SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1523-A)

Relazione orale ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento

TESTO PROPOSTO DALLA Iª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

PER IL

DISEGNO DI LEGGE

Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento dell'organizzazione denominata Loggia P2

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 LUGLIO 1981

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2500) — 2-3-4

PARERE DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(Estensore CIOCE)

4 agosto 1981

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni.

La Commissione non può non rilevare come l'adozione di un provvedimento in materia così delicata debba essere accompagnata da un'adeguata calibratura sotto il profilo tecnico-giuridico al fine sia di garantirne la massima operatività sia di non determinare squilibri di difficile valutazione, ma certo sempre di grande entità — trattandosi di incidere su materia come quella delle garanzie dei cittadini tutelata a livello costituzionale — nel vigente ordinamento penale sostanziale e processuale.

Su questa linea si rileva che, se la notevole genericità della fattispecie di cui all'articolo 1, può trovare giustificazione nell'esigenza di evitare che sfuggano alle sanzioni dell'ordinamento forme di associazioni segrete di cui in via di principio non sempre facile è dare una chiara determinazione, tale giustificazione perde già parte della sua forza quando una siffatta fattispecie viene ad essere assunta come elemento essenziale di una figura di reato, quale quella prevista al primo comma dell'articolo 2, essendoci la possibilità che l'eccessiva genericità finisca col ripercuotersi sullo stesso fondamentale principio di legalità, non solo tutelato a livello costituzionale ma da considerare principio consolidato nel nostro ordinamento da una tradizione più che secolare.

Le preoccupazioni in questo senso non possono poi che aumentare davanti alle due procedure di scioglimento delle associazioni segrete previste nei commi secondo e terzo del citato articolo 2. Qui vengono infatti previsti sia lo scioglimento a seguito di sentenza passata in giudicato sia lo scioglimento nei casi straordinari di necessità e urgenza, con decreto del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentite le Commissioni affari costituzionali delle Camere.

Per quanto attiene alla prima procedura non vi sono particolari osservazioni da fare, se non per quel che riguarda il fatto che proprio l'intervento dell'autorità giudiziaria sembra consentire, secondo quanto avvenuto in costanza di analoghe situazioni caratterizzate da notevole genericità della fattispecie penale, di arrivare, attraverso l'elaborazione giurisprudenziale, ad una soddisfacente determinazione in concreto della casistica cui ricollegare l'inflizione o meno della sanzione penale.

Perplessità non possono invece non essere espresse sulle modalità per cui è configurata l'altra procedura di scioglimento. Essa, infatti, finisce col porre sullo stesso piano della procedura pienamente garantistica propria del processo penale una procedura legata nel suo avvio a motivazioni estremamente generiche (casi straordinari di necessità e urgenza peraltro non assistiti dalla sanzione del Parlamento come per la conversione dei decreti-legge) e nel suo svolgimento caratterizzata inevitabilmente da una obliterazione delle garanzie riconosciute appunto nel processo penale. Obliterazione che rende ancor più grave la sopramenzionata genericità della fattispecie disciplinante le associazioni segrete. Le perplessità sono poi accresciute dal fatto che non è prevista alcu-

na disciplina di raccordo tra le due procedure, soprattutto per quanto attiene alla delicata questione dei rapporti tra procedimento penale e amministrativo.

Ulteriori perplessità non possono essere infine sottaciute per quanto attiene alla formulazione dell'articolo 5, specialmente nella parte in cui si stabilisce il principio della commisurazione delle sanzioni previste nell'articolo 212 del testo unico di pubblica sicurezza ai vari gradi di responsabilità, quando il testo del citato articolo prevede, per la parte richiamata, esclusivamente la cessazione del rapporto di servizio.

Le perplessità sopra espresse nel mentre esimono dal formulare ulteriori osservazioni sulla rimanente parte del disegno di legge, che pure andrebbe in diverse parti rielaborata (in ispecie per quanto attiene alla ultrattività del citato articolo 212 per la P2) consentono di estendere in larga misura le osservazioni svolte agli emendamenti del senatore Bonifacio peraltro finalizzate allo scopo di eliminare le punte di eccessiva indeterminatezza presentate dal provvedimento.

Con le precedenti argomentazioni non concordano interamente i senatori Benedetti e Gozzini i quali, esprimendo anch'essi parere favorevole svolgono le seguenti osservazioni:

la fattispecie di cui all'articolo 1 non è generica risultando al contrario di difficile integrazione nella previsione congiunta delle ipotesi di segretezza: a tal fine appare opportuno suggerire la soppressione dell'avverbio « congiuntamente »;

quanto alla previsione operata globalmente con il gerundio « occultando » si richiama il fatto che spesso la norma penale indica una condotta la cui definizione può essere ricavata da altri settori dell'ordinamento;

all'articolo 2 — premessa l'opportunità di prevedere, a simiglianza di quanto attiene nella definizione dei reati associativi, anche l'ipotesi della partecipazione — sembra evidente che il coordinamento tra le due procedure di scioglimento debba essere rinvenuto nei princìpi generali dell'ordinamento e quindi nel rapporto tra processo penale e procedimento amministrativo;

quanto alla norma dell'articolo 5 appare legittima e coerente con i princìpi dell'ordinamento la scelta dell'ultrattività.

Ai sensi dell'articolo 39, quarto comma, del Regolamento, si richiede la pubblicazione del presente parere in allegato ai documenti con cui verranno presentate all'Assemblea le conclusioni della Commissione di merito.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

Si considerano associazioni segrete, come tali proibite ai sensi dell'articolo 18 della Costituzione, quelle che, anche all'interno di associazioni palesi, occultando la loro esistenza ovvero tenendo segreti congiuntamente princìpi, finalità, sede e attività sociali ovvero possedendo una organizzazione interna tale da rendere reciprocamente sconosciuti i membri, svolgono attività diretta ad influire su organi costituzionali, su amministrazioni ed enti pubblici.

Art. 2.

Chiunque promuove o dirige un'associazione segreta, ai sensi del precedente articolo 1, o svolge attività di proselitismo a favore della stessa, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. La condanna importa la interdizione dai pubblici uffici per cinque anni.

Con la sentenza che accerta la sussistenza dell'associazione segreta viene pronunciato lo scioglimento della stessa. All'esecuzione dello scioglimento ed alla conseguente confisca dei beni provvede il Ministro dell'interno.

Nei casi straordinari di necessità ed urgenza, lo scioglimento delle associazioni, nei confronti delle quali concorrono i requisiti di cui al precedente articolo 1, è pronunciato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentite le Commissioni affari costituzionali delle Camere.

Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

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

Art. 2.

Identico.

Chiunque partecipa ad un'associazione segreta è punito con la reclusione fino a due anni. La condanna importa l'interdizione per un anno dai pubblici uffici.

Soppresso.

Soppresso.

Soppresso.

(Segue: *Testo del Governo*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 3.

Qualora con sentenza sia accertata la costituzione di un'associazione segreta, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, ne ordina lo scioglimento e dispone la confisca dei beni.

Nei casi straordinari di urgenza e di necessità, anche prima dell'accertamento giudiziario, può essere adottato analogo decreto, previo parere espresso, nei termini stabiliti dai regolamenti delle rispettive Camere, dalle competenti commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica italiana.

Il decreto previsto nei precedenti commi è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Art. 3.

I dipendenti pubblici, civili e militari che abbiano ammesso di appartenere ad associazioni disciolte ai sensi del precedente articolo 2 o per i quali risulti, sulla base di concreti elementi, il fondato sospetto di appartenenza, possono, valutato il grado di corresponsabilità nell'associazione, nonchè la posizione ricoperta dal dipendente nella propria amministrazione, essere sospesi dal servizio.

Le amministrazioni competenti promuovono l'azione disciplinare nei confronti di tutti i soggetti di cui al comma precedente. Gli accertamenti istruttori sono svolti da chi esercita le funzioni di capo del personale nell'Amministrazione di appartenenza.

Conclusi gli accertamenti, gli atti sono trasmessi ad una Commissione nominata, ogni tre anni, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, composta:

da un presidente di sezione del Consiglio di Stato, che la presiede, designato dal Presidente del Consiglio di Stato;

da un magistrato con qualifica non inferiore a quella di consigliere di Cassazione, de-

Art. 4.

I dipendenti pubblici, civili e militari, per i quali risulti, sulla base di concreti elementi, il fondato sospetto di appartenenza ad associazioni segrete ai sensi dell'articolo 1, possono, valutati il grado di corresponsabilità nell'associazione nonchè la posizione ricoperta dal dipendente nella propria amministrazione, essere sospesi dal servizio.

Identico.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)	(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)
signato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione; da un magistrato con qualifica non inriore a quella di consigliere della Corte dei conti, designato dal Presidente della Corte dei conti; da un magistrato militare, designato dal Ministro della difesa; da due dirigenti generali, designati dal Presidente del Consiglio dei ministri; da un professore ordinario di materie giuridiche nelle università, designato dal Ministro della pubblica istruzione.	
La Commissione decide, con provvedimento motivato, il proscioglimento ovvero la sanzione da irrogare. Essa ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e si avvale dei suoi uffici.	*Identico.*
Per lo svolgimento del procedimento disciplinare sia nel corso degli accertamenti istruttori che innanzi alla Commissione suddetta, si osservano, in quanto applicabili, le norme degli ordinamenti di rispettiva appartenenza degli inquisiti.	*Identico.*
Le disposizioni di cui al secondo, terzo, quarto e quinto comma del presente articolo non si applicano nei confronti dei magistrati ordinari, amministrativi e militari. Restano ferme, nei confronti degli stessi, le vigenti norme in materia di competenze e procedure disciplinari.	Le disposizioni di cui al secondo, terzo, quarto e quinto comma del presente articolo non si applicano nei confronti dei magistrati ordinari, amministrativi e militari e nei confronti degli avvocati e procuratori dello Stato. Restano ferme, nei confronti degli stessi, le vigenti norme in materia di competenze e procedure disciplinari.
Ai dipendenti pubblici, civili e militari, riconosciuti responsabili di appartenere ad associazioni segrete disciolte ai sensi del precedente articolo 2, sono irrogate le sanzioni disciplinari previste dai rispettivi ordinamenti di appartenenza.	Ai dipendenti pubblici, civili e militari, riconosciuti responsabili di appartenere ad associazioni segrete sono irrogate le sanzioni disciplinari previste dai rispettivi ordinamenti di appartenenza.
Le sanzioni debbono essere commisurate al grado di corresponsabilità del dipendente nell'associazione segreta, nonchè alla posizione dal medesimo ricoperta nell'ordinamento di appartenenza in relazione alle funzioni esercitate.	*Identico.*
La sospensione dal servizio, disposta ai sensi del primo comma del presente articolo, cessa di avere efficacia qualora, entro il termine di 180 giorni dal relativo provvedimento, non sia stata esercitata l'azione penale	*Identico.*

(Segue: *Testo del Governo*)

ovvero non sia concluso il procedimento disciplinare.

Le disposizioni di cui al primo, ottavo e nono comma del presente articolo si applicano, altresì, ai dipendenti di enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica ed ai dipendenti di enti e società concessionari di pubblici servizi, riconosciuti responsabili di appartenere ad associazioni segrete disciolte ai sensi del precedente articolo 2. Per lo svolgimento del procedimento disciplinare e per le relative sanzioni si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni dei rispettivi contratti ed accordi di lavoro.

I componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti pubblici, compresi quelli che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica, degli enti e delle società concessionari di pubblici servizi, nonchè delle società per azioni di interesse nazionale, dei quali risulti accertata l'appartenenza ad associazioni disciolte ai sensi del precedente articolo 2, possono essere revocati dagli organi competenti alla nomina. La revoca disposta ai sensi del presente comma si considera determinata da giusta causa.

Le disposizioni di cui al precedente comma si applicano anche agli amministratori ed ai sindaci nominati ai sensi degli articoli 2458 e 2459 del codice civile.

Art. 4.

L'associazione segreta denominata « Loggia P2 » è disciolta. Il Ministro dell'interno,

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

La disposizioni di cui al primo, ottavo e nono comma del presente articolo si applicano, altresì, ai dipendenti di enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica ed ai dipendenti di enti e società concessionari di pubblici servizi, riconosciuti responsabili di appartenere ad associazioni segrete. Per lo svolgimento del procedimento disciplinare e per le relative sanzioni si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni dei rispettivi contratti ed accordi di lavoro.

I componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti pubblici, compresi quelli che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica, degli enti e delle società concessionari di pubblici servizi, nonchè delle società per azioni di interesse nazionale, dei quali risulti accertata l'appartenenza ad associazioni segrete ai sensi dell'articolo 1, possono essere revocati dagli organi competenti alla nomina. La revoca disposta ai sensi del presente comma si considera determinata da giusta causa.

Identico.

Per i dipendenti delle regioni, per i soggetti indicati nel comma terzo del presente articolo, la cui nomina, proposta o designazione spetti ad organi regionali, nonchè per i componenti degli organi di controllo o di amministrazione di società che, in forza di provvedimenti regionali siano concessionari di pubblici servizi, le regioni provvedono ad emanare leggi nell'osservanza dei princìpi dell'ordinamento espressi nel presente articolo.

Art. 5.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

sentito il Consiglio dei ministri, provvede alle conseguenti misure, inclusa la confisca dei beni.

La ricostituzione di tale associazione sotto qualsiasi forma e denominazione è punita ai sensi dell'articolo 2 della presente legge.

Art. 5.

Sono abrogati gli articoli 209 e 212 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ed ogni altra disposizione in contrasto con la presente legge. Tuttavia le disposizioni del citato articolo 212 continuano ad applicarsi nei confronti di coloro che risultino avere aderito all'associazione di cui al primo comma del precedente articolo 4. In tal caso, le sanzioni debbono essere commisurate al grado di corresponsabilità del dipendente nell'associazione, nonchè alla posizione ricoperta nell'ordinamento di appartenenza in relazione alle funzioni esercitate.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso.

Art. 6.

Sono abrogati gli articoli 209 e 212 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ed ogni altra disposizione in contrasto con la presente legge. Tuttavia le disposizioni del citato articolo 212 continuano ad applicarsi nei confronti di coloro che risultino avere aderito all'associazione di cui all'articolo 5. In tal caso, le sanzioni debbono essere commisurate al grado di corresponsabilità del dipendente nell'associazione, nonchè alla posizione ricoperta nell'ordinamento di appartenenza in relazione alle funzioni esercitate. Restano ferme le norme vigenti per quanto riguarda gli organi competenti all'accertamento delle responsabilità disciplinari.