

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

DECISIONE

SULLA RICEVIBILITÀ

del ricorso n° 13148/04
presentato da Franco SIVERI e Giancarlo CHIPELLINI
contro l'Italia

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione) riunita il 3 giugno 2008 in una camera composta da :

Françoise Tulkens, *presidente*,
Antonella Mularoni,
Ireneu Cabral Barreto,
Dragoljub Popović,
András Sajó,
Işıl Karakaş, *giudici*,
Annalisa Ciampi, *giudice ad hoc*,

e da Françoise Elens-Passos, *vice-cancelliere di sezione*,

Visto il ricorso sopramenzionato introdotto il 5 aprile 2004,

Vista la decisione della Corte di prevalersi dell'articolo 29 § 3 della Convenzione e di esaminare congiuntamente la ricevibilità e il merito del caso,

Viste le osservazioni sottoposte dal governo convenuto e quelle presentate in risposta dai ricorrenti,

Dopo aver deliberato, adotta la seguente decisione :

FATTO

I ricorrenti, i sig.ri Franco Siveri e Giancarlo Chiellini, sono cittadini italiani, le cui date di nascita e i luoghi di residenza non sono state indicate. Sono rappresentati davanti alla Corte da A. Lana e F. Vaccaio, avvocati del foro di Roma. Il governo italiano (« il Governo ») è rappresentato dal suo agente, sig. I. Adam, e dal suo co-agente, sig. F. Crisafulli.

A. Le circostanze del caso

I fatti di causa, così come sono stati esposti dalle parti, possono riassumersi come segue.

Il primo ricorrente era membro di una commissione della Regione Toscana incaricata delle grandi strutture di vendita ; il secondo era membro del consiglio d'amministrazione dell'Istituto zoologico sperimentale della stessa Regione.

Con decisione del 25 luglio 1994 (n° 378), il Consiglio regionale della Toscana revocò i ricorrenti. Questa decisione fu presa sulla base degli articoli 12 della legge regionale n° 68 del 1983 e 9 della legge regionale n° 11 del 1979 (vedasi qui di seguito, alla voce « La normativa interna rilevante »). Ai sensi di queste disposizioni, le persone nominate a posti di competenza regionale hanno l'obbligo di dichiarare la loro appartenenza ad associazioni che, apertamente o di fatto, esercitano attività di carattere politico, culturale, sociale, d'assistenza o economico. L'assenza di dichiarazione od ogni dichiarazione non corrispondente alla verità sono sanzionate con la revoca. Il primo ricorrente aveva ommesso di inviare i documenti pertinenti, mentre il secondo aveva ommesso di indicare la sua affiliazione ad una loggia massonica.

Il 28 ottobre 1994, i ricorrenti impugnarono la decisione del 25 luglio 1994 davanti al Tribunale amministrativo regionale (« il TAR ») della Toscana. In particolare allegarono che l'atto impugnato era incompatibile con il loro diritto alla libertà di associazione, così come garantito dall'articolo 11 della Convenzione e dall'articolo 18 della Costituzione italiana. In più, le leggi regionali applicate al loro caso avrebbero superato i limiti fissati dalla legge statale n° 17 del 25 gennaio 1982, che vietava unicamente l'affiliazione ad associazioni segrete.

Con sentenza del 28 gennaio 1997, il TAR della Toscana respinse i ricorsi dei ricorrenti.

Ritenne in particolare che l'obbligo di dichiarare l'appartenenza alle associazioni indicate nelle leggi regionali contestate non impediva in alcun modo ai titolari dei posti di competenza regionale di affiliarsi a tali associazioni. Inoltre, la sanzione della revoca non era, a suo dire, né sproporzionata né discriminatoria. Lo scopo delle leggi regionali era quello di garantire una migliore organizzazione, l'efficacia e la trasparenza degli organi regionali e di evitare conflitti nella gestione degli interessi collettivi. Quanto al diritto alla riservatezza invocato dai ricorrenti non si trattava di un diritto fondamentale garantito, in quanto tale, dalla Costituzione.

Sul fatto che il primo ricorrente si lamentasse di non aver ricevuto i moduli da compilare per adempiere all'obbligo di comunicazione, il TAR fece osservare che la legge non imponeva l'invio dei moduli in questione e che incombeva all'interessato di procurarseli in tempo utile. Contestò inoltre ai ricorrenti, che si lamentavano che la loro omissione era stata ovviata dalla

loggia massonica a cui appartenevano, che aveva trasmesso la lista degli affiliati al consiglio regionale, che la legge imponeva un obbligo direttamente alla persona che occupava il posto di competenza regionale, e non prevedeva in alcun modo che un organo esterno potesse sostituirsi ad essa.

I ricorrenti fecero appello.

Con sentenza del 13 maggio 2003, il cui testo fu depositato in cancelleria il 6 ottobre 2003, il Consiglio di Stato respinse l'appello dei ricorrenti.

Precisò che il principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica, previsto dall'articolo 97 della Costituzione, doveva in ogni caso primeggiare sul diritto alla riservatezza. Peraltro, l'obbligo di dichiarare l'affiliazione ad una associazione non segreta non dava alcuna connotazione negativa alla scelta del singolo di esercitare il proprio diritto alla libertà d'associazione. Infine, il fatto che la Corte europea dei diritti dell'uomo avesse giudicato incompatibile con l'articolo 11 della Convenzione il divieto, fatto ai titolari di certi posti regionali di affiliarsi alla franco-massoneria (vedasi *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani [GOI] c. Italia (n° 1)*, n° 35972/97, CEDH 2001-VIII), non era pertinente al caso di specie.

In una nota del 17 marzo 2008, la Regione Toscana chiarì che dai moduli annessi alla propria nota risultava che le altre quattro persone che occupavano posti di competenza regionale, per le quali i ricorrenti avevano sostenuto che, pur non avendo dichiarato la loro affiliazione a partiti politici, non erano state revocate, avevano comunicato la loro affiliazione in tempo utile.

B. La normativa interna rilevante

1. L'articolo 18 della Costituzione e la legge n° 17 del 1982

L'articolo 18 della Costituzione è così formulato :

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

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. »

La legge n° 17 del 25 gennaio 1982 ha reso operativa la disposizione costituzionale già citata e ha definito in particolare la nozione di « associazione segreta ». L'articolo 1 è così formulato:

« Si considerano associazioni segrete, come tali vietate dall'art. 18 della Costituzione, quelle che, anche all'interno di associazioni palesi, occultando la loro esistenza ovvero tenendo segrete congiuntamente finalità e attività sociali ovvero rendendo sconosciuti, in tutto od in parte ed anche reciprocamente, i soci, svolgono attività diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale. »

2. *Le tre leggi regionali della Toscana*

La legge regionale n° 11 dell'8 marzo 1979 è intitolata « Norme sulle nomine e designazioni dei rappresentanti della Regione in enti ed organismi esterni ». Gli articoli 11 § 1 e 9 § 3 sono così formulati :

Articolo 11 § 1

« Ai soli effetti della presente legge ed in conformità ai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale 24 gennaio 1978, n. 14, i rappresentanti della Regione negli enti di cui all'art. 2, entro tre mesi dalla nomina, forniranno all'Ufficio di Presidenza del Consiglio i seguenti dati:

- a) *curriculum vitae*, contenente fra l'altro l'indicazione degli incarichi, pubblici o privati a carattere continuativo, attualmente ricoperti e gli eventuali emolumenti e rimborsi spese percepiti;
- b) la consistenza del proprio patrimonio alla data della nomina;
- c) la intervenuta dichiarazione, ai fini fiscali, di tutti i propri redditi. »

Articolo 9 § 3

« La mancanza o la infedeltà della comunicazione di cui al successivo art. 11, in qualsiasi momento accertate in contraddittorio con l'interessato, comportano la decadenza dalla nomina, salva la validità degli atti compiuti. »

La legge regionale n° 68 del 29 agosto 1983 è intitolata « Norme di attuazione dell'art. 18 della Costituzione e della Legge 25-1-1982 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 ».

L'articolo 12 §§ 1 e 2 di questa legge è così formulato :

« 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 l'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 sopraccitata 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. »

VIOLAZIONI DEDOTTE

1. I ricorrenti ritengono che la sanzione di revoca loro applicata ha violato il loro diritto alla libertà di associazione, così come garantito dall'articolo 11 della Convenzione.

2. I ricorrenti vedono nell'obbligo che è stato fatto loro di comunicare la loro affiliazione ad una associazione legittima e nella revoca una violazione dei loro diritti al rispetto della loro vita privata, alla libertà di pensiero, di coscienza e religione e alla libertà di espressione, così come garantiti dagli articoli 8, 9 e 10 della Convenzione.

3. I ricorrenti ritengono di essere stati trattati diversamente dalle persone che si trovavano in situazioni analoghe e ciò senza giustificazione obiettiva. Invocano l'articolo 14, letto congiuntamente con gli articoli 8, 9, 10 e 11 della Convenzione.

DIRITTO

1. I ricorrenti considerano che la sanzione a cui sono stati sottoposti ha violato il loro diritto alla libertà di associazione, così come garantito dall'articolo 11 della Convenzione.

Questa disposizione è così formulata :

«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. »

Il Governo si oppone a tale tesi.

A. Argomenti delle parti

1. I ricorrenti

I ricorrenti rilevano innanzitutto di aver esercitato le funzioni di esperti esterni, chiamati dalla Regione per occupare certe funzioni, per le loro competenze. Fanno notare che non erano obbligati a conformarsi alle direttive del Consiglio regionale, che godevano di una larga autonomia, non partecipavano all'esercizio del potere pubblico e non potevano peraltro essere considerati come « membri (...) dell'amministrazione dello Stato » ai sensi dell'ultima frase del secondo paragrafo dell'articolo 11 della Convenzione.

I ricorrenti rivendicano il loro diritto a non subire ripercussioni negative per non aver adempiuto ad un obbligo che giudicano irragionevole e ingiustificato. Sostengono che l'obbligo di comunicare le scelte individuali

riguardanti l'eventuale affiliazione ad associazioni costituisce di per sé un'ingerenza nel diritto garantito dall'articolo 11 della Convenzione, in quanto tali scelte possono rivelare dati personali di natura strettamente privata. Nella fattispecie, fanno presente di appartenere ad un'associazione che, a partire dagli anni '80 era stata vittima di una selvaggia campagna di denigrazione e criminalizzazione. Conseguentemente, dichiarare la loro affiliazione ad una loggia massonica equivaleva, secondo loro, ad esporsi ad un giudizio sociale di rimprovero, suscettibile di causare degli effetti negativi sul piano professionale e privato. In effetti dei franco-massoni sarebbero stati spinti a rinunciare alla loro affiliazione per poter far domanda « senza macchia » per dei posti regionali.

Se i ricorrenti ammettono che l'ingerenza in questione aveva una base legale, ossia le leggi regionali n. 68 del 1983 e 11 del 1979, considerano tuttavia che le conseguenze della loro applicazione non erano prevedibili. In primo luogo, secondo loro era impossibile determinare chiaramente se dovevano comunicare spontaneamente la loro affiliazione o se il Consiglio regionale doveva distribuire a tal fine dei moduli. In particolare, il primo ricorrente afferma di non aver ricevuto il modulo in questione, ritenendo dunque di non essere tenuto a compiere alcun passo per ottenerlo. Quanto al secondo, egli dichiara di aver ricevuto il modulo in questione, ma che questo era accompagnato da una lettera che faceva riferimento ad « associazioni segrete », cosa che l'ha portato a pensare che dovesse essere dichiarata solamente l'affiliazione ad associazioni di questo tipo.

Secondo i giudici interni, l'ingerenza contestata era volta a proteggere il buon funzionamento dell'amministrazione pubblica. I ricorrenti fanno presente che questa finalità non figura tra gli scopi legittimi enunciati al secondo paragrafo dell'articolo 11 della Convenzione e che in ogni caso, l'ingerenza non era « necessaria in una società democratica », come dimostra il fatto che nessun analogo obbligo di trasparenza era imposto ai funzionari statali, anche di più alto livello, o ai funzionari di altre Regioni italiane. Aggiungono che avendo la stessa Corte riconosciuto che l'affiliazione di un giudice alla franco-massoneria non fa sorgere dubbi obiettivamente giustificati quanto all'imparzialità di quest'ultimo, non si vede perché una conclusione diversa non possa applicarsi a persone che occupano dei posti di competenza regionale.

Essendo previsto l'obbligo di dichiarazione per un gran numero di associazioni, non si dovrebbe concludere che tale obbligo è giustificato dall'esigenza di esercitare un controllo scrupoloso sulle attività delle logge franco-massoniche a causa dell'implicazione, in passato, di alcuni dei loro membri in attività illecite.

I ricorrenti si ritengono vittime di una « cultura » del sospetto e della repressione, incompatibile con i valori democratici e degna del maccartismo. Inoltre, la sanzione di revoca prevista dalle leggi regionali in causa si applicherebbe automaticamente, cosa che non permetterebbe né di

tener conto delle circostanze particolari del caso di specie, né di rimediare ad un'eventuale omissione con una dichiarazione a posteriori (come nel caso del secondo ricorrente). A riguardo i ricorrenti osservano che nel 1993 – quindi prima che la sanzione venisse applicata dal Consiglio regionale – la loggia a cui appartenevano aveva trasmesso la lista dei propri affiliati all'ufficio di presidenza, cosa che aveva soddisfatto le esigenze di trasparenza richieste dalle autorità.

Infine i ricorrenti considerano che la sanzione a cui sono stati sottoposti – vale a dire la revoca – era manifestamente sproporzionata in rapporto allo scopo legittimo eventualmente perseguito. A questo riguardo, gli interessati osservano che per i consiglieri regionali, chiamati ad esercitare la funzione legislativa, il fatto di omettere di dichiarare l'appartenenza ad una associazione ha come sola conseguenza la comunicazione di questa omissione nel corso di una riunione pubblica del Consiglio regionale.

2. Il Governo

Il Governo osserva che il presente caso si distingue dai due casi *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani [GOI] c. Italia* (vedasi *GOI (n° 1)*, precitato, e *GOI c. Italia (n° 2)*, n° 26740/02, 31 maggio 2007), nei quali la Corte ha concluso con delle violazioni della Convenzione, innanzitutto per il fatto che i ricorrenti sono persone fisiche affiliate alla franco-massoneria e non i rappresentanti legali di quest'ultima.

Nel primo caso *GOI*, c'era la questione di una legge regionale delle Marche che faceva pensare che l'appartenenza alla franco-massoneria fosse di per se causa di esclusione di un candidato. Nel secondo, si trattava di una legge della Regione Friuli Venezia Giulia che imponeva l'obbligo legale di dichiarare l'appartenenza ad un numero ristretto di associazioni.

Il Governo fa presente che l'obbligo di dichiarare l'appartenenza ad associazioni è prevista per posti temporanei caratterizzati da un rapporto di riservatezza particolarmente stretto tra l'autorità regionale e le persone chiamate a gestire o controllare degli organismi finanziati dalla Regione. Queste persone, nominate dall'autorità regionale, possono essere revocate dalle stesse e non possono aspirare alla stabilità nelle loro funzioni, che non prevedono né un avanzamento di carriera, né uno stipendio, ma solamente un'indennità. Si tratta di funzioni pubbliche di natura onoraria e non di impieghi o di attività professionali.

Secondo il Governo, il diritto di associarsi liberamente non implica in se quello di mantenere segreta l'affiliazione ad un'associazione e concludere altrimenti significherebbe ritenere che il divieto delle associazioni segrete è incompatibile con la Convenzione. Ritiene che quando una persona aspira ad una certa posizione, può essere che debba scegliere tra la propria candidatura, che l'obbliga a dichiarare l'affiliazione, e la possibilità di non divulgare la stessa.

Nel secondo caso *GOI*, la Corte avrebbe implicitamente riconosciuto che il dovere di trasparenza non costituiva, in se una violazione dell'articolo 11 della Convenzione. Il Governo afferma che le leggi regionali della Toscana non esigono che i candidati dichiarino di non essere franco-massoni e che non prevedono alcuna incompatibilità tra questa qualità e la nomina in un organismo controllato dalla Regione. Aggiunge che risulta chiaramente dal fascicolo del presente caso che l'appartenenza a tale associazione non è motivo di revoca, in quanto il rapporto allegato al processo verbale della riunione dell'ufficio di presidenza della Regione Toscana del 15 giugno 1994 si riferisce ad un gruppo di persone contro le quali non è stata presa alcuna sanzione perché avevano dichiarato in tempo utile la loro affiliazione ad una loggia massonica. Il Governo ne conclude che è la violazione dell'obbligo di trasparenza e non l'appartenenza alla franco-massoneria che è sanzionata dalla legge.

Aggiunge peraltro che il numero di associazioni interessate è molto più ampio che nel caso *GOI* (n° 2) e che non comporta assolutamente un giudizio sfavorevole a loro riguardo. In più, nel presente caso, non essendo la parte ricorrente la franco-massoneria, non può lamentarsi di un'eventuale pregiudizio alla propria immagine o del rischio di vedere i propri membri darsi alla fuga.

Anche supponendo che l'articolo 11 sia applicabile alla fattispecie, il Governo ritiene che l'ingerenza nella libertà di associazione fosse giustificata. Era prevista dalla legge e perseguiva gli scopi legittimi indicati nelle sentenze *GOI*, oltre che lo scopo di assicurare la fiducia che deve esistere tra gli eletti regionali e gli amministratori nominati a posti di responsabilità. Il Governo ricorda, su questo punto, i principi sviluppati dalla Corte nelle sentenze *Ahmed e altri c. Regno Unito* (del 2 settembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI). In più, il semplice dovere di trasparenza e di sincerità è una misura che tiene conto del giusto equilibrio tra questi scopi e i diritti individuali colpiti. A suo parere, la legge regionale non lascia peraltro supporre alcun giudizio negativo, neanche tacito, sul vasto numero di associazioni a cui essa si applica. La dichiarazione di appartenenza deve essere fatta dalle persone già nominate, entro i tre mesi successivi alla nomina, e non dai candidati, cosa che dimostra che tale dichiarazione non ha assolutamente come scopo quello di influenzare le autorità regionali, ma semplicemente quello di instaurare, riguardo alle persone che esercitano funzioni di interesse generale, una trasparenza proprio per meglio sottoporle al controllo pubblico e anche di rafforzare la fiducia dei cittadini nei confronti dell'amministrazione.

Infine, secondo il Governo, l'ingerenza si giustifica anche per l'ultima frase del secondo paragrafo dell'articolo 11. In effetti, i posti interessati dalle leggi regionali in causa implicano la gestione o il controllo di organismi pubblici, che sono di competenza regionale, che assolvono a compiti di interesse generale, utilizzando a questo fine il denaro dei

contribuenti. Si deve quindi interpretare la nozione di « amministrazione di Stato » in modo autonomo e non eccessivamente formale.

B. Valutazione della Corte

1. Sull'esistenza di un'ingerenza

La Corte osserva di primo acchito che la revoca a cui i ricorrenti sono stati sottoposti ha sanzionato non l'esercizio del diritto di questi ultimi di associarsi alla franco-massoneria, ma quello di non aver dichiarato questa affiliazione. In queste circostanze, si potrebbe ritenere che invochino, in sostanza, il diritto di mantenere il segreto quanto alla loro affiliazione, che non è garantito in quanto tale dall'articolo 11 della Convenzione.

Tuttavia, avuto riguardo al fatto che i ricorrenti affermano che la dichiarazione della loro affiliazione ad una loggia massonica li avrebbe esposti ad un giudizio sociale di riprovazione, suscettibile di comportare effetti fatali sul piano professionale e privato, la Corte procederà all'esame di questa doglianza presupponendo che ci sia stata ingerenza nel diritto dei ricorrenti alla libertà di associazione (vedasi, *mutatis mutandis*, *GOI (n° 2)*, precitata, §§ 21 e 42).

2. Sulla giustificazione dell'ingerenza

Tale ingerenza viola l'articolo 11 della Convenzione, salvo se questa è « prevista dalla legge », persegue uno o più scopi legittimi riguardo al paragrafo 2 e se è « necessaria in una società democratica » per raggiungerli (*GOI (n° 1)*, già citata, § 17).

a) La previsione di legge

La Corte nota che l'ingerenza era prevista dagli articoli 11 § 1 e 9 § 3 della legge regionale della Toscana n° 11 dell'8 marzo 1979 e dall'articolo 12 §§ 1 e 2 della legge della stessa regione n° 68 del 29 agosto 1983.

Questi testi, la cui accessibilità non è stata messa in causa dai ricorrenti, dispongono che i rappresentanti della Regione devono, entro il termine di tre mesi a far data dalla loro nomina, trasmettere all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale un *curriculum vitae*, contenente, tra l'altro, l'indicazione delle associazioni che abbiano come scopo esplicito o che esercitino *de facto* attività di carattere politico, culturale, sociale, di assistenza e di sostegno nel settore economico nonché l'indicazione della denominazione di queste associazioni. E' inoltre specificato che l'assenza o la non veridicità dell'indicazione comporta la revoca.

Agli occhi della Corte, le leggi regionali in questione sono sufficientemente chiare rispetto alla Convenzione. Quanto all'argomentazione dei ricorrenti, secondo cui i testi legislativi in esame non indicano le modalità con cui avrebbero dovuto soddisfare all'obbligo di

dichiarare a quali associazioni fossero affiliati, si nota che, in caso di dubbio, gli interessati avrebbero potuto richiedere dei pareri chiarificatori oppure domandare dei chiarimenti a questo riguardo all'ufficio della presidenza del consiglio regionale.

Per quanto precede, la Corte ritiene che l'ingerenza fosse « prevista dalla legge ».

b) Il perseguimento di scopi legittimi

Nelle sentenze *GOI (n. 1 e 2)* (già citata, rispettivamente §§ 21 e 51), la Corte ha ritenuto che il divieto di nomina di franco-massoni a dei posti pubblici e l'obbligo per gli interessati che si fossero candidati a tali posti di dichiarare la loro appartenenza alla franco-massoneria perseguiva gli scopi legittimi della protezione della sicurezza nazionale e della difesa dell'ordine. Nel presente caso, la Corte non vede alcuna ragione per allontanarsi da queste conclusioni.

Ritiene ugualmente che, secondo le giurisdizioni nazionali, il dovere di menzionare l'affiliazione ad associazioni aveva lo scopo di garantire una migliore organizzazione, l'efficacia e la trasparenza degli organi regionali e di evitare conflitti nella gestione degli interessi collettivi. In effetti la dichiarazione in causa aveva lo scopo di informare i cittadini quanto ad eventuali conflitti di interesse che potevano colpire gli amministratori pubblici.

Di conseguenza, l'ingerenza denunciata dai ricorrenti perseguiva scopi legittimi.

Rimane da verificare se era « necessaria in una società democratica ».

c) Sulla necessità dell'ingerenza in una società democratica

Tenuto conto dell'insieme degli elementi del caso, la Corte deve determinare se l'ingerenza era « proporzionata allo scopo perseguito » e se i motivi invocati dalle autorità nazionali per giustificarla appaiano « pertinenti e sufficienti » (vedasi, *mutatis mutandis*, *Partito comunista unificato di Turchia e altri c. Turchia*, sentenza del 30 gennaio 1998, *Recueil* 1998-I, §§ 46–47, e *Bozgan c. Romania*, n° 35097/02, § 21, 11 ottobre 2007).

La proporzionalità chiede il bilanciamento tra gli imperativi degli obiettivi enumerati all'articolo 11 § 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'esercitare i loro diritti di associazione in tali circostanza, per paura di vedere la loro candidatura scartata o la loro nomina revocata (vedasi, *mutatis mutandis*, *GOI (n° 1)*, precitata, § 25).

Nella presente fattispecie, i ricorrenti non erano candidati a posti di competenza regionale, ma erano già titolari e la loro appartenenza a delle associazioni doveva essere comunicata entro i tre mesi a far data dalla loro

nomina. In più, l'affiliazione alla franco-massoneria non era, in se, un motivo di revoca, come lo prova il fatto, sottolineato dal Governo e non contestato dai ricorrenti, che dei franco-massoni, che avevano fatto la dichiarazione richiesta dalle leggi regionali, non avevano subito alcuna ripercussione negativa. Questo permette di distinguere il presente caso dal caso *GOI (n° 1)*, in cui la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 11 della Convenzione in quanto i franco-massoni erano costretti a scegliere tra la loro affiliazione alla franco-massoneria e la partecipazione ad un concorso per un posto regionale.

La Corte nota per di più che le leggi della Regione Toscana imponevano un semplice obbligo di dichiarare l'appartenenza ad una delle numerose associazioni ricadenti nel campo di applicazione dell'articolo 12 § 1 della legge n° 68 del 29 agosto 1983. Nulla prova che una simile dichiarazione avrebbe potuto dar luogo ad un giudizio sociale di rimprovero o che avrebbe comportato una procedura di particolare complessità, facendo pesare sui ricorrenti un carico eccessivo ed esorbitante.

Per ciò che riguarda la sanzione applicabile in caso di assenza o di non veridicità della dichiarazione, è opportuno notare che le leggi regionali in causa prevedevano la revoca automatica della persona coinvolta. Queste avevano lo scopo di sanzionare un comportamento manchevole commesso nell'esercizio delle loro funzioni e giudicato tale da compromettere il rapporto di fiducia particolarmente stretto tra la Regione e le persone chiamate a gestire o a controllare gli organismi che essa finanzia. E' vero che l'amministrazione non aveva il potere di tener conto delle circostanze particolari di ciascuna fattispecie e di diversificare la sanzione, dato che la revoca è una conseguenza legale automatica del comportamento censurato. Tuttavia, la Corte considera che in tema di rapporti tra l'amministrazione e gli esperti esterni chiamati dalla Regione ad occupare dei posti di competenza regionale, gli Stati contraenti abbiano un margine di apprezzamento, che non è stato superato nella fattispecie. La Corte non può concludere che la sanzione comminata ai ricorrenti sia sproporzionata.

Peraltro, i ricorrenti hanno potuto beneficiare di alcune garanzie procedurali. In effetti, ai sensi dell'articolo 9 § 3 della legge n° 11 del 1979, l'assenza o la non veridicità della dichiarazione doveva essere « accertata (...) in contraddittorio con l'interessato ». In più, i ricorrenti hanno avuto il tempo di contestare davanti al giudice amministrativo la sanzione in causa e la sua compatibilità con il loro diritto alla libertà di associazione.

3. *Conclusioni*

In tali circostanze, la Corte ritiene che l'ingerenza nella libertà di associazione dei ricorrenti, prevista dalla legge, perseguiva scopi legittimi ed era necessaria in una società democratica per il raggiungimento degli stessi.

Essendo giunta a tale conclusione, la Corte non ritiene necessario prestare attenzione alla questione di sapere se l'ingerenza censurata fosse giustificata anche rispetto all'ultima frase dell'articolo 11 § 2 della Convenzione, che abilita gli Stati a imporre ai membri appartenenti a certe categorie, compresa quella « dell'amministrazione di Stato », « restrizioni legittime » all'esercizio del diritto alla libertà di associazione.

Ne consegue che questa allegazione è manifestamente infondata e deve essere rigettata in applicazione all'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

2. I ricorrenti vedono, nell'obbligo di comunicare l'appartenenza ad una associazione legittima e nella sanzione di revoca, una violazione dei loro diritti al rispetto della loro vita privata, alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione e alla libertà di espressione, così come garantiti dagli articoli 8, 9 e 10 della Convenzione.

Queste disposizioni sono così formulate :

Articolo 8

« 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

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

Articolo 9

« 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui. »

Articolo 10

« 1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza

nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario. »

Il Governo contesta questa tesi.

I ricorrenti osservano che l'appartenenza a certe associazioni è suscettibile di rilevare gli orientamenti sessuali, le convinzioni religiose, le opinioni politiche e lo stato di salute delle persone coinvolte, cosa che richiede un esame scrupoloso della necessità dell'obbligo di comunicare l'affiliazione in questione. Reiterano le osservazioni sviluppate sotto il profilo dell'articolo 11 della Convenzione riguardo alla prevedibilità dell'ingerenza, al perseguimento di uno scopo legittimo e all'esistenza di un « bisogno sociale imperativo ».

I ricorrenti ritengono che i dati che erano tenuti a fornire al Consiglio regionale della Toscana facessero parte della loro sfera privata e intima e perciò le Autorità non potessero raccogliermi in assenza delle condizioni previste dall'articolo 8 e senza l'applicazione delle appropriate garanzie previste dalla legislazione interna. Secondo loro, nella fattispecie niente garantiva che i dati in questione non sarebbero stati utilizzati senza la loro autorizzazione preliminare, dato che le leggi regionali in causa non prevedevano eccezioni all'obbligo di comunicazione legato alla protezione della riservatezza dei dati particolarmente sensibili e dato che il Consiglio regionale non era tenuto a non divulgare tali dati.

Il Governo osserva che le informazioni riguardanti l'appartenenza a delle associazioni erano raccolte con il consenso implicito degli interessati, che avevano un obbligo in tal senso solamente se e nella misura in cui essi desiderassero essere nominati a posti di competenza regionale. Secondo il Governo, le informazioni non erano divulgate al pubblico, ma semplicemente conservate dagli organi regionali per la durata del mandato dell'interessato. In più, questa misura era prevista dalla legge e aveva lo scopo legittimo di garantire la trasparenza e il buon funzionamento dell'amministrazione della cosa pubblica oltre che di preservare la fiducia del pubblico nelle istituzioni regionali e nei loro organismi. La sanzione, in caso di dichiarazione infedele o menzognera si limita alla perdita di un incarico onorario, e pertanto non ci sarebbe sproporzione tra gli scopi perseguiti e i mezzi impiegati per raggiungerli.

La Corte ha appena concluso, sotto il profilo dell'articolo 11 della Convenzione, che l'obbligo fatto ai ricorrenti di dichiarare la loro appartenenza ad associazioni « aventi come scopo esplicito o esercitanti *de facto* attività a carattere politico, culturale, sociale, di assistenza o di sostegno nel settore economico » perseguiva uno scopo legittimo. Ricorda peraltro di aver concluso, nel caso *N.F. c. Italia* (n° 37119/97, § 39, CEDH 2001-IX), che la divulgazione dell'adesione del ricorrente alla franco-massoneria non costituiva un'ingerenza nel diritto di quest'ultimo al rispetto

della sua vita privata. Di più, i ricorrenti non hanno provato che la dichiarazione di adesione avrebbe rivelato informazioni sulla loro vita intima o sulle loro convinzioni politiche, religiose, filosofiche o morali.

Ne consegue che questa allegazione è manifestamente infondata e deve essere rigettata in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

3. I ricorrenti ritengono di essere stati trattati diversamente, senza ragione obiettiva, dalle persone che si trovavano in situazioni simili alla loro e questo, sia a causa del contenuto delle leggi regionali incriminate, sia a causa delle modalità concrete dell'applicazione delle stesse. Invocano l'articolo 14, letto congiuntamente con gli articoli 8, 9, 10 e 11 della Convenzione.

L'articolo 14 della Convenzione è così formulato:

« Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione. »

Il Governo contesta questa tesi.

A. Argomenti delle parti

1. I ricorrenti

I ricorrenti osservano che l'obbligo di comunicazione voluto dalla Regione Toscana non esiste né per i funzionari dello Stato, né in altre Regioni d'Italia. Di conseguenza, le persone che occupano posti di competenza regionale in queste Regioni e quelle che occupano posti analoghi nell'amministrazione nazionale non sarebbero tenute a rivelare la loro eventuale affiliazione a delle associazioni.

In più, sottolineano che, anche in Toscana, certi amministratori pubblici, come i consiglieri regionali, non possono essere revocati in caso abbiano omesso di dichiarare la loro affiliazione.

I ricorrenti si lamentano infine che la regolamentazione regionale in causa è stata applicata in maniera rigorosa e severa nei confronti dei franco-massoni, in quanto l'omissione di comunicazione per degli associati ad altre associazioni è stata, *de facto*, tollerata. In effetti, tre altre persone ricoprenti dei posti di competenza regionale che avevano omesso di dichiarare la loro appartenenza a partiti politici non sarebbero state revocate. Aggiungono che la stampa aveva reso pubblica l'appartenenza ad un partito di un assessore regionale che non aveva dichiarato la propria affiliazione, ma che nessuna misura era stata adottata nei suoi confronti.

2. Il Governo

Il Governo ricorda che nel caso *GOI c. Italia (n° 2)* già citato, la Corte ha constatato una discriminazione nell'assimilare la franco-massoneria alle associazioni segrete, e questo a differenza di altre associazioni non segrete, ma che potrebbero essere altrimenti più pericolose. Ora la legge regionale messa in causa nel presente caso non assimila la franco-massoneria alle associazioni segrete o altrimenti vietate e non tratta i franco-massoni diversamente dai membri di altre associazioni. Precisa che un numero molto ampio di associazioni, definite con criteri obiettivi e neutri, ricade sotto l'applicazione di questa legge.

Il Governo sottolinea che il problema della non-dichiarazione di affiliazione si è posto nella fattispecie per la franco-massoneria perché la stampa aveva pubblicato la lista degli affiliati, tra cui figuravano i nomi dei ricorrenti, cosa che imponeva all'amministrazione un obbligo di verifica. In queste circostanze, alcuna violazione apparente dell'articolo 14 della Convenzione può ravvisarsi nel caso di specie.

Il Governo nega peraltro l'esistenza di una pratica consistente nell'applicare la legge in modo discriminatorio a detrimento della franco-massoneria. A suo parere, questo fatto è provato da una duplice circostanza: da una parte, i franco-massoni sono stati nominati per certe funzioni e mantenuti nel posto senza essere stati indagati poiché avevano dichiarato la loro affiliazione e, d'altra parte, al momento delle procedure avviate a seguito della pubblicazione della stampa delle liste dei franco-massoni, queste persone non hanno subito alcuna conseguenza negativa a causa della loro affiliazione alla franco-massoneria.

Quanto al fatto secondo cui i consiglieri regionali non sono sanzionati nello stesso modo, il Governo ricorda che l'esposizione dell'avvocato generale della regione Toscana, a cui si riporta nelle proprie osservazioni, precisa che questa materia è di competenza esclusiva dello Stato e che le Regioni non possono legiferare in questo campo.

Per quel che riguarda il rappresentante politico, il Governo sottolinea che questi risponde unicamente davanti al popolo, il solo che abbia il potere di sanzionarlo allo scadere del mandato elettivo.

I ricorrenti citano inoltre il caso di quattro persone, affermando che avrebbero omesso di dichiarare la loro appartenenza a dei partiti politici ma che non sarebbero stati revocati. Secondo il Governo, i partiti politici, pietre angolari di ogni sistema democratico, non sono delle associazioni come le altre, cosa che giustifica il trattamento diverso dei loro affiliati. Inoltre, le affermazioni dei ricorrenti sono prive di ogni fondamento fattuale, come risulta dalla nota della regione Toscana del 17 marzo 2008.

Il Governo reitera infine gli argomenti svolti sotto il profilo dell'articolo 11 della Convenzione per quanto riguarda il rapporto di fiducia particolarmente stretto esistente tra l'autorità regionale e le persone chiamate a gestire o a controllare gli organismi finanziari per conto della

Regione. Deduce che questo costituisce una differenza fondamentale nella natura delle rispettive posizioni, che giustifica la differenza di trattamento tra gli impiegati della funzione pubblica e i titolari di cariche di cui si discute nel presente caso.

B. Apprezzamento della Corte

1. Principi generali

Nella propria giurisprudenza, la Corte ha stabilito che la discriminazione deriva dal fatto di trattare in modo diverso, salvo giustificazione obiettiva e ragionevole, persone che si trovino in situazioni materialmente paragonabili (*Willis c. Regno-Unito*, n° 36042/97, § 48, CEDH 2002-IV). Tuttavia la differenza di trattamento non comporta automaticamente una violazione dell'articolo 14. Bisogna stabilire che delle persone che si trovino in situazioni analoghe o comparabili godano di un trattamento preferenziale, e che questa distinzione sia discriminatoria (*Zarb Adami c. Malta*, n° 17209/02, § 71, 20 giugno 2006, e *Unal Tekeli c. Turchia*, n° 29865/96, § 49, 16 novembre 2004).

Una distinzione è discriminatoria secondo l'articolo 14 se manca di giustificazione obiettiva e ragionevole. L'esistenza di una tale giustificazione si valuta alla luce dei principi che prevalgono normalmente nelle società democratiche. Una differenza di trattamento nell'esercizio di un diritto enunciato dalla Convenzione non deve perseguire solamente uno scopo legittimo: l'articolo 14 è violato anche se non c'è « rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo da raggiungere » (vedasi, per esempio, *Petrovic c. Austria*, sentenza del 27 marzo 1998, *Recueil* 1998-II, § 30, e *Lithgow e altri c. Regno Unito*, sentenza dell'8 luglio 1986, série A n° 102, § 77).

In altri termini, la nozione di discriminazione comprende normalmente i casi in cui un individuo o un gruppo si vede, senza giustificazione adeguata, trattato meno bene che un altro, anche se la Convenzione non esige il trattamento più favorevole (*Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, sentenza del 28 maggio 1985, série A n° 94, § 82). In effetti, l'articolo 14 non impedisce una distinzione di trattamento se questa si basa su una valutazione obiettiva di circostanze di fatto essenzialmente diverse e se, ispirandosi all'interesse pubblico, tenga conto del giusto equilibrio tra la salvaguardia degli interessi della comunità e il rispetto dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione (*Zarb Adami*, precitato, § 73, e *G.M.B. e K.M. c. Svizzera* (déc.), n° 36797/97, 27 settembre 2001).

Gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento per determinare se e in che misura delle differenze tra situazioni per altri aspetti analoghe giustifichino distinzioni di trattamento giuridico (*Gaygusuz c. Austria*, sentenza del 16 settembre 1996, *Recueil* 1996-IV, § 42). La sua

estensione varia a seconda delle circostanze, il settore e il contesto (*Rasmussen c. Danimarca*, sentenza del 28 novembre 1984, série A n° 87, § 40, e *Inze c. Austria*, sentenza del 28 ottobre 1987, série A n° 126, § 41), ma la decisione finale quanto all'osservanza delle esigenze formulate dalla Convenzione appartiene alla Corte. Essendo la Convenzione prima di tutto un meccanismo di protezione dei diritti umani, la Corte deve tener conto dell'evoluzione della situazione nello Stato convenuto e negli Stati contraenti in generale e reagire, per esempio, al consenso che può profilarsi riguardo alla normativa da raggiungere (*Zarb Adami*, già citata, § 74, e *Unal Tekeli*, già citata, § 54).

La Corte ricorda anche che nella sentenza *GOI (n° 2)* (già citata, §§ 51-57), ha concluso per la violazione dell'articolo 14 combinato con l'articolo 11 della Convenzione per una legge regionale del Friuli Venezia Giulia, che imponeva ai soli membri di una associazione massonica di dichiarare la loro affiliazione al momento della presentazione della domanda per essere nominati a funzioni di competenza regionale. Ha osservato in particolare che il Governo non aveva presentato alcuna obiettiva e ragionevole giustificazione per questa differenza di trattamento tra associazioni non segrete.

2. Applicazione di questi principi al caso di specie

La Corte nota di primo acchito che l'obbligo di dichiarazione prevista dalle leggi della regione Toscana messe in causa dai ricorrenti si applica a tutte le associazioni « che hanno come scopo esplicito o che esercitano di fatto delle attività di carattere politico, culturale, sociale, di assistenza e di sostegno nel settore economico ». Riguarda perciò un gran numero di associazioni e non la sola franco-massoneria. Questo permette di distinguere il presente caso dal caso *GOI (n° 2)*, già citato.

Nella misura in cui i ricorrenti si lamentano di una differenza di trattamento tra le persone nominate a funzioni di competenza della Regione Toscana e quelle nominate a funzioni simili in altre Regioni o in seno all'amministrazione dello Stato, la Corte nota che la possibilità che una Regione regolamenti certe materie in modo diverso rispetto ad altre Regioni o all'amministrazione centrale è una conseguenza inevitabile dell'autonomia legislativa riconosciuta alle Regioni. Essa non dovrebbe essere, in quanto tale, costitutiva di una violazione dell'articolo 14 della Convenzione.

Per ciò che concerne il trattamento riservato ai consiglieri regionali o ad altre persone che occupano cariche elettive, la Corte ritiene che gli individui interessati non si trovino in una situazione comparabile a quella dei ricorrenti. Queste persone, essendo state elette dal corpo elettorale, sono chiamate a rispondere degli atti compiuti nell'ambito delle loro funzioni direttamente davanti all'opinione pubblica e non davanti

all'amministrazione, contrariamente al caso di quelle che, seguendo l'esempio dei ricorrenti, sono state nominate da quest'ultima.

Quanto all'asserzione dei ricorrenti secondo cui la normativa regionale in causa sarebbe stata applicata in maniera rigida e severa unicamente nei confronti dei franco-massoni, è opportuno ricordare che una differenza di trattamento contraria alla Convenzione può nascere non solamente da una misura legislativa, ma anche da una situazione di fatto derivante da una pratica ben stabilita (vedasi, per esempio, e relativamente al servizio di giuria *Zarb Adami*, già citata, §§ 75-79). Tuttavia, nella fattispecie gli interessati non hanno fornito la prova dell'esistenza di una tale pratica, che non può essere stabilita semplicemente sulla base di quattro casi isolati. In ogni caso, le affermazioni dei ricorrenti sono smentite dalle schede allegate alla nota della Regione Toscana del 17 marzo 2008. A riguardo, la Corte ricorda anche che, poiché l'affiliazione dei ricorrenti era stata resa pubblica dalla stampa, il Consiglio regionale si trovava obbligato a compiere le verifiche necessarie e ad applicare, se del caso, le sanzioni previste dalla legge.

In tali circostanze, la Corte non può concludere che i ricorrenti sono stati trattati, senza giustificazione obiettiva e ragionevole, diversamente dalle altre persone che si trovavano in una situazione simile alla loro.

Ne consegue che questa allegazione è manifestamente infondata e deve essere rigettata in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

Di conseguenza, è opportuno mettere fine all'applicazione dell'articolo 29 § 3 della Convenzione e di dichiarare il ricorso irricevibile.

Per questi motivi, la Corte, a maggioranza,

Dichiara il ricorso irricevibile.

Françoise Elens-Passos
Vice Cancelliere

Françoise Tulkens
Presidente