

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 755

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GRAZIANI, BALLESI, TRIGLIA,
GENOVESE, PERINA, INNOCENTI e TANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 NOVEMBRE 1992

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

ONOREVOLI SENATORI. - La vicenda della P2 non è stata, evidentemente, una parentesi nella storia sempre un tantino chiacchierata della massoneria italiana. E questo, non per ragioni legate alla professione ideologica dei massoni ma per il carattere di segretezza, o giù di lì, che contraddistingue questa forma associativa. Sicchè è lì, in quel punto, che deve intervenire la legge per creare quella trasparenza che in definitiva può giovare alle stesse associazioni in questione. Ove si pensi alla possibilità di giuramenti particolari che possono legare fra loro anche pezzi dello Stato, si potrà capire come la trasparenza diventi, anche oggettivamente, uno strumento necessario di difesa del cittadino, che è sciolto da qualsiasi giuramento che non sia l'obbligo dell'osservanza delle leggi.

Vale così la pena che il legislatore torni ad affrontare la materia. Una materia divenuta oggi particolarmente scottante se la Magistratura crede di aver individuato nella segretezza il punto di congiunzione fra una periferia, diciamo così, di associazioni massoniche e, addirittura, organizzazioni malavitose.

L'associazione segreta, dunque. Se ne discusse molto alla Costituente nel tentativo di identificarla. L'onorevole Della Seta ne parlò in ordine alla segretezza della sede, alla mancanza di atti che individuassero l'esistenza di forme associative. Fu l'onorevole Cappi a sostenere che la segretezza stava nell'assenza della pubblicità dell'elenco dei soci. Dello stesso parere fu Moro.

Di questo parere, del resto, è stato, più di recente, il Ministro della giustizia Giuliano Vassalli. Nella risposta ad una interrogazione (4-04050) del senatore Boggio, in data 23 febbraio 1990, il Ministro così affermava: «È chiaro che per una società o associazio-

ne la quale sia e resti segreta è possibile evidenziare le iscrizioni soltanto attraverso accurati accertamenti probatori; tuttavia le difficoltà maggiori provengono da entità organizzate che, formalmente non segrete, nella sostanza mantengono segreti l'elenco 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"».

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 in gombrante. Qualcuno ha pensato che, nella scelta del costituente, si consolidassero gli echi di quella stessa ostilità alle associazio-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ni segrete, fondate 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 osserva «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».

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 sé, 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, poichè 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 pericolo».

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sa (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 alla *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 medesima associazione. Oggi così non è, perchè se, per esempio, un massone rivela in confidenza che il pubblico amministratore 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. E tutto ciò in spregio all'articolo 18 della Costituzione e nonostante la legge, chiaramente carente, del 1982. Una legge quindi che deve essere integrata.

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 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».