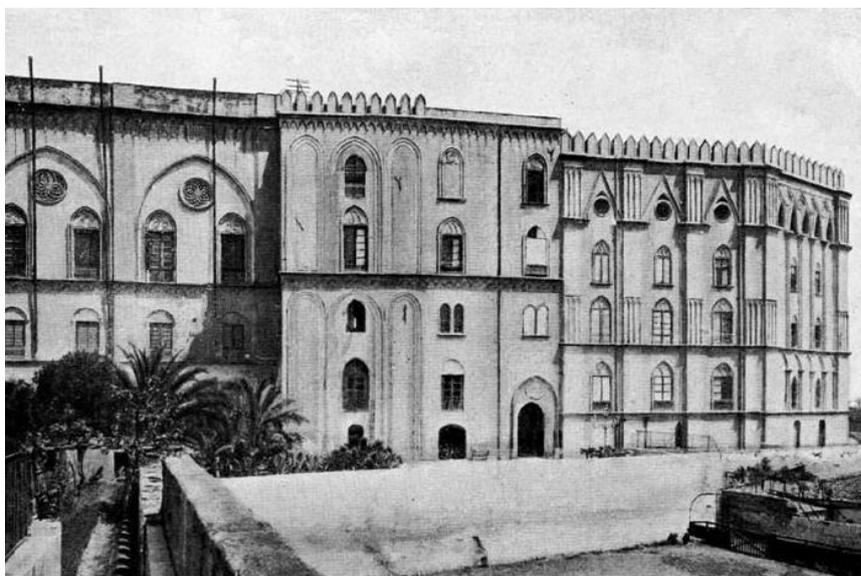




Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi  
Ufficio per l'attività legislativa in materia istituzionale e degli affari sociali

Documento n. 17 - 2018

Disegno di legge n. 16/A  
'Obbligo dichiarativo dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana in tema di  
affiliazione a logge massoniche o similari'

Nota di lettura

XVII - Legislatura - 3 ottobre 2018



### **Servizio Studi**

Ufficio per l'attività legislativa in materia istituzionale e degli affari sociali

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:  
tel. 091 705 4752- fax 091 705 4371 - mail [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---

*I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.*

## Indice

NOTA IN MERITO AL DDL N. 16/A .....	4
APPENDICE NORMATIVA .....	7
<b>FRIULI-VENEZIA GIULIA .....</b>	<b>7</b>
L.R. 23-6-1978 N. 75, ART. 7 BIS ANTE .....	7
<b>MARCHE.....</b>	<b>8</b>
L.R. 1-12-2005 N. 27, ART. 1 .....	8
L.R. 5-8-1996 N. 34, ART. 5 .....	8
<b>TOSCANA .....</b>	<b>9</b>
L.R. 29-8-1983 N. 68, ARTT. 11 E 12 .....	9
L.R. 6-11-2012 N. 61, ART. 17 .....	10
L.R. 5-6-2017 N. 26, ARTT. 9, 10, 11 E 16 .....	11
<b>GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO .....</b>	<b>14</b>
SENTENZA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO 2 AGOSTO 2001.....	14
SENTENZA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO DEL 31 MAGGIO 2007 RIC. N. 26740/02.....	23
<b>CONSIGLIO DI STATO .....</b>	<b>40</b>
CONSIGLIO DI STATO, ITALIANO SEZ. IV - SENTENZA 6 OTTOBRE 2003 N. 5881. ....	40

## NOTA IN MERITO AL DDL N. 16/A

### **‘OBBLIGO DICHIARATIVO DEI DEPUTATI DELL’ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA IN TEMA DI AFFILIAZIONE A LOGGE MASSONICHE O SIMILARI’**

In ordine al disegno di legge 16/A ‘**Obbligo dichiarativo dei deputati dell’Assemblea regionale siciliana in tema di affiliazione a logge massoniche o similari**’ si fa presente che la Corte europea dei diritti dell’uomo ha condannato l’Italia (cd. Sentenza GOI, Corte europea dei diritti dell’uomo, sez. I, sent. 31 maggio 2007, ric. n. 26740/02 Grande Oriente D’Italia di palazzo Giustiniani c. Italia (no. 2) ) per violazione degli articoli 11 (libertà di riunione e di associazione) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, con riferimento ad una legge regionale del Friuli Venezia Giulia (**L.R. 23–6–1978 n. 75, art. 7 bis ante, poi sostituito dall’articolo 1 della legge regionale n. 2/2008**) che imponeva ai candidati a nomine presso i Consigli di amministrazione delle Società a partecipazione regionale, in quelli degli Enti regionali e nei Comitati di nomina regionale di “dichiarare alla Presidenza della Giunta regionale e alla Giunta delle nomine del Consiglio regionale la loro eventuale appartenenza a Società *massoniche* o comunque a carattere segreto. La mancata dichiarazione costituisce condizione ostativa alla nomina”.

La Corte ha riscontrato, nel caso di specie, una violazione del principio di parità di trattamento senza una ragionevole ed obiettiva giustificazione, idonea pertanto a discriminare un’associazione in sé legittima (la Massoneria, in quanto l’appartenenza a società a carattere segreto, cui la norma faceva riferimento, è invece vietata dalla Costituzione e segnatamente dall’articolo 18, comma 2 della stessa) rispetto ad altre associazioni ugualmente legittime e non segrete ammesse dall’ordinamento nazionale. In particolare, pur non ricollegando alla “autodenuncia” la decadenza dal posto pubblico (tanto che l’unico candidato che aveva ammesso la sua affiliazione ad una loggia massonica era stato proprio quello prescelto tra 237 candidati) la legge delle Regione Friuli, secondo la Corte, aveva “*realizzato una discriminazione non necessaria in una società democratica tra i membri di associazione segrete, che devono dichiarare la loro affiliazione, e i membri di altre associazioni che sono esentati da tale obbligo*”.

Diverso il caso di una legge regionale delle Marche, che prescriveva ai candidati a nomine in ambito regionale di presentare una dichiarazione di NON appartenenza alla Massoneria. Con sentenza del 2001 (Grande Oriente D'Italia di palazzo Giustiniani c. Italia, ric., in relazione alla legge della Regione Marche, ric. n. 35972/97) la Corte europea dei diritti dell'uomo ne pronunciò l'illegittimità per violazione del divieto di parità di trattamento e del principio di eguaglianza in conseguenza dell'effetto preclusivo a nomine regionali collegato all'appartenenza ad un'associazione non annoverabile fra quelle segrete. La norma fu poi abrogata e sostituita con una generica richiesta di documentazione.

In altro giudizio, riguardante una legge della regione Toscana fu ritenuto legittimo (dal Consiglio di Stato, sentenza 6 ottobre 2003) e non lesivo del diritto alla riservatezza, né di quello di associazione imporre, a soli fini di pubblicità, a un soggetto titolare di carica pubblica, in virtù di finalità di trasparenza, una dichiarazione di appartenenza o meno ad alcune realtà associative precisandone la denominazione (si sottolinea che l'obbligo non era limitato alla sola Massoneria, ma come detto, esteso ad altre associazioni). Ad avviso del Consiglio in quella fattispecie il diritto alla riservatezza *“è destinato a recedere a fronte del principio di buon andamento dell'amministrazione, questo si postulato a livello costituzionale dell'art. 97, che è speculare al principio di trasparenza degli apparati amministrativi”* rilevando che *“l'obbligo di comunicazione imposto dalla legge regionale è correlato alla particolare posizione funzionale rivestita dal soggetto designato o nominato ad una pubblica funzione e giustificato da preminenti interessi pubblici e generali direttamente assistiti da garanzia costituzionale”*.

Da tale assunto può desumersi l'opportunità a carico del titolare di un incarico pubblico (a maggior ragione se elettivo) di un obbligo dichiarativo esteso all'appartenenza o meno a varie categorie di associazioni (e non limitato quindi alla Massoneria), onde maggiormente rispondere all'esigenza di trasparenza, principio che ha trovato un più ampio accesso nell'ordinamento con l'approvazione del decreto legislativo n. 33/2013, peraltro successivo alla sentenza prima citata. Coerentemente la recente legge n. 26 del 2017 della Regione Toscana prevede che *“Entro sessanta giorni dalla data delle elezioni, i consiglieri regionali presentano ai competenti uffici del Consiglio regionale una dichiarazione illustrativa della*

*propria appartenenza o non appartenenza ad associazioni che abbiano finalità dichiarate o svolgano, di fatto, attività di carattere politico, culturale, sociale, assistenziale e di promozione economica, precisandone la denominazione”, utilizzando una dizione più ampia che fa riferimento a diverse tipologie di associazioni.*

Pertanto, con riferimento al contenuto dell’articolo 1 del disegno di legge, al fine di non incorrere in eventuali censure, sulla base della ricostruzione giurisprudenziale come sopra enucleata, si ritiene opportuno adottare una formulazione più generica senza specifici riferimenti ad associazioni determinate.

Con riferimento all’articolo 2 del disegno di legge n. 16 recante ‘Sanzioni’, esso suscita perplessità in quanto attribuisce al Presidente dell’Assemblea, sentito l’Ufficio di Presidenza, in caso di mancata presentazione, anche negativa, della dichiarazione di cui trattasi, un potere sanzionatorio che risulta assolutamente indeterminato nella sua natura e nei suoi contenuti.

A tal riguardo, appare quindi opportuno individuare una sanzione che non violi il principio di legalità, ma nello stesso tempo non determini effetti ostativi. Tale sanzione potrebbe essere configurata nella comunicazione in Aula dei nominativi degli inadempienti.

## APPENDICE NORMATIVA

### Friuli–Venezia Giulia

#### L.R. 23–6–1978 n. 75, art. 7 bis ante

Disciplina delle nomine di competenza regionale in enti ed istituti pubblici.

Pubblicata nel B.U. Friuli–Venezia Giulia 27 giugno 1978, n. 56.

#### Art. 7–bis ante

1. Non possono essere nominati o designati a far parte di Consigli di amministrazione delle Società a partecipazione regionale, in quelli degli Enti regionali e nei Comitati di nomina regionale soggetti che hanno subito condanne per reati previsti dal titolo II del libro II del codice penale. Tale divieto vale anche per quanti, per gli stessi reati, hanno patteggiato la pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale e si estende per un periodo di cinque anni dalla data del patteggiamento. Coloro che, alla data di entrata in vigore della [legge regionale 15 febbraio 2000, n. 1](#), ricoprono tali incarichi e si trovino nelle condizioni sopraindicate, decorsi 30 giorni, sono dichiarati decaduti.

2. Entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della [legge regionale 15 febbraio 2000, n. 1](#), tutti coloro che ricoprono le cariche di cui sopra devono rendere formale dichiarazione alla Presidenza della Giunta regionale e alla Giunta delle nomine del Consiglio regionale di non trovarsi nelle condizioni di incompatibilità previste dal presente articolo. Analoga dichiarazione devono presentare preventivamente i soggetti preposti alla nomina o alla elezione nei Consigli di Amministrazione delle Società o degli Enti regionali o nei Comitati di nomina regionale.

3. Non possono altresì essere nominati componenti delle Giunte comunali o provinciali o eletti nei Direttivi delle Comunità montane o in quelle di Consorzi tra Enti locali tutti coloro che si trovano nelle condizioni ostative di cui al comma 1. Qualora, alla data di entrata in vigore della [legge regionale 15 febbraio 2000, n. 1](#), ricoprono tali incarichi, decorsi 30 giorni, sono dichiarati decaduti.

4. Entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della [legge regionale 15 febbraio 2000, n. 1](#), tutti coloro che ricoprono tali cariche devono dichiarare al Sindaco o al Presidente della Provincia o al Presidente della Comunità montana o al Presidente del Consorzio di non trovarsi nello stato di incompatibilità previsto dal presente articolo. Analoga dichiarazione devono presentare i soggetti all'atto della nomina o dell'elezione nelle suddette cariche [\(10\)](#).

5. Per tutte le nomine di cui al comma 1 i candidati devono dichiarare alla Presidenza della Giunta regionale e alla Giunta delle nomine del Consiglio regionale la loro eventuale **appartenenza a società a carattere segreto**. La mancata dichiarazione costituisce condizione ostativa alla nomina [\(11\)](#) [\(12\)](#).

---

(10) Comma così modificato dall'[art. 17, comma 3, L.R. 24 maggio 2004, n. 17](#).

(11) Comma così sostituito dall'[art. 1, L.R. 23 gennaio 2008, n. 2](#). Il testo originario era così formulato: «5. Per tutte le nomine di cui al comma 1 i candidati devono dichiarare alla Presidenza della Giunta regionale e alla Giunta delle nomine del Consiglio regionale la loro eventuale appartenenza a Società *massoniche* o comunque a carattere segreto. La mancata dichiarazione costituisce condizione ostativa alla nomina.».

(12) Articolo aggiunto dall'[art. 55, L.R. 15 febbraio 2000, n. 1](#), poi così modificato come indicato nelle note che precedono.

## Marche

### L.R. 1-12-2005 n. 27, art. 1

Modificazioni alla legge regionale 5 agosto 1996, n. 34 "Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione".

Pubblicata nel B.U. Marche 7 dicembre 2005, n. 108.

#### Art. 1

*Modifica dell'articolo 5 della [L.R. n. 34/1996](#).*

1. Alla lettera a) del comma 2 dell'[articolo 5 della legge regionale 5 agosto 1996, n. 34](#) (Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione), le parole ", alla non appartenenza alle logge *massoniche*", sono soppresse.

### L.R. 5-8-1996 n. 34, art. 5

Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione.

Pubblicata nel B.U. Marche 14 agosto 1996, n. 57.

#### Art. 5

*Candidature [\(9\)](#).*

1. Fino a trenta giorni prima del termine previsto per ciascuna nomina o designazione possono essere proposte rispettivamente, al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale, candidature da parte dei consiglieri e dei gruppi consiliari e da parte di ordini professionali, enti e associazioni operanti nei settori interessati [\(10\)](#).

1-bis. Ciascun soggetto di cui al comma 1 è tenuto a presentare, per ogni singolo organismo, almeno la candidatura di una donna e di un uomo [\(11\)](#).

2. Alla proposta di candidatura sono allegati:

a) la dichiarazione, sottoscritta dal candidato, relativa alla data ed al luogo di nascita, al titolo di studio, all'eventuale esistenza di un rapporto di lavoro dipendente con una pubblica amministrazione, all'accettazione della candidatura, all'inesistenza di cause di ineleggibilità e

di non candidabilità, anche con riferimento a quanto previsto dall'[articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55](#), all'esistenza di eventuali cause di incompatibilità [\(12\)](#);

b) il curriculum professionale, sottoscritto dal candidato, contenente anche l'indicazione degli eventuali incarichi ricoperti in Enti pubblici o in società a partecipazione pubblica [\(13\)](#).

2-bis. Se il termine indicato al comma 1 coincide con un giorno non lavorativo o festivo, è prorogato al successivo giorno lavorativo [\(14\)](#).

3. [La dichiarazione di accettazione di candidature deve essere autenticata e contenere altresì la dichiarazione del candidato circa la sussistenza di eventuali cause di incompatibilità, di inesistenza di cause di ineleggibilità e di non candidabilità anche con riferimento a quanto previsto dall'[art. 15 della L. 19 marzo 1990, n. 55](#) e successive modificazioni] [\(15\)](#).

---

[\(9\)](#) Vedi anche l'[art. 1, commi 2 e 3, L.R. 13 luglio 2005, n. 17](#). Vedi altresì l'[art. 2, commi 3 e 4, L.R. 27 luglio 2010, n. 9](#) e, per le norme transitorie, il comma 5 del medesimo articolo.

[\(10\)](#) Vedi anche l'[art. 21, comma 3, L.R. 16 dicembre 2005, n. 32](#).

[\(11\)](#) Comma aggiunto dall'[art. 4, comma 2, L.R. 23 luglio 2012, n. 23](#).

[\(12\)](#) Lettera così modificata dall'[art. 1, L.R. 1° dicembre 2005, n. 27](#).

[\(13\)](#) Comma così sostituito dall'[art. 1, comma 2, L.R. 10 gennaio 2000, n. 2](#). Il testo originario così disponeva: «2. La candidatura deve essere corredata dall'esposizione dei motivi che la giustificano, nonché da una relazione contenente i seguenti elementi:

a) comune di residenza, data e luogo di nascita;

b) titolo di studio;

c) curriculum professionale, occupazione abituale, elenco delle cariche pubbliche e in società a partecipazione pubblica, nonché in società private iscritte in pubblici registri, ricoperte attualmente o precedentemente;

d) inesistenza di conflitti di interesse con l'incarico che si propone;

e) **dichiarazione di non appartenenza a logge massoniche;**

f) *dichiarazione, sottoscritta dal candidato, di disponibilità all'accettazione dell'incarico e di assenza di motivi ostativi derivanti da soggettiva posizione penale civile o amministrativa.*».

[\(14\)](#) Comma aggiunto dall'[art. 1, comma 1, L.R. 3 agosto 2015, n. 20](#), a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 5, comma 1, della medesima legge). Per le disposizioni transitorie, vedi quanto disposto dall'art. 4, comma 1, della suddetta [L.R. n. 20/2015](#).

[\(15\)](#) Comma abrogato dall'[art. 1, comma 3, L.R. 10 gennaio 2000, n. 2](#).

Toscana

L.R. 29-8-1983 n. 68, artt. 11 e 12

Norme di attuazione dell'art. 18 della Costituzione e della Legge 25 gennaio 1982 n. 17 in materia di Associazioni segrete e norme per garantire la pubblicità della situazione associativa dei titolari di cariche elettive o di nomine e designazioni regionali.

Pubblicata nel B.U. Toscana 7 settembre 1983, n. 42, parte prima.

TITOLO II Norme per garantire la situazione associativa dei titolari di cariche elettive o di nomine e designazioni regionali

**Art. 11 *Consiglieri regionali*** <sup>(3)</sup>.

[Entro sei mesi dalla proclamazione i consiglieri regionali depositano presso l'Ufficio di Presidenza del consiglio regionale una dichiarazione illustrativa della propria appartenenza ad associazioni che abbiano finalità dichiarate o svolgano di fatto attività di carattere politico, culturale, sociale, assistenziale e di promozione economica, precisandone la denominazione.

Alla prima convocazione del Consiglio regionale il Presidente dà notizia dei casi di inosservanza della dichiarazione prevista dal primo comma del presente articolo. In quella occasione il consigliere regionale può chiarire i motivi della propria inosservanza.

Le dichiarazioni previste al primo comma sono pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge i membri in carica del Consiglio regionale provvedono agli adempimenti indicati al primo comma].

<sup>(3)</sup> Articolo abrogato dall'*art. 17, comma 2, L.R. 6 novembre 2012, n. 61*.

**Art. 12 *Titolari di nomine e designazioni regionali*** <sup>(4)</sup>.

[Il curriculum vitae che i titolari di nomine e designazioni regionali di cui alla [legge regionale 8 marzo 1979, n. 11](#), sono tenuti a comunicare all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 11 della legge medesima, deve contenere tra l'altro indicazione delle associazioni che abbiano finalità dichiarate o svolgano di fatto attività di carattere politico, culturale, sociale, assistenziale e di promozione economica, precisandone la denominazione. In caso di mancanza od infedeltà dell'indicazione si applicano le sanzioni previste dall'art. 9, terzo comma della sopracitata legge.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge i titolari in carica di nomine e designazioni regionali provvedono all'integrazione del loro curriculum vitae secondo quanto disposto al primo comma].

---

<sup>(4)</sup> Articolo abrogato dall'*art. 17, comma 2, L.R. 6 novembre 2012, n. 61*.

**L.R. 6-11-2012 n. 61, art. 17**

Istituzione dell'anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali e norme in materia di trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi della Regione e dei titolari di cariche istituzionali di garanzia e di cariche direttive. Abrogazione della L.R. n. 49/1983, abrogazione parziale della L.R. n. 68/1983, modifiche alla L.R. n. 38/2000, alla L.R. n. 74/2004 e alla L.R. n. 5/2008.

Pubblicata nel B.U. Toscana 14 novembre 2012, n. 61, parte prima.

#### **Articolo 17 Abrogazioni <sup>(47)</sup>.**

[1. La [legge regionale 21 giugno 1983, n. 49](#) (Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di cariche direttive in alcuni enti), è abrogata.

2. Gli [articoli 11 e 12 della legge regionale 29 agosto 1983, n. 68](#) (Norme di attuazione dell'[art. 18 della Costituzione](#) e della [Legge 25 gennaio 1982, n. 17](#) in materia di Associazioni segrete e norme per garantire la pubblicità della situazione associativa dei titolari di cariche elettive o di nomine e designazioni regionali.), sono abrogati].

[La presente legge è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Toscana] <sup>(47)</sup>.

<sup>(47)</sup> Il presente provvedimento è stato abrogato dall'[art. 16, comma 1, L.R. 5 giugno 2017, n. 26](#).

#### **L.R. 5-6-2017 n. 26, artt. 9, 10, 11 e 16**

Disposizioni in materia di diritto di accesso, di pubblicità e trasparenza per consiglieri regionali, assessori e organi di garanzia. Modifiche alla L.R. 40/2009 ed alla L.R. 55/2014.

Pubblicata nel B.U. Toscana 14 giugno 2017, n. 24, parte prima.

#### **Art. 9 Adempimenti dei consiglieri, del Presidente della Giunta regionale e degli assessori relativi alla trasparenza associativa.**

1. Entro sessanta giorni dalla data delle elezioni, i consiglieri regionali presentano ai competenti uffici del Consiglio regionale una dichiarazione illustrativa della propria appartenenza o non appartenenza ad associazioni che abbiano finalità dichiarate o svolgano, di fatto, attività di carattere politico, culturale, sociale, assistenziale e di promozione economica, precisandone la denominazione.

2. Il Presidente della Giunta regionale e gli assessori, che non abbiano già precedentemente adempiuto ai sensi del comma 1, presentano la dichiarazione di cui allo stesso comma 1, ai competenti uffici della Giunta regionale entro sessanta giorni dall'elezione o dalla nomina. La mancata osservanza della disposizione è data tempestiva comunicazione al Presidente del Consiglio regionale.

#### **Art. 10 Pubblicità dei dati dei consiglieri.**

1. Il Consiglio regionale pubblica nella sezione Amministrazione trasparente del proprio sito internet, per ciascun consigliere:

- a) la dichiarazione sugli investimenti [\(4\)](#);
- b) la sintesi del rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute per la propaganda elettorale di cui all'[articolo 7, comma 6, della L. 515/1993](#) [\(5\)](#);
- c) i dati relativi alle presenze alle sedute del Consiglio regionale, ai voti espressi con modalità di voto elettronico e per appello nominale e i dati relativi alle presenze alle sedute delle commissioni consiliari e dell'Ufficio di presidenza;
- d) i dati concernenti l'indennità di fine mandato, l'erogazione anticipata della stessa e l'assegno vitalizio;
- e) la dichiarazione illustrativa di cui all'articolo 9, comma 1.

2. I dati di cui al comma 1, lettera b), sono trasmessi dal consigliere ai sensi dell'[articolo 5, comma 5, della legge 23 febbraio 1995, n. 43](#) (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario).

3. I dati di cui al comma 1, lettere a) e b), sono pubblicati rispettivamente entro tre e quattro mesi dall'elezione del Consiglio regionale. I dati di cui alla lettera c) sono pubblicati con la massima tempestività; i dati di cui alla lettera d) sono pubblicati al momento dell'erogazione all'avente diritto e i dati di cui alla lettera e) sono pubblicati entro tre mesi dalle elezioni [\(6\)](#).

4. I dati di cui al comma 1 rimangono pubblicati per tutta la durata del mandato e per i tre anni successivi alla cessazione dello stesso eccetto la dichiarazione sugli investimenti, che rimane pubblicata fino alla ricezione della dichiarazione prevista all'articolo 13, comma 1 [\(7\)](#).

[\(4\)](#) Lettera così sostituita dall' [art. 3, comma 1, L.R. 12 dicembre 2017, n. 70](#), a decorrere dal 14 dicembre 2017 (ai sensi di quanto disposto dall' [art. 77](#), comma 1, della medesima legge).

[\(5\)](#) Lettera così modificata dall' [art. 3, comma 2, L.R. 12 dicembre 2017, n. 70](#), a decorrere dal 14 dicembre 2017 (ai sensi di quanto disposto dall' [art. 77](#), comma 1, della medesima legge).

[\(6\)](#) Comma così sostituito dall' [art. 3, comma 3, L.R. 12 dicembre 2017, n. 70](#), a decorrere dal 14 dicembre 2017 (ai sensi di quanto disposto dall' [art. 77](#), comma 1, della medesima legge).

[\(7\)](#) Comma così sostituito dall' [art. 3, comma 4, L.R. 12 dicembre 2017, n. 70](#), a decorrere dal 14 dicembre 2017 (ai sensi di quanto disposto dall' [art. 77](#), comma 1, della medesima legge).

#### **Art. 11 *Pubblicità dei dati del Presidente della Giunta regionale e degli assessori.***

1. La Giunta regionale pubblica nella sezione Amministrazione trasparente del proprio sito internet:

- a) la dichiarazione sugli investimenti per il Presidente della Giunta regionale e per ciascun assessore [\(8\)](#);
- b) la sintesi del rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute per la propaganda elettorale di cui all'[articolo 7, comma 6, della L. 515/1993](#), per il Presidente della Giunta regionale e per l'assessore nel caso in cui l'assessore sia stato scelto fra i consiglieri regionali [\(9\)](#);

- c) i dati relativi alle presenze alle sedute della Giunta regionale e del Consiglio regionale per il Presidente della Giunta regionale e per ciascun assessore;
- d) i dati di cui all'articolo 10, comma 1, lettera d), per il Presidente della Giunta regionale e per ciascun assessore;
- e) la dichiarazione illustrativa di cui all'articolo 9, comma 2 [\(10\)](#).

2. I dati di cui al comma 1, lettera b), sono trasmessi ai sensi dell'[articolo 5, comma 5, della L. 43/1995](#), quelli di cui alla lettera d) sono trasmessi tempestivamente dai competenti uffici del Consiglio regionale a quelli della Giunta regionale.

3. I dati di cui al comma 1, lettera a), sono pubblicati entro tre mesi dall'elezione del Presidente della Giunta regionale e dalla nomina di ciascun assessore; quelli di cui alla lettera b) entro quattro mesi dall'elezione; quelli di cui alla lettera c) con la massima tempestività; quelli di cui alla lettera d) al momento dell'erogazione all'avente diritto e quelli di cui alla lettera e) entro tre mesi dalla elezione o nomina [\(11\)](#).

3-bis. I dati di cui al comma 1 rimangono pubblicati per tutta la durata del mandato e per i tre anni successivi alla cessazione dello stesso, eccetto la dichiarazione sugli investimenti che rimane pubblicata fino alla ricezione della dichiarazione prevista all'articolo 13, comma 1 [\(12\)](#).

[\(8\)](#) Lettera così sostituita dall' [art. 4, comma 1, L.R. 12 dicembre 2017, n. 70](#), a decorrere dal 14 dicembre 2017 (ai sensi di quanto disposto dall' [art. 77](#), comma 1, della medesima legge).

[\(9\)](#) Lettera così sostituita dall' [art. 4, comma 2, L.R. 12 dicembre 2017, n. 70](#), a decorrere dal 14 dicembre 2017 (ai sensi di quanto disposto dall' [art. 77](#), comma 1, della medesima legge).

[\(10\)](#) Lettera così modificata dall' [art. 4, comma 3, L.R. 12 dicembre 2017, n. 70](#), a decorrere dal 14 dicembre 2017 (ai sensi di quanto disposto dall' [art. 77](#), comma 1, della medesima legge).

[\(11\)](#) Comma così sostituito dall' [art. 4, comma 4, L.R. 12 dicembre 2017, n. 70](#), a decorrere dal 14 dicembre 2017 (ai sensi di quanto disposto dall' [art. 77](#), comma 1, della medesima legge).

[\(12\)](#) Comma aggiunto dall' [art. 4, comma 5, L.R. 12 dicembre 2017, n. 70](#), a decorrere dal 14 dicembre 2017 (ai sensi di quanto disposto dall' [art. 77](#), comma 1, della medesima legge).

#### **Art. 16 *Abrogazione della L.R. 61/2012.***

1. La [legge regionale 6 novembre 2012, n. 61](#) (Istituzione dell'anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali e norme in materia di trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi della Regione e dei titolari di cariche istituzionali di garanzia e di cariche direttive. Abrogazione della [L.R. 49/1983](#), abrogazione parziale della [L.R. 68/1983](#), modifiche alla [L.R. 38/2000](#), alla [L.R. 74/2004](#) e alla [L.R. 5/2008](#)), è abrogata.

**Sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo 2 agosto 2001**

La presente sentenza diverrà definitiva alle condizioni stabilite dall'art. 44 comma 2 della Convenzione. Essa potrà subire dei ritocchi di forma.

**Nel caso Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (quarta sezione), sedendo in una Camera composta da:

G. RESS, presidente,

A. PASTOR RIDRUEJO,

B. CONFORTI,

L. CAFLISCH,

J. MAKARCZYK,

V. BUTKEVYCH,

M. PELLONPÄÄ, giudici

e da V. BERGER, cancelliere della sezione, dopo aver deliberato in camera di consiglio il 10 luglio 2001, pronuncia la sentenza che segue, adottata nella medesima data:

**PROCEDURA**

1. Il presente caso trae origine da un ricorso (n. 35972/97) diretto contro la Repubblica italiana con il quale un'associazione di diritto italiano, il Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani ("la ricorrente"), aveva adito la Commissione europea dei diritti dell'uomo ("la Commissione") il 31 gennaio 1997 in forza dell'abrogato art. 25 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").

2. La ricorrente è rappresentata da Anton Giulio Lana, avvocato del foro di Roma. Il governo italiano ("il Governo") è rappresentato dal suo agente, U. Leanza, e dal suo coagente, V. Esposito.

3. La ricorrente lamenta la violazione degli artt. 11, 8, 9, 10, 14 e 13 della Convenzione a causa dell'adozione, da parte della **Regione Marche**, di una legge che obbliga i candidati a determinate cariche pubbliche di dichiarare la propria non appartenenza alla Massoneria.

4. Il ricorso è stato trasmesso alla Corte il 1 novembre 1998, data di entrata in vigore del Protocollo n. 11 alla Convenzione (art. 5 comma 2 del Protocollo n. 11).

5. Il ricorso è stato assegnato alla quarta sezione della Corte (art. 52 comma 1 del Regolamento). In seno alla detta sezione, la Camera incaricata di esaminare il caso (art. 27 comma 1 della Convenzione) è stata costituita conformemente all'art. 26 comma 1 del Regolamento.

6. Con decisione del 21 ottobre 1999, la Camera ha dichiarato il ricorso parzialmente ricevibile.

7. Tanto la ricorrente che il Governo hanno depositato delle osservazioni complementari sul merito del caso (art. 59 comma 1 del Regolamento). Tuttavia, il presidente della Camera ha deciso di non accettare quelle del Governo, essendo state esse depositate oltre il termine all'uopo prefissato senza che venisse sollecitata alcuna proroga prima dello spirare di detto termine (art. 38 comma 1 del Regolamento).

## **FATTO**

### **I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO**

8. La ricorrente è un'associazione italiana di obbedienza massonica che raggruppa più logge. Essa esiste dal 1805 ed è affiliata alla Massoneria Universale.

In diritto italiano, la ricorrente riveste lo status di associazione di diritto privato non riconosciuta a norma dell'art. 36 del codice civile. Essa, pertanto, non dispone della personalità giuridica. I relativi statuti sono stati depositati presso un notaio e sono accessibili da chiunque. Con la legge regionale n. 34 del 5 agosto 1996 ("la legge del 1996"), pubblicata nel Bollettino ufficiale del 14 agosto 1996, la Regione Marche ("la Regione") ha adottato le regole da seguire per le nomine e le designazioni alle cariche pubbliche di spettanza della Regione medesima.

Davanti alla Corte, la ricorrente si lamenta del pregiudizio subito in ragione del testo dell'art. 5 della predetta legge regionale ("l'art. 5 della legge del 1996").

All'art. 1, la legge precisa che tali regole si applicano a tutte le nomine e le designazioni fatte da organi statutari della Regione in applicazione di leggi, regolamenti, statuti e convenzioni, nell'ambito di "organi di enti e soggetti pubblici e privati diversi dalla Regione". Questa disposizione indica che le suddette regole si applicano egualmente alle nomine relative a quindici organismi di carattere regionale (indicati nell'annesso A della stessa legge) nonché, in certi casi, ad altri organismi aventi carattere regionale per i quali la nomina o la designazione è di competenza del Consiglio regionale (annesso B della legge del 1996).

L'art. 5 della legge fissa le modalità e le condizioni di presentazione delle candidature alle nomine ed alle designazioni. Esso prevede, fra l'altro, che i candidati non devono appartenere alla Massoneria. Tale articolo è formulato come segue:

#### **Articolo 5 Candidature**

"1. Fino a trenta giorni prima del termine previsto per ciascuna nomina o designazione possono essere proposte rispettivamente, al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale, candidature da parte dei consiglieri e dei gruppi consiliari e da parte di ordini professionali, enti e associazioni operanti nei settori interessati.

2. La candidatura deve essere corredata dall'esposizione dei motivi che la giustificano, nonché da una relazione contenente i seguenti elementi:

- a) comune di residenza, data e luogo di nascita;
- b) titolo di studio;
- c) curriculum professionale, occupazione abituale, elenco delle cariche pubbliche e in società a partecipazione pubblica, nonché in società private iscritte in pubblici registri, ricoperte attualmente o precedentemente;
- d) inesistenza di conflitti di interesse con l'incarico che si propone;
- e) dichiarazione di non appartenenza a logge massoniche;
- f) dichiarazione, sottoscritta dal candidato, di disponibilità all'accettazione dell'incarico e di assenza di motivi ostativi derivanti da soggettiva posizione penale, civile o amministrativa.

3. La dichiarazione di accettazione di candidatura deve essere autenticata e contenere altresì la dichiarazione del candidato circa la sussistenza di eventuali cause di incompatibilità, di inesistenza di cause di ineleggibilità e di non candidabilità anche con riferimento a quanto previsto dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 e successive modificazioni."

9. Nel giugno 1999, la prima Commissione del Consiglio regionale delle Marche ha respinto un progetto di legge regionale (n. 352/98) recante modificazioni ed integrazioni alla legge n. 34 del 1996. Tale progetto mirava, tra l'altro, ad abolire la dichiarazione prevista dall'art. 5 della legge del 1996.

## II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

10. L'art. 18 della Costituzione è così formulato:

“I cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per dei fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono vietate le associazioni segrete nonché quelle che perseguono, anche in modo indiretto, un fine politico mediante un'organizzazione di carattere militare.”

La legge n. 17 del 25 gennaio 1982 reca le disposizioni di attuazione dell'art. 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e quelle concernenti lo scioglimento dell'associazione denominata “Loggia P2”. L'art. 1 stabilisce i criteri per considerare un'associazione come segreta.

Nell'art. 4, la legge indica le misure da prendere nei confronti delle persone – impiegate nella funzione pubblica o nominate ad una carica pubblica – sospettate di appartenere ad un'associazione segreta.

Tale disposizione prevede egualmente che le Regioni adottino delle leggi regionali per i loro agenti e le persone nominate o designate da una Regione ad una carica pubblica.

Tali leggi regionali devono rispettare i principi fissati nella stessa disposizione.

Secondo le informazioni fornite alla Corte dalla ricorrente, tali leggi sono state adottate dalle Regioni della Toscana (legge n. 68 del 29 agosto 1983), dell'Emilia Romagna (legge n. 34 del 16 giugno 1984), della Liguria (legge n. 4 del 22 agosto 1984), del Piemonte (legge n. 65 del 24 dicembre 1984) e del Lazio (legge n. 23 del 28 febbraio 1985).

In base a due delle leggi regionali citate, le persone nominate o designate alle cariche pubbliche devono indicare le associazioni alle quali appartengono (art. 12 della legge della Toscana e art. 8 della legge del Lazio). Le altre leggi prevedono delle sanzioni da applicarsi alle persone nominate o designate se risulta che esse siano membri di un'associazione segreta (art. 7 della legge dell'Emilia Romagna, art. 8 della legge della Liguria, art. 8 della legge del Piemonte). La legge dell'Emilia Romagna contiene allo stesso tempo il divieto di nominare o designare persone affiliate ad associazioni segrete (art. 7 della legge dell'Emilia Romagna).

## DIRITTO

### I. SULL'ECCEZIONE PRELIMINARE DEL GOVERNO

11. Al momento dell'esame della ricevibilità del ricorso, il Governo ha sostenuto che la ricorrente non poteva pretendersi vittima delle violazioni denunciate (cfr. supra § 3).

L'art. 5 della legge del 1996 non arrecherebbe alcun pregiudizio all'esistenza della ricorrente né alla sua attività. La violazione denunciata riguarderebbe unicamente le persone fisiche e toccherebbe un membro dell'associazione solamente nella misura in cui egli si candida ad una carica pubblica. Essa non potrebbe, pertanto, concernere un'associazione.

Nella sua decisione del 21 ottobre 1999 (cfr. supra § 6), la Corte ha accolto l'eccezione del Governo quanto alle doglianze relative agli artt. 8, 9 e 10 della Convenzione e le ha dichiarate irricevibili. D'altro canto, con riguardo alla doglianza concernente l'art. 11, la Corte ha ritenuto che “la verifica della condizione di vittima [era] nella specie strettamente legata all'esame della

fondatezza della doglianza ed in particolare alla questione dell'esistenza di un'ingerenza nel diritto della ricorrente".

Pertanto, la Corte tornerà più oltre su tale questione (cfr. infra § 16).

## II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ART. 11 DELLA CONVENZIONE

12. La ricorrente deduce che l'art. 5 della legge del 1996 ha violato il suo diritto alla libertà di associazione, garantito dall'art. 11 della Convenzione, il quale è così formulato:

"1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato."

Secondo la ricorrente, l'art. 5 della legge del 1996 mette i suoi membri davanti ad un'alternativa: rinunciare ad essere membri ovvero rinunciare ad una carica nell'ambito degli organi regionali. In tal modo, esso limita non soltanto la libertà di associazione di ciascun membro ma anche quella dell'associazione medesima.

### A. Sull'esistenza di una ingerenza

13. Secondo la ricorrente, l'obbligo di dichiarare la non-appartenenza ad una loggia massonica costituisce una duplice ingerenza.

Da un lato, vi sarebbe un'ingerenza nel diritto di associarsi liberamente considerato come diritto di tutti i gruppi sociali di esistere e di agire senza subire – i gruppi sociali o i rispettivi associati – limitazioni ingiustificate da parte delle autorità. Il fatto di richiedere ai suoi associati una dichiarazione di non appartenenza alla Massoneria impedisce a questi ultimi di accedere ad una serie di cariche a livello regionale. Ebbene, questo obbligo costituisce un'ingerenza nell'attività della ricorrente, giacché esso o comporta una perdita di associati – allorché questi decidano di abbandonare l'associazione non per convinzione personale ma per un bisogno imposto dalla legge al fine di candidarsi alle cariche nell'ambito della Regione Marche –, o impone agli associati un sacrificio ingiustificato allorché questi ultimi decidano di rimanere membri dell'associazione ricorrente piuttosto che di uscirne.

In secondo luogo, l'obbligo in questione darebbe una immagine negativa dell'associazione. In effetti, l'art. 5 della legge del 1996 farebbe apparire la Massoneria come un'associazione criminale o, comunque, non conforme alla legislazione italiana.

Ebbene, non soltanto la Massoneria è stata riconosciuta come un'associazione legittima dalle giurisdizioni italiane e da una commissione di inchiesta parlamentare, ma soprattutto essa beneficia delle garanzie previste dagli artt. 2 e 18 della Costituzione.

La ricorrente deduce da questi fatti che essa ha subito direttamente gli effetti pregiudizievoli dell'art. 5 della legge del 1996.

14. Dal canto suo, il Governo contesta che vi sia un'ingerenza. A suo avviso, il diritto alla libertà di associazione può essere invocato dall'individuo che intende associarsi ma non dall'associazione la quale, in se stessa, rappresenta il risultato dell'esercizio di tale libertà. D'altra parte, anche a supporre che le garanzie dell'art. 11 si applichino alle

associazioni, le incompatibilità che toccano uno dei loro membri in ragione dell'appartenza ad un'associazione non possono essere contestate dall'associazione medesima, giacché esse non la riguardano.

15. La Corte ricorda di aver già ritenuto applicabile l'art. 11 a delle associazioni, quali i partiti politici (cfr. le sentenze Partito comunista unificato della Turchia ed altri c. Turchia, in Raccolta 1998-I, e Partito socialista ed altri c. Turchia, in Raccolta 1998-III). Essa ha indicato, in termini generali, che "un'associazione, sia essa un partito politico, non si trova sottratta all'operatività della Convenzione per il sol fatto che le sue attività passano agli occhi delle autorità nazionali come rivolte ad attentare alle strutture costituzionali di uno Stato e richiedono misure restrittive" (sentenza Partito comunista unificato della Turchia ed altri, cit., ibidem, p. 17, § 27). La Corte è dell'avviso che questo ragionamento valga ancor di più per un'associazione che, come la ricorrente, non è sospettata di attentare alle strutture costituzionali. Inoltre ed in particolar modo, la Corte riconosce che la misura de qua agitur può arrecare pregiudizio alla ricorrente – come indicato da quest'ultima –, determinando ad esempio una perdita di membri e di prestigio.

16. La Corte, pertanto, arriva alla conclusione che vi è un'ingerenza. Ne consegue che la ricorrente può pretendersi vittima della violazione dedotta e che, quindi, l'eccezione del Governo deve essere rigettata.

#### **B. Sulla giustificazione dell'ingerenza**

1. Con riferimento alla prima frase del comma 2 dell'art. 11

17. Una tale ingerenza viola l'art. 11, salvo che essa sia "prevista dalla legge", diretta ad uno o più degli scopi legittimi indicati nel comma 2 e "necessaria in una società democratica" per il conseguimento degli stessi.

##### **a) "Prevista dalla legge"**

18. La ricorrente non contesta che l'ingerenza sia "prevista dalla legge", atteso che la misura in questione discende da una legge regionale (cfr. supra §§ 16 e 17).

##### **b) Scopo legittimo**

19. Il Governo non indica al perseguimento di quale scopo fra quelli indicati nel comma 2 sia rivolta la misura contestata. Tuttavia, dopo aver affermato che il sistema di attribuzione delle cariche pubbliche abbisogna di credibilità e necessita della fiducia nelle persone scelte, il Governo sottolinea il dubbio dell'opinione pubblica quanto al fatto che certe scelte possano essere state condizionate dall'appartenenza alla Massoneria. Tale dubbio causerebbe un pregiudizio che deve assolutamente essere evitato e ciò avendo in mente il ruolo che alcuni membri della Massoneria hanno avuto nella vita democratica dell'Italia, ruolo che ha contribuito a deteriorare l'immagine della vita pubblica italiana, come hanno dimostrato le inchieste del Parlamento e della magistratura.

20. Secondo il ricorrente, l'ingerenza non persegue alcuno degli scopi legittimi indicati dalla prima frase del comma 2. In particolare, le giustificazioni addotte dal Governo non potrebbero essere la difesa dell'ordine o la prevenzione del crimine, poiché la ricorrente non è un'associazione segreta o criminale contro la quale si renda necessaria l'adozione di misure di interdizione a scopo preventivo o repressivo.

21. La Corte nota che, secondo il Governo, l'art. 5 della legge del 1996 è stato introdotto per "rassicurare" l'opinione pubblica in un momento in cui era fortemente in questione il ruolo che certi membri della Massoneria avevano avuto nella vita del Paese.

La Corte ammette, dunque, che l'ingerenza contestata tende alla protezione della sicurezza nazionale ed alla difesa dell'ordine.

### **c) Necessità in una società democratica**

#### **i. Tesi delle parti**

22. La ricorrente afferma che la limitazione della libertà di associazione non è ragionevole e proporzionata, con la conseguenza che essa non può ritenersi necessaria in una società democratica. Ciò sarebbe provato dal fatto che la Regione Marche è la sola Regione ad avere dato applicazione alla delega prevista dall'art. 4 della legge n. 17 del 1982 concernente l'interdizione dei membri delle associazioni segrete (cfr. supra § 10) attraverso l'introduzione di un obbligo di dichiarare la non-appartenenza alla Massoneria.

Tanto più che un siffatto obbligo non esiste neppure a livello dell'amministrazione centrale, di talché nulla impedisce che un Presidente del Consiglio dei Ministri, un Ministro, un alto funzionario e lo stesso Presidente della Repubblica siano massoni.

D'altro canto, la ricorrente ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, un giudice può appartenere alla Massoneria senza che la sua imparzialità oggettiva sia messa in dubbio (cfr. il caso *Kiiskinen c. Finlandia*, (dec.), n. 26323/95, CEDH 1999-V). Inoltre, il dibattito che ha avuto luogo nell'ambito del Consiglio regionale a seguito della legge del 1996 avrebbe dato la misura del carattere irragionevole della disposizione contestata.

Infine, la ricorrente ricorda che essa è un'associazione di diritto privato sin dal 1805, che ha sempre agito legalmente e che, sebbene vi sia in Italia un'attività di "delegittimazione" della Massoneria, essa rimane tutt'oggi un'associazione che persegue un fine ideale, garantita dall'art. 18 della Costituzione, che non deve essere confusa con un'associazione segreta o criminale. Infatti, anche se all'interno della Massoneria vi siano state attività deviate, non è men vero che tali attività non hanno riguardato la ricorrente e che esse non sono sufficienti a demonizzare la Massoneria nel suo insieme.

23. Il Governo fa rilevare che non vi è alcuna restrizione alla libertà di associazione ma solamente un'ipotesi di impedimento. D'altro canto, la disposizione contestata è stata introdotta da una legge concernente l'organizzazione della Regione e, dunque, rientra nelle competenze che l'art. 117 della Costituzione ha devoluto alle Regioni.

#### **ii. Decisione della Corte**

24. La Corte ha esaminato la misura contestata alla luce dell'insieme del fascicolo, per determinare in particolare se essa possa dirsi proporzionata allo scopo legittimo perseguito.

25. La proporzionalità richiede un bilanciamento tra gli imperativi delle esigenze enumerate dall'art. 11 comma 2 della Convenzione e quelli del libero esercizio della libertà di associazione. La ricerca di un giusto equilibrio non deve condurre a scoraggiare gli individui dall'esercizio del loro diritto di associazione in tali circostanze, per paura di vedere scartata la propria candidatura.

26. Certo, il numero di membri, effettivi o potenziali, dell'associazione ricorrente che possano essere messi di fronte al dilemma di scegliere tra l'appartenenza alla Massoneria e la partecipazione ad una competizione per le cariche di cui all'art. 5 della legge 1996 non sembra essere significativo in relazione al numero totale dei membri dell'associazione ricorrente. Di conseguenza, ne risulta egualmente ridotto il pregiudizio che la ricorrente può subire. La Corte ritiene, tuttavia, che la libertà di associazione riveste una tale importanza da non potere subire

alcuna limitazione, sia pure per una persona candidata ad una carica pubblica, nella misura in cui l'interessato non commetta egli stesso, in ragione della sua appartenenza all'associazione, alcun atto irreprensibile.

D'altra parte, è evidente che l'associazione subisce il contraccolpo delle decisioni dei suoi membri. In conclusione, l'interdizione contestata, per quanto minima possa essere con riguardo alla ricorrente, non appare "necessaria in una società democratica".

2. Con riferimento alla seconda frase del comma 2 dell'art. 11

27. Essendo giunta a questa conclusione, la Corte deve verificare se l'interdizione contestata possa giustificarsi alla stregua dell'ultima frase dell'art. 11 comma 2, nella misura in cui essa autorizza gli Stati ad imporre ai membri di certe categorie, ivi inclusa "l'amministrazione dello Stato", delle "restrizioni legittime" all'esercizio del diritto alla libertà di associazione.

28. La ricorrente sostiene che l'ingerenza non può giustificarsi alla stregua dell'ultima frase della disposizione in parola, giacché detta ingerenza non è "legittima". L'art. 5

9 sarebbe contrario agli artt. 2, 3 e 18 della Costituzione e violerebbe l'art. 117 della Costituzione medesima, oltrepassando i limiti prefissati dalla legge quadro n. 17 del 1982 la quale, nel suo art. 4, prevede la possibilità di stabilire delle regole interdittive con riferimento ai funzionari membri di associazioni segrete, e, infine, sarebbe contraria agli artt. 8, 11 e 14 della Convenzione, la quale fa parte integrante dell'ordinamento italiano.

Inoltre, la ricorrente contesta che le cariche oggetto delle nomine o designazioni per le quali è richiesta la dichiarazione prevista dall'art. 5 facciano parte della "amministrazione dello Stato" propriamente detta. Si tratterebbe, infatti, di cariche rilevanti in diverse categorie, ivi compresi gli ordini professionali e le associazioni operanti in ambiti ad essi relativi. Le cariche riguardano egualmente associazioni di diritto privato o comunque aventi un ampio margine di autonomia (università, associazioni ricreative, culturali, sportive, ecc.) rispetto agli organi della Regione.

29. Dal canto suo, il Governo ritiene che l'espressione "amministrazione dello Stato" deve essere intesa in un'ampia accezione, riferendosi all'amministrazione nel suo insieme.

30. La Corte ricorda che il termine "legittime" che figura nella seconda frase dell'art.11 fa riferimento esattamente alla stessa nozione di legittimità cui la Convenzione rinvia altrove, in termini identici o simili, in particolare con l'espressione "prevista dalla legge" che figura nel secondo paragrafo degli artt. 9, 10 e 11. La nozione di legittimità utilizzata nella Convenzione implica, in aggiunta alla conformità con il diritto interno, delle esigenze qualitative nel diritto interno quali quelle della prevedibilità e, in termini generali, dell'assenza di arbitrarietà (cfr. la sentenza *Rekvényi c. Ungheria* (Grande Camera), n. 25390/94, § 59, CEDH 1999-III).

Nella misura in cui la ricorrente critica il fondamento della misura contestata nel diritto interno, la Corte ricorda che spetta in primo luogo alle autorità nazionali di interpretare ed applicare il diritto interno, in particolare quando si devono chiarire dei punti controversi (cfr. sentenza *S.W. c. Regno Unito* del 22 novembre 1995, serie A n. 335-B, p. 42, § 36). Nel caso di specie, tuttavia, la ricorrente non aveva la possibilità di impugnare la costituzionalità della disposizione contestata, ciò che non è contraddetto dal Governo. Di conseguenza, la Corte conclude che la situazione giuridica era sufficientemente chiara per permettere alla ricorrente di regolare la propria condotta e che, pertanto, la condizione della prevedibilità deve ritenersi rispettata. La restrizione contestata è, dunque, "legittima" ai sensi dell'art. 11 comma 2.

31. Quanto alla questione concernente la riconducibilità delle cariche di cui all'art. 5 della legge del 1996 nell'ambito della "amministrazione dello Stato", la Corte nota che le cariche indicate negli annessi A e B alla legge del 1996 non fanno parte dell'organigramma regionale ma rientrano in due altre categorie: quella delle organizzazioni regionali e quella relativa alle nomine e alle designazioni di competenza del Consiglio regionale. Ebbene, la "nozione di amministrazione dello Stato richiede un'interpretazione restrittiva, tenendo conto della carica ricoperta dal funzionario interessato" (cfr. sentenza Vogt del 26 settembre 1995, § 67). La Corte ricorda che essa si è astenuta, nella sentenza Vogt, dal risolvere la questione relativa alla riconducibilità di un insegnante - allora funzionario titolare - nel quadro dell'amministrazione dello Stato (ibidem, § 68). Nel presente caso, essa nota sulla base degli elementi a disposizione che il legame tra le cariche indicate negli annessi A e B della legge del 1996 e la Regione Marche è senza dubbio meno stretto del legame che esisteva tra la Sig.ra Vogt, insegnante titolare, ed il suo datore di lavoro.

32. Per questo motivo, l'ingerenza contestata non trova più la sua giustificazione nella seconda frase dello stesso paragrafo.

33. In conclusione, vi è stata violazione dell'art. 11 della Convenzione.

### III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 13 E 14 DELLA CONVENZIONE COMBINATI CON L'ART. 11 DELLA CONVENZIONE

34. La ricorrente lamenta del pari una violazione degli artt. 13 e 14 della Convenzione combinati con l'art. 11. Poiché tali doglianze vertono sugli stessi fatti esaminati con riferimento all'art. 11, la Corte non ritiene necessario esaminarle separatamente.

### IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ART. 41 DELLA CONVENZIONE

35. Ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, "Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa."

#### **A. Danni**

36. La ricorrente domanda 125.080 euro a titolo di pregiudizio morale, arrivando a tale importo moltiplicando la somma simbolica di dieci euro per il numero complessivo dei propri membri (12.508).

37. Il Governo è dell'avviso che nel caso di specie è sufficiente una constatazione di violazione. Esso aggiunge che, secondo la giurisprudenza della Corte, le associazioni non hanno diritto ad un risarcimento per il danno morale.

38. La Corte ricorda che secondo la sua giurisprudenza gli enti morali, ivi incluse le società commerciali, possono subire un danno non materiale e richiederne la riparazione pecuniaria (cfr. *Comingersoll S.A. c. Portogallo* (Grande Camera), n. 35382/97, CEDH 2000-IV, §§ 31-37). Tuttavia, nel caso di specie, tenuto conto delle circostanze della controversia, la Corte ritiene che la constatazione della violazione dell'art. 11 costituisca una riparazione sufficiente del danno dedotto.

#### **B. Spese e costi**

39. La ricorrente richiede il rimborso della somma di 38.291.408 di Lire italiane per le spese sostenute dinanzi agli organi della Convenzione.

40. Il Governo si rimette alla saggezza della Corte.

41. Decidendo secondo equità, la Corte accorda alla ricorrente 10.000.000 di Lire italiane.

**C. Interessi moratori**

42. Secondo le informazioni a disposizione della Corte, il tasso legale di interesse applicabile in Italia alla data di adozione della presente sentenza è del 3,5% l'anno.

**PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE ALL'UNANIMITÀ,**

1. Rigetta l'eccezione preliminare del Governo;
2. Dichiarata che vi è stata violazione dell'art. 11 della Convenzione;
3. Dichiarata che non è necessario esaminare il caso con riferimento agli artt. 13 e 14 della Convenzione combinati con l'art. 11 della Convenzione;
4. Dichiarata che la constatazione della violazione costituisce di per sé un'equa soddisfazione sufficiente per il danno subito dalla ricorrente;
5. Dichiarata
  - a) che lo Stato convenuto deve versare alla ricorrente, entro tre mesi dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'art. 44 comma 2 della Convenzione, 10.000.000 (dieci milioni) di Lire italiane per spese e costi,
  - b) che tale somma dovrà essere maggiorata di un interesse semplice del 3,5% annuo a partire dalla scadenza del detto termine e fino al pagamento;
6. Rigetta per il resto la domanda di equa soddisfazione.

Fatto in francese e comunicato per iscritto il 2 agosto 2001 in applicazione dell'art. 77 commi 2 e 3 del Regolamento.

Vincent BERGER Georg RESS

Cancelliere Presidente

**Sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo del 31 maggio 2007 ric. n.  
26740/02  
Grande Oriente D'Italia di palazzo Giustiniani c. Italia (no. 2)**

***Massima***

Violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'art. 11 (Libertà di associazione) Cedu.

La Corte ritiene che abbia violato il principio di non discriminazione in combinato con il diritto di associazione la legge della Regione del Friuli Venezia Giulia (art. 5 della L. n. 1 del 15 febbraio 2000) che prevede che i candidati a nomine dei consigli di amministrazione delle società regionali debbano dichiarare la loro eventuale appartenenza ad una loggia massonica. La Corte sottolinea come a differenza di un altro caso che coinvolgeva le stesse parti (Grande Oriente D'Italia di palazzo Giustiniani c. Italia, ric., in relazione alla legge della Regione Marche, ric. n. 35972/97) la disposizione in esame non ricollegava alla "autodenuncia" la decadenza dal posto pubblico (tanto che l'unico candidato che aveva ammesso la sua affiliazione ad una loggia massonica era stato proprio quello prescelto tra 237 candidati) ma conclude che la legge delle Regione Friuli ha realizzato una discriminazione non necessaria in una società democratica tra i membri di associazione segrete, che devono dichiarare la loro affiliazione, e i membri di altre associazioni che sono esentati da tale obbligo.

***Massima***

(Constata la violazione dell'art. 14 in combinazione con l'art. 11 CEDU, relativi, rispettivamente, alla libertà di riunione e associazione e al divieto di discriminazione, in relazione a legge regionale che prevede l'obbligo, per i candidati a funzioni pubbliche, di dichiarare l'eventuale appartenenza ad associazioni massoniche o, comunque, segrete. La violazione sussiste perché la differenza di trattamento derivante da tale legge tra membri di associazioni massoniche o segrete e membri delle altre associazioni è priva di oggettiva e ragionevole giustificazione)

***Fatto.*** Ricorso promosso per violazione dell'art. 14 (*divieto di discriminazione*) in combinato disposto con l'art. 11 (*libertà di riunione e di associazione*), dell'art. 11, e dell'art 13 (*diritto ad un ricorso effettivo*) CEDU. Il ricorrente, membro di una associazione massonica, contestava il carattere discriminatorio e restrittivo della libertà di associazione di una legge della Regione Friuli Venezia Giulia che stabiliva l'obbligo per i candidati alla nomina nei Consigli di amministrazione di società a partecipazione regionale, degli enti regionali e nei Comitati di nomina regionale, di dichiarare l'eventuale appartenenza ad una associazione massonica o segreta, pena l'esclusione della candidatura.

***Diritto.*** La Corte, dopo aver chiarito che la disposizione contenuta nell'art. 14 completa le altre disposizioni normative contenute nella Convenzione e nei Protocolli, avendo la funzione di

assicurare il godimento di tutti gli altri diritti e libertà che la carta garantisce, ha affermato che una disposizione è discriminatoria allorquando difetta di una giustificazione oggettiva e ragionevole. Infatti, la norma di cui all'art. 14 è violata ove venga meno il rapporto di ragionevolezza e proporzionalità che deve esistere tra scopo perseguito e mezzi impiegati.

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che, sebbene la disposizione della legge regionale sopra citata sia volta a perseguire il fine legittimo di tutelare la sicurezza nazionale e la difesa dell'ordine, essa discrimina ingiustificatamente le associazioni massoniche rispetto alle altre associazioni a carattere non segreto, per le quali potrebbe comunque porsi un problema di sicurezza nazionale e di difesa dell'ordine.



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE GRANDE ORIENTE D'ITALIA DI PALAZZO GIUSTINIANI c. ITALIE (n° 2)**

*(Requête n° 26740/02)*

ARRÊT

STRASBOURG

31 mai 2007

**DÉFINITIF**

*31/08/2007*

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*

**En l'affaire Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie (n° 2),**

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M<sup>me</sup> E. STEINER,

MM. K. HAJIYEV,

D. SPIELMANN,

S.E. JEBENS,

G. MALINVERNI, *juges*,

M<sup>me</sup> A. CIAMPI, *juge ad hoc*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 10 mai 2007,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

## PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 26740/02) dirigée contre la République italienne et dont une association italienne d'obédience maçonnique, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani (« la requérante »), a saisi la Cour le 7 juin 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante, qui agit en la personne de son Grand Maître, est représentée par M<sup>e</sup> A. Lana, avocat à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, et par son co-agent, M. F. Crisafulli.

3. La requérante alléguait qu'une loi régionale imposant aux candidats aux nominations et désignations du ressort régional de déclarer leur éventuelle appartenance à des loges maçonniques violait son droit à la liberté d'association.

4. Le 16 mars 2005, le président de la première section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, il a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. La requérante est une association italienne d'obédience maçonnique qui regroupe plusieurs loges. Elle existe depuis 1805 et est affiliée à la maçonnerie universelle.

6. En droit italien, la requérante a un statut d'association de droit privé non reconnue au sens de l'article 36 du code civil. Elle ne dispose donc pas de la personnalité juridique. Ses statuts, déposés auprès d'un notaire, sont accessibles à chacun.

7. La requérante a déjà introduit une requête pour se plaindre d'une limitation de sa liberté d'association en raison d'une loi régionale adoptée par la région des Marches. Le 2 août 2001, la Cour a adopté un arrêt (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, CEDH 2001-VIII).

8. La présente requête porte sur la loi régionale n° 1 du 15 février 2000 de la région autonome du Frioul Vénétie Julienne (*Friuli Venezia Giulia*). Cette loi fixe, entre autres, les règles à suivre pour les nominations à des charges publiques du ressort de la région (*Disposizioni in materia di (...) disciplina delle nomine di competenza regionale in Enti ed Istituti pubblici*).

9. En particulier, l'article 55 de la loi n° 1 de 2000, modifiant une loi antérieure, a fixé les modalités et conditions de présentation des candidatures aux nominations et désignations du ressort régional. Dans ses parties pertinentes, cette disposition est ainsi libellée :

#### **Article 55**

Disposizioni en matière d'interdiction de nomination ou de désignation dans les conseils d'administration des sociétés à participation régionale, dans ceux des organismes régionaux et dans les comités à nomination régionale.

« 1. Avant l'article 7 *bis* de la loi régionale n° 75 du 23 juin 1978, [l'article] suivant est inséré :

#### *Article 7 bis ante*

1. Les personnes condamnées pour les infractions prévues au chapitre II du livre II du code pénal ne peuvent être nommées ou désignées pour siéger dans les conseils d'administration des sociétés à participation régionale, dans ceux des organismes à caractère régional et dans les comités à nomination régionale. Cette interdiction vaut également pour ceux qui ont, pour les mêmes infractions, négocié la peine aux termes de l'article 444 du code de procédure pénale et a une durée de cinq ans à partir de la date [du jugement infligeant] la peine négociée. Ceux qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi régionale n° 1 du 15 février 2000, occupent ce genre de fonctions et se trouvent dans les situations précitées sont déclarés déchus après trente jours.

(...)

5. Pour toutes les nominations dont il est question à l'alinéa 1, les candidats doivent déclarer à la présidence de l'exécutif régional et à la commission pour les nominations du Conseil régional leur éventuelle appartenance à des associations maçonniques ou en tout cas à caractère secret. L'absence de déclaration constitue une condition empêchant la nomination. »

**(Original en langue italienne)**

#### **Articolo 55**

Disposizioni in materia di divieto di nomina e designazione nei Consigli di amministrazione delle Società a partecipazione regionale, in quelli degli enti regionali e nei Comitati di nomina regionale

« 1. Prima dell'articolo 7 *bis* della legge regionale 23 giugno 1978, n. 75, viene inserito il seguente:

#### *Articolo 7 bis ante*

1. Non possono essere nominati o designati a far parte di Consigli di Amministrazione delle Società a partecipazione regionale, in quelli degli Enti regionali e nei Comitati di nomina regionale soggetti che hanno subito condanne per reati previsti dal Titolo II del Libro II del codice penale. Tale divieto vale anche per quanti, per gli stessi reati, hanno patteggiato la pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale e si estende per un periodo di cinque anni dalla data del patteggiamento. Coloro che, alla data di entrata in vigore della legge regionale 15 febbraio 2000, n. 1, ricoprono tali incarichi e si trovino nelle condizioni sopraindicate, decorsi 30 giorni, sono dichiarati decaduti.

(...)

5. Per tutte le nomine di cui al comma 1 i candidati devono dichiarare alla Presidenza della Giunta regionale e alla Giunta delle nomine del Consiglio regionale la loro eventuale appartenenza a società massoniche o comunque a carattere segreto. La mancata dichiarazione costituisce condizione ostativa alla nomina. »

10. Il ressort d'une note du Conseil régional du Frioul Vénétie Julienne du 15 septembre 2005 que seulement une des 237 personnes s'étant portées candidates aux termes de l'article 55 précité a déclaré appartenir à une loge maçonnique. Cette personne a été choisie par le Conseil régional pour remplir les fonctions de conseiller d'administration dans une société à participation régionale.

## II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

11. L'article 18 de la Constitution italienne se lit comme suit :

« Les citoyens ont le droit de s'associer librement, sans autorisation, pour [poursuivre] de buts qui ne sont pas interdits aux particuliers par la loi pénale.

Sont interdites les associations secrètes et celles qui poursuivent, même indirectement, des objectifs politiques par les biais d'organisations à caractère militaire. »

12. La loi n° 17 du 25 janvier 1982 a donné exécution à la disposition constitutionnelle précitée, fournissant, en particulier, la notion d'« association secrète ». Son article 1 se lit comme suit :

« On considère associations secrètes, comme telles interdites par l'article 18 de la Constitution, celles qui, même à l'intérieur d'associations non secrètes (*palesi*), cachent leur existence, ou, en gardant secrets à la fois leurs buts et leurs activités sociales, ou en cachant, en tout ou en partie et même de manière réciproque, les associés, développent une activité visant à interférer dans l'exercice de fonctions d'organes constitutionnels, d'administrations publiques, même ayant un statut autonome, d'organismes publics même de nature économique, ainsi que de services publics essentiels d'intérêt national. »

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 11

13. La requérante considère que l'article 55 de la loi régionale n° 1 de 2000 est discriminatoire et incompatible avec son droit à la liberté d'association. Elle invoque l'article 14 de la Convention, lu en conjonction avec l'article 11.

Ces dispositions sont ainsi libellées :

#### Article 11

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

#### Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

14. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

#### A. Sur la recevabilité

##### *1. Sur l'exception du Gouvernement tirée de l'absence de qualité de « victime »*

15. Selon le Gouvernement, la requérante n'a pas *locus standi* pour invoquer en son nom propre une violation de l'article 11. Cette disposition, en effet, ne protège pas le caractère secret de l'association en tant que telle et n'autorise pas les associations secrètes. Dès lors, aucune association ne saurait se prétendre « victime » d'une disposition légale exigeant qu'une personne, pour pouvoir accéder à certaines fonctions, déclare son appartenance à ladite association. D'autre part, la requérante elle-même affirme qu'elle n'a rien de secret et que les listes de ses associés sont publiques.

16. La requérante observe qu'elle ne souhaite pas revendiquer un « droit au secret » ou bien le droit à ne pas divulguer les noms de ses affiliés. Elle invoque par contre le droit à exister et agir légalement sans que ses affiliés soient contraints de subir des discriminations ou des répercussions négatives, telles que des entraves à l'accès à certains postes.

17. La requérante allègue qu'elle se trouve soumise au « régime spécial » applicable aux associations secrètes, ce qui a des répercussions sur son image, sur sa réputation et pour la participation à sa vie associative. En effet, l'obligation de déclarer l'affiliation à une loge induirait dans le public l'idée que l'adhésion à la franc-maçonnerie est illégale ou qu'elle peut influencer négativement sur la carrière. De plus, certains affiliés pourraient être induits à mettre fin à leur lien avec la franc-maçonnerie pour pouvoir « sans tâche » se porter candidats aux postes régionaux ou pour éviter d'être écartés en dépit de leurs qualités professionnelles.

18. A la lumière de ce qui précède ainsi que des principes développés par la Cour dans l'arrêt *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani* précité, la requérante estime qu'elle peut sans doute

se prétendre « victime » d'une ingérence avec son droit à la liberté d'association, ainsi que d'une violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 11.

19. La Cour rappelle que le mot « victime » contenu à l'article 34 de la Convention désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux (voir, parmi beaucoup d'autres, *Nosov c. Russie* (déc.), n° 30877/02, 20 octobre 2005, et *Direkçi c. Turquie* (déc.), n° 47826/99, 3 octobre 2006) et que l'article 11 de la Convention s'applique aux associations, à plus forte raison lorsqu'elles ne sont pas soupçonnées de porter atteinte aux structures constitutionnelles d'un Etat (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, pp. 16-17, §§ 24-27).

20. Dans l'arrêt *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani* précité (§§ 15-16), la Cour a estimé qu'une loi régionale prévoyant que toute candidature à certains postes devait être accompagnée, entre autres, par une « déclaration de non-appartenance à une loge maçonnique » pouvait causer un préjudice pour l'association requérante, l'exposant, notamment, aux risques du départ d'un certain nombre de membres et d'une perte de prestige. Elle en a déduit que la requérante pouvait se prétendre « victime » d'une violation à son droit à la liberté d'association.

21. La Cour estime que ces mêmes principes s'appliquent, *mutatis mutandis*, dans la présente espèce. Elle souligne que le grief de la requérante ne porte pas sur un droit allégué de garder le secret quant à l'identité de ses affiliés, mais sur les répercussions négatives pour son image et sa vie associative découlant de l'obligation de déceler l'appartenance à une loge maçonnique lors de la présentation d'une candidature à des postes à haute responsabilité.

22. Il s'ensuit que la requête ne saurait être déclarée incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et que l'exception du Gouvernement doit être écartée.

## 2. Autres motifs d'irrecevabilité

23. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs que celle-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

## B. Sur le fond

### 1. Arguments des parties

#### (a) La requérante

24. La requérante allègue que la « solidarité » qui caractérise la franc-maçonnerie ne signifie pas « connivence criminelle », mais aide réciproque et assistance dans les relations personnelles dans le respect soigneux des lois. Par ailleurs, les conclusions auxquelles la Cour est parvenue dans l'arrêt *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani* précité quant aux buts légitimes poursuivis par la loi régionale des Marches ne seraient pas pertinentes dans la présente espèce. En effet, la Cour avait rappelé que cette loi avait été introduite en 1996, lorsque dans le public était encore vive la mémoire des vicissitudes judiciaires concernant certaines loges maçonniques « déviées ». Il y avait donc eu la nécessité de « rassurer » l'opinion publique à cet égard. Une telle nécessité, cependant, n'existait plus en 2000, année d'adoption de la loi du Frioul Vénétie Julienne, compte tenu du fait que pendant plusieurs années aucun crime ayant suscité une alarme sociale significative n'a été commis par des affiliés aux loges maçonniques. En tout état de cause, il appartenait au Gouvernement de fournir à

la Cour des éléments démontrant que l'accès des francs-maçons aux postes régionaux continuait à constituer un risque pour la sécurité nationale et l'ordre public.

25. La requérante estime également que la mesure incriminée ne visait pas à sauvegarder les « droits d'autrui ». Cette locution ne concernerait pas l'intérêt général de la collectivité à une bonne administration des ressources publiques, mais uniquement les cas où la liberté d'association est exercée de manière à empêcher à d'autres de se prévaloir des droits et libertés garantis par la Convention.

26. Par ailleurs, les sommes gérées par les administrateurs du Frioul Vénétie Julienne sont bien inférieures à celles contrôlées par les administrateurs d'autres régions, où aucune obligation de déclarer l'éventuelle affiliation à une loge maçonnique n'est prévue. Il en va de même en ce qui concerne le Président du Conseil des ministres et les ministres, qui disposent, en pratique, du budget de l'administration centrale de l'Etat dans sa globalité. Ceci prouverait qu'il n'existe, en réalité, aucun besoin social impérieux d'exclure les francs-maçons de la gestion de l'argent public. De plus, l'existence d'un lien de solidarité entre les affiliés aux loges n'est pas en soi incompatible avec l'exercice impartial et efficace de fonctions publiques. En effet, la Cour a estimé que l'affiliation à la franc-maçonnerie du juge et de l'une des parties ne justifiait pas des craintes objectives quant à l'impartialité du tribunal (*Kiiskinen et Kovalainen c. Finlande* (déc.), n° 26323/95, CEDH 1999-V, et *Salaman c. Royaume-Uni* (déc.), n° 43505/98, 15 juin 2000).

27. La requérante observe que la loi du Frioul Vénétie Julienne ne mentionne pas d'autres associations potentiellement bien plus dangereuses qu'elle, telles que, par exemple, des partis politiques affirmant, en Italie, des idées racistes ou xénophobes. Ces associations auraient des liens de solidarité analogues voire supérieurs aux siens et poursuivraient des buts ouvertement contraires à la démocratie, à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme. Ceci constituerait une violation de la clause de non-discrimination contenue à l'article 14 de la Convention.

28. A la lumière de ce qui précède, la requérante estime que l'ingérence dénoncée ne poursuit aucun but légitime, ou bien que l'intérêt public visé est très réduit. Doublée du caractère arbitraire et discriminatoire de l'ingérence, cette circonstance rend la mesure incriminée incompatible avec l'article 11 de la Convention, ou bien elle appelle à une évaluation très rigoureuse de sa proportionnalité.

29. De l'avis de la requérante, la distinction faite par le Gouvernement entre la loi régionale des Marches et celle du Frioul Vénétie Julienne est purement formelle. Dans la pratique, l'éventuelle déclaration d'affiliation à une loge empêcherait, *de facto*, la nomination du candidat. En effet, si on part de l'idée (erronée) que l'appartenance à une association de francs-maçons pose un risque pour l'impartialité et l'efficacité dans l'exercice de fonctions publiques, alors le Conseil régional ne pourra qu'écarter tous les candidats francs-maçons. Cette interprétation est confirmée par la circonstance que selon la loi n° 1 de 2000, l'affiliation à la franc-maçonnerie équivaut à celle aux associations secrètes, dont les membres sont sans doute exclus des fonctions publiques.

30. La requérante s'oppose enfin à la thèse du Gouvernement selon laquelle seraient « membres de l'administration de l'Etat » aux termes de la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 11 tous ceux qui sont appelés à exercer des fonctions d'intérêt général avec gestion de ressources publiques. Elle estime, par contre, qu'une telle qualification devrait s'appliquer uniquement aux fonctionnaires qui participent directement ou indirectement à l'exercice de la puissance publique (voir, en relation à la notion de « droits et obligations de caractère civil », *Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, §§ 64-67, CEDH 1999-VIII). En l'espèce, les titulaires des postes assignés par le Conseil régional ne disposent d'aucun pouvoir public visant à sauvegarder les intérêts

fondamentaux de l'Etat, étant simplement tenus d'exercer leurs fonctions en faveur de la collectivité, la faisant bénéficier de certains services de nature économique et sociale.

### **(b) Le Gouvernement**

31. Le Gouvernement observe que dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani* précité, il était question de la loi régionale des Marches n° 34 de 1996, dont l'article 5 précisait que toute candidature à un poste public devait être accompagnée d'une « déclaration de non-appartenance à une loge maçonnique ». Par contre, aux termes de la loi n° 1 de 2000, objet de la présente affaire, les candidats « doivent déclarer (...) leur éventuelle appartenance à des associations maçonniques ou en tout cas à caractère secret ».

32. Il s'ensuit que la loi des Marches indique de façon claire que les candidats ne doivent pas être membres de la franc-maçonnerie ; s'ils le sont, ils ne peuvent pas être nommés aux postes qu'ils visent. Il en va autrement pour la loi du Frioul Vénétie Julienne, qui se borne à exiger que ceux qui appartiennent à une loge maçonnique le déclarent ouvertement. Il s'agirait d'une simple obligation procédurale ou de forme, qui ne pose pas un obstacle insurmontable à la nomination d'un candidat franc-maçon. Il appartient en effet au Conseil régional d'apprécier cas par cas s'il est opportun de nommer le candidat en question.

33. Le Gouvernement estime que l'obligation de déclarer son appartenance à une loge ne constitue pas une ingérence dans le droit à la liberté d'association. Il note à cet égard que l'article 11 de la Convention ne stipule pas le droit, pour les associés, de garder secrète leur appartenance à un groupe organisé. A la limite, l'obligation en question pourrait poser un problème à l'égard de l'article 8 de la Convention pour ce qui est des droits de l'individu, et non de l'association.

34. En tout état de cause, le Gouvernement considère que toute ingérence éventuelle avec le droit à la liberté d'association était, dans la présente affaire, proportionnée aux buts légitimes poursuivis.

35. Dans l'arrêt *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani* précité, la Cour avait estimé que la loi des Marches poursuivait les buts légitimes de protéger la sécurité nationale et de défendre l'ordre, mais qu'il était excessif de « décourager les individus d'exercer leur droit d'association (...) par peur de voir leur candidature écartée ». Dans un premier temps, le Gouvernement avait jugé ce raisonnement contradictoire : s'il était justifié d'identifier les candidats francs-maçons car ils constituaient un danger potentiel pour la sécurité nationale et l'ordre public, la seule réaction possible était le refus pur et simple de leur candidature.

36. Cependant, après réflexion, le Gouvernement considère qu'il existe en la matière une demi-mesure plus respectueuse du juste équilibre entre les buts poursuivis et les moyens employés. Elle consiste, précisément, à imposer aux candidats une simple obligation de sincérité et transparence, sans pour autant poser une interdiction de nomination à l'égard des francs-maçons.

37. Certes, dans certaines circonstances l'appartenance d'un candidat à une loge peut, en combinaison éventuellement avec d'autres éléments, contribuer à la décision de l'écartier. Ceci, toutefois, relève du pouvoir discrétionnaire de toute administration publique de choisir le candidat qui lui semble le plus apte à remplir au mieux ses fonctions.

38. Le Gouvernement soutient que les mesures mises en cause par la requérante poursuivent également un autre but légitime, à savoir la protection des droits d'autrui. Il note que les nominations visées par les lois régionales litigieuses concernent des postes attachés à des fonctions d'intérêt général pour la collectivité et qui supposent la gestion d'un budget public. Or, la collectivité est titulaire d'un droit à une gestion efficace, impartiale et transparente des services concernés et

des budgets y relatifs. Le respect effectif de ces exigences légitimes peut être mis en doute par l'appartenance du sommet d'un de ces organismes à une association caractérisée par des liens de solidarité très forts entre ses membres.

39. Le Gouvernement relève également que la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 11 précise qu'il n'est pas interdit « que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres (...) de l'administration de l'Etat ». S'il est vrai que la notion de « membre de l'administration de l'Etat » doit être interprétée de manière étroite, il n'en demeure pas moins que la disposition en question vise à assurer, de la part de certains administrateurs publics, une fidélité inconditionnée à l'Etat. Or, il n'est pas souhaitable que les citoyens s'interrogent sur l'impartialité, l'efficacité et la transparence de la gestion de l'argent qu'ils versent pour la mise en place de services publics.

40. A cet égard, il faut tenir compte du fait que de nombreux services d'intérêt général (parmi lesquels les transports et les télécommunications) sont indirectement fournis par l'Etat par l'intermédiaire d'organismes subsidiaires et de sociétés privées. Ces dernières sont alimentées pour l'essentiel par l'argent public. En contrepartie, l'Etat participe à leur gestion en nommant leurs hauts administrateurs. Or, il serait excessivement formaliste d'estimer que de tels administrateurs ne sont pas des « membres de l'administration de l'Etat » seulement à cause de la nature juridique de leur lien avec ce dernier ou de la structure des sociétés qu'ils dirigent.

## *2. Appréciation de la Cour*

### **(a) Sur l'applicabilité de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 11**

41. Comme la Cour l'a constamment déclaré, l'article 14 de la Convention complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins dédites clauses (voir, parmi beaucoup d'autres, *Van Raalte c. Pays-Bas*, arrêt du 21 février 1997, *Recueil* 1997-I, § 33, et *Petrovic c. Autriche*, arrêt du 27 mars 1998, *Recueil* 1998-II, p. 585, § 22).

42. La Cour vient de conclure que compte tenu des répercussions négatives que l'obligation de déclarer l'appartenance à une loge maçonnique pourrait avoir pour l'image et la vie associative de la requérante, cette dernière peut se prétendre « victime » d'une violation de l'article 11 de la Convention (paragraphes 19-22 ci-dessus). Cette conclusion implique qu'il y a eu une ingérence dans le droit à la liberté d'association de l'intéressée.

43. Il s'ensuit que les faits en question tombent sous l'empire de l'article 11. L'article 14 de la Convention trouve donc à s'appliquer.

### **(b) Sur l'observation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 11**

#### *i. Principes généraux*

44. Dans sa jurisprudence, la Cour a établi que la discrimination découlait du fait de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées en la matière dans des situations comparables (*Willis c. Royaume-Uni*, n° 36042/97, § 48, CEDH 2002-IV). Toute différence de traitement n'emporte toutefois pas automatiquement violation de cet article. Il faut établir que des personnes placées dans des situations analogues ou comparables en la matière

jouissent d'un traitement préférentiel, et que cette distinction est discriminatoire (*Zarb Adami c. Malte*, n° 17209/02, § 71, 20 juin 2006, et *Unal Tekeli c. Turquie*, n° 29865/96, § 49, 16 novembre 2004).

45. Une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle manque de justification objective et raisonnable. L'existence de pareille justification s'apprécie à la lumière des principes qui prévalent d'ordinaire dans les sociétés démocratiques. Une différence de traitement dans l'exercice d'un droit énoncé par la Convention ne doit pas seulement poursuivre un but légitime : l'article 14 est également violé s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (voir, par exemple, *Petrovic* précité, p. 586, § 30, et *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102, pp. 66–67, § 77).

46. En d'autres termes, la notion de discrimination englobe d'ordinaire les cas dans lesquels un individu ou un groupe se voit, sans justification adéquate, moins bien traité qu'un autre, même si la Convention ne requiert pas le traitement plus favorable (*Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 mai 1985, série A n° 94, p. 39, § 82). En effet, l'article 14 n'empêche pas une distinction de traitement si elle repose sur une appréciation objective de circonstances de fait essentiellement différentes et si, s'inspirant de l'intérêt public, elle ménage un juste équilibre entre la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis par la Convention (*Zarb Adami* précité, § 73, et *G.M.B. et K.M. c. Suisse* (déc.), n° 36797/97, 27 septembre 2001).

47. Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique (*Gaygusuz c. Autriche*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996–IV, p. 1142, § 42). Son étendue varie selon les circonstances, les domaines et le contexte (*Rasmussen c. Danemark*, arrêt du 28 novembre 1984, série A n° 87, p. 15, § 40, et *Inze c. Autriche*, arrêt du 28 octobre 1987, série A n° 126, p. 18, § 41), mais la décision finale quant à l'observation des exigences posées par la Convention appartient à la Cour. La Convention étant avant tout un mécanisme de protection des droits de l'homme, la Cour doit tenir compte de l'évolution de la situation dans l'Etat défendeur et dans les Etats contractants en général et réagir, par exemple, au consensus susceptible d'apparaître quant aux normes à atteindre (*Zarb Adami* précité, § 74, et *Unal Tekeli* précité, § 54).

*ii. Sur le point de savoir s'il y a eu différence de traitement entre des personnes se trouvant dans des situations similaires*

48. La Cour observe qu'aux termes du paragraphe 5 de l'article 7 *bis ante* de la loi régionale n° 75 du 23 juin 1978, tel qu'introduit par la loi régionale n° 1 de 2000, pour toutes les nominations dont il est question à l'alinéa 1, les candidats doivent déclarer leur éventuelle appartenance à des associations maçonniques ou en tout cas à caractère secret. L'absence de déclaration est sanctionnée par le rejet de la candidature.

49. La disposition en question distingue donc entre les associations secrètes et maçonniques, dont l'appartenance doit être déclarée, et toutes les autres associations. Les membres de ces dernières sont en effet exemptés de toute obligation de joindre à leur candidature la déclaration visée au paragraphe 5 de l'article 7 *bis ante* précité, et ne peuvent par conséquent pas encourir la sanction prévue en cas d'omission.

50. Dès lors, il existe une différence de traitement entre les membres de la requérante et les membres de toute autre association non secrète, en ce qui concerne l'obligation de déclaration d'appartenance introduite par la loi régionale n° 1 de 2000.

*iii. Sur le point de savoir s'il existait une justification objective et raisonnable*

51. Dans son arrêt *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani*, la Cour a estimé que l'interdiction de nomination de francs-maçons à des postes publics, introduite pour « rassurer » l'opinion publique à un moment où leur rôle dans la vie du pays avait été mis en cause, poursuivait les buts légitimes de la protection de la sécurité nationale et de la défense de l'ordre (voir arrêt précité, § 21). Or, la Cour ne saurait souscrire à la thèse de la requérante selon laquelle ces impératifs, valables en 1996, avaient cessé d'exister en 2000. A cet égard, elle se borne à observer que des répercussions sociales de grande envergure, telles que celles liées aux activités des loges maçonniques « déviées », ne sauraient disparaître rapidement ou par la simple raison que pendant quelques années aucun membre de la franc-maçonnerie n'a été accusé de crimes très graves.

52. Cette conclusion dispense la Cour de rechercher si la mesure incriminée poursuivait également, comme le veut le Gouvernement, le but de la protection des droits d'autrui.

53. La Cour rappelle de surcroît que, se plaçant sur le terrain de l'article 11 de la Convention pris isolément, elle avait conclu que l'interdiction de nommer des francs-maçons à certains postes du ressort régional n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ». Elle a observé qu'il était injustifié de pénaliser une personne pour son appartenance à une association, alors que ce fait n'était pas, en lui-même, légalement répréhensible (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani* précité, § 26).

54. La présente espèce se différencie de la première affaire *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani* en ce que selon la législation du Frioul Vénétie Julienne l'appartenance à la franc-maçonnerie n'entraîne pas l'exclusion automatique de la nomination à l'un des postes en question. Aux termes de la loi régionale n° 1 de 2000, le candidat à l'un de ces postes a la simple obligation de déclarer son éventuelle appartenance à des associations maçonniques. Comme le Gouvernement l'a précisé, il appartiendra ensuite à l'administration publique de déterminer, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, si le lien entre le candidat et la loge peut, en combinaison éventuellement avec d'autres éléments, contribuer à la décision de l'écarter (paragraphe 37 ci-dessus). Que le rejet de la candidature du franc-maçon ne soit pas automatique est démontré par la circonstance, relatée par la région Frioul Vénétie Julienne et non contestée par la requérante, que le seul candidat ayant déclaré appartenir à une loge a été choisi par le Conseil régional pour remplir les fonctions de conseiller d'administration dans une société à participation régionale (paragraphe 10 ci-dessus).

55. La Cour estime toutefois que ces considérations, qui pourraient être pertinentes sur le terrain de l'article 11 pris isolément, perdent une partie de leur importance lorsque l'affaire est examinée, comme en la présente espèce, sous l'angle de la clause de non-discrimination. En effet, elle considère que l'appartenance à de nombreuses autres associations non secrètes pourrait poser un problème pour la sécurité nationale et la défense de l'ordre lorsque les membres de celles-ci sont appelés à remplir des fonctions publiques. Il pourrait en être ainsi, par exemple, pour les partis politiques ou les groupes affirmant des idées racistes ou xénophobes, comme souligné par la requérante (paragraphe 27 ci-dessus), ou bien pour les sectes ou associations ayant une organisation interne de type militaire ou établissant un lien de solidarité rigide et incompressible entre leurs membres ou encore poursuivant une idéologie contraire aux règles de la démocratie,

élément fondamental de « l'ordre public européen » (voir, *mutatis mutandis*, *Loizidou c. Turquie*, arrêt du 23 mars 1995, série A n° 310, p. 27, § 75).

56. En dépit de ce qui précède, au Frioul Vénétie Julienne seuls les membres d'une association maçonnique sont tenus de déclarer leur affiliation lorsqu'ils postulent pour la nomination à certains postes du ressort régional. Aucune justification objective et raisonnable de cette différence de traitement entre associations non secrètes n'a été avancée par le Gouvernement.

57. Dès lors, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 14 combiné à l'article 11 de la Convention.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 PRIS ISOLÉMENT ET DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

58. La requérante allègue que l'article 55 de la loi régionale n° 1 de 2000 a également violé l'article 11 de la Convention, pris isolément, ainsi que l'article 13 de celle-ci.

Cette dernière disposition se lit comme suit :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

59. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

60. Eu égard au constat relatif à l'article 14 de la Convention (paragraphe 57 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 11 pris isolément et/ou de l'article 13 (voir, entre autres et *mutatis mutandis*, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani* précité, § 34).

## III. SUR LES ARTICLES 41 ET 46 DE LA CONVENTION

### A. Sur l'article 46 de la Convention

61. Aux termes de cette disposition :

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

62. La requérante invite la Cour à indiquer les mesures que l'Etat devra adopter pour éliminer toute conséquence préjudiciable découlant de la violation et pour remédier aux carences de la législation régionale litigieuse. Elle rappelle que malgré l'adoption, en 2001, d'un premier arrêt concluant à la violation de l'article 11 de la Convention, la loi régionale des Marches incompatible avec les valeurs conventionnelles n'a pas été modifiée.

63. Le Gouvernement soutient que la demande de la requérante visant à obtenir des mesures pour mettre fin à la violation et en éviter la répétition ne devrait pas être prise en compte par la Cour. Cette dernière n'a en effet pas sollicité pareille demande. En tout cas, elle ne serait pas compétente pour donner aux Etats défendeurs les indications souhaitées par la requérante, qui, par ailleurs, ne s'imposent pas dans la présente espèce. En effet, la « procédure d'arrêt-pilote » ne

saurait pas être appliquée à l'affaire de la requérante, où les conséquences dont l'intéressée continue à souffrir à cause de la violation ne sont pas d'une gravité particulière.

64. La Cour rappelle que, dans le cadre de l'exécution d'un arrêt en application de l'article 46 de la Convention, un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique au regard de cette disposition de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci. Si en revanche le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article 41 habilite la Cour à accorder à la partie lésée, s'il y a lieu, la satisfaction qui lui semble appropriée. Il en découle notamment que l'Etat défendeur reconnu responsable d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées au titre de la satisfaction équitable, mais aussi à choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences (*Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], nos 39221/98 et 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII ; *Pisano c. Italie* (radiation) [GC], n° 36732/97, § 43, 24 octobre 2002).

65. En outre, il résulte de la Convention, et notamment de son article 1, qu'en ratifiant la Convention les Etats contractants s'engagent à faire en sorte que leur droit interne soit compatible avec celle-ci. Par conséquent, il appartient à l'Etat défendeur d'éliminer, dans son ordre juridique interne, tout obstacle éventuel à un redressement adéquat de la situation du requérant (*Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 47, CEDH 2004-I).

66. En l'espèce, il incombe à l'Etat défendeur de mettre en œuvre les moyens propres à effacer les conséquences du préjudice relatif à la discrimination subie par la requérante et considérée par la Cour comme contraire à la Convention.

## **B. Sur l'article 41 de la Convention**

67. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

### *1. Dommage*

68. Au cas où il résulterait que le droit interne ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de la violation, la requérante précise avoir subi un énorme préjudice moral pour son image et la réputation de ses affiliés, qui pourrait être compensé sur la base du versement d'une somme symbolique (10 euros – EUR) pour chacun de ses membres, soit la somme totale de 160 000 EUR. Elle s'engage à utiliser ce montant pour des œuvres de bienfaisance, ou bien pour financer des actions d'aide aux personnes démunies.

69. Le Gouvernement estime que le constat de violation constituerait une satisfaction équitable suffisante. En tout cas, il fait valoir que la « somme exorbitante » réclamée par la requérante est injustifiée. Il souligne que rien ne permet de conclure que les difficultés qui ont fait obstacle à une modification rapide de la loi régionale des Marches surgiraient également pour la région Frioul Vénétie Julienne et que le nombre d'affiliés à la loge maçonnique requérante a augmenté – et non diminué – depuis l'introduction de sa première requête devant la Cour. Par ailleurs, le préjudice moral d'une entité collective ne saurait être calculé sur la base du nombre de ses membres.

70. La Cour rappelle que selon sa jurisprudence, une personne morale, même une société commerciale, peut subir un dommage autre que matériel appelant une réparation pécuniaire (*Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], n° 35382/97, §§ 31–37, CEDH 2000–IV). Toutefois, en l'espèce, compte tenu des circonstances de la cause, la Cour considère que le constat de violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 11 suffit à réparer le dommage allégué (voir, *mutatis mutandis*, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani* précité, § 38).

## 2. Frais et dépens

71. La requérante demande également 26 507,78 EUR pour les frais et dépens encourus devant la Cour.

72. Le Gouvernement considère que cette somme est exorbitante et non justifiée par la nature et la complexité de l'affaire. Il s'en remet à la sagesse de la Cour.

73. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour juge excessif le montant sollicité pour les frais et dépens afférents à la procédure devant elle (26 507,78 EUR) et décide d'octroyer 5 000 EUR à ce titre.

## 3. Intérêts moratoires

74. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. *Dit*, à l'unanimité, que l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 11 est applicable en l'espèce ;
3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 11 ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu violation de l'article 11 pris isolément et de l'article 13 de la Convention ;
5. *Dit*, à l'unanimité, que le constat de violation constitue en lui-même une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral ;
6. *Dit*, à l'unanimité,
  - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 5 000 EUR (cinq mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

7. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 31 mai 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN  
Greffier

Christos ROZAKIS  
Président

## CONSIGLIO DI STATO

### CONSIGLIO DI STATO, italiano SEZ. IV – sentenza 6 ottobre 2003 n. 5881.

*Siveri e Chiellini c. Regione Toscana. Norme e statuto regionali che impongono l'obbligo al soggetto designato o nominato ad una pubblica funzione, di comunicare alla Pubblica Amministrazione l'appartenenza o meno ad una loggia massonica – Legittimità. Diversità della fattispecie rispetto alla sentenza della Corte Europea dei Diritti Dell'uomo (02 Agosto 2001 Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani contro Italia) nel caso in cui l'appartenenza alla Massoneria costituiva fattore preclusivo della nomina o designazione a cariche pubbliche regionali.*

**CONSIGLIO DI STATO, SEZ. IV – sentenza 6 ottobre 2003 n. 5881** – Pres. Trotta, Est. Mollica – Siveri e Chiellini (Avv.ti Vaccaro e Medugno) c. Regione Toscana (Avv.ti Bora e Lorenzoni)

Norme e statuto regionali che impongono l'obbligo al soggetto designato o nominato ad una pubblica funzione, di comunicare alla Pubblica Amministrazione l'appartenenza o meno ad una loggia massonica – Legittimità.

Diversità della fattispecie rispetto alla sentenza della Corte Europea dei Diritti Dell'uomo (02 Agosto 2001 Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani contro Italia) nel caso in cui l'appartenenza alla Massoneria costituiva fattore preclusivo della nomina o designazione a cariche pubbliche regionali.

N. 5881/2003

Reg. Dec.

N. 9844 Reg. Ric.

Anno 1997

#### **REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

#### **DECISIONE**

sul ricorso in appello N.R.G. 9844/1997, proposto dai sigg.ri SIVERI Franco e CHIPELLINI Giancarlo rappresentati e difesi dall'avv. Felice Vaccaro e dell'avv. Luigi Medugno ed elettivamente domiciliati in Roma, presso lo studio del secondo, via Panama, n. 12;

#### **contro**

la Regione Toscana rappresentata e difesa dall'avv. Lucia Bora e Fabio Lorenzoni ed elettivamente domiciliata in Roma presso lo studio del secondo, via del Viminale, n. 43;

#### **per la riforma**

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sez. I, del 28.1.1997, n. 11, resa *inter partes*;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Toscana;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 13 maggio 2003, la relazione del Consigliere Bruno Mollica;

Uditi, altresì, per le parti l'avv. L. Medugno, F. Vaccaro e F. Lorenzoni;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

### **FATTO**

Con distinti ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana i signori Franco SIVERI e Giancarlo CHIELLINI hanno impugnato la deliberazione del Consiglio regionale della Toscana n. 378 in data 15 luglio 1994, con la quale sono stati dichiarati decaduti dagli incarichi, rispettivamente, di componente della Commissione regionale grandi strutture di vendita e di consigliere di amministrazione dell'Istituto zooprofilattico sperimentale per la Regione Toscana e Lazio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 L. reg. n. 68/1983 e dell'art. 9 L. reg. n. 11/1979.

Con sentenza n. 11 in data 30 gennaio 1997 il T.A.R. ha respinto le dette impugnative.

La pronuncia del giudice di primo grado viene gravata in appello sulla base delle seguenti censure:

1. Illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 12 L.reg. Toscana 29.8.1983, n. 68 per contrasto con gli atti 2, 3, 18 e 117 Cost.;
2. Violazione e falsa applicazione della legge 8.3.1979 n. 11 e degli artt. 18 e 19 dello Statuto della Regione Toscana. Incompetenza. Eccesso di potere per errore nei presupposti, difetto di adeguata istruttoria;
3. Violazione e falsa applicazione delle leggi n. 11/79 e 68/83. Eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà di comportamento, incoerenza e disparità di trattamento;
4. Eccesso di potere per errore nei presupposti, travisamento, difetto di adeguata istruttoria.

La prospettazione viene ulteriormente illustrata in memoria difensiva.

Resiste la Regione Toscana e, con memoria depositata in vista dell'udienza di discussione, sostiene l'infondatezza delle proposte tesi difensive e ne chiede il rigetto.

Alla pubblica udienza del 13 maggio 2003, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata ritenuta in decisione.

### **DIRITTO**

1. I signori SIVERI e CHIELLINI propongono ricorso in appello avverso la sentenza di T.A.R. indicata in epigrafe, con la quale è stato respinto il ricorso dai medesimi proposto avverso

la deliberazione del Consiglio regionale della Toscana n. 378/94, che ne ha dichiarato la decadenza dagli incarichi, rispettivamente, di componente della Commissione regionale grandi strutture di vendita e di consigliere di amministrazione dell'Istituto zooprofilattico sperimentale per la Regione Toscana e Lazio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 L.reg. n. 68/83 e dell'art. 9 L. reg. n. 11/79.

2. Gli appellanti propongono un duplice ordine di censure, di cui un primo gruppo inteso alla caducazione della stessa normativa alla base della controversa deliberazione regionale, attraverso la preliminare eccezione di incostituzionalità degli articoli 11 e 12 della legge regionale toscana 29.8.1983, n. 68 per contrasto con gli articoli 2, 3, 18 e 117 della Costituzione; un secondo gruppo di motivi investe profili prevalentemente procedurali.
3. Sostengono in primo luogo gli appellanti che la legge regionale n. 68/1983 è stata emanata in attuazione dell'art. 18 della Costituzione e della legge 25.1.1982, n. 17 in materia di associazioni segrete; si tratterebbe di un provvedimento legislativo di attuazione ex art. 117, comma 2, Cost., sulla base della legge nazionale delega (n. 17 del 1982 cit.) che, all'art. 4, ultimo comma, conferisce espressamente alle Regioni il potere di legiferare in materia nell'osservanza dei principi dell'ordinamento "espressi nel presente articolo", principi che, invece, sarebbero stati completamente travisati dal legislatore regionale.

L'assunto è frutto di un evidente equivoco.

La legge regionale n. 68/1983 si compone, invero, di una serie di norme (Titolo I) di attuazione dell'art. 18 Cost. e della legge 25.1.1982, n. 17 in materia di associazioni segrete; con il Titolo II sono invece dettate ulteriori norme per garantire la pubblicità della situazione associativa dei titolari di cariche elettive o di nomine e designazioni regionali. In tale alveo ricadono l'articolo 11 e il 12 – che rileva nella specie – i quali prevedono l'obbligo, per i consiglieri regionali (art. 11) e per i titolari di nomine e designazioni regionali (art. 12), di dichiarare l'appartenenza a realtà associative che abbiano finalità dichiarative o svolgano di fatto attività di carattere politico, culturale, sociale, assistenziale o di promozione economica, sancendo l'applicazione, per il caso di mancanza o infedeltà dell'indicazione, delle sanzioni previste dall'art. 9, terzo comma, della L. reg. 8 marzo 1979, n. 11 (id. est., decadenza dalla nomina).

La disciplina del Titolo II resta quindi estranea all'applicazione degli indicati principi, asseritamente travisati dal legislatore regionale, ricadendo viceversa nel quadro della organizzazione degli uffici regionali, materia per la quale era prevista (nel sistema dall'epoca vigente) la potestà legislativa concorrente *ex art.* 117, primo comma, nel rispetto dei principi fondamentali recati dal sistema normativo statale.

E si insiste ancora non utilmente (lett. b del primo mezzo di appello) sulla "attuazione" della legge regionale n. 17/1982, profilo che – come già evidenziato – attiene al Titolo I, e non al Titolo II, che rileva nel caso che ne occupa.

4. Ulteriori profili di incostituzionalità vengono globalmente sollevati con riferimento agli artt. 2, 3, 15, 18, 19 e 51 Cost.: l'obbligo di comunicare l'appartenenza ad associazioni di qualsiasi tipo violerebbe, in sostanza, il diritto costituzionalmente garantito dall'art. 18 nè il diritto alla riservatezza – insopprimibile complemento per l'esercizio di diritti fondamentali – potrebbe essere compreso a piacimento.

La tesi, siccome proposta, non appare condivisibile.

Esattamente il primo giudice osserva che le norme censurate, al di là dell'obbligo di comunicazione dell'appartenenza a realtà associative, non pongono alcun limite alla libertà dei singoli di aderire ad associazioni che, ovviamente, non risultino vietate dall'ordinamento; e la stessa sanzione della decadenza è prevista per la mancata o infedele dichiarazione, e non già l'appartenenza ad una data associazione.

Quanto alla pretesa rilevanza costituzionale del diritto alla riservatezza, non sembra che tale assunto sia sostenibile allo stato dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa: è ben vero che tale diritto integra un aspetto di non secondaria rilevanza della proiezione della persona e della conseguente tutela; è ben vero che alcune espressioni di tale diritto hanno ricevuto adeguato riconoscimento anche a livello costituzionale (cfr. art. 13 e segg.); ma non può certamente affermarsi che il diritto alla riservatezza quale valore assoluto trovi diretta tutela nella Carta costituzionale vigente come bene primario ed inviolabile.

Il diritto alla riservatezza è allora destinato a recedere a fronte del principio di buon andamento dell'amministrazione, questo sì postulato a livello costituzionale dell'art. 97, che è speculare al principio di trasparenza degli apparati amministrativi.

E deve ancora convenirsi col primo giudice laddove rileva che l'obbligo di comunicazione imposto dalla legge regionale è correlato alla particolare posizione funzionale rivestita dal soggetto designato o nominato ad una pubblica funzione e giustificato da preminenti interessi pubblici e generali direttamente assistiti da garanzia costituzionale.

Il soggetto che aspira al conferimento di un incarico pubblico è portatore (e di ciò deve essere consapevole) di un obbligo di trasparenza nei confronti della collettività che implica la possibilità di conoscenza, da parte dei cittadini, di profili della propria personalità e delle proprie opinioni e attitudini, sia come singolo che in qualità di appartenente al contesto sociale nel quale si esplica la propria attività: ciò è tanto più vero in relazione all'espletamento del mandato politico, ma è comunque di assoluta rilevanza anche nel quadro del conferimento di incarichi pubblici ad estranei all'amministrazione, in funzione dell'attribuzione di poteri pubblicistici e, anche, della correlata gestione di risorse finanziarie collettive.

Quanto alla prospettata alternativa di "rinunciare ad essere membri ovvero rinunciare ad una carica nell'ambito degli organi regionali" per il timore di possibili ripercussioni o accostamenti negativi, non sembra al Collegio che la mera comunicazione dell'appartenenza ad una associazione non segreta nè vietata possa determinare, sul piano oggettivo, un giudizio di disvalore o possa ledere il diritto di associarsi liberamente; altra questione è il rilievo nell'ambito soggettivo di una dichiarazione siffatta: ma ciò esula da profili strettamente giuridici.

Sembra infine inconferente il richiamo ad altre disposizioni regionali, sottoposte a scrutinio della Corte europea dei diritti dell'uomo: nel caso prospettato, l'appartenenza alla Massoneria costituiva fattore preclusivo della nomina o designazione a cariche pubbliche regionali; nel caso che ne occupa, vi è sanzione per la violazione dell'obbligo di comunicazione in ragion di principi di trasparenza, e non per l'appartenenza alla precitata Loggia massonica.

5. Quanto alle censure *lato sensu* procedurali, sostengono gli istanti che il procedimento istruttorio avrebbe dovuto essere svolto dalla prima Commissione consiliare, e non già dal consigliere delegato; sarebbe altresì del tutto mancata, e comunque non realizzata dalla competente Commissione consiliare, anche la fase di valutazione degli esiti del contraddittorio. Il Presidente della Gran Loggia d'Italia – Piazza del Gesù – avrebbe inoltre inviato al Consiglio regionale l'elenco degli iscritti: l'Amministrazione avrebbe quindi richiesto dati già in possesso della stessa o avrebbe ignorato la circostanza.

La prospettazione è priva di pregio.

La tenuta e l'accertamento dei dati che rilevano nella specie e l'accertamento della mancanza o infedeltà della comunicazione sono affidati, ai sensi degli artt. 9 e 12 L. reg. n. 11/1979, all'Ufficio di presidenza del Consiglio che li esercita "tramite un consigliere delegato", affiancato da una Commissione consiliare speciale; tale Commissione ha adottato tutti gli atti istruttori (cfr. doc. 1-6), rimettendo infine al Consiglio regionale, in assenza di norma sulla competenza, l'adozione della determinazione conclusiva.

Circa l'inoltro dell'elenco degli iscritti ad opera del Presidente della Gran Loggia, basti rilevare che lo specifico obbligo di comunicazione è posto esclusivamente in capo ai soggetti nominati o designati e che la sanzione è correlata all'inadempimento dell'obbligo in capo a costoro: la conoscenza aliunde dell'elenco non assume quindi alcuna rilevanza ai fini dell'applicazione della norma sanzionatoria.

6. Sulla pretesa contraddittorietà di comportamento e disparità di trattamento, va ricordato che, non configurandosi nella specie alcun margine di apprezzamento discrezionale, essendo l'atto vincolato nell'*an* e nel *quid*, un eventuale trattamento più favorevole riservato a terzi non consentirebbe un utile esito per gli odierni appellanti; dagli atti versati in giudizio non risulta peraltro alcun specifico elemento idoneo a supportare adeguatamente la tesi degli istanti, sì da consentire un ulteriore approfondimento delle censure dedotte sul punto.
7. In ordine all'asserito mancato invio delle schede al (solo) SIVERI, il che comporterebbe difetto del contraddittorio e, comunque, la non addebitabilità della mancata comunicazione, va osservato che l'art. 12 L. reg. n. 68/1983 attribuisce l'obbligo di comunicazione ai titolari di nomina e designazioni regionali mediante il "curriculum vitae"; la scheda contenente le specificazioni richieste è certamente uno strumento di comunicazione analitica dei dati, ma l'omesso invio non esclude l'obbligo facente carico ai detti soggetti entro il termine ex art. 11 L.reg. n. 11/1979.
8. In conclusione, il ricorso in appello proposto dai sigg.ri SIVERI e CHIPELLINI deve essere respinto.

Le spese possono essere compensate.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sezione Quarta - respinge il ricorso in appello N.R.G. 9844/1997, proposto dai sigg.ri Franco SIVERI e Giancarlo CHIPELLINI.

Compensa le spese fra le parti.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13 maggio 2003, con l'intervento dei Signori:

Gaetano TROTTA	Presidente
Giuseppe BARBAGALLO	Consigliere
Aldo SCOLA	Consigliere
Vito POLI	Consigliere
Bruno MOLLICA	Consigliere, rel.
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
<b>IL SEGRETARIO</b>	

**depositata in segreteria 06/10/2003**

