GdP GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL DIVIETO DI ISTITUIRE ASSOCIAZIONI SEGRETE AL VAGLIO DELLA GIURISPRUDENZA E IL "CIRCOSCRITTO" CONCETTO DI SEGRETEZZA NELLA LEGGE N. 17 DEL 1982. NECESSITÀ DI REVISIONE?[*]

COSIMO LOTTA[**]

SOMMARIO: 1. Il divieto di istituire associazioni segrete nella Costituzione e nella legislazione ordinaria. – 2. Le associazioni segrete nella giurisprudenza costituzionale. – 3. "Segretezza" e "interferenza" nella legge n. 17 del 1982 al vaglio della giurisprudenza. – 4. La "circoscritta" definizione di associazione segreta nella legge n. 17 del 1982 – 5. Considerazioni conclusive. Necessità di revisione del concetto di segretezza nella legge n. 17 del 1982?

1. *Il divieto di istituire associazioni segrete nella Costituzione e nella legislazione ordinaria*

Com'è ben noto, ai sensi dell'art. 18, comma 2, della Costituzione sono proibite le associazioni segrete.

Nella Prima sottocommissione dell'Assemblea costituente[1] si discusse sul significato da attribuire al concetto di segretezza che avrebbe dovuto caratterizzare questo tipo di associazioni. La proposta, contenuta in un emendamento presentato dall'On. Della Seta, di inserire in Costituzione un elenco di requisiti al ricorrere dei quali potesse configurarsi un'associazione segreta, invero, non trovò accoglimento[2].

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

[**] Dottore di ricerca in Scienze giuridiche – Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Messina.

[1] In quella sede, com'è noto, vi fu il tentativo – poi accantonato – di introdurre all'interno del testo della Costituzione una definizione del concetto di segretezza per evitare di «dare adito ad errate interpretazioni da parte degli organi di polizia con conseguenti abusi». V., in particolare, M. CEVOLOTTO, R. LUCIFERO, *Assemblea costituente – Prima sottocommissione*, Seduta del 10 dicembre 1946, in *Nascitaocostituzione.it*. L'On. Moro propose in quella sede di far riferimento al carattere essenziale e non transitorio della segretezza dell'associazione.

[2] U. DELLA SETA, *Assemblea costituente*, Seduta dell'11 aprile 1947, in *Nascitacostituzione.it*. Con l'emendamento in parola l'On. Della Seta propose di sostituire, per ciò che concerneva le associazioni

Pertanto, la formulazione dell'odierno art. 18 rimase immutata rispetto al testo rassegnato dalla Prima Sottocommissione dell'Assemblea costituente[3], poiché si ritenne che «la Costituzione si debba limitare ad un'affermazione normativa generale che indirizzi la vita, la legge, il costume del Paese, riservando al legislatore di stabilire gli elementi caratteristici delle associazioni che si vogliono proibire»[4].

Prima dell'entrata in vigore della Costituzione, la disciplina delle associazioni segrete trovava consacrazione in scarne disposizioni contenute all'interno del Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS)[5], che in merito riprendeva il contenuto della legge n. 2029 del 1925. In particolare, da un lato l'art. 209 del TULPS[6] prevedeva, in via generale, che le associazioni, gli enti e gli istituti avessero obblighi di pubblicità molto marcati consistenti nel dovere di "comunicare all'autorità di pubblica sicurezza l'atto costitutivo, lo statuto e i regolamenti interni, l'elenco nominativo delle cariche sociali e dei soci, e ogni altra notizia intorno alla loro organizzazione ed attività, tutte le volte che ne vengono richiesti dall'autorità predetta per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza pubblica"; dall'altro, avuto riguardo alle associazioni segrete, l'art. 212 del TULPS[7] contemplava la destituzione o la rimozione dal grado e dall'impiego, o comunque il licenziamento, per i funzionari e gli impiegati dello Stato e degli enti territoriali che fossero appartenuti "anche in qualità di semplice socio ad associazioni, enti od istituti costituti nel regno o fuori, ed operanti, anche solo in parte, in modo clandestino od occulto". Inoltre, l'art. 209, comma 5, del TULPS prevedeva che «in tutti i casi di omessa, falsa o incompleta dichiarazione, le associazioni [potessero] essere sciolte con decreto del prefetto»[8].

---

segrete, il secondo comma dell'allora art. 13 (oggi art. 18) in questi termini: «Sono proibite quelle associazioni che, per tenere celata la loro sede, per non compiere nessun pubblico atto che accerti della loro esistenza, per tener celati i principi che esse professano, debbono considerarsi associazioni segrete e, come tali, incompatibili in un disciplinato regime di libertà».

[3] V., in particolare, U. TUPINI, *Assemblea costituente*, Seduta dell'11 aprile 1947, in *Nascitacostituzione.it*.

[4] ID., *Assemblea costituente – Prima sottocommissione*, Seduta del 10 dicembre 1946, in *Nascitacostituzione.it*.

[5] Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

[6] L'art. 209 del TULPS ha riprodotto l'art. 1 della legge n. 2029 del 1925. Sulla dubbia conformità alla Costituzione dell'art. 209 del TULPS v. P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 746 s. In particolare, l'A., all'interrogativo se l'articolo in parola ledesse la libertà di associazione per gli stringenti obblighi di comunicazione imposti agli associati, riteneva che «un obbligo indiscriminato di comunicare all'autorità di polizia nomi e informazione può rappresentare un concreto impedimento alla libertà delle associazioni». In senso contrario, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, 23: «indubbiamente lo Stato ha il diritto di conoscere le notizie essenziali sull'ordinamento interno d'ogni associazione, nonché i nomi dei partecipanti. Perciò sembrano costituzionalmente legittimi i primi quattro commi dell'art. 209 T.U. di pubblica sicurezza».

[7] L'art. 212 del TULPS ha riprodotto l'art. 2 della l. n. 2029 del 1925. Sulla ritenuta non illegittimità costituzionale dell'art. in questione v. P. BARILE, *Il soggetto privato*, cit., 24. L'A. sostiene che sebbene la sanzione del licenziamento sia «assai grave, e riecheggi […] un atteggiamento tipico del fascismo […] il principio non è certo in contrasto con l'art. 18² C., anzi ne è corollario, anche se particolarmente drastico».

[8] Un potere generale di scioglimento era previsto dall'art. 210 del TULPS il quale fu successivamente dichiarato incostituzionale da C. cost. n. 114 del 1967. Sul tema v. P. BARILE, *Associazione (diritto di)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, 1958, 848, ha osservato come, successivamente, il Costituente abbia ritenuto bastevole la previsione di sanzioni penali a carico degli appartenenti alle

Tale normativa[9] fu quindi abrogata dall'art. 6 della legge n. 17 del 1982 (c.d. "Legge Anselmi") che, emanata a seguito della conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sulla loggia massonica "Propaganda 2" (P2)[10], ha fornito la definizione di associazioni segrete.

L'art. 1 della legge in parola ipotizza infatti diversi scenari al ricorrere dei quali si è dinanzi ad una associazione segreta. Sono segrete, ai sensi dell'art. 1, le associazioni che, anche all'interno di associazioni palesi, occultano la loro esistenza[11] e quelle che, "tenendo segrete congiuntamente attività sociali ovvero rendendo sconosciuti, in tutto od in parte ed anche reciprocamente, i soci, svolgono attività diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale".

L'art. 2 prevede, invece, sanzioni penali (reclusione da uno a cinque anni) per chi promuove o dirige un'associazione segreta o per chi svolge attività di proselitismo. Inoltre, si prevede la sanzione penale (con reclusione fino a due anni) per chiunque partecipi ad una associazione segreta.

L'art. 3 disciplina lo scioglimento dell'associazione segreta e la confisca dei suoi beni da parte del Presidente del Consiglio dei ministri nel caso in cui con sentenza irrevocabile di condanna ne sia stata accertata la costituzione.

L'art. 4 ha ad oggetto, come meglio si vedrà *infra*, un articolato sistema di sanzioni da irrogarsi nei confronti dei 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'art. 1".

2. *Le associazioni segrete nella giurisprudenza costituzionale*

Ciò posto, appare adesso utile verificare come il divieto di istituire associazioni segrete sia stato declinato dalla giurisprudenza.

La giurisprudenza costituzionale – a dire il vero – non ha avuto modo di confrontarsi con il tema del concetto di segretezza così come delineato dalla legge n. 17 del 1982. L'unica sentenza della Corte che ha affrontato il tema delle associazioni

associazioni a delinquere, paramilitari, senza prevedere per queste ipotesi di scioglimento, contrariamente a quanto accadeva per le associazioni segrete per cui vigeva il potere di scioglimento prefettizio, così come – sebbene con diverse modalità – previsto ancora oggi dalla legge n. 17 del 1982.

[9] … emanata, secondo parte della dottrina, per colpire la Massoneria «allo scopo dichiarato di eliminarne l'influenza in seno alla burocrazia statale», atteso che la stessa era considerata «centro autonomo di potere all'interno delle strutture dello Stato»: M.G. GALISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, Padova, 1990, 13.

[10] La Commissione fu istituita con la l. n. 527/1981 («Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sulla Loggia massonica P2»). La Loggia massonica P2 fu disciolta dall'art. 5 della legge n. 17 del 1982.

[11] Sul punto v. L. BARBIERA, G. CONTENTO, P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete*, Napoli, 1984, 110 ss. Gli AA. sottolineano, in merito alla associazione segrete che occultano la loro esistenza all'interno delle associazioni palesi, che entrambe le associazioni devono essere collegate «oltre che da un nesso funzionale, nel senso che l'associazione segreta viene a costituirsi in seno a quella palese per realizzare scopi non dichiarati da quest'ultima, [anche da] nessi strutturali che costituiscano logica implicazione dei primi».

segrete (e che pare utile richiamare in un'ottica ricognitiva) è la sentenza n. 978 del 1988[12] che riguarda le sanzioni (e, quindi, le garanzie procedimentali) che trovano applicazione nei confronti dei «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'art. 1» e non anche nei confronti dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti pubblici (art. 4, comma 11, della legge n. 17 del 1982).

Il TAR del Lazio, in funzione di giudice rimettente, aveva infatti sollevato questione di legittimità costituzionale del comma 11 dell'art. 4 della legge n. 17 del 1982, ritenendolo contrario all'art. 3 Cost. nella parte in cui «"per l'accertamento della appartenenza alle società segrete, ai sensi dell'art. 1 della stessa legge, dei soggetti indicati nel predetto comma 11 ai fini della revocabilità degli incarichi conferiti" non contiene una corrispondente previsione delle garanzie procedimentali previste negli appositi commi dello stesso art. 4 per i "dipendenti pubblici, civili e militari"»[13].

La Corte costituzionale ha rigettato la questione ritenendo che l'asserita disparità denunciata non fosse irragionevole, in quanto, «se innegabilmente identico per entrambe le categorie [funzionari pubblici e componenti di organi di amministrazione e di controllo di enti pubblici] è "il presupposto dei provvedimenti adottabili" ai sensi dell'art. 4 l. 25 gennaio 1982 n. 17, presupposto ravvisabile nella ritenuta appartenenza ad una associazione segreta, altrettanto innegabilmente non identica – proprio per effetto della natura "profondamente diversa" della fonte da cui trae origine il vincolo di servizio (in un caso il rapporto di pubblico impiego, a seguito di pubblico concorso; nell'altro, incarico fiduciario, a seguito di nomina con atto di alta amministrazione politico-discrezionale) – è "la tipologia di tali provvedimenti (sanzioni disciplinari e revoca di incarico)"»[14].

Pertanto, gli incarichi di componente di organi di amministrazione e controllo degli enti pubblici o di società concessionarie di enti pubblici, essendo connotati dalla temporaneità e non potendo sfociare in una carriera burocratica, possono essere revocati in assenza delle garanzie previste per i dipendenti pubblici proprio perché, rispetto a questi ultimi, manca lo «*status* caratterizzato da diritti e doveri specificamente stabiliti»[15]. Quindi, trattandosi di incarichi conferiti *intuitu personae*, «il venir meno della piena affidabilità del titolare a seguito dell'appartenenza ad un'associazione segreta non può che condurre alla revoca dell'incarico, prevista *expressis verbis* dal legislatore, il quale nella parte finale dell'undicesimo comma dell'art. 4 della legge 25 gennaio 1982, n. 17, la "considera determinata da giusta causa"»[16].

[12] La ulteriore sentenza della Corte costituzionale n. 114 del 1967, già richiamata, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 209, comma 5, e l'art. 210 del T.U.L.P.S.

[13] C. cost. n. 978/1988, punto 1 del *Considerato in diritto*.

[14] C. cost., 19 ottobre 1988, n. 978, punto 4 del *Considerato in diritto*.

[15] *Ibidem*.

[16] C. cost., 19 ottobre 1988, n. 978, punto 5 del *Considerato in diritto*.

3. *"Segretezza" e "interferenza" nella legge n. 17 del 1982 al vaglio della giurisprudenza*

Il tema del divieto di istituzione delle associazioni segrete, al di fuori della sentenza della Corte costituzionale n. 978 del 1988, è stato affrontato dalla giurisprudenza in diverse pronunce, aventi ad oggetto, in particolare, il rapporto tra la libertà di associazione e il divieto per i magistrati di aderire a logge massoniche[17] o, ancora, le leggi regionali che, in attuazione dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 17 del 1982, imponevano e impongono a coloro che ricoprono la carica di consigliere regionale o che siano componenti di organi di amministrazione e di controllo di enti pubblici di dichiarare la propria appartenenza ad associazioni (segrete)[18].

[17] Si consideri la sentenza n. 10598 del 1997, pronunciata dalle Sezioni unite civili della Cassazione a seguito di ricorso avverso la sentenza n. 133 del 1996 del Consiglio Superiore della Magistratura da parte di magistrato affiliato alla Loggia massonica Ferrer del Grande Oriente d'Italia. Con la pronuncia in esame è stata confermata la decisione del CSM, resa a seguito di giudizio di rinvio dello stesso Supremo consesso. Nello specifico, richiamando l'impugnata sentenza ritenuta immune da vizi di legittimità, è stata confermata la sanzione della censura comminata dalla Sezione disciplinare del CSM a seguito dell'accertamento dell'appartenenza del magistrato ricorrente alla loggia massonica Ferrer del Grande Oriente d'Italia. Nello specifico, il magistrato ricorrente avrebbe dovuto valutare la circostanza per cui la loggia massonica cui era affiliato faceva parte della più ampia comunità massonica, il Grande Ordine di Palazzo Giustiniani, all'interno della quale si era sviluppata la loggia Propaganda 2 e che «un magistrato mediamente attento avrebbe potuto – dovuto rendersi conto dell'incompatibilità tra status di magistrato ed associazione massonica e del conseguente disvalore connesso all'affiliazione alla massoneria di un appartenente all'ordine giudiziario». L'appartenenza alla Loggia massonica Ferrer costituiva *in re ipsa* un comportamento ritenuto incompatibile con i doveri di indipendenza e imparzialità del magistrato.

Sul tema, in dottrina, v., tra gli altri, C.F. GROSSO, *Massoneria e magistratura: la sentenza disciplinare 13 gennaio 1995 come sbocco naturale di un lungo travaglio interpretativo del Csm sul divieto della doppia appartenenza*, in *Foro italiano*, V, 1995, 199 ss.; F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, 2006, 304 ss.; E. TIRA, *Libertà di associazione e indipendenza/imparzialità del magistrato: un bilanciamento tra valori costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, 1-44 (spec. 21 ss.).

[18] Sul tema si v. Consiglio di Stato, sent. n. 5881 del 2003, avente ad oggetto l'impugnazione della deliberazione del Consiglio regionale della Toscana n. 378 del 1994 che aveva dichiarato la decadenza dagli incarichi pubblici dei ricorrenti, Sivieri e Chiellini, ai sensi della legge n. 68 del 1983[18] che, in attuazione della legge n. 17 del 1982, imponeva l'obbligo per i Consiglieri regionali (art. 11) e per i titolari di nomine e designazioni regionali (art. 12) di dichiarare l'appartenenza "ad associazioni che abbiano finalità dichiarate o svolgano di fatto attività di carattere politico, culturale, sociale, assistenziale e di promozione economica, precisandone la denominazione", pena la decadenza dall'incarico. Il Consiglio di Stato, confermando la decisione del giudice di prime cure, ha ribadito che la sanzione della decadenza dall'incarico prevista dalla normativa regionale censurata derivava non già dall'appartenenza ad una data associazione bensì dalla mancata o infedele dichiarazione. Né si sarebbe potuto invocare un asserito diritto alla riservatezza, atteso che esso sarebbe stato recessivo rispetto al principio della trasparenza amministrativa consacrata nell'art. 97 Cost. I ricorrenti Sivieri e Chiellini proponevano quindi ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo ritenendo che l'adempimento richiesto dalla legge regionale n. 68 del 1993 configurasse, ai sensi dell'art. 11, comma 2, della CEDU, un'illecita ingerenza dello Stato italiano non "necessaria in una società democratica". La Corte EDU ha evidenziato, confutando le tesi dei ricorrenti, che la revoca dagli incarichi derivava non dalla affiliazione alla franco-massoneria ma dal fatto di non averla dichiarata. Infatti, la dichiarazione di cui alla legge della Regione Toscana n. 68 del 1983 «aveva lo scopo di garantire una migliore organizzazione, l'efficacia e la trasparenza degli organi regionali e di evitare conflitti nella gestione degli interessi collettivi».

Sull'obbligo imposto dalle leggi regionali avente ad oggetto l'obbligo di dichiarare l'appartenenza ad associazioni (segrete) e sulla loro compatibilità con gli artt. 11 e 14 CEDU, v. *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani [GOI] c. Italia (n. 1)*, n. 35972/97, 2 agosto 2001 e *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani [GOI] c. Italia (n. 2)*, n. 26740/02, 31 maggio 2007.

In questa sede si ritiene di dover esaminare quelle sentenze che hanno sviluppato il concetto di segretezza e di interferenza previsti dalla legge n. 17 del 1982.

La prima sentenza che si prende in considerazione è la n. 33146 del 2018 della Corte di cassazione, Sez. V Penale, chiamata a pronunciarsi su un ricorso proposto avverso l'ordinanza del 3 ottobre 2017 del Tribunale del riesame di Reggio Calabria.

I Giudici di legittimità hanno chiarito in cosa consiste l'interferenza "sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale" (art. 1, comma 1, della l. n. 17/1982). In particolare, la Corte di cassazione ha evidenziato che «il risultato dell'interferenza perseguita da un'associazione segreta deve coincidere con l'adozione di decisioni al di fuori delle sedi istituzionalmente competenti a valutare la rilevanza di determinati interessi pubblici; l'associazione deve costituire un "contropotere" che adotta le decisioni che, per il tramite dell'interferenza, vengono eseguite dagli organi costituzionali o delle amministrazioni pubbliche. Ne consegue che le sollecitazioni, le segnalazioni, le contestazioni, le pressioni mosse sui rappresentanti non integrano, di per sé, un'interferenza vietata, perché non obliterano, facendola venire meno, la libertà decisionale»[19].

In particolare, la Corte di cassazione evidenzia che «l'associazione segreta di cui alla legge n. 17 del 1982, art. 1, deve costituire una sorta di "contropotere" a quello legittimamente costituito, con finalità opposte a quelle democratiche e con la forza del gruppo organizzato; essa deve essere in grado di "interferire" sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali e di amministrazioni pubbliche»[20].

Stesso orientamento è confermato nella sentenza della Corte di Cassazione n. 3505 del 2019, nella quale si afferma che «ai fini della sussistenza di un'associazione segreta, ai sensi dell'art. 1, legge 25 gennaio 1982, n. 17, la "interferenza" della stessa sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali o di amministrazioni pubbliche deve coincidere con l'adozione di decisioni al di fuori delle sedi istituzionali, che vengano eseguite dai suddetti organi, così da realizzare un vero e proprio "contropotere", e non una mera influenza sulle scelte di questi ultimi»[21].

Anche la giurisprudenza di merito si è confrontata con il tema del divieto delle associazioni segrete. In particolare, con ordinanza del 2 novembre 2010, il Tribunale di Roma, ha evidenziato che l'illecito penale di associazionismo segreto «non richiede che

---

Sul dovere imposto dalla legge della Regione Siciliana n. 18 del 2018 ("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") v., in dottrina, R. DI MARIA, *Breve commento alla legge regionale siciliana in materia di 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*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, 1253 ss.

[19] C. Cass., Sez. V penale, 26 marzo 2018, n. 33146, punto n. 3.1. del *Considerato in diritto*. Sul concetto di "interferenza" quale elemento della fattispecie penale prevista e punita dall'art. 1 della legge n. 17 del 1982 v. M. ALESCI, *Considerazioni sul delitto di "associazione segreta" (L. 25 gennaio 1982, n. 17). Contributo all'interpretazione del concetto di "interferenza" e del rapporto con gli altri elementi della fattispecie*, in *Istituzioni Diritto Economia*, 2/2020, 4 ss.

[20] C. Cass., Sez. V penale, 26 marzo 2018, n. 33146, punto n. 4.4. del *Considerato in diritto*.

[21] C. Cass., Sez. VI penale, 24 ottobre 2019, n. 3505, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

nelle sue finalità sia compresa la commissione di reati potendosi realizzare le interferenze anche senza la commissione di specifici delitti […]. Occorre, viceversa, che le interferenze sanzionate, forme di pressione e di influenza concreta, dirette a condizionare il funzionamento degli organismi indicati, siano effettivamente svolte e non solo programmate. L'espressione interferenza sta a indicare una sovrapposizione degli interessi con disturbo reciproco, intromissione od ingerenza che creano confusione tra i diversi interessi in gioco»[22].

L'ordinanza in esame, oltre che ad aver contribuito a definire i contorni dell'interferenza richiesta all'art. 1 della legge n. 17 del 1982 affinché possa configurarsi il delitto di associazionismo segreto, appare significativa in quanto fornisce una ricognizione di tutti gli elementi costitutivi del delitto in esame, rinvenendoli nella «esistenza dell'associazione, intesa come gruppo di almeno tre persone, caratterizzato da un vincolo permanente derivante dall'accordo associativo; nella segretezza dell'associazione stessa, ovvero delle sue finalità e congiuntamente delle attività sociali; ovvero dei soci, anche solo in parte ed anche reciprocamente tra loro; nell'azione realizzata di interferenza in ambito istituzionale»[23].

4. *La "circoscritta" definizione di associazione segreta nella legge n. 17 del 1982*

La giurisprudenza finora presa in considerazione ha fatto applicazione della legge n. 17 del 1982, la quale, come visto, richiede, anche alla luce della interpretazione datane, che alla segretezza della associazione debba affiancarsi l'intento finalistico di creare un "contropotere" incidente sul funzionamento delle istituzioni democratiche dello Stato.

La definizione offerta dalla legge n. 17 del 1982, se ha avuto il pregio di definire a livello normativo le associazioni segrete, è però forse troppo radicata nel contesto storico in cui è nata. Scopo primario della legge n. 17 del 1982 fu infatti quello di rimuovere l'associazione massonica "Propaganda 2" (P2) che, com'è noto, si pose come contropotere in grado di interferire sulle istituzioni democratiche, assumendo decisioni al di fuori del circuito rappresentativo così come delineato in Costituzione.

Si ritiene, invece, che la definizione di associazione segreta data dalla legge c.d. "Anselmi" attui solo in parte il dettato costituzionale, atteso che l'art. 18 della Costituzione proibisce le associazioni segrete *tout court*, a prescindere dalla sua azione finalisticamente orientata[24].

---

[22] Trib. Roma, ord. 2 novembre 2010, in *Foro italiano*, 2/2011, 126 («La norma non richiede affatto […] che le interferenze debbano essere compiute da associati che si trovino all'interno delle istituzioni pubbliche; non si tratta di reato proprio e del resto la norma si limita a richiedere che l'interferenza, l'ingerenza, venga realizzata dagli associati in modo tale da portare soggetti che si trovino all'interno delle pubbliche istituzioni a rendersi strumenti del gruppo occulto»), con nota di G. SILVESTRI.

[23] Trib. Roma, ord. 2 novembre 2010, cit., 127.

[24] Secondo parte della dottrina, perché vi sia associazione segreta è necessario che segrete ne siano l'organizzazione e le finalità: V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, 1957, 31; S.

Infatti, «mentre l'articolo 18 della Costituzione proibisce, nel secondo comma, le associazioni segrete in quanto tali, (…) la legge n. 17 del 1982 [sommando] tale requisito a quello stabilito, in maniera del tutto indipendente, nel primo comma del medesimo articolo 18 (che vieta le associazioni che perseguano fini vietati ai singoli dalla legge penale)»[25], renderebbe inutile il concetto di segretezza previsto dalla legge n. 17 del 1982 proprio perché rientra già nell'alveo dell'art. 18, comma 1, Cost.

Difatti, «se, da un lato, la suddetta interferenza spesso può tradursi nella programmazione di reati contro l'organizzazione dei pubblici poteri, sicché già tali condotte trovano sanzione penale indipendentemente dalla segretezza delle associazioni da cui provengano, di converso, tutte le associazioni per delinquere sono segrete, con la conseguenza che il divieto di segretezza sancito in via autonoma dall'ultimo comma dell'articolo 18 della Costituzione si rivelerebbe superfluo»[26].

Seguendo, pertanto, l'impostazione della legge n. 17 del 1982, le associazioni segrete che non perseguono fini politici sarebbero lecite. Tuttavia, si ritiene che il divieto costituzionale dovrebbe valere anche per quelle associazioni che operando nella segretezza perseguono fini non politici, ciò in omaggio al «principio democratico accolto dalla stessa Costituzione»[27]. In ogni caso, anche il perseguimento di attività lecite potrebbe in astratto venire in rilievo «quantomeno in riferimento alle conseguenze sanzionatorie della inosservanza del divieto stesso: sanzione che, in tale ipotesi, potrebbe risolversi nel mero scioglimento dell'associazione segreta»[28].

Il nostro ordinamento democratico guarda infatti con sospetto alle attività segrete. Ciò in quanto esso consente le più ampie libertà e guarda, contrariamente al regime fascista, con assoluto favore alle formazioni sociali nell'ambito delle quali trova sviluppo la personalità dell'individuo.

Detto in altri termini, non vi è ragione alcuna perché nel nostro sistema le attività del singolo e delle formazioni sociali siano segrete. A diversa conclusione si dovrebbe pervenire in presenza di regimi dittatoriali che reprimono le libertà del singolo e delle formazioni sociali in cui può svilupparsi la sua personalità[29]: in quegli ordinamenti la segretezza dell'agire (e quindi anche dell'associazionismo) costituisce l'unico "rimedio" per poter esercitare talune libertà che lo stesso ordinamento vieta o limita.

La Costituzione italiana, invece, assicura, disciplinandole, le più ampie libertà. Quella di associazione è infatti già garantita nella sua massima espansione dall'art. 18

CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Carta costituzionale*, in *Diritto e Giurisprudenza*, 1950, 224 ss.

[25] Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, XVII legislatura, parte V, 67, reperibile all'indirizzo internet https://www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=023&tipologiaDoc=documento&numero=033&doc=pdfel.

[26] *Ibidem*.

[27] A. MANICCIA, *Le problematiche interpretative della condotta di «interferenza» nel reato di associazione segreta*, in *Cassazione penale*, 1/2019, 149.

[28] A. MANICCIA, *op. loc. ult. cit.*

[29] U. TUPINI, *Assemblea costituente – Prima sottocommissione*, Seduta del 10 dicembre 1946, in *Nascitacostituzione.it*.

Cost., che «segna il passaggio dalla democrazia liberale alla democrazia pluralistica»[30], e dall'art. 36 del Codice civile, il quale, sebbene anteriore alla Costituzione, qualifica le associazioni non riconosciute come persone giuridiche, prevede che i loro ordinamenti interni e l'amministrazione sono regolati sulla base degli accordi tra gli associati e conferisce ad esse capacità processuale.

Più che di segretezza, sarebbe necessario valorizzare la riservatezza[31], già garantita dal fatto che in capo alle associazioni non incombono, contrariamente a quanto era previsto dal TULPS, obblighi di pubblicità molto marcati consistenti nel dovere di "comunicare all'autorità di pubblica sicurezza l'atto costitutivo, lo statuto e i regolamenti interni, l'elenco nominativo delle cariche sociali". Nel sistema delineato dalla Costituzione è, al contrario, garantita la massima libertà in assenza di qualsivoglia regime di controllo preventivo. Solo nel caso in cui in cui talune informazioni inerenti alla associazione vengano richieste dall'autorità giudiziaria o da una commissione parlamentare di inchiesta che, ai sensi dell'art. 82 Cost., gode degli stessi poteri e limiti della prima, esse, come tutti i soggetti dell'ordinamento (persone fisiche e giuridiche) dovranno farvi seguito.

Quindi, la pubblica autorità, presenti la riserva di legge e di giurisdizione, potrà vagliare l'operato di una associazione cui non sarà consentito opporre alcun segreto sol perché persegue fini leciti.

Un conto infatti è il valore della riservatezza che può essere invocato anche dalle associazioni; altro è l'opponibilità del segreto che, anche da un punto di vista logico, non pare poter esser sostenuta: dietro il muro della segretezza, erigibile per la liceità delle attività associative, potrebbero essere compiute all'interno delle associazioni attività illecite che l'ordinamento, in virtù della segretezza ad esse accordata, non avrà la possibilità di vagliare e sarà quindi destinato a rimanere al di là del muro[32].

Si è allora concordi con quella parte della dottrina che ritiene «che si possa stabilire una connessione diretta tra il divieto del segreto, di cui all'art. 18, e l'imperativo del "metodo democratico" di cui all'art. 49»[33]: «il sistema democratico si fonda infatti sulla pubblicità dei dibattiti, sul libero confronto o – come è stato detto – sul "libero scambio delle idee", laddove l'associazione segreta, quand'anche non abbia un vero e proprio carattere cospirativo in vista di un'azione eversiva, prediligerà il

[30] F. RIGANO, *Commento all'art. 18*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 405.

[31] Commissione parlamentare di inchiesta, cit., 69: «La riservatezza, dunque, per definizione e per gli strumenti previsti per la sua tutela, non si traduce nell'assoluta segretazione degli elementi attinenti alla vita privata ma nella loro non pubblicabilità, salvo un interesse superiore contrario, e nella regolamentazione differenziata della loro circolazione (con la predisposizione di un sistema di controlli e sanzioni volto ad assicurare che la diffusione avvenga solo in conformità alle regole fissate dalla legge). La differenza tra segreto e riservatezza appare chiara ed evidenzia che i due istituti agiscono in ambiti differenti non in contrasto tra loro. Infatti, il concetto di segreto indica il limite alla conoscibilità di un dato, destinato a rimanere occulto a ogni persona diversa da quelle che legittimamente lo conoscono. Invece, il concetto di notizia riservata implica una notizia di cui è semplicemente vietata la divulgazione; ne consegue che essa, sebbene conoscibile soltanto in una determinata cerchia o ambito, non è segreta e, pertanto, costituisce pur sempre una notizia per la quale lo Stato (inteso in senso ampio e non solo come autorità giudiziaria) non ha rinunziato alla propria facoltà di conoscenza».

[32] Sul punto v. anche Commissione parlamentare di inchiesta, cit., 67.

[33] P. PETTA, *Le associazioni*, cit., 744.

metodo di infiltrazione silenziosa nell'apparato statale, e – cosa ancor più ripugnante, rispetto ai principi del sistema – nel *noyautage* delle altre organizzazioni»[34].

5. *Considerazioni conclusive. Necessità di revisione del concetto di segretezza nella legge n. 17 del 1982?*

In merito al requisito della segretezza, come visto, ai sensi della legge n. 17 del 1982 non è vietata una qualsiasi forma di associazione segreta, ma solo quelle associazioni che sono teleologicamente orientate a interferire[35] con le istituzioni democratiche o perché direttamente elette o perché comunque collegate con il circuito rappresentativo. Il divieto di associazioni segrete opera pertanto in una dimensione, *lato sensu*, "politica"[36].

Quindi, la legge n. 17 del 1982 mira a garantire «la tutela della sfera politica, latamente intesa, da alterazioni di funzionamento estranee al sistema pluralista, largamente tollerante e democratico configurato nella nostra Costituzione»[37].

In altre parole, come emerge anche dalla giurisprudenza vagliata, lo Stato non ammette che al suo interno operino clandestinamente realtà che abbiano come obiettivo quello di alterare il sistema democratico così come delineato dalla Costituzione italiana. Invero, «in uno Stato di libertà, qual è quello fondato dalla nostra Costituzione, è consentita l'attività di associazioni che si propongano anche il mutamento degli ordinamenti politici esistenti, purché questo proposito sia perseguito con metodo democratico, mediante il libero dibattito e senza ricorso, diretto o indiretto, alla violenza»[38] e alla clandestinità.

Tuttavia, per le ragioni esposte precedentemente si ritiene che la legge n. 17 del 1982 dovrebbe essere modificata nella parte in cui prevede che le associazioni segrete vietate siano soltanto quelle che al requisito della segretezza affiancano l'azione teleologicamente orientata di interferenza "sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale"[39].

Ciò in quanto, l'art. 18, comma 2, Cost., «garantisce nel modo più ampio la libertà di associazione, ma richiede un corrispettivo di lealtà»[40], ciò a cui si può pervenire

[34] *Ibidem*.
[35] … e non a meramente influenzare.
[36] Sul punto v. P. PETTA, *op. cit*., 743 s.
[37] *Ibidem*.
[38] C. cost. n. 114 del 1967, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.
[39] In tal senso si v. il disegno di legge A.S. 364, presentato nel corso della XVIII legislatura, che all'art. 1 aveva proposto la modifica della legge n. 17 del 1982, prevedendo che per associazioni segrete, vietate dall'art. 18 Cost, dovessero intendersi "quelle che, anche all'interno di associazioni palesi, occultano la loro esistenza o tengono segrete congiuntamente finalità e attività sociali o rendono sconosciuti, in tutto o in parte e anche reciprocamente, i soci", a prescindere quindi dal fine perseguito dalle stesse. Nello stesso senso si v. il disegno di legge A.C. 4328, presentato nel corso della XVII legislatura.
[40] G. ZAGREBELSKY, *Disarmati contro la setta*, in *Il Sole24Ore*, 29 maggio 1981.

estendendo la nozione di associazione segreta oggi "confinata" a quelle che mirano a creare un "contropotere" rispetto all'ordine costituito.