

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1523-C)

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

(RELATORE BONIFACIO)

Comunicata alla Presidenza il 15 gennaio 1982

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata Loggia P 2

*approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 5 agosto 1981
(V. stampato n. 1523)*

*modificato dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 dicembre 1981
(V. stampato n. 2791)*

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il
10 dicembre 1981*

ONOREVOLI SENATORI. — 1. La più rilevante modifica apportata dalla Camera dei deputati al disegno di legge a suo tempo approvato da questa Assemblea riguarda l'articolo 1, il cui disposto definisce e precisa la fattispecie di associazione segreta e, quindi, il significato obbiettivo del divieto penalmente sanzionato (articolo 2). È ben noto il serrato dibattito che, specialmente nella fase preparatoria in Commissione, accompagnò l'elaborazione del testo definitivo che, nel dare attuazione all'articolo 18 della Costituzione, doveva e deve evitare il rischio di comprimere, al di là di quanto la Costituzione preveda e consenta, la libertà di associazione: questa, infatti, si colloca fra i principi di fondo dell'ordinamento democratico. Lo scopo fu perseguito attraverso un'interpretazione della citata norma costituzionale nel senso che non è sufficiente l'obiettività della segretezza dell'associazione (che nell'articolo in esame viene individuata attraverso precisi e tassativi elementi), ma è necessario che essa sia strumentale rispetto al concreto svolgimento di « attività diretta ad interferire sul corretto esercizio » di varie, ben definite pubbliche attività. Come era inevitabile ed opportuno, anche presso l'altra Camera siffatta definizione è stata oggetto di dibattito e di confronto. Mentre nulla è stato innovato in ordine agli oggettivi elementi di qualificazione della segretezza e sul necessario concorso di attività di « interferenza », la caduta dell'aggettivo « corretto » incide notevolmente sulla costruzione della fattispecie, allarga i confini del divieto e la sfera di operatività dell'illecito penale.

2. La salvaguardia di un interesse fondamentale della Repubblica esige che, in presenza di particolari situazioni di pericolo, anche prima di un accertamento giudiziario definitivo una qualche autorità abbia la possibilità di adottare provvedimenti ido-

nei a fronteggiarle. Tale problema era stato risolto dal Senato attribuendo al Governo, in casi « straordinari di urgenza e di necessità », il potere di disporre lo scioglimento dell'associazione con decreto amministrativo e attraverso un procedimento caratterizzato dalla particolare garanzia di un previo parere delle competenti Commissioni delle due Camere. Nel testo dell'articolo 3 approvato dalla Camera dei deputati è stata prescelta altra soluzione: in caso di pericolo nel ritardo spetterà all'autorità giudiziaria provvedere alla « sospensione di ogni attività associativa ». Non va taciuto che l'attribuzione al Governo del potere-dovere di salvaguardare gli interessi della Repubblica meglio rispondeva alla logica costituzionale della previsione (nella modifica apportata dalla Camera dei deputati il Governo può solo rivolgere un'istanza, ovviamente non vincolante, al procuratore della Repubblica) e, a ben riflettere, era più garantista, giacchè il decreto, in base ai principi, avrebbe potuto essere giurisdizionalmente impugnato da qualsiasi titolare della coinvolta situazione soggettiva (laddove nella soluzione proposta dalla Camera dei deputati in ordine ad un provvedimento di sospensione dell'attività associativa possono contendere solo le parti del processo nel corso del quale esso sia adottato).

3. Altre modifiche apportate dalla Camera dei deputati sono, rispetto alle precedenti, di minore rilevanza. A parte quelle che hanno carattere formale, esse sono le seguenti:

a) articolo 2, comma secondo. Anche per il reato di partecipazione ad associazione segreta è prevista la competenza del Tribunale. La modifica è da approvare anche in relazione alla maggiore garanzia offerta dalla collegialità nell'esercizio del grave potere cautelare di cui si è discusso al n. 2;

b) articolo 4, primo comma. Nella valutazione degli elementi in base ai quali si può sospendere dal servizio il pubblico dipendente deve rientrare anche il pericolo di ostacoli all'accertamento delle responsabilità;

c) articolo 4, secondo comma. Si esplicita il dovere delle amministrazioni, già discendente dei principi, di trasmettere gli atti all'autorità giudiziaria;

d) articolo 4, sesto comma. Si delimita — nel senso di escludere da essa gli avvocati e i procuratori dello Stato — la sfera delle categorie di pubblici dipendenti per le quali restano in vigore le vigenti competenze e procedure disciplinari;

e) articolo 6. La permanenza in vigore dell'articolo 212 del regio decreto n. 773 del 1931 — nei limiti ivi precisati — prevista « nei confronti di coloro che risultino

aver aderito » alla disciolta loggia P 2 viene correttamente estesa a tutti « i fatti compiuti prima dell'entrata in vigore della presente legge ».

Onorevoli senatori, le modifiche apportate dalla Camera dei deputati agli articoli 1 e 3 (vedi *supra* nn. 1 e 2) non sono di poco conto. E tuttavia la Commissione, constatato che esse si inseriscono in una complessiva architettura che, elaborata dal Senato, risulta nelle linee di fondo conservata, raccomanda l'approvazione del provvedimento. Sulle perplessità suscitate da qualche modifica prevale — nettissima — l'esigenza di dare alla Repubblica, senza ulteriori ritardi, i mezzi per difendersi contro fenomeni di alta pericolosità per le istituzioni democratiche.

BONIFACIO, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

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 rendendo 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, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale.

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.

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.

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 con decreto 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 de-

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

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 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 amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale.

Art. 2.

Chiunque promuove o dirige un'associazione segreta, ai sensi dell'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.

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. La competenza a giudicare è del tribunale.

Art. 3.

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

Il decreto di cui al comma precedente è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

creto, previo parere espresso, nei termini stabiliti dai regolamenti delle rispettive Camere, dalle competenti Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

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

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 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,

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

In qualunque stato e grado del procedimento, qualora vi sia pericolo nel ritardo, il procuratore della Repubblica presso il giudice competente per il giudizio, anche su istanza del Governo, può richiedere che sia cautelativamente disposta la sospensione di ogni attività associativa.

Il provvedimento è adottato dal giudice competente per il giudizio, in camera di consiglio, in contraddittorio delle parti, entro dieci giorni dalla richiesta.

Avverso il provvedimento di cui al comma precedente è ammesso ricorso, anche per motivi di merito, alla Corte di cassazione, che decide, in camera di consiglio e in contraddittorio delle parti, entro dieci giorni dalla presentazione dei motivi del ricorso stesso. Il ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento impugnato.

Il Governo riferisce immediatamente alle Camere sulla presentazione dell'istanza prevista dal terzo comma.

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 essere sospesi dal servizio, valutati il grado di corresponsabilità nell'associazione, la posizione ricoperta dal dipendente nella propria amministrazione nonché l'eventualità che la permanenza in servizio possa compromettere l'accertamento delle responsabilità del dipendente stesso.

Le amministrazioni competenti devono inviare immediatamente gli atti all'autorità giudiziaria e promuovere 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

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

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 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, sono irrogate le sanzioni disciplinari previste dai rispettivi ordinamenti di appartenenza.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

tre anni, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, composta:

identico;

identico;

identico;

identico;

identico;

identico.

Identico.

Identico.

Le disposizioni di cui al secondo, terzo, quarto e quinto comma 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.

Identico.

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

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. 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 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.

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.

Per i dipendenti delle regioni, per i soggetti indicati nei commi decimo, undicesimo e dodicesimo del presente articolo, la cui nomina, proposta o designazione spetti ad organi regionali, nonché per i componen-

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

Identico.

La sospensione dal servizio, disposta ai sensi del primo comma, cessa di avere efficacia qualora, entro il termine di centotanta 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 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.

Identico.

Identico.

Per i dipendenti delle regioni, per i soggetti indicati nei commi decimo, undicesimo e dodicesimo, la cui nomina, proposta o designazione spetti ad organi regionali, nonché per i componenti degli organi di con-

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

ti 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 principi dell'ordinamento espressi nel presente articolo.

Art. 5.

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.

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.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

trollo 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 principi dell'ordinamento espressi nel presente articolo.

Art. 5.

Identico.

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 e comunque ai fatti compiuti prima dell'entrata in vigore della presente legge. 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.