

## Publico impiego ed appartenenza massonica: (in)compatibilità?

*Public employee and Freemasonry membership:(in)compatibility?*

Saverio SETTI \*

**ABSTRACT:** Da tempo, nel dibattito sociale e politico del nostro Paese è in discussione l'introduzione di una incompatibilità tra l'appartenenza alla massoneria ed il pubblico impiego. Per meglio comprendere quale sia lo stato della legislazione in merito, il presente saggio approfondisce in primo luogo il problema della liceità della massoneria nel nostro sistema costituzionale, per poi vagliare i profili di compatibilità tra l'appartenenza a questa e il pubblico impiego civile e militare.

*For some time now, in Italian social and political debate, the introduction of an incompatibility between Freemasonry membership and public employment has been debated. In order to give the reader a better understanding about the status of Italian legislation, this paper examines in depth the problem of Freemasonry lawfulness in Italian constitutional system, to it evaluates the compatibility profiles between Masonry membership and public work, civil and military.*

**1. Il fine massonico dell'associazione. 2. Appartenenza massonica e pubblico impiego civile. 3. Appartenenza massonica e pubblico impiego militare. 4. Uno sguardo alla giurisprudenza sovraordinata.**

### 1. Il fine massonico dell'associazione

Parte del dibattito politico<sup>1</sup> e legislativo sta ragionando in tema di incompatibilità tra il pubblico impiego, in particolare dirigenziale, e l'appartenenza ad associazioni di natura massonica, dunque pare interessante proporre un approfondimento in merito.

Sul punto è in discussione al Senato un disegno di legge<sup>2</sup>, finalizzato a vietare ad una gran parte dei dipendenti pubblici<sup>3</sup> di «ricoprire cariche o essere partecipi in associazioni che comportino un vincolo di obbedienza, assunto in forme solenni come richiesto dalle logge massoniche»<sup>4</sup>.

In materia di appartenenza alla massoneria, sia da parte dei privati che da parte di quanti rivestano cariche lavorative o politiche pubbliche, è stato oggetto di discussione, fin dall'emanazione della l. 17/1982<sup>5</sup>, che sciolse la Loggia P2.

\* **Capitano dell'Esercito**, dottore in Scienze Strategiche, in Relazioni Internazionali ed in Giurisprudenza.

<sup>1</sup> Cfr. l'atto di sindacato ispettivo della XVIII Legislatura, n. 4-00361 del 12 lug. 2018 del Senato della Repubblica, indirizzato al Ministro dell'interno. Sul piano squisitamente politico si segnala che il *Contratto per il Governo del cambiamento*, p. 18, vieta di «entrare a far parte del governo soggetti che [...] appartengano alla massoneria».

<sup>2</sup> Cfr. Senato della Repubblica, Fascicolo iter DDL S. 364 - Disposizioni in materia di incompatibilità con la partecipazione ad associazioni che comportano vincolo di obbedienza come richiesto da logge massoniche o ad associazioni fondate su giuramenti o vincoli di appartenenza, 9 sett, 2018, in [www.senato.it](http://www.senato.it). Il provvedimento è stato presentato in aula il 24 apr. 2018 ed assegnato alla 1ª Commissione Affari Costituzionali il 25 lug. 2018. Simile progetto era stato presentato nel corso della XVII Legislatura alla Camera dei Deputati, con d.d.l. n. 4422 dell'11 aprile 2017.

<sup>3</sup> I magistrati, anche onorari (art. 2), i dirigenti delle amministrazioni pubbliche, gli ufficiali dirigenti delle Forze armate, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, il personale di livello dirigenziale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e tutto il personale in qualunque forma dipendente del Ministero dell'interno nonché il personale della carriera dirigenziale penitenziaria (art. 3, c. 1). Il divieto si applicherebbe inoltre, ai sensi dell'art. 4, ai componenti di consigli di amministrazione e di consigli di sorveglianza nonché i sindaci o revisori di società di capitali nelle quali il capitale pubblico è superiore al 5%.

<sup>4</sup> Art. 2, c. 1 e art. 3, c. 1.

<sup>5</sup> Legge n. 17 del 25 gennaio 1982, *Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata Loggia P2*, c.d. Legge Anselmi.

In punto di associazionismo la norma cardine è contenuta nell'art. 18 della Costituzione che, dopo aver garantito il diritto di libera associazione<sup>6</sup>, pone ad esso tre ordini di limitazioni, così vietando:

- i. le associazioni i cui fini siano vietati dalla legge penale;
- ii. le associazioni segrete;
- iii. le associazioni che perseguano, anche indirettamente, scopi politici valendosi di apparati militari o paramilitari.

All'interno del primo parametro si ricomprendono i c.d. delitti di associazione, previsti agli artt. 416 (associazione per delinquere) e 416 *bis* (associazione di tipo mafioso). Ciò che accomuna questi reati è, in primo luogo, l'essere offensivi dell'ordine pubblico, inteso come il buon assetto ed il regolare andamento del vivere civile<sup>7</sup>. In secondo luogo, dette associazioni sono caratterizzate dalla direzione finalistica della struttura associativa<sup>8</sup> alla commissione di un «indeterminato programma delittuoso»<sup>9</sup>: ciò significa che l'elemento psicologico che integra i reati associativi è il dolo specifico, ovvero la coscienza e volontà di far parte in maniera permanente del *pactum sceleris* e l'intenzione di contribuire all'attuazione del programma criminale<sup>10</sup>. Con specifico riferimento al reato di cui all'art. 416 *bis*, a queste considerazioni deve aggiungersi la ulteriore rimproverabilità di una condotta posta in essere con metodo mafioso, ovvero valendosi «della forza intimidatrice»<sup>11</sup> del vincolo

---

<sup>6</sup> Garantito anche, a livello sovraordinato, dall'art. 20, c. 1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dall'art. 22, c. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dall'art. 12, c. 1 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dall'art. 11, c. 1 della CEDU.

<sup>7</sup> Trattasi del c.d. ordine pubblico in senso materiale, l'unica lettura che la dottrina ritiene costituzionalmente orientata, perché la opposta interpretazione in senso ideale o normativo «evoca una entità ideale costituita dal complesso di quei principi e/o di quelle istituzioni fondamentali, dalla cui continuità e immutabilità dipenderebbe la sopravvivenza dell'ordinamento» ponendosi quale «concetto rarefatto e inafferrabile», cfr. G. FIANDACA ed E. MUSCO, *Diritto penale, parte speciale*, I, Bologna, 2012, 474, v. anche G. FORNASARI e S. RIONDATO, *Reati contro l'ordine pubblico*, Torino, 2017, 32, M. RIVERDITI, *Manuale di diritto penale*, Padova, 2017, 633, A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur.*, CLXI, 1963, 111 ss., Id., *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1/2015, 3, C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Dem. dir.* 1967, 367 ss. e M. PELISSERO, *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, 4, in Id., *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2010, 225 ss.

Diversa è l'interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale, che intende l'ordine pubblico come il «senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale [...], un bene inerente al vigente sistema costituzionale ed al suo mantenimento», cfr. sent. 16 marzo 1962, n. 19, in *Giur. cost.*, 1962, p. 190 e sent. 8 luglio 1971, n. 168, *ivi*, 1971, p. 1774. Per una guida all'interpretazione della Corte cost. sul punto cfr. G. Corso, voce *Ordine pubblico*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, 1060; in prospettiva comparata, F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Padova, 2007. L'interpretazione normativa è stata accolta anche dalla giurisprudenza di legittimità, cfr. Cass., sez. I, 15 maggio 1982, n. 3024, in *Diritto ecclesiastico*, 1982, 176.

Il concetto di ordine pubblico, nella *Relazione ministeriale al codice penale* (p. 202) è visto come una circostanza di fatto, che concerne il regolare andamento del vivere civile, connesso con il senso di tranquillità e sicurezza della collettività.

<sup>8</sup> Essendo richiesti, per integrare il reato sul piano della partecipazione, almeno due requisiti: il vincolo associativo stabile o permanente, destinato a perdurare anche dopo la commissione di ciascun delitto e l'indeterminatezza del programma criminoso, che superi il vincolo occasionale del concorso nel reato, cfr. Cass., 4 ottobre 1984, n. 4916, in *Riv. pen.*, 1985, 576; la necessità di una struttura organizzativa, seppur minima, «idonea e soprattutto adeguata a realizzare gli obiettivi criminosi presi di mira», cfr. Cass., 25 novembre 1995, n. 11413

<sup>9</sup> Cass., 20 luglio 1979, n. 6693, in *Giust. pen.*, 1990, 2002. La giurisprudenza ha precisato che l'indeterminatezza non implica la diversità dei delitti da porsi in essere, ben può aversi reato associativo quando l'indeterminatezza riguardi solo l'entità numerica delle condotte criminose, cfr. Cass., 17 novembre 1978, n. 6693, in *Giust. pen.* 1978, II, 554.

<sup>10</sup> *Ex multis* in giurisprudenza, cfr. Cass. pen., sez. I, 8 gennaio 1993, n. 4805 in *C.E.D. Cass.*, n. 177889 e Cass., sez. un., 5 ottobre 1994, n. 16, in *Cass. pen.* 1995, 842; in dottrina G. FIANDACA ed E. MUSCO, *Diritto cit.*, 488, F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale – parte speciale*, II, Milano, 2008, 247 ss., F. MANTOVANI, *Il concorso apparente tra i reati di associazione per delinquere e di contrabbando aggravato dall'associazione*, in *Arch. pen.*, 1970, I, 101, A. CERULO, *Il trionfo dei reati associativi e l'astuzia della ragione*, in *Indice pen.* 2004, 1007 ss.

<sup>11</sup> Definita dalla dottrina come la «capacità di incutere timore di gravi danni senza che ciò comporti necessariamente la realizzazione di specifiche minacce o violenze, sia pure implicite, essendo sufficiente la diffusione della natura prepotente del sodalizio criminoso e della già verificatasi, in non poche circostanze, attività di sopraffazione», G. L. VERRINA, *L'associazione di stampo mafioso*, Torino, 2008, 14. Si è notato che ancorare l'inquadramento mafioso della forza intimidatrice al precedente verificarsi di episodi di minaccia o violenza implica problemi circa l'estensione della fattispecie incriminatrice «quelle organizzazioni nuove, disancorate dalla mafia tradizionale, che tentino di introdurre

associativo<sup>12</sup> e della condizione di assoggettamento<sup>13</sup> ed omertà<sup>14</sup> che ne deriva». A ciò si aggiunga che lo scopo dell'associazione mafiosa è caratterizzato da maggiore ampiezza rispetto alla sola commissione dei delitti, ricomprendendo anche il proposito di acquisire e controllare i servizi pubblici, di interferire con il libero esercizio del voto e di realizzare vantaggi ingiusti per sé o per altri.

Il secondo divieto di cui al c. 2 dell'art. 18 Cost. riguarda «le associazioni segrete» con chiara *ratio*: se è vero che «la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»<sup>15</sup>, ciò implica che non debbano formarsi centri di potere al di fuori delle strutture dello Stato<sup>16</sup> che devino dalla configurazione istituzionale del potere prevista dalla Carta fondamentale<sup>17</sup>.

---

metodi di intimidazione, di omertà e di sudditanza psicologica per via dell'uso sistematico della violenza fisica e morale, in settori della vita socio-economica dove ancora non sia dato di registrare l'infiltrazione di associazioni mafiose tipiche», cfr. Cass., Sez. VI, 12 giugno 1984, n. 713, in *Foro it.*, 1985, II, p. 169 ss., con nota di RAPISARDA. La giurisprudenza ha, comunque (e nonostante qualche critica di dottrina, cfr. G. FIANDACA, *L'associazione di tipo mafioso nelle prime applicazioni giurisprudenziali*, in *Foro it.*, IV, 1985, 1083), dimostrato di essere incline ad una interpretazione lata, ritenendo che «la connotazione mafiosa di un'associazione inerisce al modo di esplicitarsi dell'attività criminosa» (Cass., 8 novembre 1984, n. 2466 in *Mass. uff.*, 166817), d'altra parte «anche una sola condotta, considerata in rapporto alle sue specifiche modalità ed al tessuto sociale in cui si esplica, può esprimere di per sé la forza intimidatrice del vincolo associativo» (Cass., 3 giugno 1993, n. 1793, in *C.E.D. Cass.*, n. 198577). Questa interpretazione, ormai assodata, è stata condivisa nei recenti avvenimenti connessi alla c.d. «Mafia capitale», cfr. Cass., 10 aprile 2015, n. 24535, in *Rass. giur. leg.*, 2015, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

<sup>12</sup> Ciò che cementa gli associati è il la comune adesione ad una specifica subcultura e agli scopi associativi, cfr. Trib. Roma, 25 febbraio 1983, in *Difesa penale*, 1984, 96.

<sup>13</sup> L'assoggettamento al metodo mafioso conduce all'imposizione di un clima di «violenza ambientale» in cui il contorno di minacce generiche ed allusive attribuisce valenza ed efficacia intimidatoria a comportamenti che, isolatamente presi, non avrebbero tale idoneità (per un caso paradigmatico, cfr. Trib. Palermo, 7 marzo 1972, in *Giur. it.*, 1974, I, 2, 986 con nota di S. MAZZARESE).

<sup>14</sup> Definibile come il rifiuto generalizzato di collaborare con gli organi dello Stato, derivante dalla paura di ritorsioni dannose che si produrrebbero in capo al denunciante o al collaboratore, in considerazione della efficienza e della ramificazione dell'organizzazione, che dispone di soggetti, anche non identificabili, intenzionati a danneggiare chi si sia opposto all'organizzazione medesima, cfr., in dottrina, G. SPAGNOLO, *L'associazione di tipo mafioso*, Padova, 1993, 47, L. DE LIGUORI, *Art. 416 bis c.p.: brevi note in margine al dettato normativo*, in *Cass. pen.*, 1986, 1524, G. TURONE, *Le associazioni di tipo mafioso*, Milano, 1984, 123 e A. INGROIA, *Associazione per delinquere ed criminalità organizzata. L'esperienza italiana* in AA. VV., *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale*, a cura di V. MILITELLO, L. PAOLI e J. ARNOLD, Milano, 2000, 242; in giurisprudenza Cass., 11 gennaio 2000, n. 1612, in *Foro it.*, 2002, 18.

<sup>15</sup> Art. 1, c. 2 Cost. Il divieto di associazioni segrete (*clandestine unioni o collegi illeciti*) preesisteva alla Costituzione, ovviamente per ragioni diverse, connesse a motivi politici, in particolare al sospetto che il carattere segreto dell'associazione fosse connesso all'intento cospirativo di questa, cfr. G. FILANGIERI, *La scienza della legislazione*, ristampa, Napoli, 2003, 47 e M. PELLISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli, 2000, 85. In vigenza dello Statuto Albertino, sul punto era intervenuta la l. 2028/1925 (il cui contenuto fu poi traslato nel Tit. VIII del T.U.L.P.S., che oggi risulta in parte abrogato ed in parte costituzionalmente illegittimo), che sostanzialmente eliminava il libero associazionismo, legittimando il dispiegarsi di un potere ispettivo delle autorità di P.S. assai penetrante sia sullo statuto che sull'attività di qualunque compagine sociale; per una sintesi della evoluzione storico-normativa, cfr. L. BARBERA, G. CONTENTO e P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritti dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, Napoli, 1984, 11 ss. Fu in esecuzione della l. 2028/1925 che, il 22 novembre 1925 vennero sciolte tutte le logge, cfr., per un profilo storico, A. LIVI, *Massoneria e fascismo*, Foggia, 2016, 170.

Atteggiamenti di maggior apertura nei confronti dell'associazionismo si registrano nel costituzionalismo e nella scienza politica anglosassoni. Qui le *comunità intermedie* sono considerate un «baluardo dei diritti civili nei confronti delle tendenze oppressive dei pubblici poteri», cfr. A. DE TOQUEVILLE, *La democrazia in America*, in *Biblioteca di scienze politiche*, I, parte II, Torino, 1984, 188. Cfr., inoltre, P. GROSSI, *Le comunità intermedie tra moderno e post-moderno*, Torino, 22 e M. TEDESCHI, *Comunità e soggettività*, Cosenza, 2006, 9.

<sup>16</sup> L'unico segreto opponibile anche all'autorità giudiziaria (ma non alla Corte cost. in sede di conflitto di attribuzioni) oggi costituzionalmente possibile è il segreto di Stato, come normato dagli artt. 39, 40 e 41 della l. 124/2007, come dettagliati dal d.P.C.M. 8 aprile 2008. Sul punto cfr. AA. VV., *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, 2008, 443 ss. e S. Setti, *La tutela del segreto di Stato nella procedura penale*, in *Approfondimenti de Il mondo dell'intelligence*, 2016, [www.sicurezza nazionale.gov](http://www.sicurezza nazionale.gov).

<sup>17</sup> L. D'ANDREA, L. RISICATO e A. SAITTA, *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale. Prospettive costituzionalistiche e penalistiche. Atti del convegno (Messina, 11 Marzo 2011)*, Torino, 2014, 119.

Sulla base di queste considerazioni si sono sviluppate due linee interpretative della nozione di società segreta vietata, particolarmente incentrate sulla necessità che detta società sia o meno finalizzata alla realizzazione di un dato programma<sup>18</sup>.

Secondo alcuni, posto che l'intento del legislatore è evitare che si creino centri di potere occulto potenzialmente alternativi a quelli eletti democraticamente, la rilevanza del carattere segreto dell'associazione è subordinato al perseguimento di uno scopo di natura politica, dunque all'esterno di questa sfera la segretezza delle associazioni non è costituzionalmente incompatibile<sup>19</sup>. A questa tesi finalistica si contrappone una lettura più pragmatica<sup>20</sup> aderente alla *litera legis*, che sottolinea come la norma costituzionale riconduca espressamente il perseguimento di scopi politici alle associazioni di natura militare, mentre il divieto di società segrete è posto senza nessun'altra connotazione o fine ultimo<sup>21</sup>. Conseguentemente è sufficiente il dato della segretezza a rendere vietata la società. Quest'ultima interpretazione pare la più diffusa in dottrina<sup>22</sup>, poiché è «nell'esigenza di trasparenza democratica dei mezzi di espressione della volontà popolare che può essere colta la *ratio* del divieto di organizzazioni occulte con fine lecito»<sup>23</sup>. Ciò significa ricomprendere all'interno dei sodalizi segreti vietati anche associazioni che perseguono finalità di per sé lecite adottando modalità di segretezza<sup>24</sup>.

Di diverso avviso è, però, la giurisprudenza costituzionale che sembra accogliere la tesi finalistica del divieto e ritiene che se, non è illecito che il singolo svolga una certa attività, non può costituire illecito neppure l'attività associativa volta a compiere ciò che è consentito all'individuo<sup>25</sup>, prescindendo quindi dal suo carattere di segretezza.

Con riferimento all'ultimo parametro di cui all'art. 18 cit., la Costituzione vieta le associazioni che perseguano fini politici adottando una organizzazione interna di carattere militare, questo al fine di tutelare l'effettiva democraticità del sistema politico<sup>26</sup>. La necessità del divieto di creazione di sodalizi militari con scopi politici è finalizzata ad evitare elementi turbativi del procedimento di decisione politica: le associazioni paramilitari, imponendo agli associati vincoli di stretta obbedienza e dotando questi di mezzi di coazione fisica<sup>27</sup>, svolgono una sicura influenza intimidatoria nei confronti dell'opinione pubblica e sono in grado di dirigerne le scelte<sup>28</sup>; non è un caso se la maggior parte dei regimi totalitari del XX secolo si siano avvalsi di milizie per affiancare la propria attività politico-propagandista prima e di governo poi. Pertanto è vietato il *modus operandi* militare ai partiti, alle associazioni politiche, ai gruppi di pressione (c.d. *lobby*) e ad ogni altro sodalizio che si prefigga di condizionare la risoluzione di questioni inerenti la costituzione, l'organizzazione,

---

<sup>18</sup> G. A. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. I, Torino, 1988, p. 318.

<sup>19</sup> V. A. PACE, *Rapporti civili: art. 18*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, 217.

<sup>20</sup> «In realtà il motivo *pragmatico* che ha indotto i Costituenti a vietare le associazioni segrete sembra essere semplicemente la preoccupazione che, sotto il velo della segretezza, non sia possibile verificare quando il fine perseguito cessi di essere lecito e divenga illecito, generando così un potere *invisibile* che persegua finalità tali da porsi quale "stato nello stato"», cfr. A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2010, 517.

<sup>21</sup> G. A. DE FRANCESCO, voce *Associazioni* cit., 318.

<sup>22</sup> Si è osservato che «l'art. 18 della Costituzione garantisce nel modo più ampio la libertà di associazione, ma richiede un corrispettivo di lealtà: che la vita associativa si svolga alla luce del sole», cfr. G. ZAGREBELSKY, *Disarmati contro la setta*, in *Il Sole-24 Ore*, 29 maggio 1981, similmente si esprime A. PIZZORUSSO, *Che cos'è l'uguaglianza*, Roma, 1983, 58. In C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, 892, si argomenta della presunzione di illiceità dei sodalizi segreti, inclinata pericolosamente verso la logica del mero sospetto, perché il carattere segreto delle iniziative che si svolgono all'interno dell'associazione determina l'impossibilità di determinarne la congruità sociale.

<sup>23</sup> L. D'ANDREA, L. RISICATO e A. SAITTA, *Potere* cit., 123.

<sup>24</sup> U. DE SIERVO, voce *Associazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, 1987, 495.

<sup>25</sup> Corte cost., 12 luglio 2001, n. 243 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>26</sup> V. ONIDA e M. PEDRAZZA GORLERO, *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2011, 115

<sup>27</sup> Parte della dottrina prescinde anche «dalla dotazione di armi, dal ricorso allo scontro armato come mezzo di lotta e dalla realizzazione di attività ulteriore rispetto al fatto di associarsi», per ritenere sufficiente la dimensione finalistica politica e la struttura gerarchicamente ordinata rafforzata da vincoli di totale obbedienza, cfr. P. SEMERARO, *L'esercizio di un diritto*, Milano, 2009, 102.

<sup>28</sup> C. MORTATI, *Legittimità ed opportunità della legge sulle associazioni paramilitari*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 29.

l'amministrazione e la direzione della vita sociale pubblica, direttamente ed indirettamente<sup>29</sup>. È appena il caso di sottolineare che, in mancanza del fine politico, l'associazione paramilitare non è, di per sé solo, vietata<sup>30</sup>.

Sulla base delle considerazioni suesposte può ora valutarsi la legittimità dell'azione delle associazioni massoniche e, conseguentemente, della libertà del privato cittadino di aderire a queste.

È necessario premettere che, nel vigente ordinamento, qualunque aggregazione di persone può autodefinirsi massonica, in ossequio alla qui discussa libertà di associazione ed in mancanza di un controllo di natura legale sull'utilizzo del termine *massoneria*. Normalmente si suole parlare di associazione di natura massonica quando questa riunione di persone costituisce una associazione, riconosciuta o meno, avente carattere iniziatico e di fratellanza su base morale<sup>31</sup>. Queste associazioni sono, solitamente, distribuite a livello territoriale in logge, incardinate in una struttura che ne organizza gli aspetti fondamentali, al fine di garantirne la regolare attività. Nel nostro Paese esiste una vasta pluralità di organizzazioni di natura massonica, la più ampia della quali, in termini di iscritti, è il Grande Oriente d'Italia<sup>32</sup> (G.O.I.) ed alle norme<sup>33</sup> di questo<sup>34</sup> si farà riferimento nel presente scritto<sup>35</sup> per valutare se il fine massonico di una associazione possa integrare uno dei divieti di cui all'art. 18 Cost.

Il Grande Oriente d'Italia «nei rapporti con la società civile, si colloca fra le associazioni non riconosciute»<sup>36</sup>, dunque si tratta di un ente che ha capacità giuridica, è privo di personalità giuridica<sup>37</sup>, ma nonostante ciò è considerato dall'ordinamento come un centro autonomo di imputazioni di posizioni giuridiche soggettive distinto dagli associati<sup>38</sup>. Ciò, in primo luogo, implica l'imperfetta autonomia patrimoniale: il patrimonio del G.O.I. non è aggredibile dai creditori dei singoli membri, i creditori del G.O.I, però, possono rivalersi sia sul patrimonio dell'ente sia sul patrimonio di quanti hanno agito in nome e per conto dell'ente medesimo<sup>39</sup>. L'ordinamento interno e l'amministrazione

---

<sup>29</sup> Ciò implica che rientrano nel divieto anche le associazioni militari ancillari o collaterali rispetto a movimenti politici che non hanno connotati militari, cfr. P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giur. cost.*, 1973, 667.

<sup>30</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto cit.*, 518.

<sup>31</sup> L.P. FRIZ, *La massoneria italiana nel decennio post unitario*, Milano, 1998, 14. In termini simili J. G. FICHTE, *Filosofia della massoneria*, Foggia, 2005, 31 ss.

<sup>32</sup> Ente che si sviluppa secondo una struttura verticistica, retta da un organo detto Gran Loggia, con sede in Roma e presieduta da un Grande Maestro, che, per il governo dell'ente, si avvale di un organo esecutivo ed amministrativo (la Gran Giunta) e di un organo consultivo (il Consiglio dell'Ordine). La struttura nazionale è ripartita in Circostrizioni, coincidenti con le regioni, in cui insistono i Collegi Circostrizionali, organi di coordinamento amministrativo e raccordo tra la Gran Loggia e le singole Logge ripartite a livello locale e composte da almeno sette aderenti. L'intera struttura è posta sotto il controllo patrimoniale e finanziario del Collegio dei Grandi Architetti Revisori.

<sup>33</sup> Le norme fondamentali sono tre: *I doveri di un libero muratore* – ed. 1723, la *Costituzione del Grande Oriente d'Italia ed il Regolamento dell'ordine*.

<sup>34</sup> Contenuto nel volume, edito dal medesimo Grande Oriente d'Italia, *Antichi doveri – costituzione – regolamento dell'ordine*, ed. 2018, Roma.

<sup>35</sup> Altre organizzazioni, dette *obbedienze*, diffuse a livello nazionale sono la Gran Loggia d'Italia degli Antichi Liberi Accettati Muratori, la Gran Loggia Regolare d'Italia, il Real Ordine A.L.A.M. A queste si aggiunge una gran quantità di organizzazioni, numericamente meno rappresentate, e diffuse soprattutto a livello regionale. Per i profili storico-descrittivi cfr. E. Foschi, *La massoneria nella storia politica d'Italia*, Roma, Gangemi, 1999, A. Mola, *Storia della massoneria in Italia*, Milano, Bompiani, 2018 e S. Fedele, *La massoneria italiana nell'esilio e nella clandestinità*, Milano, Franco Angeli, 2016.

<sup>36</sup> Art. 2, ult. c., della Costituzione del Grande Oriente d'Italia.

<sup>37</sup> C. RUPERTO, *La giurisprudenza sul codice civile*, I, Milano, 2009, 409.

<sup>38</sup> Cass., 23 gennaio 2007, n. 1476, in *Corr. trib.*, 2007, 1257.

<sup>39</sup> Art. 38 c.c. Questo perché, in mancanza del riconoscimento, manca anche una verifica circa l'adeguatezza del patrimonio alla realizzazione del fine che si intende realizzare. Si noti che la responsabilità patrimoniale tra il G.O.I. e quanti abbiano agito in nome e per conto di questo è solidale nei confronti del terzo creditore e la giurisprudenza è ferma nel ritenere che quest'ultimo non sia tenuto alla preventiva escussione del fondo comune, perché la responsabilità di cui all'art. 38 c.c. assume le vesti di obbligazione fideiussoria di garanzia (Cass., 6 agosto 2002, n. 11759, in *Giur. it.*, 2003, 1131 e Cass., sez. lav., 20 luglio 1998, n. 7111, in *Mass. giust. civ.*, 1998, 5089). È pur vero che in caso di fideiussione è pienamente accettato il *beneficium ordinis*, ma sarà sufficiente una diffida al debitore per poi poter scegliere una azione nei confronti, a scelta, nei confronti del debitore principale o del fideiussore.

dell'ente sono, ai sensi dell'art. 36 c.c., rimessi all'accordo degli associati<sup>40</sup>, questi, quando entrano a far parte del Grande Oriente d'Italia, lo fanno in maniera volontaria ed adesiva, cioè a condizioni stabilite a priori dal G.O.I stesso<sup>41</sup>.

Onde valutare la liceità in ordine di primo (fini vietati dalla legge penale) ed al terzo (scopi politici con organizzazione militare) divieto di cui all'art. 18 Cost., è necessario confrontare i fini vietati con il fine del Grande Oriente d'Italia. Lo scopo associativo della «Massoneria universale» è definito come il «perfezionamento» e «l'elevazione dell'Uomo e dell'Umana famiglia»<sup>42</sup>, mentre il fine specifico del Grande Oriente d'Italia è «la ricerca della verità ed il perfezionamento dell'Uomo e dell'Umana famiglia»<sup>43</sup>. Trattasi, quindi, di associazione che, ai sensi statutari, è diretta al progresso spirituale e filosofico della persona umana, attraverso una ritualità di natura «iniziativa di carattere tradizionale e simbolico»<sup>44</sup>, posta in essere periodicamente all'interno delle logge a cura dei soli soci dell'associazione<sup>45</sup>. Trattasi, come evidente, di un fine che non è vietato dalla legge penale (v. *supra*). D'altra parte in plurime disposizioni contenute nello statuto e nei regolamenti interni è richiesto all'iscritto di promettere solennemente di rispettare il dettato costituzionale italiano e le leggi che a questo si conformino<sup>46</sup> e ogni atto di partecipazione o semplice incoraggiamento a «qualsiasi azione che possa turbare la pace e l'ordine liberamente e democraticamente costituito della società» è vietato dalla massoneria<sup>47</sup>.

Medesimo ragionamento può farsi con riferimento al terzo parametro di cui all'art. 18 Cost. Per un verso, infatti, non può inquadrarsi il Grande Oriente d'Italia tra le associazioni militari, posto che queste sono, per definizione legale, «costituite mediante l'inquadramento degli associati in corpi, reparti o nuclei, con disciplina ed ordinamento gerarchico interno analoghi a quelli militari, con l'eventuale adozione di gradi o di uniformi e con l'organizzazione atta anche all'impiego collettivo in azioni di violenza o minaccia»<sup>48</sup>. Ebbene se da un lato è vero che l'organizzazione interna è di natura gerarchica, così come accade in gran parte delle associazioni, d'altra parte è vero che non esistono gradi cui corrispondano posizioni di comando o di controllo, né si può arrivare a sostenere che eventuali abiti ovvero orpelli indossati nel corso della ritualità possano fungere da uniforme né che vi sia impegno di natura collettiva, ad es. in “squadre” o “plotoni”, in azioni di violenza

---

<sup>40</sup> Che può derogare solo alle norme sulle associazioni riconosciute che non abbiano carattere imperativo, sul punto cfr. A. TORRENTE e P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2011, 161.

<sup>41</sup> Non è prevista una contrattazione sulle norme ed i regolamenti che, anzi, l'appartenente è chiamato a rispettare rigorosamente (art. 9 della Costituzione del Grande Oriente d'Italia).

<sup>42</sup> Art. 1, c. 2 della Costituzione del Grande Oriente d'Italia. Medesimo scopo è perseguito dalle altre associazioni massoniche.

<sup>43</sup> Art. 4 della Costituzione del Grande Oriente d'Italia.

<sup>44</sup> Art. 1, c. 1 della Costituzione del Grande Oriente d'Italia.

<sup>45</sup> Non si è, tuttavia, in presenza di una figura inquadrabile nell'associazionismo solidale. Se, infatti, è possibile (ed accade) che il Grande Oriente d'Italia elargisca denaro o altre utilità con intento essenzialmente di utilità sociale, è assodato che «lo scopo dell'attività deve essere contraddistinto da un elemento solidaristico che impone, di per sé stesso, di volgere l'attenzione a vantaggio di situazioni esterne all'ente», cfr. F. RUSCELLO, *Istituzioni di diritto privato*, I, Milano, 2011, 224. Dalle norme in materia di associazioni solidaristiche, inoltre, emerge che è esclusa qualunque forma di distribuzione tra i membri degli utili, che devono essere reinvestiti agli scopi dell'ente (art. 5 della l. 266/1991 e 4 della l. 383/2000), mentre accade che alcuni membri del Grande Oriente d'Italia ricevano, in relazione alla carica rivestita, emolumenti in denaro.

<sup>46</sup> Nella Costituzione del Grande Oriente d'Italia: artt. 2, c. 1 e art. 4 della («Il Grande Oriente d'Italia [...] presta la dovuta obbedienza ed osserva scrupolosamente la Carta Costituzionale dello stato democratico italiano e le leggi che ad essa di ispirino»), art. 9, c. 1 («I Liberi Muratori [gli iscritti, n.d.A] [...] rispettosi della Carta Costituzionale della Repubblica Italiana e delle leggi che alla stessa si conformino»; Identità del Grande Oriente d'Italia, art. VIII («Il Massone è tenuto a rispettare scrupolosamente la Carta Costituzionale dello Stato nel quale risiede o che lo ospita e le leggi che ad essa di ispirino»); I doveri di un libero muratore – ed. 1723, art. II («Un Muratore [iscritto, n.d.A] è un pacifico suddito dei Poteri Civili, ovunque egli risieda o lavori e non deve essere mai coinvolto in complotti e cospirazioni contro la pace e il benessere della Nazione»).

<sup>47</sup> Identità del Grande Oriente d'Italia, art. IX.

<sup>48</sup> Art. 1, c. 4, del d.lgs. 43/1948.

minacciata o consumata. A ciò si deve aggiungere che manca il fine politico richiesto dal divieto costituzionale: lo statuto fa divieto al Grande Oriente d'Italia di «tratta[re] questioni di politica»<sup>49</sup>.

Degno di maggior approfondimento è il secondo parametro del ricordato art. 18, che vieta le associazioni segrete. In esecuzione del disegno costituzionale, la ricordata l. 17/1982 ha introdotto nel nostro ordinamento una definizione normativa di associazioni segrete, ovvero «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»<sup>50</sup>. Da questa definizione è possibile ricavare i due requisiti integrativi della società segreta vietata.

Primo di questi requisiti è la segretezza, a sua volta considerabile nei suoi due aspetti:

- i. esterno: oscurando l'esistenza stessa dell'associazione ovvero tenendo oscura l'affiliazione dei soci;
- ii. interno: oscurando tra loro i soci ovvero a questi le attività e gli scopi sociali.

In punto di segretezza interna, la giurisprudenza ha riconosciuto la mancanza di una norma che «renda obbligatoria la diffusione delle notizie concernenti qualsivoglia compagine associativa»<sup>51</sup>, pertanto la segretezza interna va intesa non come assenza di pubblicità, ma come «adozione di un modello organizzativo che, in modo programmatico e sistematico, precluda la conoscibilità esterna e/o interna degli appartenenti al gruppo, in relazione ad eventuali forme regolamentate di trasparenza o ad aspetti di trasparenza comunemente accettate per analoghe formazioni»<sup>52</sup>.

Secondo requisito è la realizzazione di condotte di pressione sui titolari di organi pubblicistici ovvero di condotte di pressione, anche intimidatoria, finalizzate a rendere l'attività di detti organi pubblici conforme a decisioni, priorità ed interessi venuti in essere al di fuori delle sedi costituzionalmente competenti. L'attività di pressione è, secondo la giurisprudenza, illecita solo se esercitata dall'interno dell'organo pubblico, posto che l'influenza creata all'esterno, la c.d. attività di lobbying, non presenta caratteri di illiceità, perché la segretezza non è un elemento caratterizzante e funzionale al perseguimento dei propri interessi<sup>53</sup>.

All'integrazione del secondo requisito è, secondo la giurisprudenza, sufficiente che «la capacità di influenza miri a condizionare dall'interno i meccanismi decisionali e rivesta caratteri di serietà e di potenziale efficacia»<sup>54</sup>; si è, pertanto, in presenza di un illecito di pericolo concreto<sup>55</sup>. Oggetto del

---

<sup>49</sup> Art. 5, c. 1, settimo *alinea*, della Costituzione del Grande Oriente d'Italia. Il divieto è riportato anche al p.to 6, c. 2 de I doveri di un libero muratore – ed. 1723.

<sup>50</sup> Art. 1 della l. 17/1982. Sono, altresì, previste sanzioni amministrative e penali a carico di chi dell'associazione segreta faccia parte (art. 2), così come ne viene regolamentato lo scioglimento (art. 3). In merito la giurisprudenza sembra dare una interpretazione attualizzata di una definizione normativa di società segreta nata in seguito allo scandalo della P2; interpretazione secondo la quale, in presenza di un nuovo sodalizio occulto con fini politici, «non si richiede affatto che l'associazione segreta abbia le caratteristiche e le strutture della loggia P2, notoriamente caratterizzate da una struttura estesa, da centinaia di aderenti e dalla infiltrazione di molti aderenti in uffici pubblici di altissimo livello istituzionale», cfr. Trib. di Roma, ord. 2 novembre 2010, in *Foro it.*, 2011, II, 126.

<sup>51</sup> Trib. Roma, G.I.P., ord. custodia cautelare, 6 luglio 2010, in L. D'ANDREA, L. RISICATO e A. SAITTA, *Potere cit.*, 126.

<sup>52</sup> *Ivi*.

<sup>53</sup> M. ROBERTO, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa*, Milano, 2013, 71, R. DE CARIA, «Le mani sulla legge»: il lobbying tra free speech e democrazia, Torino, Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza, 2017, cap. VIII.

<sup>54</sup> Trib. Roma, G.I.P., ord. custodia cautelare, 6 luglio 2010, cit.

<sup>55</sup> Sin dall'emanazione della l. 17/1982, si è dibattuto circa la qualificazione dell'illecito di associazione segreta come di pericolo concreto o astratto, cfr. V.F. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, 3 ed., Padova, 1985, 335. Si rendeva, infatti, necessario chiarire se fosse necessario, sul piano probatorio, accertare un pericolo effettivo di deviazione della funzione pubblica oppure se fosse sufficiente dimostrare che il sodalizio segreto avesse lo scopo di influire sulle istituzioni. Concordemente con la giurisprudenza, si può sostenere che la lettura dell'illecito quale di pericolo concreto sia quella costituzionalmente compatibile. Se, infatti, si dovesse richiedere il pericolo astratto (o, addirittura, presunto), ciò significherebbe che il nocimento potenziale del bene giuridico è insito nella condotta (o presunto *iuris et de iure*), convertendo questo strumento penale da sistema di protezione della democrazia a strumento di controllo politico-ideologico (cfr., anche, Corte cost., 4 maggio 1970, n. 65, in *Arch. pen.*, 1970, 15 con nota di C. FIORE). Recuperare la

nocumento potenziale si identifica nella pluralismo associativo, nella libertà e nella azione istituzionale di organi rilevanti nella vita dei consociati.

Non pare che la massoneria, almeno nel senso del Grande Oriente d'Italia, possa considerarsi società segreta vietata ai sensi dell'art. 18 Cost., come dettagliato dalla l. 17/1982.

Manca, infatti, il primo requisito. Non vi è certamente segretezza esterna, posto che sia le sedi, sia i regolamenti che il personale direttivo sono noti in quanto riportati sul sito *web* dell'associazione e sulle sue pubblicazioni a stampa.

Con riferimento alla segretezza interna, dalla lettura delle norme, non risulta che gli scopi siano occulti (perché sono indicati nelle norme interne), né che vi sia vicendevole oscurità tra soci, la cui reciproca conoscenza pare, anzi, incoraggiata<sup>56</sup>. Il fatto che non vengano pubblicati i nomi degli aderenti, oltre a rientrare tra le prassi «comunemente accettate per analoghe formazioni» (v. *supra* nota 52), è compatibile con i principi di cui al d.lgs. 196/2003.

Manca anche il profilo finalistico della interferenza sugli organi istituzionali. Non solo perché, come visto più sopra, il fine istituzionale è di natura filosofico-spirituale, ma anche in virtù dei già ricordati rimandi che le norme interne del Grande Oriente d'Italia (v. *supra* nota 46) fanno al rispetto delle leggi dello Stato.

È, proprio, ponendo come limite il dettato normativo statutale che deve leggersi l'obbligo di mutuo soccorso che i soci assumono vicendevolmente aderendo alla massoneria<sup>57</sup>.

Se, quindi, attività di *lobbying*, di per sé lecite, possono realizzarsi tra i soci, questo avviene non in virtù della comune appartenenza alla associazione o per scopi sociali, ma quale attività relazionale tra privati, in cui la comune appartenenza alla medesima associazione è solo il presupposto di conoscenza reciproca.

Se quanto detto vale, globalmente, per la struttura del Grande Oriente d'Italia, a margine è possibile evidenziare che l'inquadramento giuridico delle singole logge operanti a livello territoriale rimanda alla figura dei circoli privati.

Trattasi di «associazioni di persone che si riuniscono per perseguire fini ed interessi comuni e l'accesso ai locali medesimi è consentito solo a determinati soggetti (soci)»<sup>58</sup>. Detti circoli si differenziano dai pubblici esercizi per il fatto che, diversamente da questi, sono costituiti non in forma di impresa ma di associazione non riconosciuta.

Concordemente con la libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost., è possibile l'istituzione, l'apertura e lo svolgimento di attività associative senza necessità di alcuna autorizzazione<sup>59</sup>. Questi circoli sono sottratti alla disciplina degli orari nei locali in cui si svolge l'attività sociale, ma detti locali sono soggetti alle norme previste per la tutela della salute e della incolumità delle persone (agibilità, sorvegliabilità).

Deve, in sostanza, riconoscersi la piena legittimità e compatibilità costituzionale della massoneria di cui alla struttura del Grande Oriente d'Italia, sempreché l'agire dei soci sia aderente

---

dimensione concretamente pericolosa della condotta delle associazioni segrete, consente di limitare una utilizzazione illiberale della sanzione penale, senza però eliminare del tutto questo rischio, perché «l'ordine pubblico, comunque lo si voglia ricostruire, rimane un bene dai contorni sfuggenti, [pertanto] non sarà sempre agevole sul piano dell'accertamento verificare la concreta pericolosità delle condotte vietate», cfr. G. FIANDACA ed E. MUSCO, *Diritto* cit., 476 e A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, IX, Milano, 2008, 147. Per un'analisi del *diritto penale del rischio*, cfr. F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2015, 209, G. DE FRANCESCO e G. MORANTE (a cura di), *Il diritto penale di fronte alle sfide della «società del rischio»*, Torino, 2018, 31 ss; per profili comparativi M. DONINI e M. PAPA (a cura di), *Diritto penale del nemico*, Milano, 2007, 148.

<sup>56</sup> Art. 8, c. 1, 1° *alinea* della Costituzione del Grande Oriente d'Italia.

<sup>57</sup> Nei confronti di un altro aderente, i massoni si impegnano a fornirgli aiuto se possono e se questi «è in bisogno», ma non sono obbligati a farlo «oltre la [loro] possibilità, soltanto a preferirne un Fratello [un aderente, n.d.A.] povero, che è un uomo buono e sincero, prima di qualsiasi altra persona povera nelle stesse circostanze», art. 6 de I doveri di un libero muratore – ed. 1723. Questo aiuto, normalmente, si sostanzia in doveri di insegnamento, piccolo ausilio economico o cortesie (art. 7, c. 2 della Costituzione del Grande Oriente d'Italia), anche perché un aiuto illecito o che violi la lealtà e l'onorabilità costituisce «colpa massonica» (artt. 9, c. 2, 6° *alinea* e 15, c. 3, *sub b*), *ivi*).

<sup>58</sup> F. CARINGELLA, A. IANNUZZI e L. LEVITA, *Manuale di diritto di pubblica sicurezza*, Roma, 2013, 420.

<sup>59</sup> S. LINGUATI, *I circoli privati*, Bologna, 2014, 7. È, tuttavia, richiesta la licenza del Questore nel caso di somministrazione di alimenti e bevande, ai sensi dell'art. 86, c. 2 T.U.L.P.S.



alle norme interne che si sono appena viste; in caso, ovviamente, di devianza dalle stesse in senso illecito, non potrà invocarsi una responsabilità dell'associazione massonica, posto che la sua esistenza e la conseguente affiliazione non sono, di per sé solo, vietate dalla legge.

## 2. Appartenenza massonica e pubblico impiego civile

Se, dunque, risulta legittima l'esistenza e l'affiliazione alla massoneria per i privati, alcuni ritengono incompatibile l'appartenenza al questa associazione per quanti esercitano pubblici poteri<sup>60</sup>.

*De iure condito*, a livello regolamentare, il codice di comportamento dei dipendenti pubblici (privatizzati)<sup>61</sup>, all'art. 5, c. 1 prevede l'obbligo a carico del dipendente di comunicare tempestivamente, al responsabile dell'ufficio, «la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio»<sup>62</sup>.

Questa disposizione, nell'ottica di rafforzare la lotta a conflitti di interesse<sup>63</sup> e malcostume, è mirata a «rilegittimare le istituzioni pubbliche nei confronti dei cittadini»<sup>64</sup> e conduce, in caso di violazione, a responsabilità di natura disciplinare, civile, ed erariale<sup>65</sup>. *Ratio legis* è, ovviamente, quella di consentire all'amministrazione di valutare se l'appartenenza del dipendente a tali organizzazioni possa interferire con le attività istituzionali. Naturalmente la comunicazione deve riguardare la sola appartenenza ad associazioni i cui fini siano sovrapponibili, contermini o in grado di potenzialmente interferire con le attività d'ufficio<sup>66</sup>.

Da un punto di vista finalistico, come visto più sopra, la massoneria, in particolare l'associazione Grande Oriente d'Italia, occupandosi dell'aspetto filosofico-spirituale, non pare avere cointeressenze o vicinanze rispetto all'agire di alcuna amministrazione pubblica, pertanto l'appartenenza a questo non soggiace all'obbligo di comunicazione ed è lecita.

Interessante è notare che, allo stato attuale della legislazione, non vi è uno specifico divieto per i magistrati di iscriversi alla massonerie, ma un più esteso divieto di partecipare «ad associazioni segrete o i cui vincoli sono oggettivamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie»<sup>67</sup>. Nell'interpretazione del Consiglio Superiore della Magistratura si è sempre ritenuto (fin dal disposto dell'art. 18, c. 1 del r.d.lgs. 511/46<sup>68</sup>), fermo il divieto di iscrizione dei magistrati alla massoneria. Questo perché sussisterebbero gravi dubbi «sulle possibilità che il magistrato massone eserciti le funzioni giurisdizionali in modo imparziale ed indipendente»<sup>69</sup>. Il divieto di appartenenza è, dunque,

---

<sup>60</sup> Perché «la massoneria si definisce ordine iniziatico e la società ideale cui aspira è strutturata in modo gerarchico: coloro che si fanno custodi del sapere, hanno il compito di guidare dall'alto il mondo dei profani, affinché anche questi ultimi possano beneficiare della luce di cui gli Iniziati sono portatori. Tale concetto di società governata da un gruppo di persone che si ritiene superiore per intelligenza e cultura è opposto al concetto di democrazia in cui tutti i cittadini hanno uguali diritti nel governo dello Stato», Senato della Repubblica, *Fascicolo iter DDL S. 364* cit.

<sup>61</sup> D.P.R. 62/2013.

<sup>62</sup> Dalla comunicazione è esclusa, dal medesimo art., l'appartenenza a sindacati o a partiti politici.

<sup>63</sup> Di cui all'art. 6 bis della l. 241/1990.

<sup>64</sup> E. CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Ist. Fed.*, 2013, 32.

<sup>65</sup> Art. 54, c. 3 del d.lgs. 165/2001.

<sup>66</sup> Si pensi al caso di un addetto stampa o di un consulente di politica economica del Ministero dell'Economia e delle Finanze che appartenga ad un *think tank* che sostiene un pensiero economico improntato al marcato liberismo. Si è notato, in dottrina, che la previsione regolamentare denota una marcata genericità, che dovrebbe essere colmata da regolamenti interni emanati dalle singole amministrazioni, cfr. F. PALMERI, *Le principali novità e l'analisi delle singole norme*, in *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, Diritto e pratica amministrativa de Il Sole-24 ore*, 7/8, 2013, 23.

<sup>67</sup> Art. 3, c. 1, *sub g*) del d.lgs. 109/2006.

<sup>68</sup> Abrogato e, appunto, sostituito dal d.lgs. 109/2006.

<sup>69</sup> Cass., 19 ottobre 1995 n. 12567 in [www.csm.it](http://www.csm.it).

frutto di deliberazione del C.S.M.<sup>70</sup> Questo sospetto parzialità del giudice massone ha condotto la giurisprudenza a ritenere possibile un incidente di ricsuzione di un giudice per il fatto stesso della sua appartenenza alla massoneria<sup>71</sup>. Trattasi di una scelta che non può andare esente da critiche, nella considerazione che la *ratio* della ricsuzione è l'incapacità del giudice di rendere il giudizio per parzialità<sup>72</sup> derivante da una situazione di sospetto che investe il magistrato non in via generale, ma in riferimento ad un concreto e determinato procedimento<sup>73</sup>. Ancorare una ricsuzione ad un generico interesse ideologico (sia esso filosofico o politico), come affermato dalla medesima giurisprudenza tradisce il disposto di cui all'art. 37, c. 1 c.p.p., in cui per *interesse* deve intendersi quello inerente l'oggetto del procedimento, dal quale solo può sorgere quello pregiudizievole per l'imparzialità del giudice<sup>74</sup>. Nonostante queste considerazioni rimane fermo l'orientamento del C.S.M. a ritenere non compatibili lo *status* di magistrato<sup>75</sup> e l'appartenenza ad associazioni massoniche. Incompatibilità che, come detto, si ancora ad norma giuridica di portata assai generale, però dettagliata a livello regolamentare interno, a seguito di una ragionata scelta di campo dell'organo di governo della magistratura.

Infine con riferimento agli incarichi di natura politica nazionale (compresi gli incarichi conferiti con *spoil system*), si rileva l'assenza di una disciplina che prescrive obblighi di comunicazione. Ma ove essa dovesse venire in essere<sup>76</sup>, una giurisprudenza amministrativa considera lecito richiedere, a pena di decadenza in caso di falso o omissione, agli interessati di dichiarare l'appartenenza a *qualunque* (quindi senza discriminazione) realtà associativa che abbia finalità dichiarative o svolgano di fatto attività di carattere politico, culturale, sociale, assistenziale o di promozione economica. Questo perché «il soggetto che aspira ad 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 responsabilità e delle proprie opinioni e attitudini, sia come singolo che in qualità di appartenente al contesto sociale»<sup>77</sup>.

### 3. Appartenenza massonica e pubblico impiego militare

Al personale militare è fatto divieto di adesione ad associazioni considerate segrete a norma di legge (cfr. art. 1 della l. 17/1982) ed incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato<sup>78</sup>, dovendo assicurare la «scrupolosa fedeltà alla Costituzione repubblicana e alle ragioni di sicurezza dello Stato»<sup>79</sup>.

Come si è avuto modo di ricordare, il fine sociale dichiarato nei regolamenti interni del Grande Oriente d'Italia si pone in aderenza con il dettato costituzionale e con le leggi statali, dunque, finché un gruppo segua queste norme interne, non potrà dirsi incompatibile l'appartenenza a questo da parte del militare.

---

<sup>70</sup> Il *plenum* del C.S.M. nelle deliberazioni del 22 marzo 1990 e del 14 luglio 1993, ponendo in risalto «il netto contrasto esistente tra i valori dell'indipendenza, dell'autonomia e della soggezione dei giudici alla sola legge, e l'affiliazione alla Massoneria, anche non segreta, sulla quale gli iscritti alla loggia P2 hanno conservato la loro influenza negativa».

<sup>71</sup> Cass., 11 febbraio 1998, in *Guida al diritto*, X, 65.

<sup>72</sup> Corte cost., 23 dicembre 1998, n. 419, in *Foro it.*, 1999, I, 76.

<sup>73</sup> Cass. 15 dicembre 1995 n. 2830, in *Il Consiglio di Stato: organo ufficiale del Centro italiano di studi amministrativi*, II, 1995, 2199.

<sup>74</sup> Cass., 25 giugno 1996, n. 4336, in *Giust. pen.*, 1997, 207. Ciò implica che la ricsuzione di un giudice massone dovrebbe considerarsi lecita nei soli casi in cui vi siano altri massoni coinvolti nel procedimento o questo possa, anche indirettamente, riguardare la massoneria.

<sup>75</sup> Di ruolo, onorario e popolare, cfr. la risposta al quesito del 4 febbraio 1996, *Esclusione dagli elenchi dei giudici popolari delle persone iscritte a logge massoniche*, in [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>76</sup> Come avviene per le leggi reg. 63/1983 (art. 12) e 11/1979 (art. 9) della Regione Toscana.

<sup>77</sup> Cons. St., sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5881, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>78</sup> Art. 1475, c. 3 del d.lgs. 66/2010. Il giuramento è il seguente: «giuro di essere fedele alla Repubblica Italiana, di osservarne la Costituzione e le leggi e di adempiere con disciplina ed onore tutti i doveri del mio stato, per la difesa della Patria e la salvaguardia delle libere istituzioni», art. 575, c. 1 del d.P.R. 90/2010.

<sup>79</sup> Art. 1348, c. 2 del d.lgs. 66/2010.

Il militare, inoltre, ha l'obbligo di dare comunicazione al proprio comando di tutti gli eventi che lo riguardano che «possono avere riflessi sul servizio»<sup>80</sup>. Anche in questo caso possono valere le considerazioni suesposte in termini di obbligo di comunicazione (v. *supra* par. 2), non dovendosi ritenere questo integrato data l'estraneità a servizio dei fini sociali.

Può l'appartenenza massonica avere effetti sulle abilitazioni all'accesso alle materie coperte da segreto militare? Per avere legittimamente accesso alle informazioni militari classificate è richiesta, congiuntamente, la necessità d'ufficio di conoscerle ed il possesso di una certificazione detta *Nulla Osta di Segretezza*<sup>81</sup>. Uno dei requisiti di rilascio consiste nel «sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà alle istituzioni della Repubblica, alla Costituzione, ai suoi valori, nonché di rigoroso rispetto del segreto»<sup>82</sup>. Tra le ragioni che impediscono il rilascio del N.O.S., di interesse della presente ricerca, vi è il fatto che il soggetto interessato «intrattenga o abbia intrattenuto rapporti, di qualsiasi titolo, ad organizzazioni di tipo mafioso, o con altre organizzazioni che perseguono fini criminosi, ovvero sono dedite ad attività contrarie ai fondamentali interessi economici, finanziari ed industriali del Paese»<sup>83</sup>. Non pare che tra queste possa ricomprendervi, come s'è visto, la massoneria. Inoltre, impedisce di rilasciare il N.O.S. il fatto che il soggetto sia interessato ad attività eversive o collabori con quanti abbiamo una connessione con «movimenti, nuclei o gruppi che perseguono fini contrari alle istituzioni democratiche dello Stato, ovvero svolgano propaganda diretta a sovvertire con la violenza l'ordinamento democratico»<sup>84</sup>. Nemmeno in questo caso si può inquadrare la massoneria, che segua le norme interne più volte ricordate, quale movimento eversivo.

Proprio in virtù della delicatezza delle informazioni cui accedere<sup>85</sup> e della necessità che l'autorità competente al rilascio possa avere un quadro completo del destinatario eventuale del N.O.S. non deve escludersi che detta autorità venga a conoscenza dell'iscrizione ad istituzioni di natura massonica, anche ai fini di controllarne una deriva eversiva, senza che detta appartenenza, di per sé sola, rappresenti un motivo ostativo al rilascio.

#### 4. Uno sguardo alla giurisprudenza sovraordinata

Sull'argomento in discussione è più volte intervenuta la Corte EDU, ritenendo, *in primis*, illecito un trattamento discriminatorio sulla base della mera appartenenza ad un'associazione. L'ipotesi si è verificata allorché una legge regionale<sup>86</sup> prevedeva, per i candidati alle cariche pubbliche, l'obbligo di dichiarare alla Presidenza dell'esecutivo regionale e alla commissione per le nomine del Consiglio regionale la loro eventuale appartenenza ad associazioni massoniche. La Corte EDU ha, sul punto, ritenuto che la norma in questione distingueva tra le associazioni segrete e massoniche, la cui appartenenza deve essere dichiarata, e tutte le altre associazioni. I membri di queste ultime, in effetti, erano esentati da ogni obbligo di allegare, alla loro domanda di candidatura, una dichiarazione di appartenenza, e di conseguenza non potevano incorrere nella sanzione prevista in caso di omissione. Esisteva, quindi, un differente trattamento tra i membri della ricorrente e i membri di ogni altra associazione non segreta, così violando gli artt. 11 e 14 della CEDU<sup>87</sup>. In questo provvedimento, i giudici europei ricordano di aver già in precedenza concluso<sup>88</sup> che «il divieto di nominare frammassoni [...] non era necessario in una società democratica», essedo «ingiustificato penalizzare una persona per la sua appartenenza ad una associazione».

<sup>80</sup> Art. 748, c. 5, *sub b*) del d.P.R. 90/2010.

<sup>81</sup> Disciplinata dal d.P.C.M. 22 luglio 2011, Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate.

<sup>82</sup> Art. 9, c. 4 della l. 124/2007 e 25, c. 1 del d.P.C.M. 22 luglio 2011.

<sup>83</sup> Art. 37, c. 5, *sub c*) del d.P.C.M. 22 luglio 2011.

<sup>84</sup> Art. 37, c. 5, *sub b*) del d.P.C.M. 22 luglio 2011.

<sup>85</sup> «Il diritto alla riservatezza è [...] destinato a retrocedere a fronte del principio di buon andamento dell'amministrazione, questo sì postulato a livello costituzionale dall'art. 97, che è speculare al principio di trasparenza degli apparati amministrativi», così Cons. St., sez. IV, 6 ottobre 2003 cit.

<sup>86</sup> L. r. 1/2000 del Friuli Venezia Giulia.

<sup>87</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, 31 maggio 2007, n. 26740/02, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>88</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, 12 dicembre 2001, n. 37119/97, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). In questo caso una legge regionale connetteva all'appartenenza alla massoneria la automatica decadenza del posto pubblico.

Ciò che, quindi, preoccupa la Corte è la disparità di trattamento, ritenendo violato l'art. 11 della CEDU in tutti in casi in cui «i franco-massoni erano costretti a scegliere tra la loro affiliazione alla franco-massoneria e la partecipazione ad un concorso per un posto» pubblico, oppure ove la dichiarazione di appartenenza fosse richiesta onde generare un giudizio sociale di rimprovero, o, ancora, fosse condizione per imporre «una procedura di particolare complessità, facendo pesare sui [dichiaranti] un carico eccessivo ed esorbitante»<sup>89</sup>.

Alla luce della vigente legislazione, l'unico modo per evitare di incorrere in una discriminazione sarebbe l'introduzione di un obbligo, con un fine di interesse pubblico puntualmente giustificato, per tutti i dipendenti pubblici, di dichiarare la propria affiliazione a qualunque sodalizio<sup>90</sup>, sia esso riconosciuto o meno, di qualunque fine, trattando i dati così immagazzinati secondo le garanzie di cui al d.lgs. 196/2003. D'altra parte la Corte EDU ha riconosciuto che il diritto di mantenere segreta l'affiliazione ad una associazione «non è garantito in quanto tale dall'art. 11 della Convenzione»<sup>91</sup> e che l'obbligo di dichiarare l'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» è lecito se persegue uno scopo legittimo<sup>92</sup>.

*De iure condendo*, la Corte EDU sembrerebbe lasciare aperto uno spiraglio per l'introduzione di un divieto di iscrizione alla massoneria per i dipendenti pubblici, pur senza mai essersene direttamente occupata. Tuttavia da una analisi delle pronunce in merito pare potersi sostenere che sarebbe compatibile con la CEDU un divieto<sup>93</sup>:

- i. previsto con legge ordinaria, non retroattiva ed aderente al principio di tassatività degli illeciti;
- ii. diretto a perseguire le finalità di sicurezza pubblica, di sicurezza nazionale, di difesa dell'ordine, di prevenzione dei reati, di protezione della salute o della morale e di protezione dei diritti e delle libertà altrui;
- iii. contenuto nei limiti delle misure strettamente necessarie ad assicurare la realizzazione delle finalità democratiche.

Sembra, tuttavia, che sia difficile reperire una ragione giustificativa di perseguimento delle finalità di cui al punto ii. in grado di poter ragionevolmente rendere incompatibili pubblico impiego ed appartenenza alla massoneria, se questa dovesse scrupolosamente osservare le norme interne del Grande Oriente d'Italia (o di altre comunioni) nei termini sopra ricordati.

Imporre una limitazione che colpisca tutti gli iscritti nel timore, pur magari fondato, che alcuni gruppi possano deviare (e siano devianti in passato) dalle norme interne e legislative nazionali, si rilevarebbe un provvedimento limitativo della libertà associativa ed il riconoscimento dell'impotenza degli strumenti preventivi di cui dispone lo Stato di diritto.

---

<sup>89</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, 3 giugno 2008, n. 13148/04, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>90</sup> Come accade in Toscana, v. nota 76

<sup>91</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, 3 giugno 2008, n. 13148/04, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>92</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, 2 agosto 2001, n. 37119/97, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Anche in questo caso, tuttavia, potrebbero emergere dubbi di costituzionalità, perché potrebbe argomentarsi che questo sarebbe uno strumento di schedatura dei dipendenti pubblici, potenzialmente incompatibile con le fondamenta di un costituzionalismo contemporaneo.

<sup>93</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, 17 febbraio 2004, n. 39748/98, in Camera dei Deputati, *Sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo concernenti lo Stato Italiano*, Quaderni dell'Osservatorio permanente, n. 1/05, p. 55 e 12 dicembre 2001, n. 37119/97, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).