

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BOGGIO e GRAZIANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 MARZO 1990

Integrazione della legge 25 gennaio 1982, n. 17,  
in tema di associazioni segrete

ONOREVOLI SENATORI. — Molto si è detto, fin dai tempi remoti, sulle associazioni segrete. In occasione dell'«*affaire P2*» molti studiosi si sono interrogati su questo tema estremamente complesso e per certi versi imbarazzante.

Al riguardo, sottolinea l'insigne giurista Massimo Severo Giannini, siamo in presenza di una «esiguità» di studi che mi pare, a prima vista, difficilmente comprensibile.

Di associazioni segrete molto si parlò in fase costituente. Per esempio l'onorevole Della Seta identificava la segretezza delle associazioni nella segretezza della loro sede, nella mancanza di atti che individuassero la loro esistenza e nel tener celati i loro principi ispiratori; ma l'onorevole

Cappi faceva senza perifrasi soprattutto leva sull'assenza di pubblicità dell'elenco dei soci. Anche l'onorevole Moro fece osservare, tra l'altro, come segno di segretezza fosse il vincolo, per l'appunto di segretezza, posto dallo statuto di una società.

Sappiamo che l'articolo 18 della Costituzione tagliò la testa al toro e al secondo comma disse, in modo inequivocabile, che il divieto non sarebbe dovuto gravare sulle associazioni in relazione al loro scopo, ma *tout-court* in relazione al fatto di essere segrete.

Il secondo comma dell'articolo 18, dunque, proibisce la segretezza dell'associazione considerandola in sé e prescindendo nel modo più assoluto dall'eventuale illiceità

dell'azione. Per essere ancora più chiari, si può dire che la proibizione di cui al secondo comma dell'articolo 18 della Costituzione colpisce l'essere o meglio un modo di essere (quello appunto segreto) non già l'agire (illecito) dell'associazione.

È evidente che il divieto contenuto nel secondo comma dell'articolo 18 della Costituzione è stato sempre giudicato molto ingombrante. Qualcuno ha pensato che, nella scelta del costituente, si consolidasse gli echi di quella stessa ostilità alle associazioni segrete, fondata nel mistero di cui si circondano, che aveva caratterizzato l'ampio dibattito che precedette e seguì la legge 26 novembre 1925 n. 2029.

È chiaro che l'articolo 18 non limita il diritto di associazione e di riunione sancito all'articolo 17.

La legge n. 2029 del 1925, che qui ricordiamo esclusivamente per ragioni storiche, è tradizionalmente considerata come una legge che aveva per unico scopo quello di dissolvere le logge massoniche. Tuttavia bisogna mettere in evidenza, sempre per ragioni storiche, che essa fu sostenuta, perorata e giustificata anche da personalità che non volevano certo distruggere la libertà di associazione in logge massoniche, ma volevano chiarezza. Ciò non esclude, evidentemente che altri potenti sostenitori della legge n. 2029, i quali agirono con peso preponderante, fossero animati da principi illiberali.

Leggendo le cronache del tempo si evince che si schierarono a favore giuristi quali Anzilotti, Bonfante, Vittorio Scialoja, Giorgio Del Vecchio; letterati e filosofi quali Verga, Capuana, Croce, Praga; economisti quali De Viti-De Marco, Luigi Einaudi; politici quali Ivanoe Bonomi. Fu assai fermo nel chiedere trasparenza nelle logge massoniche anche Giovanni Amendola sulla cui limpidezza morale, sulla cui devozione alla libertà e sulla cui refrattarietà alle strumentalizzazioni, non è possibile formulare dubbi.

Sostanzialmente, si sviluppò in Italia un dibattito fra intellettuali, in cui tra l'altro, si disse che una società segreta «non può essere giustificata se non dallo stato di

necessità, che giustifica tutto»; la quale cosa accade quando vi siano leggi le quali «pongano ingiusti ostacoli al diritto di associazione che è sacro».

La segretezza, infatti, soprattutto oggi, in regime di consolidata libertà, non ha alcun motivo di ammissibilità, poichè l'esigenza della democrazia si fonda sulla pubblicità di ogni potere organizzato. Ci fu chi, alla Costituente, disse che la segretezza costituisce «qualcosa di poco onesto e di poco confessabile».

Tornando alle polemiche degli anni '20 è interessante citare Benedetto Croce, il quale affermò che la massoneria «a cagione del suo cerimoniale e del suo segreto incontra a ogni istante il ridicolo e il sospetto»; Croce osservava «se io fossi massone (che non sono nè sarò mai) promuoverei con tutte le mie forze, per la salvezza dell'istituto, l'abolizione del cerimoniale e del segreto».

Luigi Einaudi affermava in tono scherzoso «per quanto mi sia sforzato non sono riuscito a trovar nulla che potesse essere detto in favore di una cosa così comica e camorristica come la nostra massoneria». Questo accadeva negli anni '20, in cui probabilmente Einaudi faceva riferimento a situazioni piduistiche *ante litteram*.

Prescindendo dalla massoneria, si può osservare che la segretezza, di fatto, potrebbe costituire la copertura per persone singole o gruppi per dare più efficace organizzazione ad attività ai margini della legge o, addirittura, contro la legge. Le più pericolose, tra tali attività, sono forse quelle definibili «ai margini della legge». La segretezza, dunque, potrebbe assumere le caratteristiche di «pericolosità».

Puntualizzando ancora meglio, si può sottolineare che il secondo comma dell'articolo 18 della Costituzione è senza possibilità di equivoci perentorio nel divieto delle associazioni segrete e le colpisce in quanto, giova insistere, è pericolosa la segretezza in sè, a prescindere dalla eventuale attività criminosa dell'associazione che tale segretezza pratici.

L'articolo 1 della legge n. 17 del 1982, vorrebbe costituire attuazione del dettato

costituzionale contenuto nell'articolo 18. Ma fallisce l'obiettivo, perchè sostiene che sono vietate le associazioni, ove abbiano certi requisiti di segretezza, solo se interferiscono nelle funzioni di organi costituzionali eccetera...

La legge n. 17 avrebbe dovuto dare una definizione diretta della segretezza, ma non ha saputo farlo ingarbugliando le cose e ponendosi in una situazione di evidente incompletezza. Scendendo in qualche particolare, cosa vuol dire, per esempio, interferire? Vuol dire illecita interferenza o anche qualsiasi lecita interferenza?

Un illustre giurista parla «di legge sbagliata e pericolosa (nella sua ambiguità) anche perchè del tutto scoordinata con le norme di principi fondamentali, vigenti, nel nostro sistema».

È chiaro che la definizione di segretezza non può di alcun modo violare il diritto della *privacy* riconosciuto a tutti, cioè persone fisiche, associazioni eccetera. Una linea di demarcazione tra la dimensione «segretezza» e la dimensione «*privacy*», non presenta certamente grosse difficoltà per legislatori che abbiano idee chiare e vogliano risolvere il problema. Qualcuno cerca, per rendere più aggrovigliata la matassa, di assimilare i partiti politici a quelle associazioni che la pubblica opinione, tradizionalmente, giudica segrete, anche se i vertici, gli scopi e la sede sono noti.

Si dimentica, da parte di coloro che vogliono fare d'ogni erba un fascio, che se un iscritto ad un partito accede ad una carica pubblica, non ha nessuna difficoltà a manifestare la propria identità politica; ma non basta: se una persona, per esempio, vuole dichiarare pubblicamente che Tizio e Caio appartengono al partito, cui essa stessa appartiene, nessuno le vieta di farlo, oppure può legittimamente rimproverarla se lo fa. È dunque indispensabile che tutte le associazioni, le quali tra l'altro prevedano un giuramento (o promessa) di tipo massonico consentano ai loro soci non solo di conoscersi tra loro, ma di poter testimoniare, ove ciò corrisponda alla verità, che una determinata persona appartiene alla mede-

sima associazione. Oggi così non è, perchè se, per esempio, un massone rivela in confidenza che il pubblico amministratore Y è massone come egli stesso è, soggiunge poi in termini perentori che egli non potrà, per i divieti che ha accettato iscrivendosi alla massoneria, confermare pubblicamente questa notizia, se il «Fratello» non è consenziente. Con queste «situazioni» si formano delle fortezze all'ombra delle quali non c'è da stupirsi se abbia agito la P2 o se si formino altri «comitati» di cui, per un meccanismo particolarissimo, non si può venire a conoscenza. È tutto ciò in ispregio all'articolo 18 della Costituzione e nonostante la legge, chiaramente carente, del 1982. Una legge che, almeno, deve essere integrata!

In data 8 novembre 1989 veniva presentata in Senato l'interrogazione 4-04050.

«BOGGIO. - *Al Ministro di grazia e giustizia.* - Per conoscere le procedure che possono legittimamente essere seguite per sapere se un cittadino il quale ricopra funzioni pubbliche appartenga alla massoneria. L'interrogante ritiene che sia necessario individuare meccanismi attraverso i quali possano essere resi noti, in casi delicati come quelli di appartenenti ad organi elettivi e consigli d'amministrazione pubblici, nominativi di persone affiliate ad associazioni per accedere alle quali sia necessario un solenne giuramento, simile a quello massonico (citato solo a titolo di esempio) che impone vincoli di «riservatezza» assai pesanti.

In caso contrario l'interrogante non vede come possa ritenersi rispettato lo spirito dell'articolo 18 della Costituzione, considerato che la legge 25 gennaio 1982, n. 17, lascia irrisolti molti problemi in merito al menzionato articolo 18, come del resto sostengono illustri giuristi».

Il Ministro in data 23 febbraio 1990 dava la seguente risposta scritta:

«In relazione all'oggetto dell'interrogazione, si osserva quanto segue per quel che attiene alla competenza dell'Amministrazione della giustizia.

È stato già presentato il disegno di legge n. 3830, su iniziativa del Ministro della giustizia e del Ministro dell'interno, concernente il divieto, per i magistrati e per gli appartenenti alle forze di polizia, di iscrizione ai partiti politici; tuttavia taluno ritiene che una riforma relativa a tale settore, sia pure collegata per altro verso alla legge 25 gennaio 1982, n. 17, concernente il divieto di iscrizione ad associazioni segrete, non copra tutto l'arco di interesse istituzionale.

Ad esempio, è stata avanzata la proposta di aggiungere, per i magistrati, il divieto di iscrizione ad associazioni o società che creino, per l'iscritto, un vincolo incompatibile con il dovere di imparzialità, cioè con uno dei doveri fondamentali per la deontologia della magistratura.

Rimane il problema, posto nella interrogazione, dell'accertamento in ordine alla «segretezza» delle società od associazioni, in quanto attraverso la segretezza si può impedire l'operatività delle disposizioni vigenti e di quelle che venissero eventualmente proposte.

Posto che si tratta prevalentemente di «una *quaestio facti*», e che perciò questo aspetto assume soprattutto una rilevanza probatoria, si potrebbe pensare ad espedienti normativi atti a superare l'ostacolo. È chiaro che per una società o associazione la quale sia e resti segreta è possibile eviden-

ziare le iscrizioni soltanto attraverso accurati accertamenti probatori; tuttavia le difficoltà maggiori provengono da entità organizzate che, formalmente non segrete, nella sostanza mantengano segreti gli elenchi dei propri iscritti; su tale profilo potrebbe essere possibile intervenire con una integrazione della legge 25 gennaio 1982, n. 17, con una innovazione ad esempio di questo tipo: "Le disposizioni relative alle società segrete si applicano anche ad associazioni o società che, pur non rientrando nella tipologia prevista dalla legge 25 gennaio 1982, n. 17, non esibiscono a richiesta dell'autorità gli elenchi dei propri iscritti o non li rendono periodicamente pubblici o, in qualunque altro modo, dissimulano gli elenchi degli iscritti, partecipanti e affiliati". L'indicazione di cui sopra è fatta a titolo meramente esemplificativo, non essendovi, allo stato, alcun progetto di questo Ministero nè, per quanto risulti, di altri Ministeri o di parlamentari.

Firmato il Ministro  
Giuliano VASSALLI»

Riprendendo l'esemplificazione del ministro Vassalli si ritiene di poter formulare una proposta d'integrazione della legge n. 17 del 1982, che rende più efficace la normativa ivi prevista.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. All'articolo 1 della legge 25 gennaio 1982, n. 17, è aggiunto il seguente comma:

«Si considera inoltre segreta ogni associazione che non renda periodicamente pubblico l'elenco dei propri iscritti, partecipanti e affiliati, rifiuti, ove richiesta, di darne comunicazione al Ministro dell'interno o al prefetto competente per territorio, o, in qualunque altro modo, lo dissimuli».

## Art. 2.

1. All'articolo 4 della legge 25 gennaio 1982, n. 17, è aggiunto il seguente comma:

«L'appartenenza a determinate associazioni di componenti di assemblee elettive, di membri del Governo o dei pubblici amministratori di cui all'undicesimo comma può essere confermata o smentita dal Ministro dell'interno, su richiesta di membri del Parlamento o delle assemblee elettive regionali o locali competenti per territorio».