consegnare alla Commissione parlamentare d'inchiesta un elenco dei membri delle logge aderenti all'associazione ricorrente, e ha risposto che ciò non era possibile per motivi di riservatezza.

7. Il 4 agosto 2016 il Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta scrisse al dott. Bisi chiedendogli di fornire l'elenco sopra menzionato. Con lettera dell'11 agosto 2016, il dott. Bisi rispose di non poter ottemperare alla richiesta. Si basò sulla legge italiana sulla protezione dei dati personali, ma anche sul fatto che la richiesta della Commissione parlamentare d'inchiesta sembrava mirare a una spedizione di pesca, in quanto non menzionava alcuna indagine in corso nei confronti di membri identificati dell'associazione ricorrente né specificava alcun particolare reato sospettato.

8. Il 19 settembre 2016 l'associazione ricorrente ha chiesto un parere al Garante per la protezione dei dati personali per stabilire se l'associazione ricorrente avrebbe violato le norme nazionali sulla protezione dei dati se avesse consegnato un elenco dei suoi membri, comprensivo dei loro nomi e dati personali, come richiesto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta.

9. Il 4 ottobre 2016 il Garante nazionale per la protezione dei dati personali, richiamandosi alla sentenza n. 4 del 12 marzo 1983 della Corte di cassazione (cfr. infra, paragrafo 29), ha affermato di non avere competenza sui poteri del Parlamento, incluso il suo potere di istituire o regolamentare commissioni parlamentari d'inchiesta.

10. Il 21 dicembre 2016 il Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta ha reiterato la richiesta di un elenco dei membri delle logge costituenti l'associazione ricorrente (cfr. paragrafi 6-7 sopra). Tale richiesta era tuttavia limitata agli elenchi dei membri delle logge delle regioni Calabria e Sicilia, a partire dal 1990, e agli elenchi delle logge delle altre regioni del Paese, con indicazione del numero di singoli membri in ciascuna loggia.

11. Con lettera del 9 gennaio 2017, il dott. Bisi ha nuovamente rifiutato di fornire alla Commissione parlamentare d'inchiesta qualsiasi elenco. Ha osservato che la sua richiesta

non aveva fatto alcun riferimento ad alcuna indagine in corso e che la richiesta non era limitata a informazioni su specifici crimini presumibilmente commessi da singoli membri dell'associazione ricorrente. Il Gran Maestro ha ritenuto che la richiesta fosse generica e irragionevole e pertanto non potesse essere accolta. Ha sostenuto, in particolare, che ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione italiana una commissione parlamentare d'inchiesta aveva gli "stessi poteri e limiti" delle autorità giudiziarie e che, a suo avviso, la Commissione parlamentare d'inchiesta stava, nel caso di specie, eccedendo tali limiti.

12. La Commissione parlamentare d'inchiesta ha pertanto convocato il dott. Bisi come testimone, in modo che fosse tenuto per legge a dire la verità e sarebbe altrimenti stato ritenuto colpevole del reato di falsa testimonianza. Nella seduta del 18 gennaio 2017, il dott. Bisi ha nuovamente affermato di non essere in grado di rivelare i nomi dei membri dell'associazione ricorrente, come richiesto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta.

13. Il 1° marzo 2017 la Commissione parlamentare d'inchiesta, riunita in seduta riservata, ha ordinato la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente e il sequestro di vari documenti cartacei e digitali. La motivazione dell'ordinanza è la seguente:

“CONSIDERATO che ... - dalle audizioni sin qui svolte e dalla documentazione acquisita emerge il concreto pericolo che Cosa Nostra e la 'ndrangheta si siano infiltrate nella Massoneria, avvalendosi del principio di riservatezza e dei vincoli di obbedienza propri delle associazioni massoniche, e si evidenzia altresì che, parallelamente alle trasformazioni delle associazioni di tipo mafioso, possono realizzarsi intese illecite anche tramite logge massoniche, di cui possono far parte esponenti della classe dirigente e dell'imprenditoria del Paese;

- affinché l'inchiesta parlamentare possa essere condotta con successo, è indispensabile che venga reperito con urgenza un elenco nominativo degli iscritti alle logge massoniche, per verificare se tra questi vi siano soggetti legati, a vario titolo, ad associazioni di tipo mafioso e quanti siano;

- in particolare, è necessario acquisire, in via prioritaria, l'elenco delle logge della Sicilia e della Calabria (regioni in cui si sono concentrate le principali indagini penali passate e presenti e dove le logge massoniche contano un numero consistente e crescente di iscritti), nonché i nominativi dei loro membri a partire dal 1990 (periodo cui si riferiscono le più rilevanti notizie sulle infiltrazioni mafiose nella Massoneria).”

14. L'ordinanza di perquisizione faceva riferimento alle seguenti fonti di informazione: audizioni della Procura della Repubblica di Reggio Calabria, Palermo e Trapani; dichiarazioni testimoniali di Gran Maestri e di altri membri di logge massoniche italiane; e documenti acquisiti dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

15. La Commissione parlamentare d'inchiesta ha disposto la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente, compresi gli annessi e gli arredi,

computer e sistemi informatici, anche protetti da misure di sicurezza, al fine di reperire e sequestrare gli elenchi di tutte le categorie di iscritti alle logge della Calabria e della Sicilia, a partire dal 1990, compresi coloro la cui appartenenza alle associazioni o la cui partecipazione attiva alle stesse fosse cessata, con l'indicazione, caso per caso, del loro grado e ruolo, nonché tutta la documentazione relativa alle logge sospese o sciolte della Calabria e della Sicilia, sempre a partire dal 1990, con i nominativi di tutti gli iscritti e i loro fascicoli personali, nonché le informazioni sulle indagini svolte e sulle decisioni assunte.

La Commissione parlamentare d'inchiesta ha quindi ordinato il sequestro dei documenti sopra menzionati, se erano in copia cartacea, e il sequestro dei file informatici di qualsiasi natura che contenessero tali documenti. Questi dovevano essere copiati immediatamente, alla presenza degli interessati, in modo da garantire che fossero una copia conforme all'originale e per evitare alterazioni dei dati originali, e i computer e i file sequestrati dovevano essere restituiti ai legittimi proprietari una volta terminata l'operazione.

16. La perquisizione è stata condotta dal Servizio centrale per le indagini sulla criminalità organizzata della Guardia di Finanza. Gli ufficiali hanno identificato e sequestrato i documenti di identità del personale presente nei locali dell'associazione ricorrente. La perquisizione ha riguardato tutti i locali dell'associazione ricorrente, compresi gli archivi e la biblioteca, diversi computer e la residenza personale del Gran Maestro. La perquisizione ha portato al sequestro di numerosi documenti cartacei e digitali, tra cui elenchi dei nomi di circa 6.000 persone iscritte presso l'associazione ricorrente, nonché dischi rigidi, pen drive e computer.

17. Gli oggetti sequestrati sono stati conservati nel rispetto del regime di segretezza previsto dagli articoli 5 e 6 della legge n. 87/2013 (cfr. paragrafo 25 infra). La Commissione parlamentare d'inchiesta ha disposto che gli stessi siano conservati "in locali sotto il controllo della polizia giudiziaria incaricata della materia, in modo da impedire accessi informatici diversi da quelli autorizzati nel procedimento tra le parti", in una stanza dotata di porta blindata, videosorveglianza e allarme.

18. Il 1° marzo 2017 un'altra loggia massonica che era stata sottoposta a una perquisizione simile ha presentato domanda al Tribunale distrettuale di Roma per una revisione dell'ordine di perquisizione ai sensi dell'articolo 257 del Codice di procedura penale (CPP). Il tribunale ha respinto la domanda il 16 marzo 2017, osservando che un giudice ordinario non aveva giurisdizione per rivedere alcun atto di una commissione parlamentare d'inchiesta, incluso un ordine di perquisizione (vedere paragrafi 29-32 di seguito).

19. Il 16 marzo 2017 l'associazione ricorrente ha chiesto alla Commissione parlamentare d'inchiesta di riesaminare l'ordine di perquisizione secondo le proprie procedure (ricorso in autotutela; vedere paragrafo 26 di seguito), sostenendo che era illegittimo e illegittimo e che era generico e non conteneva alcuna accusa di reati specifici. La Commissione parlamentare d'inchiesta non ha emesso alcuna sentenza sulla richiesta.

20. In diverse date, elementi selezionati del vasto materiale sequestrato sono stati esaminati dalle autorità nazionali, alla presenza di un rappresentante dell'associazione ricorrente. È stato divulgato solo il materiale specificamente menzionato nell'ordine di perquisizione e sequestro e le parti avevano il diritto di essere presenti mentre il materiale veniva selezionato e sequestrato. Tutto ciò che è stato trovato e non era correlato all'oggetto dell'ordine di perquisizione e sequestro è stato distrutto. È stata fatta una copia di tutto il materiale informatico e gli originali sono stati restituiti il 28 marzo 2017.

21. Il 31 marzo 2017 il Gran Maestro dell'associazione ricorrente ha presentato una denuncia penale alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma. Ha sostenuto che sia l'ordine di perquisizione e sequestro in sé sia il modo in cui era stato eseguito costituivano reati penali. Sostenendo che vi fosse stato un abuso di poteri dello Stato, l'associazione ricorrente ha chiesto al pubblico ministero di presentare ricorso, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione italiana, per una revisione giudiziaria da parte della Corte costituzionale di un abuso di potere tra organi statali (conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; vedere paragrafi 23 e 35 di seguito).

22. Il 23 ottobre 2017 il Pubblico Ministero ha respinto tale ricorso, compresa la sua richiesta di ricorso per una revisione giurisdizionale di un conflitto di giurisdizione tra i poteri dello Stato, e ha interrotto l'istruzione della denuncia penale dell'associazione ricorrente.

Il pubblico ministero ha osservato, in particolare, che il giudice ordinario non aveva giurisdizione sugli atti di una commissione parlamentare d'inchiesta (vedere paragrafi 29-30 di seguito). Il pubblico ministero ha inoltre osservato che il conflitto di giurisdizione avrebbe potuto essere sollevato presso la Corte costituzionale, ma ha inoltre osservato che le condizioni per richiedere tale revisione non erano state soddisfatte nelle circostanze specifiche del caso, poiché non vi erano procedimenti penali sulle stesse questioni che erano oggetto di indagine da parte della Commissione parlamentare d'inchiesta e non vi erano pertanto funzioni giudiziarie in corso con cui essa potesse interferire. Inoltre, riferendosi alla diversa natura e finalità di una commissione parlamentare d'inchiesta, il pubblico ministero ha inoltre ritenuto che nel caso di specie non potesse essere individuato alcun conflitto di giurisdizione.

Per quanto riguarda il modo in cui è stato eseguito l'ordine di perquisizione e sequestro nel presente caso, il pubblico ministero ha negato che ciò fosse illegittimo.

## QUADRO GIURIDICO E PRASSI RILEVANTI

### I. DIRITTO INTERNO RILEVANTE

#### **A. Costituzione**

23. Gli articoli rilevanti della Costituzione recitano quanto segue:

**Articolo 18**

“I cittadini hanno il diritto di costituire associazioni liberamente e senza autorizzazione per scopi che non siano proibiti dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e le associazioni che perseguono anche indirettamente scopi politici tramite organizzazioni di carattere militare.”

**Articolo 82**

“Ciascuna Camera del Parlamento può ordinare inchieste su questioni di interesse pubblico. A tal fine, nomina una commissione tra i suoi membri che rifletta la proporzione dei vari gruppi all'interno della Camera. La commissione d'inchiesta conduce indagini ed esami con gli stessi poteri e limitazioni di un'autorità giudiziaria.”

**Articolo 134**

“La Corte costituzionale giudica ... sulle istanze di revisione giurisdizionale dell'abuso of powers as between State bodies [conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato] ...”

**B. Codice di procedura penale**

24. Le disposizioni rilevanti del CCP sono le seguenti:

**Articolo 247: Casi e forme di perquisizione**

“1. Quando vi è un fondato motivo di ritenere che qualcuno stia nascondendo sulla propria persona i proventi del reato o cose pertinenti al reato, deve essere disposta una perquisizione personale. Quando vi è un fondato motivo di ritenere che tali cose si trovino in un luogo specificato o che l'arresto di una persona accusata o di un fuggitivo possa essere eseguito in quel luogo, deve essere disposta una perquisizione di quel luogo.

1-bis. Quando vi è fondato motivo di ritenere che in un sistema informatico o telematico, anche se protetto da misure di sicurezza, siano presenti dati, informazioni, programmi informatici o prove comunque pertinenti al reato, si dispone la perquisizione, utilizzando mezzi tecnici idonei ad assicurare la conservazione dei dati originali e ad impedirne l'alterazione.

2. L'ordine di perquisizione deve essere motivato.

3. L'autorità giudiziaria può procedere tramite proprio personale o disporre che la perquisizione sia eseguita da ufficiali di polizia giudiziaria, ai quali il potere deve essere delegato con l'ordine stesso.”

**Articolo 248: Richiesta di consegna**

“1. Se deve essere eseguita una perquisizione per una cosa determinata, l'autorità giudiziaria può chiederne la consegna. Se la cosa è esibita, la perquisizione non deve essere eseguita se non è ritenuto utile per la completezza delle indagini.

2. Per rintracciare le cose da sequestrare o per accertare altre informazioni utili alle indagini, l'autorità giudiziaria o gli ufficiali di polizia giudiziaria da essa delegati possono esaminare conti bancari, documenti e corrispondenza nonché dati, informazioni e programmi informatici. In caso di rifiuto, l'autorità giudiziaria procede a perquisizione.”

**Articolo 252: Sequestro a seguito di perquisizione**

“1. Le cose rinvenute a seguito di perquisizione devono essere sequestrate secondo le modalità previste disposizioni degli articoli 259 e 260.”

**Articolo 257: Revisione del provvedimento di sequestro**

“1. L'imputato, la persona alla quale sono stati sequestrati gli oggetti e la persona che avrebbe diritto alla loro restituzione possono presentare domanda di riesame ai sensi dell'articolo 324.

2. La domanda di riesame non sospende l'efficacia esecutiva dell'ordine di sequestro.

**C. Legge 19 luglio 2013, n. 87 (Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni per delinquere, anche straniere)**

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

**Sezione 1: Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e altre associazioni criminali anche straniere**

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

...

e) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei cambiamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, anche istituzionali, con particolare riguardo alle organizzazioni stabilmente insediate in territori diversi da quelli di tradizionale penetrazione e a quelle in cui hanno sviluppato un forte coinvolgimento nell'economia locale o collegamenti internazionali, anche tramite la cooperazione con altre organizzazioni criminali, al fine di porre in essere nuove forme di attività illecite idonee a arrecare danno alle persone, all'ambiente, al patrimonio, ai diritti di proprietà intellettuale o alla sicurezza nazionale, con particolare riguardo alla promozione e allo sfruttamento dei migranti irregolari; nonché, ai medesimi fini, acquisire una più approfondita conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali dei territori in cui tali organizzazioni criminali hanno origine e si espandono;

...

2. La Commissione svolge indagini ed esami con gli stessi poteri e limitazioni di un'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare misure relative alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di qualsiasi altra forma di comunicazione o a qualsiasi libertà personale, ad eccezione dell'obbligo di obbligare una persona citata a comparire come testimone per mancata comparizione ai sensi dell'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. Gli stessi compiti sono attribuiti alla Commissione con riferimento alle altre associazioni per delinquere comunque denominate, alle mafie straniere o a quelle di natura transnazionale ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 marzo 2006, n. 146, e a tutte le associazioni per delinquere

rche presentino le caratteristiche di cui all'articolo 416-bis del codice penale o che costituiscano un grave pericolo per l'assetto sociale, economico e istituzionale.”

#### **Sezione 5: Richiesta di atti e documenti**

“1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto previsto dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di provvedimenti e documenti relativi a procedimenti e indagini svolti dall'autorità giudiziaria o da altri organi inquirenti, nonché copie di provvedimenti e documenti relativi a inchieste e indagini parlamentari.

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

2. La Commissione garantisce il mantenimento della segretezza degli atti e dei documenti copiati ai sensi del paragrafo 1 sono coperti dal segreto professionale.

3. La Commissione può ottenere dagli organi e dagli uffici della pubblica amministrazione copie degli atti e dei documenti da essi detenuti, prodotti o altrimenti acquisiti nelle materie attinenti alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria agisce tempestivamente e, ove siano state richieste copie di atti o documenti, può ritardarne la trasmissione con ordinanza motivata solo in relazione alle sue indagini preliminari. L'ordinanza ha validità di sei mesi e può essere rinnovata. Quando vengono meno le motivazioni dell'ordinanza, l'autorità giudiziaria trasmette senza ritardo il materiale richiesto. L'ordinanza non può essere rinnovata né avere effetto dopo la chiusura delle indagini preliminari.

5. Quando gli ordini o i documenti sono stati assoggettati a segreto funzionale dalle competenti commissioni parlamentari d'inchiesta, tale segreto non può essere utilizzato contro la Commissione ai sensi della presente legge.

6. La Commissione determina quali ordini e documenti non devono essere divulgati e lo stesso vale per quanto riguarda i requisiti relativi ad altre indagini o inchieste in corso.”

#### **Sezione 6: Segretezza**

“1. I membri della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi grado e grado addetti alla Commissione e qualsiasi altra persona che collabora con la Commissione o esegue o assiste nell'esecuzione di misure investigative o ne è a conoscenza in ragione della propria carica o del proprio impiego sono tenuti all'obbligo di segretezza per quanto riguarda tutti gli ordini e i documenti di cui all'articolo 5, paragrafi 2 e 6.

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

3. Salvo che la violazione del segreto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque divulga, in tutto o in parte, anche sommariamente o in forma di resoconto, notizie, provvedimenti o documenti provenienti da procedimenti di indagine la cui divulgazione è stata vietata.”

#### **D. Il potere dell'autocorrezione (*autotutela*)**

26. Nell'ambito del suo potere di “autocorrezione” (*autotutela*), un organo amministrativo pubblico può annullare o revocare decisioni già adottate, senza l'intervento di un'autorità giudiziaria.

## II.GIURISPRUDENZA INTERNA RILEVANTE

### **A. Corte Costituzionale**

27. Nella sentenza n. 231 del 22 ottobre 1975, la Corte costituzionale ha chiarito che le finalità e le attività delle commissioni parlamentari d'inchiesta differiscono notevolmente da quelle delle indagini condotte dall'autorità giudiziaria. Il compito delle commissioni parlamentari d'inchiesta non è quello di giudicare, ma solo di raccogliere le informazioni e i dati necessari all'esercizio delle funzioni legislative del Parlamento; esse non mirano ad apportare, né potrebbero apportare le loro relazioni conclusive, modifiche legislative (a differenza di quando adottano una decisione giudiziaria), ma mirano semplicemente a rendere disponibili alle Camere il maggior numero possibile di informazioni utili affinché possano decidere con piena cognizione di causa sul da farsi e possano proporre atti legislativi o invitare il Governo ad adottare i provvedimenti opportuni.

28. La Corte costituzionale ha quindi ritenuto che lo svolgimento di un'inchiesta rientrasse nella funzione di controllo parlamentare; un'inchiesta era motivata da preoccupazioni politiche e aveva fini parimenti politici; non poteva prendere decisioni su reati o responsabilità penale, perché se lo avesse fatto, avrebbe usurpato la giurisdizione dei tribunali. La Corte costituzionale ha inoltre ritenuto che se una commissione parlamentare venisse a conoscenza di fatti che potrebbero costituire reato nel corso delle sue indagini, sarebbe tenuta a segnalarli all'autorità giudiziaria (vedi anche, Corte costituzionale, sentenze n. 219 del 24 giugno 2003 e n. 26 del 13 febbraio 2008).

### **B. Corte di Cassazione**

#### *1. Incompetenza del giudice ordinario*

29. Nella sentenza n. 4 del 12 marzo 1983, la Corte di Cassazione, riunita in seduta plenaria, ha ritenuto che un giudice ordinario non aveva giurisdizione sugli atti di una commissione parlamentare d'inchiesta. Il caso riguardava una domanda di revisione di un ordine di perquisizione emesso da una commissione parlamentare d'inchiesta nei confronti dell'associazione ricorrente, riguardante un elenco dei nomi dei suoi membri.

30. Quanto alla natura di una commissione parlamentare d'inchiesta, la Corte di cassazione ha osservato che non si trattava di un "organo" delle Camere del Parlamento, ma di un'istanza diretta delle Camere stesse, che consentiva loro di acquisire le informazioni necessarie all'esercizio del loro potere legislativo mediante l'effettuazione di un'inchiesta. Di conseguenza, la Corte di cassazione ha ritenuto che una commissione parlamentare d'inchiesta non potesse essere considerata, né dal punto di vista oggettivo né da quello soggettivo, un organo dotato di una particolare giurisdizione o che esercitasse funzioni giurisdizionali. Essa esercitava un "potere d'inchiesta" che era diverso per natura e finalità dall'esercizio di una funzione giurisdizionale. In particolare, una commissione parlamentare d'inchiesta non aveva alcun potere di deliberare, ma solo di raccogliere informazioni e dati rilevanti per l'esercizio dei poteri legislativi.

La Corte di Cassazione ha quindi concluso che una commissione parlamentare d'inchiesta era un "organismo politico".

31. Con specifico riguardo alla perquisizione e al sequestro ordinati da una commissione parlamentare d'inchiesta, la Corte di cassazione ha ritenuto che essi fossero diversi, nel loro scopo e nei loro effetti, da una perquisizione ordinata da un giudice in relazione a un reato. Una perquisizione ordinata da un giudice era limitata dalla sentenza che avrebbe concluso il procedimento penale: a quel punto, le cose sequestrate dovevano essere state confiscate o restituite, come previsto dalla legge. La perquisizione e il sequestro ordinati da una commissione parlamentare d'inchiesta riguardavano cose pertinenti all'inchiesta, con la conseguenza che erano limitati dall'inchiesta: le cose sequestrate potevano essere conservate per un periodo di tempo limitato, che non poteva estendersi oltre l'inchiesta, che per sua natura era limitata nel tempo.

32. La Corte di Cassazione ha inoltre ritenuto che l'articolo 82 della Costituzione, che affermava che i poteri esercitati da una commissione parlamentare d'inchiesta erano soggetti alle stesse limitazioni di un'autorità giudiziaria, non implicava che si applicassero gli stessi rimedi (inclusa una domanda di revisione di un ordine di perquisizione). Allo stesso modo in cui un ordine di perquisizione emesso da un giudice era soggetto a revisione da parte di un giudice, un ordine di perquisizione emesso da una commissione parlamentare d'inchiesta avrebbe dovuto essere soggetto a revisione da parte di un organo dello stesso potere legislativo.

33. Alla luce di quanto sopra, la Corte di Cassazione ha concluso che un giudice ordinario non aveva giurisdizione sugli atti di una commissione parlamentare d'inchiesta e non poteva annullare, revocare o modificare qualcosa come un ordine di perquisizione e sequestro.

34. Quanto ai rimedi a disposizione del singolo interessato dagli atti di una commissione parlamentare d'inchiesta, la Corte di cassazione ha ritenuto che essi fossero soggetti alle ordinarie disposizioni in materia di responsabilità per illecito, sia civile che penale.

*2. Domanda di revisione giudiziaria di abuso di potere tra organi statali*  
(conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato)

35. Nella sentenza n. 15236 del 12 maggio 2022, la Corte di cassazione, riunita in seduta plenaria, ha ribadito che un giudice non è tenuto a presentare ricorso giurisdizionale alla Corte costituzionale per abuso di potere tra organi dello Stato. Il giudice ha il potere di decidere se il caso di cui è investito rientri nella giurisdizione interna del Parlamento in ragione della sua autonomia e indipendenza, oppure se sia di sua competenza in base alle ordinarie norme della sua giurisdizione.

*3. Ordini di perquisizione*

36. In diverse sentenze, la Corte di Cassazione ha ritenuto nullo un ordine di perquisizione che non contenesse una descrizione delle accuse mosse alla persona sottoposta a indagini, la disposizione legislativa che rende tale condotta un reato penale o la natura degli oggetti che dovevano essere sequestrati e in che modo

erano pertinenti al reato oggetto di accertamento e che il solo riferimento alla norma che si suppone violata non era sufficiente (cfr., ad esempio, sentenze della Corte di Cassazione n. 41765 del 12 settembre 2023; n. 37639 del 13 marzo 2019; n. 13594 del 27 febbraio 2015; e n. 5930 del 31 gennaio 2012).

37. La Corte di cassazione ha inoltre ritenuto che il giudice dovesse ordinare la restituzione delle cose sequestrate una volta concluse le indagini penali e il dibattimento (cfr. Corte di cassazione, sentenza n. 22078 del 18 aprile 2023).

### III. STRUMENTI INTERNAZIONALI RILEVANTI

#### **A. Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione delle persone relativamente al trattamento automatizzato dei dati personali**

38. La parte rilevante della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati a carattere personale (ETS n. 108, di seguito "Convenzione sulla protezione dei dati"), entrata in vigore il 1° settembre 2001 nei confronti dell'Italia, recitava come segue:

##### **Articolo 6: Categorie particolari di dati**

"I dati personali che rivelano l'origine razziale, le opinioni politiche o le convinzioni religiose o di altro tipo, nonché i dati personali relativi alla salute o alla vita sessuale, non possono essere trattati automaticamente a meno che il diritto interno non fornisca garanzie appropriate. Lo stesso vale per i dati personali relativi alle condanne penali."

#### **B. Raccomandazione R (87)15 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che regola l'uso dei dati personali nel settore della polizia**

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

##### **Principio 2: Raccolta dei dati**

"2.1. La raccolta di dati personali per scopi di polizia dovrebbe essere limitata a quanto necessario per la prevenzione di un pericolo reale o la repressione di uno specifico reato penale. Qualsiasi eccezione a questa disposizione dovrebbe essere oggetto di una specifica legislazione nazionale.

...

2.4. La raccolta di dati su individui basata unicamente sul fatto che hanno una particolare origine razziale, particolari convinzioni religiose, comportamento sessuale o opinioni politiche o appartengono a particolari movimenti o organizzazioni che non sono vietati dalla legge dovrebbe essere vietata. La raccolta di dati riguardanti questi fattori può essere effettuata solo se assolutamente necessaria ai fini di una particolare indagine."

#### IV. MATERIALI INTERNAZIONALI

##### A. Commissione Veneziana

40. Nel paragrafo 131 del suo parere CDL-AD(2019)015 del 24 giugno 2019, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (la Commissione di Venezia), l'organo consultivo del Consiglio d'Europa in materia costituzionale, ha osservato che la creazione di commissioni d'inchiesta da parte dei parlamenti nazionali è una caratteristica comune a molti paesi. Il loro mandato è quello di indagare su eventi o situazioni specifici. Le loro funzioni principali sembrano essere quelle di garantire la supervisione parlamentare dell'esecutivo, ma possono anche essere create per altri scopi, ad esempio la raccolta di informazioni a fini legislativi.

41. Nel suo intervento di terza parte nel caso di Rywin contro Polonia (nn. 6091/06 e altri 2, 18 febbraio 2016), la Commissione di Venezia ha osservato, tra l'altro, che nella maggior parte dei Paesi esaminati a tali organi potrebbero essere conferiti alcuni o tutti i poteri usuali dei giudici inquirenti e che questa è una questione ampiamente definita dalla storia e dall'esperienza dello Stato nel settore. L'intervento di terza parte è stato riassunto dalla Corte come segue:

“190. Nelle sue osservazioni, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, nota come Commissione di Venezia, ha sottolineato la natura essenzialmente politica dei procedimenti condotti dalle commissioni parlamentari d'inchiesta, che non devono essere confuse con le indagini o i procedimenti penali. Tali commissioni non dovrebbero effettuare alcuna valutazione o pronunciamento in merito alla responsabilità penale delle persone interessate dall'inchiesta, tali poteri sono riservati al pubblico ministero e ai tribunali.

Allo stesso tempo, era nella natura degli “scandali” politici – presunti o reali che fossero – che potrebbero dare origine a processi paralleli. Un caso sottoposto a inchiesta parlamentare potrebbe allo stesso tempo essere soggetto sia a indagini amministrative che a procedimenti giudiziari. Tuttavia, questa situazione richiedeva a tutte le parti coinvolte di garantire che fosse mantenuta la giusta distanza tra l'inchiesta parlamentare (politica) e le indagini o i procedimenti penali.

191. La Commissione di Venezia ha ritenuto che, in caso di scoperta di elementi che suggeriscano un reato, la commissione d'inchiesta avrebbe dovuto naturalmente darne comunicazione al pubblico ministero e fornirgli le informazioni e i documenti pertinenti, nella misura in cui ciò le fosse consentito dal diritto nazionale.

Tale scoperta non dovrebbe di per sé fermare un processo parlamentare di inchiesta altrimenti legittimo. Non esisteva alcun obbligo legale ai sensi del diritto internazionale o europeo. In conformità con il principio secondo cui il Parlamento, in quanto istituzione autonoma separata dalla magistratura, non può essere impedito di svolgere le proprie indagini, la commissione dovrebbe continuare a esaminare il caso e fare la propria valutazione (politica) sulla base del proprio esame. Dovrebbe in particolare avere piena discrezionalità nel continuare a esaminare i fatti, anche se possono costituire accuse penali.

192. La Commissione di Venezia ha sottolineato che, anche quando una commissione esaminava la possibile condotta criminale di individui, il suo processo era essenzialmente di natura politica e non doveva essere confuso con le indagini e i procedimenti penali. I risultati di un'inchiesta parlamentare non avrebbero alterato l'ordinamento giuridico.

la relazione che ha chiuso i suoi lavori era di per sé solo un incentivo alla discussione parlamentare. L'obiettivo finale dell'inchiesta era la trasparenza, al fine di garantire che il pubblico fosse informato sulle questioni che riguardavano la res publica (il bene pubblico).

193. Secondo la Commissione di Venezia, la ricerca di reati non poteva essere l'unico obiettivo di un'inchiesta condotta da una commissione parlamentare, o addirittura lo scopo principale della sua creazione. Ciò sarebbe incostituzionale, anche se il diritto interno non prevedesse alcuna sanzione. I mezzi concessi a una commissione d'inchiesta dovevano sempre servire la giurisdizione del parlamento in un sistema di separazione dei poteri, sia per stabilire la responsabilità del governo e dei ministri, sia per raccogliere informazioni necessarie per una legislazione più efficace, sia per presentare raccomandazioni politiche al governo.

Anche se oggetti identici potessero essere oggetto sia di procedimenti penali sia di un'inchiesta parlamentare, l'obiettivo dei due processi dovrebbe sempre essere diverso. L'inchiesta penale dovrebbe portare a una misura legale individuale: la condanna o l'assoluzione dell'imputato. La commissione d'inchiesta, da parte sua, non aveva alcun potere sugli individui, se non quello di chiamarli a testimoniare.

194. La Commissione di Venezia ha sottolineato il fatto che devono essere stabilite procedure adeguate per la cooperazione e lo scambio di informazioni e prove tra la commissione d'inchiesta e il pubblico ministero, rispettando nel contempo le differenze tra i due procedimenti e i diritti procedurali della persona sospettata di aver commesso un reato penale o di altre persone che compaiono dinanzi alla commissione.

195. Nel corso delle sue indagini, udienze e deliberazioni, una commissione parlamentare doveva tenere in debita considerazione le indagini o i procedimenti penali in corso. I suoi membri dovevano agire con cautela per non fare valutazioni o dichiarazioni sulla questione della colpevolezza, o in altri modi ignorare il principio della presunzione di innocenza. Una commissione doveva prestare grande attenzione per garantire che le sue indagini non ostacolassero o in qualsiasi altro modo interferissero indebitamente con le indagini o i procedimenti penali.

Nel redigere la sua relazione, una commissione parlamentare doveva fare attenzione a non effettuare valutazioni di natura giuridica penale e in particolare a non esprimere giudizi sulla responsabilità penale delle persone interessate. Dovrebbe tuttavia rimanere libera di descrivere e analizzare tutti i fatti del caso e di valutarli da una prospettiva politica.

196. Il fatto che siano coinvolte persone non titolari di poteri pubblici non dovrebbe impedire a una commissione parlamentare di indagare sulla condotta di tale persona nella misura in cui fosse rilevante. Se si stesse esaminando uno scandalo pubblico, il fatto che una persona non ricopra alcun ruolo pubblico non dovrebbe esentarla dal comparire dinanzi alla commissione.

197. La Commissione di Venezia ha ritenuto che dovrebbe essere principalmente il diritto nazionale a determinare se e in quale misura le udienze di una commissione parlamentare debbano essere aperte al pubblico. Ciò si applicava indipendentemente dal fatto che i testimoni convocati a testimoniare fossero privati cittadini o personalità ufficiali (ministri o funzionari pubblici).

Da un punto di vista legale, ciò era problematico solo se il procedimento portava alla divulgazione di informazioni segrete o classificate, o se le persone convocate a testimoniare erano costrette a rivelare pubblicamente informazioni protette dalla legge come riservate, o se venivano violati i loro diritti alla privacy ai sensi della legislazione nazionale o europea.

Per quanto riguarda la convocazione di persone che ricoprono cariche pubbliche davanti a una commissione d'inchiesta, qualsiasi limitazione alla natura pubblica della loro audizione dovrebbe essere eccezionale e giustificata da obiettivi specifici quali la sicurezza nazionale o la protezione di informazioni segrete o riservate.

198. Quando si convocavano privati cittadini a testimoniare dinanzi alle commissioni parlamentari, di solito veniva chiesto loro di fornire informazioni sulle loro relazioni e sui loro rapporti con personaggi governativi. In tali casi, il pubblico potrebbe avere un legittimo interesse alla piena apertura e trasparenza. Allo stesso tempo, il diritto dei privati cittadini al rispetto della loro vita privata e familiare potrebbe giustificare o rendere più facilmente necessaria la conduzione di procedimenti a porte chiuse. Potrebbero esserci circostanze in cui ciò fosse necessario per garantire la conformità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare con l'articolo 8. Inoltre, tenere riunioni a porte chiuse di alcune sessioni della commissione d'inchiesta potrebbe anche contribuire alla loro efficacia, poiché i testimoni tendono a sentirsi più liberi se i procedimenti sono coperti da segretezza.

199. Secondo la Commissione di Venezia, il “miglior modello” era quello in cui i membri della commissione parlamentare mantenevano un equilibrio di interessi sulla base del caso in questione. Ciò dovrebbe preferibilmente essere previsto espressamente nella procedura di inchiesta, sia essa stabilita dalla legge statutaria o dalle norme procedurali parlamentari.”

## **B. Parlamento europeo**

42. Nel marzo 2020 il Parlamento europeo ha pubblicato un'indagine comparativa sulle commissioni d'inchiesta nei parlamenti nazionali, che ha raccolto informazioni da un totale di 20 parlamenti degli Stati membri che hanno risposto a un questionario. L'indagine ha rilevato che la maggior parte dei parlamenti degli Stati membri dell'UE può istituire commissioni parlamentari d'inchiesta e la base giuridica per la loro istituzione è spesso sancita dalla Costituzione.

43. Per quanto riguarda i loro poteri di indagine, l'indagine ha osservato che sembra che tutte le commissioni parlamentari d'inchiesta abbiano il diritto di richiedere informazioni o documentazione a enti pubblici, come membri del governo, autorità amministrative e organismi sia pubblici che privati, ogniqualvolta ciò sia ritenuto necessario per lo svolgimento dei loro lavori. Tuttavia, mentre in alcuni Stati membri il rifiuto di fornire le informazioni necessarie può comportare sanzioni, in alcuni parlamenti nazionali i meccanismi sanzionatori sono considerati ingiustificati, a causa del ruolo puramente politico delle commissioni parlamentari d'inchiesta, che esclude qualsiasi potere simile a quello della magistratura.

44. L'indagine ha inoltre dimostrato che in molti parlamenti sono previsti rimedi giuridici per le situazioni in cui la commissione d'inchiesta nel suo complesso o i suoi singoli membri o personale commettono un atto o un'omissione che viola le norme procedurali o i diritti delle persone fisiche o giuridiche interessate da un'indagine.

## LA LEGGE

### I LE OBIEZIONI PRELIMINARI DEL GOVERNO

#### **A. Presunto mancato esaurimento dei rimedi interni**

##### *1. Le conclusioni delle parti*

###### **(a) Il Governo**

45. Il Governo ha sostenuto che il ricorso era inammissibile per mancato esaurimento dei ricorsi interni disponibili, poiché il presente ricorso era stato presentato il 20 aprile 2017, meno di due mesi dopo che la perquisizione contestata aveva avuto luogo e senza alcun tentativo di ottenere riparazione dalle autorità nazionali. In particolare, il Governo ha sostenuto che vi erano due ricorsi effettivi disponibili che l'associazione ricorrente avrebbe potuto esaurire prima di presentare il presente ricorso: in particolare, o un ricorso alla Corte costituzionale per una decisione sullo sviamento di potere tra organi statali ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione italiana (conflitto di attribuzione) o una richiesta alla Commissione parlamentare d'inchiesta stessa di utilizzare la sua procedura di "autocorrezione" (ricorso in autotutela).

46. Quanto al primo, il Governo ha fatto riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 231/1975, in cui la Corte si era pronunciata in un caso analogo (cfr. paragrafo 27 sopra). Ha sostenuto che l'associazione ricorrente avrebbe dovuto presentare ricorso al tribunale ordinario territorialmente competente e chiedergli di chiedere alla Corte costituzionale di accertare che la Commissione parlamentare d'inchiesta non aveva avuto il potere di autorizzare una perquisizione.

47. Per quanto riguarda quest'ultimo, il Governo ha osservato che la Commissione parlamentare d'inchiesta, esercitando il suo potere di "autocorrezione", avrebbe potuto decidere di modificare la propria richiesta – vale a dire l'ordine di perquisizione e sequestro – e avrebbe potuto revocare essa stessa i propri atti. Se l'associazione ricorrente avesse affermato che i suoi diritti ai sensi della Convenzione erano stati violati a seguito di atti della Commissione parlamentare d'inchiesta, avrebbe dovuto chiedere un rimedio alla Commissione stessa nell'esercizio dei suoi poteri di autocorrezione. Secondo il Governo, la Commissione parlamentare d'inchiesta soddisfaceva le condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte per un tribunale indipendente e imparziale istituito dalla legge e le cui attività erano regolate dalla legge.

###### **(b) L'associazione richiedente**

48. L'associazione ricorrente ha contestato la tesi del Governo. Ha ritenuto di aver esaurito tutti i possibili rimedi interni contro l'ordinanza di perquisizione e sequestro e che tutti si fossero rivelati inefficaci.

49. In primo luogo, l'associazione ricorrente ha sostenuto che, nelle sue osservazioni, il Governo aveva riconosciuto che il Parlamento non poteva essere ritenuto responsabile delle sue azioni e che non poteva essere sottoposto al controllo dei tribunali ordinari.

Una domanda simile era stata presentata da un'altra loggia massonica, ma era stata respinta dal Tribunale di Roma sulla base della mancanza di giurisdizione dei tribunali ordinari sulle azioni di una Commissione parlamentare d'inchiesta (vedere paragrafo 18 sopra).

50. In secondo luogo, l'associazione ricorrente ha osservato che il Governo aveva anche ammesso che, se avesse chiesto a un tribunale ordinario di presentare un ricorso alla Corte costituzionale per verificare se la Commissione parlamentare d'inchiesta avesse commesso un abuso di potere, il tribunale ordinario competente avrebbe potuto sollevare la questione, ma non sarebbe stato obbligato a farlo. La possibilità che il caso venisse rinviato per una decisione sul possibile abuso di potere (conflitto di attribuzione) era meramente ipotetica e non era qualcosa che un singolo poteva organizzare. A questo proposito, l'associazione ricorrente ha sottolineato che l'ordinamento giuridico italiano, a differenza di altri come quelli tedesco o spagnolo, non consentiva ai singoli di accedere direttamente alla Corte costituzionale. Ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione, solo i giudici nazionali potevano decidere se un atto adottato dal Parlamento fosse in conflitto con i loro poteri e, di conseguenza, solo loro avrebbero potuto sollevare la questione dinanzi alla Corte costituzionale. Basandosi sulla sentenza n. 15236 del 12 maggio 2022 della Corte di Cassazione (vedi paragrafo 35 sopra), l'associazione ricorrente ha sottolineato che un giudice ordinario non era tenuto a sollevare la questione presso la Corte costituzionale. L'associazione ricorrente ha inoltre sostenuto di aver espressamente chiesto al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma di chiedere alla Corte costituzionale di verificare se la Commissione parlamentare d'inchiesta avesse abusato dei suoi poteri (vedi paragrafo 21 sopra) in relazione alla sua denuncia penale, ma la richiesta era stata respinta (vedi paragrafo 22 sopra).

51. In terzo luogo, l'associazione ricorrente ha sostenuto di aver chiesto alla Commissione parlamentare d'inchiesta di agire in "autotutela" e di revocare l'ordine di perquisizione e sequestro, ma la Commissione non ha nemmeno risposto (vedere paragrafo 19 sopra).

52. Infine, l'associazione ricorrente ha sottolineato di aver presentato un reclamo anche all'Autorità nazionale per la protezione dei dati personali, che lo ha respinto, affermando di non avere competenza per quanto riguarda l'operato di una commissione parlamentare d'inchiesta.

## *2. La valutazione della Corte*

### **(a) Principi generali**

53. L'obbligo di esaurire i ricorsi interni richiede che un ricorrente faccia un uso normale dei ricorsi che sono disponibili e sufficienti rispetto ai suoi reclami ai sensi della Convenzione. L'esistenza di questi ricorsi deve essere sufficientemente certa non solo in teoria ma anche in pratica, altrimenti mancheranno dell'accessibilità e dell'efficacia richieste. Per essere efficace, un ricorso deve essere in grado di porre direttamente rimedio allo stato di cose contestato e deve offrire ragionevoli prospettive di successo  
(vedere *Communauté genevoise*)

*d'action syndicale (CGAS) c. Svizzera [GC], n. 21881/20, § 139, 27 novembre 2023).*

54. Pertanto, non vi è alcun obbligo di ricorrere a ricorsi inadeguati o inefficaci (cfr. Vučković e altri c. Serbia (eccezione preliminare) [GC], nn. 17153/11 e altri 29, § 73, 25 marzo 2014). A questo proposito, la Corte ha ritenuto, ad esempio, che i ricorrenti erano dispensati dall'obbligo di esaurire un ricorso menzionato dal Governo quando questo era destinato a fallire e sussistevano ostacoli oggettivi al suo utilizzo, o quando il suo utilizzo sarebbe stato irragionevole e avrebbe costituito un ostacolo sproporzionato all'esercizio effettivo del diritto di ricorso individuale ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione (cfr. Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), citata sopra, 141).

55. Per quanto riguarda l'onere della prova, spetta al Governo che sostiene il non esaurimento dimostrare alla Corte che il rimedio da loro avanzato era efficace, disponibile in teoria e in pratica al momento rilevante. Una volta soddisfatto questo onere della prova, spetta al ricorrente dimostrare che il rimedio era di fatto esaurito o era per qualche motivo inadeguato e inefficace nelle circostanze particolari del caso, o che esistevano circostanze speciali che lo assolvevano dal requisito (vedi Vučković e altri, § 77, e Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), § 143, entrambi citati sopra).

**(b) Applicazione dei principi sopra esposti al caso di specie**

*(i) La richiesta di controllo giurisdizionale da parte della Corte Costituzionale di un abuso di potere tra organi dello Stato (conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato)*

56. Per quanto riguarda la questione se l'associazione ricorrente fosse tenuta a promuovere un procedimento presso i tribunali ordinari chiedendo loro di presentare una richiesta di revisione giurisdizionale da parte della Corte costituzionale per abuso di potere tra organi statali, la Corte ribadisce che un ricorso che non è direttamente accessibile per un ricorrente ma è subordinato all'esercizio del potere discrezionale di un intermediario non è efficace ai fini dell'articolo 35 della Convenzione (vedere Tănase c. Moldavia [GC], n. 7/08, § 122, CEDU 2010).

57. La Corte ha osservato in passato che, nell'ordinamento giuridico italiano, non era stato dimostrato, sulla base di una giurisprudenza e di una prassi consolidate, che un'azione del ricorrente dinanzi ai tribunali ordinari, combinata con l'obbligo di tali tribunali di sollevare una questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale alla luce della Convenzione, costituisse un rimedio effettivo. Di conseguenza, in assenza di dettagli sul funzionamento del procedimento di revisione costituzionale nell'ordinamento interno in questione, tale domanda non poteva costituire un rimedio il cui esaurimento era richiesto ai sensi della Convenzione (vedere Parrillo c. Italia [GC], n. 46470/11, §§ 101 e 104, CEDU 2015, con ulteriori riferimenti).

58. Tuttavia, la Corte rileva che il caso di specie non riguarda una questione "ordinaria" di legittimità costituzionale, bensì una domanda di esame pregiudiziale

da parte della Corte costituzionale di un eventuale abuso di potere tra organi dello Stato.

59. A questo proposito, la Corte osserva che una domanda ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione per la revisione giurisdizionale di uno sviamento di potere tra organi statali può essere presentata a discrezione di un'autorità, giudiziaria o non giudiziaria, che ritenga che i suoi poteri siano stati usurpati. Qualora tale questione emerga dinanzi a un'autorità giudiziaria, le parti del procedimento non hanno alcun diritto procedurale di insistere sulla questione se deferire la situazione alla Corte costituzionale. A questo proposito, la Corte osserva che la Corte di cassazione italiana ha recentemente ribadito che un giudice ordinario non è tenuto a presentare una domanda di revisione giurisdizionale alla Corte costituzionale di un possibile sviamento di potere tra organi statali. La decisione se un caso di cui è investito rientri nella giurisdizione interna del Parlamento è una questione che spetta interamente al giudice (vedere paragrafo 35 sopra).

60. Inoltre, tenendo conto della giurisprudenza interna sui poteri delle commissioni parlamentari d'inchiesta (vedere paragrafi 27-34 sopra), la Corte non può concludere in via definitiva se la situazione nel caso di specie avrebbe giustificato che il giudice ordinario presentasse tale richiesta alla Corte costituzionale.

61. In ogni caso, la Corte osserva che l'associazione ricorrente ha effettivamente tentato di utilizzare tale rimedio. Come ha affermato l'associazione ricorrente, il suo rappresentante ha presentato una denuncia penale all'ufficio del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma e ha chiesto al Procuratore della Repubblica di rinviare la questione alla Corte costituzionale (vedere paragrafo 21 sopra). Tuttavia, la richiesta è stata respinta dal Procuratore della Repubblica, che ha affermato che le condizioni per presentare una domanda di revisione giudiziaria per abuso di potere tra organi statali non erano soddisfatte nelle circostanze specifiche del caso, poiché non vi erano procedimenti penali riguardanti le stesse questioni che erano oggetto di indagine da parte della Commissione parlamentare d'inchiesta e in cui l'esercizio delle funzioni giudiziarie avrebbe potuto essere ostacolato dalla Commissione (vedere paragrafo 22 sopra).

62. Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che l'associazione ricorrente non avrebbe dovuto intentare un'azione dinanzi a un tribunale ordinario che non avrebbe avuto giurisdizione sugli atti di una commissione parlamentare d'inchiesta (vedere paragrafo 29 sopra), con l'unico scopo di chiedere a tale tribunale di esercitare la propria discrezionalità per presentare una domanda di revisione giurisdizionale da parte della Corte costituzionale di un possibile abuso di potere tra organi statali. Tale requisito equivarrebbe a un ostacolo irragionevole e sproporzionato all'esercizio effettivo del diritto di ricorso individuale ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione (vedere paragrafo 54 sopra).

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

63. Quanto all'argomento del Governo secondo cui il ricorrente avrebbe dovuto chiedere alla Commissione parlamentare d'inchiesta di agire in autocorrezione

(autotutela) e revocare l'ordine di perquisizione (vedere paragrafo 26 sopra), la Corte rileva che l'associazione ricorrente ha presentato tale richiesta ma senza ottenere alcun risultato (vedere paragrafo 19 sopra).

64. In ogni caso, la Corte ribadisce che i ricorsi discrezionali o straordinari non sono considerati ricorsi effettivi ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione e pertanto non devono essere utilizzati (vedere Goulandris e Vardinogianni c. Grecia, n. 1735/13, § 27, 16 giugno 2022, e Talmane c. Lettonia, n. 47938/07, § 21, 12 ottobre 2016). Inoltre, i ricorsi che non hanno limiti di tempo precisi, creando così incertezza e rendendo vana la regola dei sei mesi contenuta nell'articolo 35 § 1 della Convenzione, non sono ricorsi effettivi ai sensi dell'articolo 35 § 1 (vedere Nicholas c. Cipro, n. 63246/10, § 38, 9 gennaio 2018).

65. Nelle particolari circostanze del caso di specie, la Corte rileva che non esisteva alcuna procedura stabilita nei regolamenti e che la procedura in questione è il risultato di decisioni discrezionali ad hoc della Commissione parlamentare d'inchiesta. Non vi sono disposizioni che disciplinino il modo in cui una commissione parlamentare può esercitare il proprio potere di correggere le proprie azioni o entro quali limiti di tempo. Di conseguenza, l'associazione ricorrente non era tenuta a chiedere alla Commissione parlamentare d'inchiesta di esercitare il proprio potere di autocorrezione.

**(c) Conclusioni circa l'esaurimento dei ricorsi interni**

66. Alla luce di quanto sopra, l'obiezione del Governo sul mancato esaurimento dei ricorsi interni deve essere respinto.

**B. Natura presumibilmente manifestamente infondata della domanda**

67. Basandosi sulla giurisprudenza della Corte relativa all'autonomia dei Parlamenti e all'importanza del principio della separazione dei poteri, il Governo ha sostenuto che il ricorso era, nel suo complesso, manifestamente infondato.

68. L'associazione ricorrente non ha commentato tale questione. 69. La Corte ritiene che l'eccezione preliminare del Governo sollevi complesse questioni di fatto e di diritto che non possono essere stabilite senza un esame del caso nel merito. Ne consegue che non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione. La Corte respinge pertanto l'eccezione del Governo (per un approccio analogo, vedere Mehmet Zeki Doğan c. Türkiye (n. 2), n. 3324/19, § 74, 13 febbraio 2024, e Gil Sanjuan c. Spagna, n. 48297/15, § 23, 26 maggio 2020).

**II. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE**

70. L'associazione ricorrente lamentava che la perquisizione dei suoi locali e il sequestro dell'elenco dei suoi membri, compresi i loro nomi e dati personali, non erano “conformi alla legge” ai sensi dell'articolo 8 della

Convenzione ed era palesemente sproporzionata, poiché la misura contestata non era basata su ragioni pertinenti o sufficienti, aveva un ambito di applicazione estremamente ampio e non vi erano sufficienti garanzie procedurali contro abusi e arbitrarietà. L'articolo 8 recita come segue:

1. Ogni individuo 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. Ammissibilità**

71. La Corte rileva che il presente ricorso non è né manifestamente infondato (vedere paragrafo 69 sopra) né inammissibile per alcun altro motivo elencato nell'articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarato ammissibile.

### **B. Meriti**

#### *1. Le conclusioni delle parti*

##### **(a) L'associazione richiedente**

72. L'associazione ricorrente ha sostenuto che la perquisizione e il sequestro non erano conformi alla legge ed era palesemente sproporzionato.

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

74. A suo avviso, non vi erano ragioni sufficienti per giustificare la perquisizione e il sequestro. Inoltre, il suo scopo, in particolare quello di scoprire se tra i membri dell'associazione ricorrente ci fosse qualcuno collegato a organizzazioni criminali, avrebbe potuto essere raggiunto con mezzi meno invasivi. In particolare, secondo l'associazione ricorrente, la Commissione parlamentare d'inchiesta avrebbe potuto chiedere in via riservata all'organizzazione massonica centrale se qualcuno degli individui accusati di essere coinvolti in attività criminali fosse o fosse stato membro. L'ordine di perquisizione emesso era invece molto vago, poiché l'espressione "variamente collegato" a organizzazioni criminali era aperta alla più ampia interpretazione e non aveva alcun significato giuridico. Inoltre, l'ordine copriva ventisette anni, un arco di tempo incompatibile con qualsiasi indagine giudiziaria, che sarebbe sicuramente stata al di fuori di qualsiasi termine di prescrizione.

75. Secondo l'associazione ricorrente, un'autorità giudiziaria non avrebbe potuto validamente e legittimamente emettere un mandato di perquisizione in termini simili. Basandosi su diverse sentenze della Corte di Cassazione (vedi paragrafo 36 sopra), l'associazione ricorrente ha sostenuto che un mandato di perquisizione emesso da un'autorità giudiziaria sarebbe nullo se non contenesse una descrizione delle accuse

nei confronti della persona sottoposta a indagine, la legislazione che rende la condotta presunta un reato penale, la natura degli oggetti che dovevano essere sequestrati e il modo in cui erano coinvolti nel crimine sotto inchiesta, e che il mero riferimento alla disposizione presumibilmente violata era insufficiente. A tale riguardo, l'associazione ricorrente ha sostenuto che l'ordine di perquisizione aveva violato il diritto interno in quanto non era conforme alle norme relative agli ordini di perquisizione emessi da un'autorità giudiziaria, come richiesto dall'articolo 82 della Costituzione.

76. Secondo l'associazione del ricorrente, l'appartenenza a una loggia massonica rientrava nella definizione di "altre convinzioni" come protette dall'articolo 6 della Convenzione sulla protezione dei dati (vedere paragrafo 38 sopra) e l'ordine di perquisizione aveva violato i principi stabiliti nella Raccomandazione R (87)15 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (vedere paragrafo 39 sopra). Riferendosi alla giurisprudenza della Corte sulla sorveglianza di massa, l'associazione del ricorrente ha inoltre sostenuto che la raccolta di massa di dati personali sensibili era incompatibile con la Convenzione.

77. Inoltre, l'associazione ricorrente lamentava che i dati sequestrati fossero ancora conservati negli archivi della Commissione parlamentare d'inchiesta. A suo avviso, tale conservazione è illegittima ai sensi del diritto interno, che prevede che una volta raggiunto lo scopo per cui i dati sono stati ottenuti, non vi è più alcuna giustificazione per la conservazione delle informazioni. A tale riguardo, l'associazione ricorrente ha sottolineato che la Commissione parlamentare d'inchiesta ha pubblicato il suo rapporto nel 2017 ed è stata sciolta nel 2018. L'associazione ricorrente ha inoltre sottolineato che ai sensi dell'articolo 263 del CPP e della giurisprudenza nazionale (vedere paragrafo 37 sopra), il materiale sequestrato doveva essere restituito una volta conclusa l'indagine. Nel caso di specie, al contrario, una copia digitale dei file elettronici e una fotocopia dei documenti cartacei sequestrati erano ancora entrambe conservate negli archivi parlamentari, in violazione del diritto interno.

78. L'associazione ricorrente ha inoltre sostenuto che la misura non è stata intrapresa in modo proporzionato in quanto (i) è stata eseguita da tredici ufficiali di polizia specializzati nel contrasto alla criminalità organizzata; (ii) i documenti richiesti erano stati immediatamente forniti dall'associazione ricorrente, che ha collaborato pienamente con le autorità; (iii) tutti i dipendenti dell'associazione ricorrente presenti al momento della perquisizione sono stati identificati; (iv) la perquisizione è continuata per quattordici ore; (v) è stato perquisito anche l'appartamento privato del Gran Maestro, compresi il solaio, il balcone, il giardino e la casetta da giardino; e (vi) i documenti sequestrati includevano dati riguardanti membri dell'associazione ricorrente che non appartenevano alle logge di Sicilia o Calabria.

#### **(b) Il Governo**

79. Il Governo ha sostenuto che la perquisizione e il sequestro erano stati effettuati conformemente alla legge, in particolare in conformità all'articolo 82 della Costituzione e alla legge n. 87/2013, e che erano stati necessari in

una società democratica per ragioni di sicurezza, mantenimento dell'ordine pubblico e prevenzione del crimine. Hanno ritenuto che la misura fosse conforme alla legge perché i poteri della Commissione parlamentare d'inchiesta erano stati chiaramente stabiliti nel diritto interno.

80. A loro avviso, le ragioni che giustificano il provvedimento impugnato sono state chiaramente esposte dalla Commissione parlamentare d'inchiesta nella seduta del 18 gennaio 2017 e nell'ordinanza di perquisizione del 1° marzo 2017.

81. Secondo il Governo, la misura era compatibile con l'articolo 6 della Convenzione sulla protezione dei dati. In particolare, come ribadito dal suo Gran Maestro, l'associazione ricorrente non era un'associazione politica. Il Governo ha sostenuto che le logge massoniche erano entità note accettate come persone giuridiche e che i nomi dei membri appartenenti alle logge regolari erano riservati ma certamente non segreti. Quanto alla Raccomandazione R (87)15 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il Governo ha sottolineato che essa non era vincolante e che non era stata violata, dato che la raccolta di dati nel presente caso non era stata effettuata per il "solo motivo" di stabilire l'appartenenza a una specifica associazione, ma anche ai fini di un procedimento penale e dell'indagine condotta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta. Si trattava quindi di "un'indagine specifica", ai sensi del principio 2.4. della Raccomandazione citata.

82. A questo proposito, il Governo ha sostenuto che la sentenza della Corte nel caso Szabo e Vissy contro Ungheria (n. 37138/14, 12 gennaio 2016), cui l'associazione ricorrente aveva fatto riferimento (vedere paragrafo 76 sopra), era irrilevante. In quel caso, la Corte ha censurato la legge ungherese che concedeva all'esecutivo (non al legislativo) un'eccessiva discrezionalità nel determinare il numero di individui da sottoporre a intercettazione segreta per motivi di sicurezza nazionale. La Corte ha sottolineato che si trattava in pratica di una legge in base alla quale tutti i cittadini potevano potenzialmente essere sottoposti a sorveglianza a loro insaputa. La situazione nel presente caso era chiaramente completamente diversa. Tralasciando l'ovvia differenza tra una perquisizione domiciliare specifica e un'intercettazione telefonica senza restrizioni, l'ordine di perquisizione emesso dalla Commissione parlamentare d'inchiesta si basava su ragioni limitate e specifiche e l'associazione ricorrente ne era stata informata in anticipo.

83. Il Governo ha inoltre sostenuto che la misura non era sproporzionata. Al contrario, la Commissione parlamentare d'inchiesta aveva adottato un approccio graduale e offerto all'associazione ricorrente molteplici opportunità di cooperazione. La durata della ricerca e il numero di agenti di polizia coinvolti erano del tutto irrilevanti.

84. Inoltre, il Governo ha sostenuto che, anche supponendo che la divulgazione delle informazioni sequestrate avesse costituito un'ingerenza nei diritti dell'associazione ricorrente ai sensi dell'articolo 8, tale ingerenza sarebbe stata proporzionata, in quanto la perquisizione e il sequestro erano stati condotti nel contesto di un'indagine volta a contrastare l'infiltrazione mafiosa.

85. Quanto ai rimedi a disposizione dell'associazione ricorrente per il provvedimento impugnato, il Governo ha ammesso che non era possibile presentare una domanda di revisione di un ordine di perquisizione ai sensi dell'articolo 257 del codice di procedura civile (riesame) qualora l'ordine di perquisizione fosse stato emesso da una commissione parlamentare d'inchiesta. Tuttavia, il Governo ha sostenuto che l'associazione ricorrente avrebbe potuto chiedere al giudice ordinario di rinviare il caso alla Corte costituzionale per la revisione di un possibile abuso di potere tra organi dello Stato (conflitto di attribuzione) oppure avrebbe potuto chiedere alla Commissione parlamentare d'inchiesta di agire in autotutela.

86. Inoltre, il Governo ha giustificato l'assenza di un ricorso giurisdizionale avverso un ordine di perquisizione di una commissione parlamentare d'inchiesta sulla base del principio della separazione dei poteri e della necessità di proteggere l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento.

## *2. La valutazione della Corte*

### **(a) Se vi è stata un'interferenza**

87. La Corte osserva innanzitutto che è pacifico tra le parti che nel caso di specie vi è stata un'ingerenza nei diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione. Sulla base delle considerazioni che seguono, essa non riscontra ragioni per ritenere diversamente.

88. Una “perquisizione” del domicilio di un individuo costituisce un’ingerenza nel diritto al rispetto del domicilio, ai sensi dell’articolo 8 (vedi *Modestou c. Grecia*, n. 51693/13, § 29, 16 marzo 2017, e *Gutsanovi c. Bulgaria*, n. 34529/10, § 217, CEDU 2013 (estratti)). La Corte ha già affermato che una persona giuridica ha diritto al rispetto del suo “domicilio” ai sensi dell’articolo 8 § 1 della Convenzione. Un'associazione non è quindi totalmente privata della tutela dell'articolo 8 per il solo fatto di essere una persona giuridica (vedere *Associazione per l'integrazione europea e i diritti dell'uomo e Ekimdzhev contro Bulgaria*, n. 62540/00, § 60, 28 giugno 2007, con ulteriori riferimenti, e *Société Colas Est e altri contro Francia*, n. 37971/97, § 41, CEDU 2002-III). La Corte ha inoltre ritenuto che qualsiasi misura, se non è diversa nella sua modalità di esecuzione e nei suoi effetti pratici da una perquisizione, equivale, indipendentemente dalla sua qualificazione ai sensi del diritto interno, a un'ingerenza nei diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione (vedere *Kruglov e altri contro Russia*, nn. 11264/04 e altri 15, § 123, 4 febbraio 2020, e la giurisprudenza ivi citata). Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che la perquisizione dei locali di una persona giuridica e il sequestro dei suoi documenti costituissero un’ingerenza nel suo diritto al rispetto del suo “domicilio” (vedi *Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş. c. Turchia*, nn. 25707/05 e 28614/06, § 78, 20 novembre 2018, e *Bernh Larsen Holding AS e altri c. Norvegia*, n. 24117/08, § 106, 14 marzo 2013).

89. La Corte ribadisce inoltre che la perquisizione e il sequestro di dati elettronici costituiscono un’ingerenza nel diritto di una persona giuridica al rispetto della sua “corrispondenza” (vedi *Wieser e Bicos Beteiligungen GmbH c. Austria*,

n. 74336/01, § 45, CEDU 2007-IV; Vinci Construction e GTM Génie Civil et Services c. Francia, nn. 63629/10 e 60567/10, § 63, 2 aprile 2015; Naumenko e SIA Rix Shipping c. Lettonia, n. 50805/14, § 45, 23 giugno 2022; e UAB Kesko Senukai Lithuania c. Lituania, n. 19162/19, § 109, 4 aprile 2023).

90. Inoltre, benché l'associazione ricorrente abbia collaborato con le autorità nazionali e fornito i documenti richiesti, la Corte ha già chiarito che l'assenza di poteri coercitivi non implica l'assenza di ingerenza nei diritti garantiti dall'articolo 8 (vedere, *mutatis mutandis*, Halabi c. Francia, n. 66554/14, § 55, 16 maggio 2019, e la giurisprudenza ivi citata).

91. La Corte ritiene pertanto che la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente e il successivo sequestro di vari documenti cartacei e digitali, tra cui l'elenco dei membri dell'associazione, i loro nomi e i loro dati personali, costituiscano un'ingerenza nel diritto al rispetto del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

**(b) La natura dell'ingerenza**

92. Nella valutazione della giustificazione di tale ingerenza, l'ambito del margine di apprezzamento delle autorità nazionali dipenderà da fattori quali la natura e la serietà degli interessi in gioco e la gravità dell'ingerenza (vedere Bernh Larsen Holding AS e altri, § 158, e Naumenko e SIA Rix Shipping, § 51, entrambi citati sopra).

93. Nel caso di specie, da un lato, la Corte deve tenere presente che la natura dell'ingerenza lamentata non era della stessa gravità e grado di quella normalmente riscontrabile quando la perquisizione e il sequestro vengono effettuati ai sensi del diritto penale, il tipo di misure considerate dalla Corte in una serie di casi precedenti (vedi Bernh Larsen Holding AS e altri, § 173, e Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş., § 98, entrambi citati sopra). Inoltre, la Corte ribadisce che il margine di apprezzamento degli Stati contraenti e il corrispondente diritto di ingerenza possono essere più ampi quando sono interessati i locali commerciali di una persona giuridica, piuttosto che quelli di un individuo (vedere Niemietz c. Germania, 16 dicembre 1992, § 31, serie A n. 251-B; vedere anche Société Colas Est e altri, § 49; Bernh Larsen Holding AS e altri, § 159; Naumenko e SIA Rix Shipping, § 51; e Erduran et Em Export Diş Tic A.Ş., § 99, tutti citati sopra).

94. D'altro canto, anche laddove venga accordato allo Stato un ampio margine di apprezzamento, il controllo della Corte non si limita ad accertare se lo Stato convenuto abbia esercitato la propria discrezionalità in modo ragionevole, attento e in buona fede (vedi DELTA PEKÁRNY a.s. c. Repubblica ceca, n. 97/11, § 82, 2 ottobre 2014, e Naumenko e SIA Rix Shipping, citata sopra, § 50). Inoltre, la Corte ha anche precedentemente riconosciuto che quando viene sequestrata una grande quantità di informazioni, ciò costituisce un fattore che milita a favore di un controllo rigoroso da parte sua (vedi Bernh Larsen Holding AS e altri, § 159;

*Naumenko e SIA Rix Shipping, § 51; e UAB Kesko Senukai Lithuania, § 119, tutti citati sopra) e, nel caso di specie, è pacifico che le autorità nazionali hanno sequestrato una quantità molto grande di documenti (vedere paragrafo 16 sopra).*

**(c) Se l'interferenza fosse giustificata**

95. Un'interferenza simile comporta una violazione dell'articolo 8 della Convenzione, a meno che non rispetti i requisiti del secondo paragrafo di tale disposizione. La Corte deve quindi esaminare se l'interferenza fosse "conforme alla legge", perseguisse uno o più degli obiettivi legittimi stabiliti in tale paragrafo e fosse "necessaria in una società democratica" per raggiungere l'obiettivo o gli obiettivi in questione (vedere, tra molte altre autorità, Heino c. Finlandia, n. 56720/09, § 35, 15 febbraio 2011, e DELTA PEKÁRNY a.s., citata sopra, § 79).

*(i) Se l'interferenza fosse "conforme alla legge"*

(α) Principi generali

96. L'espressione "in conformità alla legge", ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione, richiede in primo luogo che la misura impugnata abbia una qualche base nel diritto interno. In secondo luogo, il diritto interno deve essere accessibile alla persona interessata. In terzo luogo, la persona interessata deve essere in grado, se necessario con un'adeguata consulenza legale, di prevedere le conseguenze del diritto interno per sé e, in quarto luogo, il diritto interno deve essere compatibile con lo stato di diritto (vedi Brazzi c. Italia, n. 57278/11, § 39, 27 settembre 2018; De Tommaso c. Italia [GC], n. 43395/09, § 107, 23 febbraio 2017; e Heino, citato sopra, § 36). Il concetto di "diritto" deve essere inteso nel suo senso "sostanziale", non in quello "formale". Essa comprende quindi tutto ciò che costituisce il diritto scritto, compresi gli atti normativi di rango inferiore alle leggi, e la giurisprudenza pertinente (vedere, tra gli altri, Bodalev c. Russia, n. 67200/12, § 66, 6 settembre 2022, e Federazione nazionale delle associazioni e dei sindacati degli sportivi (FNASS) e altri c. Francia, nn. 48151/11 e 77769/13, § 160, 18 gennaio 2018).

97. Nel contesto di attività investigative come quella in questione, a causa della mancanza di controllo pubblico e del rischio di abuso di potere, la compatibilità con lo stato di diritto richiede che il diritto interno fornisca un'adeguata protezione contro l'interferenza arbitraria con i diritti dell'articolo 8 (vedere, mutatis mutandis, Rustamkhanli c. Azerbaijan, n. 24460/16, § 41, 4 luglio 2024, e Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş., citato sopra, § 80).

(B) Applicazione dei principi sopra esposti al caso di specie

98. Quanto alla questione se la misura contestata nel caso di specie abbia un fondamento sufficiente nel diritto interno, la Corte rileva che il potere delle Camere del Parlamento di istituire una commissione parlamentare d'inchiesta

era sancito dall'articolo 82 della Costituzione italiana, che attribuisce a tali enti gli “stessi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria” (vedi paragrafo 23 sopra). La Commissione parlamentare d'inchiesta nel presente caso è stata istituita ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 87/2013 (vedi paragrafo 25 sopra). Il potere delle commissioni parlamentari d'inchiesta di ordinare perquisizioni e sequestri si basava quindi sul riferimento nell'articolo 82 della Costituzione agli “stessi poteri” detenuti dall'autorità giudiziaria e, pertanto, alle pertinenti disposizioni del codice di procedura penale (vedi paragrafo 24 sopra), e tale potere non era mai stato precedentemente contestato (vedi paragrafo 31 sopra).

99. La Corte è pertanto convinta che la misura in discussione nel presente caso abbia avuto una base giuridica sufficiente nel diritto interno. Deve ora valutare se il diritto e la prassi nazionali abbiano offerto garanzie adeguate ed efficaci contro abusi e arbitrarietà (vedi paragrafo 97 sopra).

100. A questo proposito, la Corte osserva che, ai sensi dell'articolo 247(2) CPP, quando viene ordinata una perquisizione, è necessario motivarla (vedere paragrafo 24 sopra). Nel contesto del procedimento penale, la Corte di cassazione ha chiarito che un mandato di perquisizione sarebbe nullo se non contenesse una descrizione delle accuse contro la persona sottoposta a indagine, la legislazione che rende la condotta presunta un reato penale, la natura degli oggetti che dovevano essere sequestrati e il loro coinvolgimento nel crimine sotto inchiesta, e che semplicemente riferendosi al dispositivo presumibilmente violato era insufficiente (vedi paragrafo 36 sopra).

101. Inoltre, la Corte di cassazione ha ulteriormente ritenuto che il sequestro fosse limitato nel tempo, poiché al termine del procedimento penale gli oggetti sequestrati dovevano essere restituiti (vedi paragrafo 37 sopra). Con specifico riguardo alla perquisizione e al sequestro ordinati da una commissione parlamentare d'inchiesta, la Corte di cassazione ha ritenuto che gli oggetti sequestrati potessero essere conservati per un periodo di tempo limitato che non poteva estendersi oltre la commissione parlamentare d'inchiesta, che per sua natura era limitata nel tempo (vedi paragrafo 31 sopra).

102. La Corte ritiene pertanto che le garanzie fornite dal riferimento, nell'articolo 82 della Costituzione italiana, alle “stesse limitazioni” dei poteri dell'autorità giudiziaria, adattate, se del caso, al contesto di un'inchiesta parlamentare, fossero sufficienti ad impedire abusi e arbitrarietà da parte di una commissione parlamentare d'inchiesta.

103. Le parti non erano d'accordo, tuttavia, sul fatto che la Commissione parlamentare d'inchiesta avesse rispettato i requisiti e le limitazioni stabiliti dal diritto interno. Nel caso di specie, le lamentele dell'associazione ricorrente avevano riguardato principalmente la presunta mancata osservanza di tali disposizioni da parte delle autorità. Le lamentele riguardano quindi principalmente il modo in cui è stato applicato il quadro giuridico. Le argomentazioni dell'associazione ricorrente relative alla liceità dell'ingerenza sono strettamente collegate alla questione se il test della “necessità” sia stato rispettato nel loro caso, la Corte affronterà congiuntamente i requisiti “in conformità alla legge” e “necessità” (vedere, per un esempio di tale approccio,

*Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş.* , citato sopra, § 82, con ulteriori riferimenti).

*(ii) Se l'interferenza perseguisse uno "scopo legittimo"*

104. Il Governo ha sostenuto che la perquisizione e il sequestro avevano perseguito uno scopo legittimo, vale a dire gli interessi della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica e della prevenzione del crimine. La loro tesi non è stata contestata dall'associazione ricorrente.

105. La Corte, osservando che la perquisizione e il sequestro sono stati ordinati nell'ambito di un'inchiesta sulla mafia, non rileva motivi per giungere a una conclusione diversa al riguardo.

*(iii) Se l'interferenza fosse "necessaria in una società democratica"*

(a) Principi generali

106. La nozione di "necessità" implica che l'ingerenza corrisponda a un'esigenza sociale impellente e, in particolare, che sia proporzionata allo scopo legittimo perseguito. Nel determinare se un'ingerenza sia "necessaria in una società democratica", la Corte terrà conto del fatto che un certo margine di apprezzamento è lasciato agli Stati contraenti (vedere paragrafo 93 sopra). Tuttavia, le eccezioni previste dal paragrafo 2 dell'articolo 8 devono essere interpretate restrittivamente e la loro necessità in un dato caso deve essere stabilita in modo convincente (vedere *Smirnov c. Russia*, n. 71362/01, § 43, CEDU 2007-VII, con ulteriori riferimenti, e *Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş.*, citato sopra, § 85).

107. Per quanto riguarda, in particolare, le perquisizioni e le ispezioni dei locali delle persone giuridiche e il sequestro o la copia dei loro documenti, la Corte ha osservato che, sebbene gli Stati possano ritenere necessario ricorrere a tali misure per ottenere prove materiali di determinati reati, la legislazione e la prassi pertinenti devono tuttavia prevedere adeguate ed efficaci garanzie contro abusi e arbitrarietà (vedere *Naumenko e SIA Rix Shipping*, § 50; *DELTA PEKÁRNY a.s.*, § 83; e *Société Colas Est e altri*, § 48, tutti citati sopra).

108. In questo contesto, nell'esercizio della sua giurisdizione di controllo, la Corte deve considerare le decisioni impugnate alla luce del caso nel suo complesso e determinare se le ragioni addotte per giustificare l'ingerenza in questione siano "rilevanti e sufficienti" (vedi *Naumenko e SIA Rix Shipping*, citata sopra, § 50) e se sia stato rispettato il principio di proporzionalità (vedi *Vinks e Ribicka contro Lettonia*, n. 28926/10, § 102, 30 gennaio 2020, e *Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş.*, citata sopra, § 87).

109. Nel contesto di un procedimento penale, i criteri presi in considerazione dalla Corte per determinare se sia stato rispettato il principio di proporzionalità sono, tra gli altri: la gravità del reato in relazione al quale sono stati effettuati la perquisizione e il sequestro; il modo e le circostanze in cui è stato emesso l'ordine, in particolare se sono state acquisite ulteriori prove.

disponibili in quel momento; il contenuto e la portata dell'ordinanza, con particolare riguardo alla natura dei locali perquisiti e alle garanzie attuate per limitare l'impatto della misura entro limiti ragionevoli; e l'entità delle possibili ripercussioni sulla reputazione della persona interessata dalla perquisizione (vedere Vinks e Ribicka, § 102, e Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş., § 87, entrambi citati sopra, con ulteriori riferimenti).

110. Nei casi riguardanti la protezione di persone fisiche e giuridiche da interferenze arbitrarie nei loro diritti garantiti dall'articolo 8, la Corte ha sostenuto che l'assenza di un mandato giudiziario preventivo può essere controbilanciata dalla disponibilità di un riesame giudiziario ex post (vedere Smirnov, § 45; Heino, § 45; e DELTA PEKÁRNY a.s., § 83 in fine, tutti citati sopra). Tale riesame deve essere efficace nelle circostanze particolari del caso in questione (vedere Gutsanovi, citato sopra, § 222). La Corte ha anche sostenuto che, sebbene l'articolo 8 della Convenzione non possa essere interpretato nel senso che richieda un riesame giudiziario ex post in tutti i casi riguardanti una perquisizione o un sequestro effettuati nei locali di una persona giuridica, la disponibilità di tale riesame può essere presa in considerazione, tra gli altri elementi, quando si valuta la conformità delle perquisizioni e dei sequestri all'articolo 8 (vedere UAB Kesko Senukai Lithuania, citato sopra, § 117).

111. Per quanto riguarda specificamente l'ingerenza in questione nel presente caso, la Corte ha ritenuto che un ricorso avverso una perquisizione intrapresa in presunta violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione deve consentire una valutazione della legittimità e della necessità della misura impugnata (vedi Contrada c. Italia (n. 4), n. 2507/19, § 51, 23 maggio 2024; Popovi c. Bulgaria, n. 39651/11, § 122, 9 giugno 2016; Stoyanov e altri c. Bulgaria, n. 55388/10, § 152, 31 marzo 2016; Govedarski c. Bulgaria, n. 34957/12, § 94, 16 febbraio 2016; Gutsanovi, citato sopra, § 234; Iliya Stefanov c. Bulgaria, n. 65755/01, § 44, 22 maggio 2008; e Brazzi, citato sopra, § 46). In particolare, una volta che la perquisizione è stata effettuata o la persona interessata è altrimenti venuta a conoscenza dell'esistenza dell'ordine di perquisizione, deve esistere una procedura mediante la quale la persona può contestare i fondamenti giuridici e fattuali dell'ordine e ottenere riparazione nel caso in cui la perquisizione sia stata ordinata o eseguita illegalmente (vedi Avanesyan c. Russia, n. 41152/06, § 29, 18 settembre 2014).

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

(B) Applicazione dei principi sopra esposti al caso di specie

113. Nel caso di specie, le argomentazioni delle parti si sono concentrate sulla necessità dell'ingerenza e, in particolare, sulla questione se il

provvedimento fosse proporzionato allo scopo legittimo perseguito e se fossero state adeguatamente rispettate le garanzie procedurali previste dal codice di procedura penale, cui fa riferimento l'articolo 82 della Costituzione, nonché se l'associazione ricorrente avesse avuto a disposizione un rimedio per far fronte alla presunta illegittimità del provvedimento impugnato.

114. Per quanto riguarda l'ambito del margine di apprezzamento delle autorità nazionali, la Corte ritiene che un fattore che milita a favore di un controllo rigoroso nel caso di specie è che le autorità hanno sequestrato e copiato una quantità molto grande di documenti cartacei e digitali (vedere paragrafo 16 sopra), senza che vi fosse alcuna dimostrazione che fossero tutti pertinenti all'inchiesta in corso sulla mafia (vedere, *mutatis mutandis*, Naumenko e SIA Rix Shipping, citata sopra, § 51; vedere paragrafi 130-131 infra). D'altro canto, il fatto che la misura fosse rivolta a persone giuridiche significava che poteva essere applicato un margine di apprezzamento più ampio di quanto non sarebbe stato il caso se avesse riguardato un individuo (vedere DELTA PEKARNY a.s., § 88, e Bernh Larsen Holding AS e altri, § 159, entrambi citati sopra).

115. Alla luce dei principi sopra ribaditi (cfr. paragrafi 106-107), 112 sopra), pur considerando che devono essere adattati al diverso contesto di un'inchiesta parlamentare, e tenendo conto delle doglianze dell'associazione ricorrente, la Corte esaminerà la gravità della questione oggetto dell'indagine nell'ambito della quale è stata adottata la misura (vedere paragrafi 116-117 infra); le modalità e le circostanze in cui è stato emesso l'ordine di perquisizione e sequestro (vedere paragrafi 118-124 infra); il contenuto e la portata dell'ordine (vedere paragrafi 125-145 infra), nonché l'esistenza di sufficienti garanzie procedurali contro abusi e arbitrarietà (vedere paragrafi 132-145 infra).

– *La gravità della questione oggetto dell'indagine*

116. La Corte rileva che la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente aveva lo scopo di ottenere un elenco nominativo dei membri di alcune logge massoniche, al fine di verificare se tra di essi vi fossero individui legati, a vario titolo, ad associazioni di tipo mafioso (vedere paragrafo 13 supra).

117. Ritiene pertanto che i fatti oggetto dell'indagine siano stati seri.

– *Le modalità e le circostanze in cui è stato emesso l'ordine*

118. Quanto alle modalità di emissione dell'ordinanza, la Corte rileva che l'ordinanza di perquisizione è stata emessa dalla stessa Commissione parlamentare d'inchiesta, in quanto dotata degli "stessi poteri" di un'autorità giudiziaria (v. paragrafi 23 e 31 supra), e che non è stata sottoposta a un controllo giurisdizionale preventivo idoneo a circoscriverne la portata (v., *a contrario*, *Société Canal Plus e a., cit.*,

§§ 55-56; Wieser e Bicos Beteiligungen GmbH, sezione 59; e Naumenko e SIA Rix Shipping, § 53, tutti sopra citati).

119. A questo proposito, la Corte ribadisce di aver già ritenuto di dover raddoppiare la propria vigilanza laddove il diritto interno consenta di effettuare una perquisizione senza previo controllo giurisdizionale (vedi DELTA PEKARNY a.s., § 83; Brazzi, § 41; e Halabi, § 64, tutti citati sopra; vedi anche Bostan c. Repubblica di Moldavia, n. 52507/09, § 23, 8 dicembre 2020).

120. Per quanto riguarda le circostanze in cui è stato emesso l'ordine, la Corte deve considerare se esso fosse basato su prove o ragionevoli sospetti dell'esistenza di un coinvolgimento nella questione oggetto di indagine (vedere, mutatis mutandis, Wieser e Bicos Beteiligungen GmbH, § 57; Heino, § 41; e Naumenko e SIA Rix Shipping, §§ 54-55, tutti citati sopra) e, in particolare, se fossero disponibili ulteriori prove all'epoca (vedere, per una valutazione simile, Vinks e Ribicka, § 102, ed Erduran ed Em Export Diş Tic A.Ş., § 87, entrambi citati sopra).

121. A questo proposito, la Corte osserva che l'associazione ricorrente era stata informata che l'inchiesta riguardava, in generale, l'infiltrazione di gruppi mafiosi nelle logge massoniche (vedere paragrafo 5 sopra). Come ribadito più volte dal rappresentante dell'associazione ricorrente, la Commissione parlamentare d'inchiesta non ha fatto alcun riferimento a indagini specifiche, reati o individui idonei a dimostrare che tale infiltrazione fosse avvenuta nella sua richiesta di elenco dei membri dell'associazione ricorrente (vedere paragrafi 7 e 11 sopra).

122. La Corte rileva inoltre che l'ordinanza di perquisizione affermava che "dalle udienze tenutesi finora e dalla documentazione acquisita, risulta che sussiste un concreto pericolo di infiltrazione della Massoneria da parte di Cosa Nostra e della 'Ndrangheta" (cfr. paragrafo 13 sopra). Quanto alle prove disponibili in quel momento, l'ordinanza faceva genericamente riferimento ai risultati delle udienze precedenti e alle indagini penali in corso (cfr. paragrafo 14 sopra). Tuttavia, nell'ordinanza di perquisizione non è stato fatto alcun riferimento a elementi di prova individualizzati.

123. In tale contesto, la Corte non può non osservare che la Commissione parlamentare d'inchiesta ha menzionato solo brevemente l'oggetto dell'inchiesta in corso nella sua ordinanza e non ha esposto i fatti o i documenti idonei a sostenere un ragionevole sospetto di un coinvolgimento nella questione oggetto di indagine (vedere, mutatis mutandis, DELTA PEKARNY a.s., citata sopra, § 85). Tale mancanza di motivazione violava le disposizioni nazionali, che richiedevano di fornire motivazioni (vedere paragrafo 100 sopra).

124. La Corte ritiene pertanto che il provvedimento non fosse basato su motivazioni pertinenti o sufficienti. In particolare, non risulta che l'ordine di perquisizione fosse basato su elementi che facessero sorgere un ragionevole sospetto che l'associazione ricorrente fosse stata coinvolta nella questione oggetto di indagine.

– *Il contenuto e la portata dell'ordinanza*

125. Per quanto riguarda il contenuto e la portata dell'ordinanza, la Corte deve valutare se essa fosse ragionevolmente limitata (vedi *Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş.*, citata sopra, § 90). In particolare, deve valutare se abbia definito il tipo di materiale che poteva essere ricercato, sequestrato e copiato, preferibilmente indicando gli elementi di prova che le autorità si aspettavano di trovare in relazione alle accuse su cui stavano indagando (vedi *DELTA PEKARNY a.s.*, citata sopra, § 88) al fine di evitare un accesso massiccio e indiscriminato a elementi non correlati all'indagine (vedi, a contrario, *Vinci Construction e GTM Génie Civil et Services*, § 76, e *UAB Kesko Senukai Lithuania*, § 118, entrambi citati sopra).

126. Quanto al tipo di informazioni ricercate, la Corte ritiene che esse siano state di portata molto ampia, in quanto il provvedimento impugnato mirava ad ottenere un elenco di chiunque avesse fatto parte, a qualsiasi titolo, di una loggia massonica della Calabria o della Sicilia a partire dal 1990, comprese le persone che avevano cessato di farne parte o di esserne membri attivi, e informazioni sul livello della loro appartenenza e sul ruolo da loro svolto, nonché informazioni su tutte le logge della Calabria e della Sicilia che erano state sciolte o sospese dal 1990 in poi, compresi i nomi di tutti i loro membri e i loro fascicoli personali, le eventuali indagini svolte e le decisioni adottate (vedere paragrafo 15 sopra).

127. La Corte nutre pertanto seri dubbi circa il fatto che la misura fosse limitata entro limiti ragionevoli (vedere, a contrario, *Vinci Construction e GTM Génie Civil et Services*, cit., § 76).

128. Quanto alla portata dell'ordinanza di perquisizione, la Corte osserva che essa è stata formulata in termini piuttosto ampi. Ha fatto riferimento a un'ampia gamma di azioni, come la perquisizione dei locali dell'associazione ricorrente, compresi gli annessi, i beni mobili e i locali annessi, nonché dei computer e dei sistemi informatici elettronici, anche se protetti da misure di sicurezza. Ha inoltre ordinato il sequestro dei documenti sopra menzionati, ove fossero in copia cartacea, nonché il sequestro di fascicoli informatici di qualsiasi natura contenenti documenti in forma digitalizzata, da copiare immediatamente alla presenza degli interessati in modo da garantire la conformità dei dati acquisiti con l'originale e da evitare l'alterazione dei dati originali, seguita dalla restituzione, al termine di tali operazioni, dei computer e dei fascicoli sequestrati ai legittimi proprietari (vedere paragrafo 15 supra).

129. Alla Corte sembra quindi che l'ordinanza sia stata formulata in termini molto generali (*vedi Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş.*, citato sopra, § 90).

130. La Corte rileva inoltre che, durante la perquisizione, gli ufficiali hanno identificato il personale presente nei locali dell'associazione ricorrente e che la perquisizione ha riguardato tutti i locali, compresi i suoi archivi, la biblioteca e la residenza personale del Gran Maestro, e che sono stati perquisiti diversi computer (vedere paragrafo 16 sopra). Inoltre, la perquisizione ha portato al sequestro di numerosi documenti, tra cui elenchi di circa 6.000 persone

iscritte presso l'associazione richiedente, nonché dischi rigidi, unità flash e computer (ibid.).

131. La Corte ritiene pertanto che i diritti dell'associazione ricorrente ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione siano stati significativamente lesi nel corso dell'operazione, poiché le autorità nazionali hanno esaminato e conservato un gran numero di documenti cartacei e digitali, tra cui figuravano informazioni riservate (vedere, *mutatis mutandis*, Naumenko e SIA Rix Shipping, cit., § 54).

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

132. In tale contesto, la Corte deve esaminare se le carenze nella limitazione della portata dell'ordinanza siano state compensate da sufficienti garanzie procedurali in grado di proteggere l'associazione ricorrente da qualsiasi abuso o arbitrarietà (cfr. Erduran e Em Export Diş Tic A.Ş., cit., § 90) e di limitare l'impatto della misura entro limiti ragionevoli.

133. La Corte osserva in via preliminare che alcune garanzie sono state effettivamente poste in essere. In particolare, i beni sequestrati sono stati sottoposti al regime di segretezza previsto dagli articoli 5 e 6 della legge n. 87/2013 (cfr. paragrafo 25 sopra). Inoltre, la Commissione parlamentare d'inchiesta ha disposto che la documentazione sequestrata dovesse essere conservata “in locali a disposizione della polizia giudiziaria delegata, idonei a impedire accessi informatici diversi da quelli autorizzati nel procedimento tra le parti”, in una stanza dotata di porta blindata, videosorveglianza e allarmi (cfr. paragrafo 17 sopra).

134. Tuttavia, la Corte rileva che, in base al diritto italiano, l'associazione ricorrente non aveva alcun mezzo per contestare la legittimità dell'ordine di perquisizione o la sua esecuzione dinanzi a un'autorità indipendente e imparziale (vedere, Iliya Stefanov, citato sopra, § 44, e a contrario, Bernh Larsen Holding AS e altri, citato sopra, § 164-65).

135. A questo proposito, la Corte ha già concluso che i rimedi invocati dal Governo, in particolare il controllo giurisdizionale da parte della Corte costituzionale di un possibile abuso di potere tra organi statali, e il potere del Parlamento di autocorreggere le proprie azioni, non possono essere considerati efficaci ai fini della Convenzione (vedere, rispettivamente, paragrafi 59-60 e 65 sopra).

136. Inoltre, la Corte rileva che il Governo ha ammesso (paragrafo 85 sopra) che il ricorso previsto dall'articolo 257 CPP, in particolare la domanda di revisione dell'ordinanza di perquisizione (riesame; paragrafo 24 sopra) non poteva essere chiesto nei confronti di ordinanze di perquisizione emesse da una commissione parlamentare d'inchiesta (vedere, per quanto riguarda le caratteristiche generali della domanda di revisione, Brazzi, cit., § 19, e Contrada c. Italia (n. 4), n. 2507/19, §§ 16-20, 23 maggio 2024). Ciò è confermato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che ha ritenuto che il ricorso in questione

non poteva essere richiesta in relazione ad un ordine di perquisizione emesso da una commissione parlamentare d'inchiesta (vedi paragrafo 32 sopra).

137. Allo stato attuale del sistema italiano, non è disponibile nessun altro rimedio a seguito di un ordine di perquisizione e sequestro emesso da una commissione parlamentare d'inchiesta, sia dinanzi a un'autorità giudiziaria che di qualsiasi altro organo. In effetti, il diritto interno conferisce al Parlamento una giurisdizione esclusiva per pronunciarsi sulla validità dei suoi atti. Ai sensi del diritto interno, i tribunali declinano la giurisdizione per trattare controversie relative alle azioni di una commissione parlamentare d'inchiesta (vedere paragrafi 18 e 29 sopra). La misura non potrebbe quindi essere sottoposta a un controllo ex post da parte di un'autorità indipendente (vedere DELTA PEKARNY a.s., citato sopra, § 86).

138. La Corte rileva che il Governo ha giustificato l'assenza di un mezzo di impugnazione dell'ordine di perquisizione sulla base del principio della separazione dei poteri e della necessità di proteggere l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento (vedere paragrafo 86 supra).

139. A questo proposito, la Corte rileva che i principi relativi all'autonomia parlamentare sono stati delineati in *Karácsony e altri c. Ungheria* ([GC], nn. 42461/13 e 44357/13, §§ 138-47, 17 maggio 2016), un caso riguardante procedimenti disciplinari che è stato esaminato ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione. Possono essere riassunti come segue. Il Parlamento è un forum unico per il dibattito in una società democratica, il che è di fondamentale importanza (ibid., § 138). Esiste uno stretto nesso tra una democrazia politica effettiva e l'efficace funzionamento del Parlamento (ibid., § 141). Le norme relative al funzionamento interno del Parlamento sono l'esemplificazione del principio consolidato dell'autonomia del Parlamento. In conformità a questo principio, il Parlamento ha il diritto, ad esclusione di altri poteri e nei limiti del quadro costituzionale, di regolare i propri affari interni, ad esempio la composizione dei propri organi. Ciò rientra nell'"autonomia giurisdizionale del Parlamento" (ibid., § 142). In linea di principio, le norme relative al funzionamento interno dei parlamenti nazionali, in quanto aspetto dell'autonomia parlamentare, rientrano nel margine di apprezzamento degli Stati contraenti (ibid., § 143).

140. La Corte ha già rilevato, ad esempio, che le caratteristiche intrinseche del sistema di immunità parlamentare e la conseguente deroga al diritto comune perseguono l'obiettivo di consentire la libertà di parola ai rappresentanti del popolo e di impedire che reclami di parte interferiscano con le funzioni parlamentari (vedi *A. c. Regno Unito*, n. 35373/97, § 79, CEDU 2002-X; *Cordova c. Italia* (n. 1), n. 40877/98, § 59, CEDU 2003-I; *Cordova c. Italia* (n. 2), n. 45649/99, §§ 60 e 62, CEDU 2003-I (estratti); *Zollmann c. Regno Unito* (dec.), n. 62902/00, CEDU 2003-XII; *De Jorio c. Italia* (dec.), n. 73936/01, § 52, 3 giugno 2004; *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*, n. 46967/07, § 71, 24 febbraio 2009; *Kart c. Turchia* [GC], n. 8917/05, § 88, CEDU 2009 (estratti); e *Selahattin Demirtaş c. Turchia* (n. 2) [GC], n. 14305/17, § 256, 22 dicembre 2020).

141. Del resto, la Corte ha sottolineato che non può imporre agli Stati un dato modello costituzionale che regoli, in un modo o nell'altro, i rapporti e l'interazione tra i diversi poteri statali (vedi Savino e altri c. Italia, nn. 17214/05 e altri 2, § 92, 28 aprile 2009; Thiam c. Francia, n. 80018/12, § 62, 18 ottobre 2018; ed Eminağaoğlu c. Turchia, n. 76521/12, § 94, 9 marzo 2021). A questo proposito, in Savino e altri la Corte ha ritenuto che la scelta del legislatore italiano di preservare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento concedendogli l'immunità dai tribunali ordinari non poteva di per sé essere contestata dinanzi alla Corte (citata sopra, § 92).

142. Tuttavia, la Corte ha anche sottolineato che la discrezionalità nazionale delle autorità interne, insita nella nozione di autonomia parlamentare, non è illimitata, ma dovrebbe essere compatibile con i concetti di “democrazia politica effettiva” e “stato di diritto” a cui fa riferimento il Preambolo della Convenzione (vedi Karácsony, cit., § 147; Mugemangango c. Belgio [GC], n. 310/15, § 74, 10 luglio 2020; e Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda, nn. 24159/22 e 25751/22, § 63, 16 aprile 2024). Pertanto, ribadendo che nessuna disposizione della Convenzione impone agli Stati di conformarsi a concetti costituzionali teorici riguardanti i limiti ammissibili dell'interazione dei poteri (vedi Thiam, citato sopra, § 62), la Corte sottolinea che la questione è sempre se, in un dato caso, i requisiti della Convenzione siano soddisfatti (vedi Kleyne e altri c. Paesi Bassi [GC], nn. 39343/98 e altri 3, § 193, CEDU 2003-VI, e Savino e altri, citato sopra, § 93).

143. Alla luce di quanto sopra, pur ribadendo che una qualche forma di controllo ex ante o ex post di una misura da parte di un'autorità imparziale con sufficiente grado di indipendenza dall'autorità che ha ordinato la misura è una garanzia essenziale contro l'ingerenza arbitraria dei poteri pubblici nei diritti tutelati dall'articolo 8 (vedere paragrafo 110 sopra), la Corte ritiene, tenuto conto anche del principio di sussidiarietà e del margine di apprezzamento accordato agli Stati contraenti in questioni strettamente connesse alla separazione dei poteri (vedere, mutatis mutandis, Mugemangango, citata sopra, § 138), che non spetta ad essa indicare quale tipo di rimedio debba essere previsto per soddisfare i requisiti della Convenzione nelle circostanze specifiche del presente caso

144. Infine, la Corte osserva che, secondo le informazioni fornite dall'associazione ricorrente e non contestate dal Governo, una copia dei documenti sequestrati è ancora conservata negli archivi della Commissione parlamentare d'inchiesta, nonostante il fatto che le sue funzioni siano complete e che essa sia stata sciolta (vedere paragrafo 77 supra).

145. A questo proposito, la Corte ribadisce di aver già osservato che l'assenza di una normativa che imponga la distruzione delle copie dei documenti ottenuti tramite una perquisizione può essere incompatibile con l'articolo 8 (vedi DELTA PEKARNY a.s., cit., § 92).

146. Nel caso di specie, sembra che, ai sensi della legislazione nazionale e della giurisprudenza pertinenti, i documenti sequestrati avrebbero dovuto essere restituiti, o le copie degli stessi distrutti, al termine dell'indagine (vedere paragrafi 31 e 37 sopra). Tuttavia, questa disposizione non è stata rispettata.

(iv) *Conclusione*

147. Alla luce di quanto precede e, in particolare, della mancanza di prove o di un ragionevole sospetto di coinvolgimento nella questione oggetto di indagine, idoneo a giustificare la misura (vedere paragrafo 124 sopra), del suo contenuto ampio e indeterminato (vedere paragrafi 126-131 sopra) e dell'assenza di sufficienti garanzie di controbilanciamento, in particolare di un controllo indipendente e imparziale della misura contestata (vedere paragrafi 134-145 sopra), la Corte conclude che la misura contestata non era «conforme alla legge» né «necessaria in una società democratica».

148. Vi è stata pertanto una violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

### III. ALTRE PRESUNTE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE

149. L'associazione ricorrente lamentava inoltre che l'ordine di perquisizione e sequestro comportava ulteriormente un'ingerenza illegittima e sproporzionata nel suo diritto alla libertà di associazione, garantito dall'articolo 11 della Convenzione, e che non vi era alcun ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione per l'eventuale illegittimità e mancanza di proporzionalità della misura contestata.

150. Alla luce dei fatti della causa, delle argomentazioni delle parti e delle conclusioni di cui sopra (vedere paragrafo 148 supra), la Corte ritiene di aver esaminato le principali questioni giuridiche sollevate dalla causa e che non vi sia motivo di esaminare l'ammissibilità e il merito di tali censure (vedere *Centro per le risorse legali per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania [GC]*, n. 47848/08, § 156, CEDU 2014).

### IV. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

151. L'articolo 41 della Convenzione prevede:

“Se la Corte accerta che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente interessata non consente che una riparazione parziale, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.”

#### **A. Danni**

152. L'associazione ricorrente ha chiesto alla Corte di accordare un indennizzo per danno non patrimoniale in via equitativa.

153. Il Governo ha sostenuto che la domanda era infondata.

154. La Corte ritiene che l'associazione ricorrente abbia certamente subito un danno morale che non può essere compensato unicamente con l'accertamento di una violazione (vedere, ad esempio, Société Colas Est e altri, citata sopra, § 55) e, pronunciandosi in equità, accorda all'associazione ricorrente 9.600 euro (EUR) a titolo di danno morale, oltre all'eventuale imposta dovuta.

### **B. Costi e spese**

155. L'associazione ricorrente ha inoltre chiesto EUR 16.552,60 per le spese e i costi sostenuti nei rapporti con le autorità nazionali e EUR 5.344 per quelli sostenuti dinanzi alla Corte.

156. Il Governo non si è pronunciato su tale questione. 157. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese e dei costi solo nella misura in cui sia stato dimostrato che questi sono stati effettivamente e necessariamente sostenuti e sono ragionevoli quanto al loro importo (vedere, tra molti altri, H.F. e altri c. Francia [GC], nn. 24384/19 e 44234/20, § 291, 14 settembre 2022).

158. Per quanto riguarda le domande relative alle spese e ai costi sostenuti dinanzi alle autorità nazionali, la Corte rileva che sono state presentate senza alcuna descrizione dei servizi legali forniti. In particolare, i documenti presentati alla Corte menzionavano semplicemente “consulenza nel campo della libertà di associazione”. Di conseguenza, la Corte non è in grado di ritenere che tali spese fossero collegate al presente caso e che siano state necessariamente sostenute (vedi UAB Kesko Senukai Lithuania, citata sopra, § 136). La Corte respinge pertanto la domanda dell'associazione ricorrente per le spese e i costi nel procedimento nazionale.

159. Quanto alle spese e ai costi sostenuti nel procedimento dinanzi alla Corte, essa ritiene che, tenuto conto delle questioni giuridiche sollevate nel presente caso, l'importo richiesto dall'associazione ricorrente possa essere considerato ragionevole quanto al quantum. Accoglie pertanto integralmente tale parte della domanda e accorda all'associazione ricorrente 5.344 EUR, oltre all'eventuale imposta che le può essere addebitata.

### **PER QUESTE RAGIONI, LA CORTE**

1. *Dichiara*, all'unanimità, che il ricorso ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione ammissibile;
2. *Ritiene*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;

3. *Dichiara*, con sei voti contro uno, che non è necessario esaminare l'ammissibilità e il merito dei reclami ai sensi degli articoli 11 e 13 della Convenzione;

4. *Dichiara*, all'unanimità,

a) che lo Stato convenuto versi all'associazione ricorrente, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diventa definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:

(i) 9.600 euro (novemilaseicento euro), oltre l'eventuale imposta che può essere addebitabile, in relazione al danno non patrimoniale;

(ii) EUR 5.344 (cinquemilatrecentoquarantaquattro euro), oltre l'importo eventualmente dovuto dall'associazione richiedente per le spese e i diritti;

b) che dalla scadenza dei tre mesi sopra menzionati fino al regolamento saranno dovuti interessi semplici sugli importi di cui sopra ad un tasso pari al tasso di prestito marginale della Banca centrale europea durante il periodo di inadempimento aumentato di tre punti percentuali;

5. *Respinge*, con sei voti contro uno, il resto dell'associazione ricorrente la richiesta di equa soddisfazione.

Redatto in inglese e notificato per iscritto il 19 dicembre 2024, ai sensi della Regola 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt  
Vice Cancelliere

Ivana Jelić  
Presidente

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

### OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE SERGHIDES

1. L'associazione ricorrente (di seguito "ricorrente") è un'associazione massonica italiana che raggruppa diverse logge. La ricorrente lamentava violazioni degli articoli 8, 11 e 13 della Convenzione a seguito di una perquisizione dei suoi locali ordinata da una commissione parlamentare d'inchiesta e del successivo sequestro di numerosi documenti cartacei e digitali, in particolare di un elenco, contenente nomi e dati personali, di oltre 6.000 membri dell'associazione.
2. Ho votato a favore di tutti i punti delle disposizioni operative della sentenza, ad eccezione dei punti 3 e 5. In particolare, non sono d'accordo sul fatto che, avendo riscontrato una violazione dell'articolo 8 della Convenzione - e sulla base del fatto che la Corte ha "trattato le principali questioni giuridiche sollevate dal caso" - non vi sia necessità di esaminare l'ammissibilità e il merito delle denunce ai sensi degli articoli 11 (libertà di associazione) e 13 (ricorso effettivo) della Convenzione (punto 3 e paragrafi 149 e 150 della sentenza). Non sono d'accordo nemmeno con il rigetto della restante parte della richiesta di equa soddisfazione.
3. Poiché ho recentemente assunto la stessa posizione nella mia opinione parzialmente dissenziente in *Adamčo contro Slovacchia* (n. 2), nn. 55792/20 e altri 2, 12 dicembre 2024 (non ancora definitiva), in cui ho presentato in modo esauriente tutti gli argomenti rilevanti per la questione in esame, scelgo di fare riferimento a tale opinione piuttosto che ribadire qui gli stessi argomenti.