

RISARCITE IL GIUDICE MASSONE!

(NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
SUL CASO MAESTRI VS REPUBBLICA ITALIANA DEL 17 FEBBRAIO 2004)

di Matteo Barbero*
(25 febbraio 2004)

1. PREMESSA

L'acceso dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario italiano (ormai degenerato in un vero e proprio "muro contro muro" che vede contrapposti l'attuale maggioranza di governo, da un lato, e la quasi totalità dei magistrati, con l'appoggio delle forze di opposizione, dall'altro) si è arricchito, nei giorni scorsi, di un nuovo argomento che si auspica possa essere motivo di discussione e di confronto e non di ulteriore scontro.

La **Corte Europea dei diritti dell'uomo** di Strasburgo ha infatti condannato l'Italia a risarcire un magistrato che era stato censurato dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura in ragione della sua affiliazione ad una loggia massonica. La Corte ha riscontrato nella fattispecie una violazione dell'articolo 11 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) in materia di libertà di riunione e di associazione, ravvisando nel citato provvedimento disciplinare un'ingerenza illegittima in questo campo di libertà.

Com'è evidente, tale pronuncia concerne un tema (quello della libertà di associazione dei magistrati) sul quale il disegno di legge di delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario (attualmente all'esame del Parlamento) incide pesantemente.

Fra i principi ed i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'adozione dei decreti legislativi delegati di attuazione della delega [conferita all'Esecutivo dall'articolo 1, comma 1, lettera f) del citato disegno di legge] ad individuare le fattispecie tipiche di illecito disciplinare dei magistrati (oltre che le relative sanzioni e la procedura per la loro applicazione), l'articolo 7, comma 1, lettera d) del medesimo provvedimento indica, infatti, anche la previsione che "costituiscano illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni" (fra l'altro) la partecipazione ad associazioni segrete o i cui vincoli sono oggettivamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie e (soprattutto) l'iscrizione, l'adesione o la partecipazione, sotto qualsiasi forma, non solo a partiti ma anche (più in generale) a movimenti politici.

Per valutare l'impatto che sul contenuto di tali disposizioni (e sui relativi lavori parlamentari) potrà avere la sentenza che qui brevemente si annota, occorre esaminarne almeno sommariamente i contenuti.

MAESTRI VS REPUBBLICA ITALIANA

Il caso.

Nel novembre 1993 venne promossa dal Ministro italiano di Grazie e Giustizia nei confronti del magistrato Angelo Massimo Maestri (oggi Consigliere di Corte d'Appello a Palermo ma all'epoca dei fatti giudice presso il Tribunale di La Spezia) un'azione disciplinare.

Maestri era accusato di aver fatto parte, a partire dal lontano 1981 e fino al marzo 1993 (ovvero fino a pochi mesi prima dell'avvio del procedimento disciplinare) di una loggia massonica affiliata al Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani, con conseguente menomazione della sua credibilità di magistrato e del prestigio dell'ordine giudiziario nel suo complesso.

Con proprio provvedimento datato 10 ottobre 1995, la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) comminò al Maestri (ex articoli 18 e 19 del Regio Decreto Legislativo 31 maggio 1946, n. 511 recante "Guarentigie della magistratura") la sanzione disciplinare della censura, allegando (in estrema sintesi) l'esistenza di un

conflitto sostanziale fra l'affiliazione alla massoneria e l'appartenenza alla magistratura.

In particolare, il CSM sottolineò l'incompatibilità fra il giuramento richiesto ai magistrati e quello imposto dalle regole della massoneria, l'esistenza, nell'organizzazione massonica, di un rapporto di stretta gerarchia fra i membri assolutamente incompatibile con la necessaria autonomia ed indipendenza dei magistrati, il rifiuto, imposto ai massoni, della giustizia ordinaria in favore della giustizia massonica, nonché la natura indissolubile del vincolo associativo, che potrebbe tradursi (di nuovo) nella limitazione dell'indipendenza dei giudici affiliati.

In aggiunta, l'organo di autogoverno dei giudici richiamò nella motivazione, da un lato, lo scandalo della Loggia massonica P2 [che portò all'approvazione della legge 25 gennaio 1982, n. 17 (c.d. "legge Spadolini" dal nome del Presidente del Consiglio allora in carica) recante "Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata Loggia P2"] e, dall'altro, le proprie circolari del 22 marzo 1990 e del 14 luglio 1993 (che chiarirono che l'appartenenza di un magistrato alla massoneria poteva essere sanzionata in via disciplinare), sostenendo che il Maestro era nelle condizioni di avere una chiara percezione della perdita di integrità connessa alle sue aderenze e che quindi la sua condotta (caratterizzata quanto meno da una mancanza di diligenza, cautela e prudenza) non poteva non essere colpita da un provvedimento disciplinare.

In data 20 dicembre 1996, le Sezioni unite della Corte di Cassazione respinsero il ricorso presentato dal Maestro avverso il provvedimento disciplinare inflittogli dal CSM, sostenendo che la libertà di associazione spettante (anche) ai magistrati in virtù dell'articolo 18 della Costituzione può essere suscettibile di subire quelle limitazioni necessarie ad assicurare la tutela del prevalente principio dell'imparzialità e dell'indipendenza della magistratura. Secondo la Suprema Corte, inoltre, il provvedimento disciplinare comminato al Maestro poteva trovare solido fondamento nelle già citate circolari del CSM ed, in particolare, in quella del 14 luglio 1993 che aveva enfatizzato come l'ufficio di magistrato fosse assolutamente incompatibile con l'appartenenza alla massoneria.

Il 14 giugno 1997 Maestro presentò ricorso contro la Repubblica italiana alla Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, lamentando la violazione degli articoli 9, 10 e 11 della CEDU.

La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'esaminare il ricorso presentato da Maestro, prende in considerazione il solo profilo concernente la presunta violazione dell'articolo 11 della CEDU, ritenendo che l'erogazione al ricorrente di un provvedimento disciplinare a causa della sua appartenenza ad una loggia massonica desse luogo ad una evidente e diretta limitazione della sua libertà di associazione.

La Corte richiama le tre condizioni cui è subordinata (sulla base del comma 2 del richiamato articolo 11) la compatibilità di tale limitazione con il sistema di garanzie predisposte dalla CEDU:

in primo luogo, deve trattarsi di una limitazione stabilita dalla legge (principio di legalità);

in secondo luogo, essa deve perseguire una delle legittime finalità indicate dal citato comma 2 dell'articolo 11;

infine, essa deve essere contenuta nei limiti delle misure (strettamente) necessarie ad assicurare la realizzazione delle predette finalità in una società democratica (ovvero non deve eccedere quanto indispensabile per il raggiungimento del proprio scopo, secondo il principio del minimo mezzo).

Peraltro, i giudici di Strasburgo, ravvisando la mancanza della prima condizione, non si soffermano sulle altre due, ciò che (per quanto si dirà) non è irrilevante ai fini della valutazione degli effetti della pronuncia in commento sul processo di riforma della giustizia interno al nostro Paese.

2.2.1 Circa il rispetto del principio di legalità.

Sul punto, la Corte, sulla scorta della propria precedente e consolidata giurisprudenza, afferma che il principio di legalità non esige soltanto che la sanzione disciplinare abbia un qualunque fondamento nella normativa statale, ma impone altresì che tale normativa presenti gli ulteriori requisiti della accessibilità da parte dei propri destinatari e della prevedibilità degli effetti ad essa conseguenti [per usare le parole dei giudici di Strasburgo: "*The Court reiterates that the expressions "prescribed by law" and "in accordance with the law" in Articles 8 to 11 of the Convention not only*

require that the impugned measure should have some basis in domestic law, but also refer to the quality of the law in question. The law should be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them - if need be, with appropriate advice - to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail"; (paragrafo 30)].

Per quanto concerne il primo aspetto (sussistenza di una base legale rispetto alla previsione sanzionatoria), la Corte, richiamando un proprio specifico precedente [rappresentato dalla sentenza n. 37119/97 (N.F. vs Repubblica Italiana)] afferma che l'articolo 18 del R.D.Lgs. 511/1946 cit. (malgrado la genericità della sua formulazione e la mancata tipizzazione delle forme di illecito disciplinare e laddove integrato da norme di carattere secondario) rappresenta un sufficiente aggancio normativo per l'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei magistrati italiani.

Analogamente, la Corte ritiene sussistente il requisito dell'accessibilità della normativa in questione, anche alla luce della particolare professionalità del ricorrente (un magistrato e, quindi, un tecnico del diritto).

Viceversa la Corte ritiene insussistente il requisito della prevedibilità. In proposito, lo scrutinio dei Giudici doveva accertare se la normativa de quo avesse chiarito con sufficiente precisione in presenza di quali condizioni un magistrato dovesse ritenersi obbligato ad astenersi dall'aderire ad una loggia massonica [*"As regards foreseeability, the Court must determine whether domestic legislation laid down with sufficient precision the conditions in which a judge should refrain from joining the Freemasons. In this connection, regard should also be had to the particular requirements of disciplinary regulations"*]; (paragrafo 34)].

Al riguardo, la Corte sottolinea come l'articolo 18 sopraccitato [attesa la sua genericità, sottolineata anche dalla Corte Costituzionale italiana nella propria sentenza n. 100/81, più volte richiamata dai Giudici di Strasburgo] non definisca a quali condizioni un magistrato può esercitare (e rivendicare) la sua libertà di associazione e quindi non soddisfi il requisito della "*foreseeability*".

Tuttavia, secondo la Corte, l'articolo 18 va letto in combinato con le altre prescrizioni dettate dalla legge 17/1982 cit. e dalle menzionate circolari del CSM.

Al riguardo, la sentenza in commento distingue due diversi periodi temporali (salvo poi giungere in entrambi i casi alla medesima conclusione).

Il primo periodo è quello compreso fra il 1981 (anno in cui il Maestri aderì alla massoneria) ed il 1990 (anno in cui il CSM diramò la prima delle due circolari sull'argomento); per questo periodo, la Corte ritiene che né l'articolo 18 né la legge 17/1982 cit. abbiano fornito informazioni sufficienti ad integrare il requisito della prevedibilità (paragrafo 37).

Quanto al secondo periodo (ovvero quello compreso fra il 1990 e il mese di marzo del 1993, allorché il Maestri si distaccò dalla loggia) la Corte era chiamata a stabilire se, ai fini della prevedibilità, era sufficiente il combinato disposto dell'articolo 18 e della circolare del CSM del marzo 1990 (la seconda circolare infatti, essendo datata 14 luglio 1993, è successiva al distacco del Maestri dalla massoneria).

Secondo la Corte (che opera un approfondito esame di entrambe le circolari, pur se solo la prima si presenta rilevante ai fini della decisione del caso concreto) il requisito della prevedibilità non poteva ritenersi soddisfatto per il periodo anteriore alla emanazione della circolare del luglio 1993, con la conseguenza che la limitazione della libertà di associazione imposta al ricorrente, sotto forma di sanzione disciplinare conseguente alla sua appartenenza alla massoneria, non può considerarsi prescritta dalla legge (ovvero conforme al principio di legalità), secondo quanto richiesto dal comma 2 dell'articolo 11 della CEDU, che deve pertanto ritenersi violato.

Accertata l'esistenza di una violazione del citato articolo 11 della CEDU (sotto il profilo del mancato rispetto del principio di legalità), la Corte, come anticipato, ritiene superfluo l'esame degli ulteriori aspetti segnalati al paragrafo 2.2 (ovvero la sussistenza, in rapporto al provvedimento sanzionatorio, di una legittima finalità ed il rispetto del principio del minimo mezzo)

UN BILANCIO

In conclusione si può affermare che sarebbe fuori luogo salutare la sentenza di cui si è cercato di riassumere gli aspetti salienti come una vittoria per gli oppositori del progetto del Governo italiano di riforma dell'ordinamento giudiziario

(viceversa, si veda, in questo senso, quanto riportato da "Il Sole24Ore" del 18 febbraio 2004, a pagina 31).

La Corte di Strasburgo, infatti, pur riaffermando la necessaria tutela della libertà di associazione dei magistrati (ma analogo discorso potrebbe essere fatto, mutatis mutandis, per la libertà di manifestazione del pensiero), non solo non esclude che essa possa essere limitata per il perseguimento di quelle legittime finalità indicate dall'articolo 11, comma 2, della CEDU ma non si pronuncia né sull'estensione di tali limitazioni né sulle forme attraverso cui esse potrebbero essere imposte. Anzi, leggendo fra le righe della sentenza annotata, potrebbe rilevarsi un certo favor nei confronti di una (almeno parziale) tipizzazione degli illeciti disciplinari dei magistrati, in perfetta armonia con le intenzioni del legislatore italiano. D'altra parte, l'esito del giudizio avrebbe potuto essere diverso se l'affiliazione di Maestri alla massoneria si fosse ulteriormente protratta (almeno oltre il mese di luglio del 1993). In tal caso, infatti, il quadro normativo (integrato dalla circolare del CSM del 14 luglio 1993) avrebbe quasi certamente rispettato il principio di legalità anche sotto il profilo della "foreseeability". Ciò, peraltro, avrebbe costretto i Giudici di Strasburgo a pronunciarsi sul vero aspetto cruciale, ovvero quelle delle forme e dei limiti di compressione delle libertà dei magistrati, offrendo davvero un contributo significativo alla soluzione delle numerose questioni poste dalla riforma in itinere della giustizia italiana.

* Funzionario della Regione Piemonte e dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l'Università degli studi di Torino.