

### DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(SPADOLINI)

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

(DARIDA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 LUGLIO 1981

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

ONOREVOLI SENATORI. — La presente iniziativa legislativa del Governo, in piena e responsabile coerenza con l'impegno assunto nei confronti del Parlamento ed in puntuale corrispondenza con le generali aspettative del Paese, si ispira all'esigenza di dare attuazione all'articolo 18, secondo comma, della Costituzione.

Pur non essendo dubitabile la natura immediatamente precettiva della norma citata, che proibisce le associazioni segrete, tuttavia è stata largamente avvertita, in sede politica, la necessità di determinare alcune regole normative per l'attuazione di quel precetto, onde eliminare, in una prospettiva di certezza del diritto e di pieno rispetto dei principi democratici, ogni possibile distorta applicazione della disposizione medesima.

Il primo e più grave problema da risolvere è, infatti, rappresentato dalla verifica della

stessa connotazione di segretezza e dall'individuazione dei criteri, dai quali risulti inequivocamente delineata l'associazione segreta, anche al fine di tracciare una nitida demarcazione dell'associazionismo clandestino rispetto alle forme associative non soltanto consentite, ma espressamente tutelate in virtù del primo comma dello stesso articolo 18.

È apparso, quindi, opportuno esprimere un criterio legislativo di sufficiente evidenza e di lineare applicazione, non soltanto nell'intento di attuare le finalità repressive chiaramente espresse dal costituente, ma altresì di impedire che ne risultasse comunque vulnerato il principio della libertà associativa.

La soluzione che viene data nel testo (articolo 1) segue una linea di scrupoloso rispetto della libertà di associazione, pur nell'inflessibile difesa dello Stato democratico.

In particolare, per quanto riguarda le caratteristiche di segretezza, queste vengono legate, da un lato, a dati obiettivi e facilmente individuabili: la clandestinità della sede, dei fini, dell'attività, la reciproca inaccessibilità tra gli aderenti; dall'altro, al perseguimento di attività dirette ad influire occultamente su organi pubblici.

Viene recepito in tal modo il concetto, elaborato particolarmente dalla dottrina sulla base dei lavori preparatori della Costituzione, che configura come associazioni segrete vietate dalla Costituzione stessa soltanto quelle dirette a provocare deviazioni nelle pubbliche funzioni.

L'articolo 2 introduce, per la particolare fattispecie, sanzioni penali. Esse colpiscono soltanto i promotori ed i capi, volendosi così cogliere l'essenza di un fenomeno che può far coesistere nella stessa organizzazione responsabilità diversificate.

L'autorità competente a decidere sulla segretezza e sul conseguente scioglimento è la stessa magistratura penale che giudica promotori e capi. Poichè, però, in casi straordinari di necessità ed urgenza, riuscirebbe politicamente impossibile attendere il decorso del processo penale, è stato previsto uno scioglimento effettuato dal Presidente del Consiglio, con decreto emanato previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentite le Commissioni affari costituzionali delle due Camere.

Tale decreto presuppone che siano ravvisati i presupposti della segretezza dell'associazione; esso è soggetto, secondo i principi generali dell'ordinamento, in via principale, all'impugnazione davanti al giudice competente o, in via incidentale, ad eventuale disapplicazione da parte del magistrato penale chiamato a giudicare i reati previsti dal primo comma dell'articolo 2.

Con l'articolo 3 vengono definite le responsabilità amministrative, senza sostanzialmente discostarsi dalla normativa vigente, cui potranno essere soggetti i pubblici dipendenti.

La misura cautelare della sospensione dal servizio, come è previsto dallo statuto degli impiegati civili dello Stato, può essere disposta, anche prima dell'inizio del procedimento

disciplinare, nei confronti dei dipendenti che hanno ammesso di appartenere all'associazione disciolta o per i quali sussistano elementi concreti di sospetto.

Compete alle singole amministrazioni il promuovere, poi, l'azione disciplinare, procedendo, secondo i rispettivi ordinamenti, agli accertamenti istruttori.

Al riguardo si sottolinea che, nella categoria dei pubblici dipendenti, si è ritenuto di dover comprendere anche i dipendenti degli enti pubblici economici, nonché degli enti e società che assolvono fini di interesse pubblico in virtù di un rapporto di concessione, di un rapporto, cioè, che implica il sussistere nel concessionario anche di requisiti d'affidamento nell'organizzazione del personale.

D'altra parte, ragioni di equità sostanziale hanno imposto la previsione di un sistema sanzionatorio — caratterizzato dalla possibilità di revoca dell'incarico — nei confronti dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti pubblici anche economici, degli enti e delle società concessionari di pubblici servizi, delle società per azioni di interesse nazionale, nonché nei confronti degli amministratori e dei sindaci nominati ai sensi degli articoli 2458 e 2459 del Codice civile.

Le sanzioni disciplinari irrogabili a carico dei dipendenti pubblici sono quelle previste dai rispettivi ordinamenti di appartenenza; per i dipendenti privati, invece, dovrà farsi riferimento alle disposizioni dei contratti ed accordi di lavoro.

Avuto riguardo alle prerogative costituzionali, restano ferme le competenze e le procedure previste dalle vigenti disposizioni per i magistrati ordinari, amministrativi e militari. Per gli altri impiegati pubblici, il procedimento disciplinare si articola in una fase istruttoria, demandata al capo del personale dell'Amministrazione di appartenenza, ed in una fase decisionale devoluta, invece, ad una Commissione unica istituita presso la Presidenza del Consiglio, nell'intento di garantire l'uniformità dei giudizi, in una materia di rilievo anche costituzionale.

Tale organo ha il compito di prosciogliere l'inquisito dall'addebito mossogli, ovvero di pronunciarne la responsabilità, irrogando

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sanzioni commisurate all'entità della partecipazione all'associazione segreta, anche sotto il profilo della consapevolezza delle finalità clandestine perseguite.

Restava da affrontare il problema specifico della Loggia P2. Sulla base delle risultanze della Commissione di inchiesta amministrativa, essendosi accertato il carattere clandestino della predetta associazione, l'articolo 4 del disegno di legge non può che trarre, in connessione con il divieto costituzionale, la conclusione dello scioglimento.

Questa necessità di provvedere con legge alla restaurazione dell'ordine costituzionale turbato, deriva dalla constatazione che la messa in opera del previsto meccanismo giudiziario penale avrebbe condotto ad una inammissibile applicazione retroattiva delle sanzioni da esso derivanti.

L'articolo 5 abroga gli articoli 209 e 212 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, stante la compiuta disciplina recata nella materia dal presente disegno di legge.

In omaggio al principio della irretroattività delle norme sanzionatorie, quale scaturisce dall'analogia con il divieto dell'applicazione retroattiva delle sanzioni penali sancito dall'articolo 25 della Costituzione, il compendio delle nuove misure recate dal presente disegno di legge non potrà trovare attuazione nei riguardi degli appartenenti alla Loggia P2, fermo restando che, nei confronti di questi, continueranno ad applicarsi le disposizioni del citato articolo 212, nell'ambito dell'interpretazione che ne ha dato il Consiglio di Stato e delle direttive impartite per la loro sollecita applicazione.

Viene ribadito legislativamente che le sanzioni applicabili vanno commisurate all'effettivo grado di corresponsabilità dell'appartenente all'associazione, nonchè in relazione alle funzioni esercitate.

Con questo provvedimento, il Governo si è mosso nella serena coscienza di attuare la Costituzione, di ristabilire la legalità repubblicana, di non ledere alcuna delle garanzie costituzionali.

**DISEGNO DI LEGGE**

## 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 principi, 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.

## Art. 3.

I dipendenti pubblici, civili e militari che abbiano ammesso di appartenere ad associazioni disciolte ai sensi del precedente ar-

ticolo 2 o per i quali risulti, sulla base di concreti elementi, il fondato sospetto di appartenenza, possono, valutato il grado di corresponsabilità nell'associazione, nonché 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, designato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione;

da un magistrato con qualifica non inferiore 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.

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.

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.

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.

Le sanzioni debbono essere commisurate al grado di corresponsabilità del dipendente nell'associazione segreta, nonché alla posizione dal medesimo ricoperta nell'ordinamento di appartenenza in relazione alle funzioni esercitate.

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 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, nonché 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, 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.