

**Obblighi dichiarativi in tema di affiliazione a logge massoniche o similari: sussiste la
giurisdizione del giudice ordinario a tutela della libertà di associazione
(T.A.R. Sicilia, sez. I, sent. 22 febbraio 2022 – 2 marzo 2022, n. 708)**

Con riferimento alla legge regionale siciliana n. 18/2018, recante “Obbligo dichiarativo dei deputati dell’Assemblea regionale siciliana, dei componenti della Giunta regionale e degli amministratori locali in tema di affiliazione a logge massoniche o similari”, il Collegio ha chiarito che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto l’accertamento e la tutela del diritto soggettivo, pieno e assoluto, costituzionalmente tutelato, di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale, nonché la tutela della riservatezza connessa al diritto di associazione.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 737 del 2019, proposto da -OMISSIS-e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Rocco Mauro Todero, Andrea Pruiti Ciarello e Vincenzo Palumbo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, e con domicilio eletto in Palermo via Nicolò Turrisi n.48, presso lo studio dell’avv. Paolo Rugolo;

contro

- la Presidenza della Regione Siciliana;
- l’Assemblea Regionale Siciliana;
- il Presidente dell’Assemblea Regionale Siciliana;

in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici, siti in Palermo, via Valerio Villareale n.6, sono per legge domiciliati;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

di Grande Oriente D’Italia, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Federico, Rocco Mauro Todero, Andrea Pruiti Ciarello, Raffaele D’Ottavio e Vincenzo Palumbo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, e con domicilio eletto in Palermo via Nicolò Turrisi n.48, presso lo studio dell’avv. Paolo Rugolo;

per l'annullamento

- della Comunicazione del Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana del 05 marzo 2019, con la quale è stato comunicato all'Assemblea Regionale Siciliana, nel corso della seduta n.-OMISSIS-, il rifiuto dei deputati regionali on.li -OMISSIS-e -OMISSIS-di rendere la dichiarazione di cui all'articolo 1, comma 1, della legge regionale n. 18/2018 (Resoconto stenografico della seduta n.-OMISSIS- dell'ARS del 5.3.2019);
- della Comunicazione pubblicata il 7 marzo 2019, sul sito istituzionale dell'Assemblea Regionale Siciliana, con la quale è stata data pubblicità della comunicazione resa dal Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana nel corso della seduta n.-OMISSIS- del 5 marzo 2019, con la quale è stato comunicato il rifiuto dei deputati regionali on.li -OMISSIS-e -OMISSIS-di rendere la dichiarazione di cui all'articolo 1, comma 1, della legge regionale n. 18/2018, come da comunicazione ricevuta dai ricorrenti tramite email il 7 marzo 2019 (Comunicazione pubblicata sul sito istituzionale dell'ARS – Comunicazione email dell'avvenuta pubblicazione della Comunicazione);
- della pubblicazione predetta;
- di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza della Regione Siciliana, dell'Assemblea Regionale Siciliana e del Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* di Grande Oriente d'Italia;

Vista l'ordinanza cautelare n. 608 del 14 maggio 2019;

Viste le memorie depositate da tutte le parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 febbraio 2022 il consigliere dott.ssa Maria Cappellano e uditi i difensori di parte ricorrente e dell'interveniente, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

A. – Con il ricorso in esame, notificato il 5 aprile 2019 e depositato il giorno successivo, gli odierni istanti, deputati regionali, hanno impugnato la comunicazione del 5 marzo 2019 del Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS), e la conseguente pubblicazione il 7 marzo nel sito *web* dell'ARS, avente ad oggetto la manifestazione di volontà dei predetti di non rendere la dichiarazione di cui all'art. 1, co. 1, della l.r. n. 18/2018.

Espongono che, in base a tale disposizione regionale, i deputati (nonché i deputati componenti della Giunta regionale, i sindaci, gli assessori comunali, i consiglieri comunali e circoscrizionali) hanno l'obbligo di depositare – per quanto qui di interesse per i deputati regionali, presso l'Ufficio di Presidenza dell'ARS – una dichiarazione, anche negativa, sull'eventuale appartenenza a qualunque titolo ad associazioni massoniche o similari che creino vincoli gerarchici, solidaristici o d'obbedienza.

Deducono avverso tali atti le seguenti censure:

A) *RILEVANZA DELLA QUESTIONE - INTERESSE DEI RICORRENTI ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE – AZIONE DI ANNULLAMENTO PER VIOLAZIONE DEGLI ART. LI 2, 3 e 18 COST., DEGLI ART. LI 8, 11 E 14 C.E.D.U. E DEGLI ART. LI 7, 8 e 52 CDFUE – VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA PRIVACY (D. LGS. 196-2003) – AZUINE DI CONDANNA AL RISARCIMENTO IN RAGIONE DI “NUMMUS UNO;*

B) *QUESTIONI INCIDENTALI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE*, per:

- *violazione del principio di eguaglianza formale e del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; violazione degli art.li 8 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), per come richiamati dall'articolo 117, comma 1, Cost.;*

- *violazione degli artt. 2 e 18 Cost.; violazione dell'articolo 117, comma 1, Cost., dell'art. 11 della CEDU e degli artt. 7, 8 e 52 della CDFUE; violazione della potestà legislativa riservata allo Stato ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost..*

I ricorrenti assumono l'incostituzionalità, rispetto alla libertà di associarsi, dell'obbligo, imposto dall'art. 1 della l.r. n. 18/2018, di dichiarare l'appartenenza o meno ad associazioni massoniche o similari che possano creare vincoli gerarchici, solidaristici o d'obbedienza; e assumono, del pari, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della stessa legge regionale, che stabilisce l'obbligo del Presidente dell'ARS di rendere all'Assemblea la comunicazione del mancato adempimento, e di disporre la pubblicazione sul sito *web* dell'ARS.

Hanno quindi chiesto, previo accoglimento dell'istanza cautelare: a) che le questioni di legittimità costituzionale poste siano ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, con conseguente trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale; b) l'annullamento della comunicazione del Presidente dell'ARS, resa nel corso della seduta del 5 marzo 2019 e la conseguente rimozione della pubblicazione sul sito dell'ARS; c) la condanna al risarcimento dei danni morali ingiustamente subiti dai ricorrenti, liquidandoli nella misura simbolica di € 1,00 (uno/00) per ciascuno di essi.

Hanno altresì chiesto che, in caso di resistenza, le istituzioni regionali siano condannate al pagamento delle spese di giudizio, con distrazione in favore dei difensori.

B. – Si sono costituiti in giudizio la Presidenza della Regione Siciliana e l'Assemblea Regionale Siciliana con il suo Presidente.

C. – Si è costituito in giudizio, con atto di intervento *ad adiuvandum*, il Grande Oriente d'Italia affermando di essere un'associazione massonica con attività associativa "umanitaria, filosofica e filantropica" - avente lo status di associazione di diritto privato non riconosciuta ex art. 36 del Codice Civile con un numero di associati superiore a 23.000 aderenti a circa 850 logge distribuite su tutto il territorio nazionale – ed asserendo di agire nell'ambito del proprio scopo istituzionale di "promuovere e tutelare i valori costituzionali, l'uguaglianza e la libertà all'interno dell'associazione e nei rapporti con l'intera società civile" ed "allo scopo di difendere gli interessi di tutti i propri aderenti, dei quali ha la rappresentanza istituzionale, trattandosi di eliminare l'effetto discriminatorio ... a carico degli aderenti alla massoneria, e, dunque, di perseguire il conseguimento di un vantaggio, sia pure di carattere puramente strumentale, giuridicamente riferibile a tutti gli aderenti e all'associazione medesima".

D. – Con ordinanza n. 608/2019, pubblicata in data 14 maggio 2019, è stata respinta l'istanza cautelare.

E. – In vista della trattazione del merito, l'Avvocatura dello Stato per l'ARS ha depositato una memoria, con la quale ha preliminarmente eccepito la nullità della *vocatio in ius* della Regione Siciliana, l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e per difetto di interesse; avversando altresì la richiesta avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale, con vittoria di spese.

Le parti private hanno depositato memorie conclusive, replicando alle eccezioni sollevate dall'ARS, che ha depositato una memoria di replica.

F. – All'udienza pubblica del giorno 22 febbraio 2022 – presenti i difensori di parte ricorrente e dell'interveniente, i quali hanno discusso insistendo per l'accoglimento delle loro domande – la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

A. – Viene in decisione il ricorso promosso dai deputati regionali indicati in epigrafe, avverso la comunicazione del 5 marzo 2019 del Presidente dell'ARS, e la conseguente pubblicazione il 7 marzo nel sito *web* dell'ARS, avente ad oggetto la manifestazione di volontà dei predetti di non rendere la dichiarazione di cui all'art. 1, co. 1, della l.r. n. 18/2018.

I ricorrenti, in particolare, censurano tali atti in quanto applicativi degli articoli 1 e 2 della su citata l.r. n. 18/2018 – di cui assumono l'illegittimità costituzionale – la quale, con l'art.1, pone a carico (tra gli altri) dei deputati regionali l'obbligo di rendere una *“dichiarazione anche negativa sull'eventuale appartenenza a qualunque titolo ad associazioni massoniche o similari che creino vincoli gerarchici, solidaristici e di obbedienza”*, prevedendo, all'art. 2, che, in caso di mancato deposito di tale dichiarazione, il Presidente dell'ARS ne dia comunicazione all'Assemblea, e che tale comunicazione sia pubblicata, per quanto qui di specifico interesse, nel sito *web* dell'ARS.

B. – Deve in via preliminare essere esaminata l'eccezione, sollevata dall'Avvocatura dello Stato nella memoria depositata il 19 gennaio 2022, di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

L'eccezione è fondata.

Al fine di ben inquadrare l'oggetto della controversia, deve premettersi che i ricorrenti chiedono in via principale che sia accertato il loro diritto soggettivo di *“associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale”*.

Come si evince dal ricorso, *“Oggetto principale (il merito) del presente giudizio è quindi l'accertamento e la tutela del diritto soggettivo, pieno e assoluto proprio perché costituzionalmente tutelato, dei ricorrenti di “associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale” (art. 18, comma 1, Cost.).”*.

Conseguentemente, da tale posizione soggettiva i predetti prendono le mosse per chiedere che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, della l.r. n. 18/2018 in quanto impositivo dell'obbligo di dichiarare l'appartenenza o meno ad associazioni massoniche o similari. A venire in rilievo, pertanto, è in primo luogo il tema dell'effettività del diritto di associazione riconosciuto e garantito dall'art. 18 della Costituzione e, dunque, di una libertà civile asseritamente incisa da tale norma regionale.

Sotto un secondo profilo, i predetti si lamentano altresì della lesione della sfera di riservatezza e del loro correlativo diritto alla protezione dei dati personali, rispetto ai quali sarebbe lesiva la successiva attività del Presidente dell'ARS, di comunicazione all'Assemblea e di pubblicazione sul sito *web*. Essi, del resto, richiamano, a sostegno della lamentata illegittimità costituzionale dell'obbligo dichiarativo, anche l'art. 8 della CEDU, il quale tutela la sfera privata e familiare dalle ingerenze dell'autorità pubblica.

Così ricostruita la complessa posizione soggettiva di cui i due ricorrenti lamentano la lesione, osserva il Collegio che, sebbene sia ormai acquisito che anche il giudice amministrativo, al pari del

giudice ordinario, possa assicurare una tutela piena anche dei diritti fondamentali, è altrettanto noto che, a tal fine, è necessario rinvenire una disposizione che attribuisca a tale giudice la giurisdizione esclusiva, e che si riscontri l'esercizio di un potere autoritativo.

Poste tali coordinate, nel caso in esame – e in relazione al *petitum* e alla *causa petendi* come sopra delineati – ad avviso del Collegio non è invocabile a radicare la giurisdizione esclusiva del G.A. l'art. 133, co. 1, lett. a), n. 6, cod. proc. amm., il quale attribuisce al giudice amministrativo le (diverse) controversie in tema di diritto di accesso ai documenti e violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa.

Né, come sostenuto dai ricorrenti, può soccorrere l'art. 50 del d. lgs. n. 33/2013. Ed invero, il citato art.50, com'è noto, stabilisce che *“Le controversie relative agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente sono disciplinate dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.*

Tali controversie devono essere quindi ricondotte a tutte quelle in cui si faccia questione della violazione di un obbligo di trasparenza a carico dell'Amministrazione; obbligo, d'altro canto, intimamente collegato al giudizio in tema di accesso ai documenti disciplinato dall'art. 116 (come modificato dall'art. 52 dello stesso d. lgs. 33/2013).

Nel caso in esame, invece, i due ricorrenti assumono piuttosto la lesione di una posizione di diritto soggettivo inerente alla propria sfera di riservatezza, determinatasi per mezzo della prevista pubblicazione sul sito *web* dell'ARS.

I predetti, peraltro, fanno riferimento, quale attività asseritamente lesiva, ad un atto meramente applicativo della vigente disposizione, in alcun modo riconducibile ad un'attività provvedimentoale (v. art. 2, co.1): viene, pertanto, in rilievo una mera attività dichiarativa/comunicativa in conseguenza della violazione dell'obbligo posto in capo ai deputati, in assenza di un potere autoritativo, il che costituisce un ulteriore indice della carenza di giurisdizione di questo Tribunale.

Non appare, pertanto, pertinente il richiamo all'ordinanza n.9828/2017 del T.A.R. Lazio – con cui è stata rimessa una questione di legittimità costituzionale, parzialmente accolta con la sentenza della Corte Costituzionale n. 20/2019 – in quanto in quel caso veniva specificamente in rilievo un'attività posta in essere dall'amministrazione in applicazione del d. lgs. n.33/2013.

Al contrario, il Collegio rileva che l'art. 152 del d. lgs. 196/2003 attribuisce all'autorità giudiziaria ordinaria tutte le controversie *“comunque riguardanti l'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali”* (oltre che le controversie che attengono ai ricorsi ex art. 79 del regolamento CE 2016/679, per violazione, a seguito di trattamento, dei diritti di cui gode ogni interessato) e che a tale categoria di controversie deve essere ricondotto il ricorso proposto dai ricorrenti a tutela della propria sfera di riservatezza, oltre che del proprio diritto ad associarsi liberamente.

Anche sotto tale profilo deve, quindi, ritenersi il difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo.

E' quasi superfluo evidenziare che la domanda risarcitoria non può che seguire la stessa sorte dell'azione di annullamento e, pertanto, essere dichiarata inammissibile.

Conclusivamente, il ricorso in esame deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario, dinanzi al quale il giudizio dovrà essere riproposto a cura della parte ricorrente ai sensi dell'art. 11, co. 2, cod. proc. amm., entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza.

C. – Avuto riguardo ai peculiari profili della controversia, sussistono i presupposti per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Maria Cappellano, Consigliere, Estensore

Luca Girardi, Referendario