

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 187

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CIONI, FALQUI, PIERONI e BUCCIARELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 1994

Divieto di appartenenza ad associazioni operanti in modo
occulto o clandestino per i pubblici dipendenti

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge si ispira alla necessità di introdurre un principio di moralizzazione nell'esercizio delle funzioni pubbliche dove, dopo l'abrogazione dell'articolo 212 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, effettuata inopinatamente dalla legge 25 gennaio 1982, n. 17, è divenuto penalmente lecito per i pubblici dipendenti di ogni categoria e qualifica iscriversi ad associazioni occulte, tra le quali un posto di primaria importanza per estensione e capillarità di diffusione, rivestono quelle massoniche. Le deviazioni dal corretto servizio dei pubblici poteri che l'adesione a tali organizzazioni ha comportato e tuttora comporta nella vita dello Stato sono in larghissima parte tuttora sconosciute, proprio per la segretezza che circonda l'attività di tali organismi, ma risultano tuttavia indirettamente ben note dagli squarci di luce che, di quando in quando, inchieste giudiziarie vi gettano. È ad esempio notorio che nell'ambito di alcune facoltà universitarie, specialmente del settore medico, l'affiliazione alla massoneria costituisce sovente una condizione imprescindibile per poter aspirare a posti di responsabilità, ed i primariati si assegnano più per le posizioni di forza tra le logge in concorrenza tra loro che per i meriti professionali degli aspiranti. Identici fenomeni degenerativi si verificano in innumerevoli altri settori della vita pubblica nazionale, ed incidono nello svolgimento dei rapporti di impiego, nell'espletamento di gare di appalto da parte di enti pubblici, nelle scelte di pubbliche amministrazioni in relazione a concessioni edilizie, politica del territorio, funzionamento complessivo della pubblica amministrazione. Nel campo della giustizia furono in passato rinvenute tracce evidenti di infiltrazione

massonica ai massimi vertici della istituzione giudiziaria, e ne fanno fede decisioni storiche del Consiglio superiore della magistratura, mentre l'adesione ad associazioni clandestine od occulte può, in realtà, compromettere la stessa imparzialità del giudice. Ma la situazione attuale è ben lungi dall'essere conosciuta, anche per l'estrema riservatezza da cui l'affiliazione viene circondata, quando essa riguarda fratelli che rivestono nella società posizioni di potere particolarmente importanti. La rilevanza e il peso che nella storia recente del Paese hanno avuto le associazioni occulte è testimoniata dalle altissime gerarchie militari che sono risultate affiliate ad esse; fatto che di per sé getta un'ombra difficilmente cancellabile anche su coloro che furono ritenuti servitori integerrimi dello Stato. Il disegno di legge intende pertanto colmare una gravissima lacuna nella legislazione dello Stato, di cui inspiegabilmente fino ad oggi il Parlamento non si è dato carico. L'adesione di un pubblico dipendente a logge massoniche, o alle altre organizzazioni che al pari di esse si circondano di riservatezza, appare radicalmente incompatibile con i principi fondamentali della nostra Costituzione per le ragioni che furono lucidamente esposte nella relazione del Comitato amministrativo d'inchiesta sulla cosiddetta «Loggia P2» composto da Aldo Sandulli, Vezio Crisafulli e Lionello Levi Sandri, dove si legge tra l'altro: «Una associazione occulta può diventare - è stato avvertito da più parti - uno Stato nello Stato. E questo non può essere consentito nell'ordine democratico. Penetrando copertamente nei gangli vitali delle istituzioni e della società, una associazione occulta potrebbe, in ipotesi, ignorata da tutti, non soltanto contribuire a snaturare il sistema rappresentativo della Repubblica

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

attraverso l'adozione delle scelte e l'influenza sulle scelte ad opera di sedi sconosciute ed impenetrabili. Essa potrebbe altresì far deviare quegli organi pubblici (magistratura, amministrazione) che non hanno base rappresentativa e non dispongono del potere di scelta politica, e appunto in considerazione di ciò sono tenuti, in base ad espressi precetti della Costituzione (articoli 97, 98, 100, 101 e seguenti), a fare puntuale applicazione delle scelte adottate (prima di tutto attraverso le leggi) nelle sedi del potere politico e ad osservare l'imparzialità nell'esercizio delle rispettive attribuzioni e, nella pubblica amministrazione, anche la lealtà dell'esecuzione delle direttive e degli ordini».

Entrando nel merito dell'articolato, l'articolo 1 stabilisce il principio della incompatibilità tra funzioni e servizi pubblici ed associazioni occulte. È opportuno il richiamo espresso agli enti pubblici economici, poichè anch'essi, sia pure in regime di diritto privato, perseguono finalità pubbliche e debbono pertanto essere tutelati da infiltrazioni che possano deviarne l'attività. Alla stessa regola di incompatibilità si ritiene indispensabile che vengano assoggettati i dipendenti degli istituti di credito, settore nel quale, come risulta da recenti inchieste giudiziarie, l'inquinamento massonico ha assunto proporzioni imponenti ed impensabili fino a pochi anni or sono. La rilevanza sociale che riveste l'esercizio del credito non ha bisogno di essere sottolineata, e meriterebbe di essere riconsiderata ai fini del riconoscimento della natura di pubblico servizio e della corrispondente qualifica di incaricati di pubblico servizio ai funzionari che rivestono ruoli di responsabilità in questo settore. In ogni caso, appare urgente che, quanto meno, si stabiliscano regole di incompatibilità rigida tra funzione creditizia e associazionismo occulto. Regioni analoghe consigliano di estendere l'incompatibilità a quegli enti e società che, pur essendo di natura privata, operano con prevalenti capitali pubblici.

L'articolo 2 definisce i caratteri dell'associazione occulta. Si è ritenuto opportuno, per esigenze di chiarezza, indicarli speci-

camente e congegnare la norma in modo da far apparire incontrovertibile che l'esistenza di uno solo di tali caratteri importa di per sè gli estremi dell'associazione occulta, e fa scattare il divieto previsto dall'articolo 1. Sulle singole ipotesi distintamente previste, si osserva: le fattispecie descritte sotto le lettere a), b) e d) sono pressochè esattamente riprodotte, con solo qualche modesta modifica lessicale, dall'articolo 1 della legge n. 17 del 1982; quella indicata sotto la lettera c) è direttamente desunta da una serie di relazioni tecnico-giuridiche elaborate per conto di varie logge massoniche, in occasione della scoperta della loggia P2, e raccolte agli atti della Commissione parlamentare d'inchiesta; quella indicata alla lettera e) riprende un caratteristico indice di segretezza già contemplato nell'articolo 212 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

In ordine alle specifiche situazioni derivanti dalla legge n. 17 del 1982, non vi è stata alcuna particolare elaborazione dottrina o giurisprudenziale che aiuti ad attribuire maggiore concretezza a queste fattispecie; le quali, peraltro, essendo state assunte come chiaro elemento caratterizzante dalla citata legge n. 17 ai fini del connotato della segretezza che costituisce uno degli elementi costitutivi del reato di associazione segreta da quella legge introdotto, non può non essere direttamente recepita in questa sede per la definizione, strettamente ad essa collegata sul piano logico-giuridico, di associazione occulta. La quale si differenzia dalla nozione di associazione segreta delineata dalla citata legge n. 17 del 1982, per la mancanza dell'elemento della interferenza su pubblici poteri. In via di interpretazione logica potrà comunque ritenersi che l'esistenza dell'associazione, le attività e le finalità di essa dovranno considerarsi occulte, quando, ad esempio, si adottino accorgimenti e cautele particolari per evitare che notizie su tali fatti possano trapelare all'esterno, al di fuori della stretta cerchia dei partecipanti all'associazione. Più specifiche esemplificazioni non debbono essere enunciate in questa sede, e potranno, se del caso,

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

scaturire dalla diretta esperienza giudiziaria.

In ordine alla lettera *c)* si osserva inoltre che la mancanza di una riconducibilità esterna della sede dell'associazione, con il suo proprio nome, è stata considerata, come risulta dagli stessi pareri giuridici raccolti da varie associazioni massoniche e documentati negli atti della Commissione più volte richiamata, uno degli indici più sicuri di segretezza. Attribuirsi una falsa denominazione, o non evidenziare in alcun modo la sede dell'organizzazione, è di per sé indice certo di una volontà di celarsi a conoscenze esterne. Si è precisato che tale obbligo incombe anche alle organizzazioni affiliate ad altre di più ampia base associativa, poichè uno dei dibattiti più accesi sul carattere segreto delle logge massoniche ebbe ad oggetto specificamente quelle cosiddette periferiche, che sfuggono del tutto alla possibilità di conoscenza da parte di soggetti non introdotti.

La lettera *d)*, poi, riprende una situazione tipica di segretezza che investe non l'associazione, ma i suoi componenti. La fattispecie è chiaramente individuabile nei casi in cui esistano, ad esempio, categorie di soci che non risultano dagli atti e documenti ufficiali dell'associazione, e sono noti soltanto a taluni esponenti di essa; ed è altrettanto facilmente ipotizzabile quando si adottano accorgimenti o precauzioni particolari atte ad impedire che l'elenco dei soci possa in qualche modo trapelare all'esterno e capaci di per sé di rivelare l'intento di occultamento.

L'ultima delle situazioni considerate è la più semplice, e sussiste ogni qual volta i soci vengano, direttamente o indirettamente, vincolati al segreto su uno qualsiasi degli elementi contemplati ai punti precedenti.

L'articolo 3 prevede una norma transitoria, diretta a consentire la regolarizzazione di tutte le posizioni di affiliazione in atto al momento di entrata in vigore della legge. L'obbligo imposto agli affiliati è duplice: quello delle dimissioni da un lato, quello della comunicazione e dell'affiliazione trascorsa e della lettera di dimissioni al capo dell'ufficio, dall'altro. Questa formale comunicazione consente all'Amministrazione dello Stato di avere conoscenza del legame fino a quel momento contratto dal dipendente, e costituisce la migliore garanzia che esso non potrà più operare in futuro.

L'articolo 4 prevede una nitida sanzione penale per coloro che non ottemperassero agli obblighi sanciti dall'articolo 3. Si opta per la sanzione contravvenzionale, perchè sia chiaro che del reato si risponde sia a titolo di dolo, quando consapevolmente si omise, sia a titolo di colpa, quando le mancate dimissioni dipesero da negligenze o dimenticanze, essendo chiaramente prevedibile che la linea difensiva degli eventuali contravventori sarebbe quella di aver mancato di trasmettere le lettere o comunicazioni richieste per mera sbadataggine. La pena viene diversificata in relazione alla specialissima natura delle funzioni esercitate da magistrati, organi di polizia, militari ed appartenenti ai servizi.

L'articolo 5, infine, costituisce il logico corollario del divieto imposto dall'articolo 1.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È fatto divieto ai magistrati e a tutti i dipendenti, civili o militari, dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e di ogni altro ente pubblico, ivi compresi gli enti pubblici economici, di aderire anche in qualità di semplice socio ad associazioni, enti od istituti costituiti nello Stato o fuori, operanti, anche solo in parte, in modo clandestino o occulto, o comunque regolati da norme interne che impongono la segretezza.

2. Allo stesso divieto di cui al comma 1 sono soggetti i dipendenti, di qualsivoglia livello, delle aziende di credito, e i dipendenti degli enti in cui lo Stato ha una partecipazione maggioritaria.

Art. 2.

1. Ai fini della presente legge le associazioni di cui all'articolo 1, comma 1, sono quelle per le quali sia riscontrabile una delle seguenti condizioni:

a) mantengono in ogni caso segreta la loro esistenza;

b) tengono segrete le proprie finalità o attività sociali;

c) non espongono in modo visibile la loro reale denominazione presso la sede sociale o non istituiscono una sede sociale;

d) rendono sconosciuti in tutto o in parte ed anche reciprocamente i soci;

e) vincolano comunque i soci al segreto su taluno degli elementi di cui alle precedenti lettere.

Art. 3.

1. I soggetti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, si trovano nelle

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

condizioni vietate ai sensi dell'articolo 1, sono obbligati a dimettersi, mediante comunicazione con lettera raccomandata, dalle associazioni, enti od istituti occulti entro il termine di tre mesi, dandone contestuale notizia, con le stesse modalità, mediante trasmissione di copia della lettera di dimissioni dall'associazione, ente o istituto occulto, al capo dell'ufficio presso il quale prestano servizio.

Art. 4.

1. I soggetti di cui all'articolo 3 che non si dimettono nei termini ivi previsti, o che, pur essendosi dimessi, non ne danno notizia con lettera raccomandata al capo dell'ufficio presso il quale prestano servizio, sono puniti con l'arresto da sei mesi a tre anni. Se si tratta di appartenenti all'ordine giudiziario o alla polizia giudiziaria, ovvero di personale militare, o di dipendenti dei Servizi segreti, la pena non può essere inferiore ad un anno.

2. La condanna comporta la decadenza dall'impiego o servizio.

Art. 5.

1. Il magistrato o il dipendente dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e di ogni altro ente pubblico, ivi compresi gli enti pubblici economici, che aderisce anche in qualità di semplice socio ad associazioni, enti od istituti costituiti nello Stato o fuori, operanti anche solo in parte, in modo clandestino od occulto, è punito per il solo fatto dell'adesione, con la pena dell'arresto da uno a tre anni. Alla stessa pena è soggetto il dipendente, di qualsivoglia livello, di aziende di credito o di enti a partecipazione maggioritaria dello Stato. Se il fatto è commesso da un magistrato, da un soggetto che riveste la qualifica di ufficiale od agente di polizia giudiziaria, da un militare, o da un dipendente dei Servizi segreti, la pena non può essere inferiore ad un anno e sei mesi.

2. La condanna comporta la decadenza dall'impiego o dal servizio.