

ISSN 2704-8667
[online]

ISTITUZIONI DIRITTO ECONOMIA

Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche, Economiche e Sociali

International Review of Legal, Economic and Social Science



con il patrocinio
dell' Università degli Studi di Napoli Parthenope

WWW.ISTITUZIONIDIRITTOECONOMIA.EU

Anno II
Numero 2 -2020
MAGGIO – AGOSTO

IERDISAF

ISTITUZIONI DIRITTO ECONOMIA

Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche, Economiche e Sociali
International Review of Legal, Economic and Social Science

Periodico scientifico quadrimestrale *open access* di dottrina, giurisprudenza
e documentazione pubblicato all'indirizzo:

URL <https://www.istituzionidirittoeconomia.eu>

Editore (*Publisher*):

IERDISAF – Istituto Europeo di Ricerca e studio comparato del
Diritto e delle Scienze Amministrative e Finanziarie – NAPOLI (IT)

C.F. 95228970638

Sede, Redazione e Direzione della Rivista:

c/o IERDISAF
Via Traversa Nuova Marina n. 8 – 80133 Napoli (IT)

Contatti:

Tel. (+39) 371 11 96 605
Email: redazione@istituzionidirittoeconomia.eu

Direttore Responsabile:

Avv. DOMENICO DENTE GATTOLA

Data pubblicazione web:

AGOSTO 2020

MICHELE 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

[PARTE PRIMA]

«La segretezza è il principio della tirannia»
[R.A. HEINLEIN, 1973]**

SOMMARIO: [PARTE PRIMA] 1. Premessa. – 2. Introduzione. – 3. Associazionismo segreto e diritto. L’art. 18 Cost., la L. 26 novembre 1925, n. 2029 contro la massoneria, l’aggravante dell’art. 339 C.p. e la L. 25 gennaio 1982, n. 17 sulle «associazioni segrete» quale prototipo della c.d. “legislazione d’emergenza”. – 4. La discussa ratio del secondo comma dell’art. 18 Cost.: la segretezza quale “presunzione di pericolosità” – e, quindi, di “illiceità” – e il problema del “fine” dell’associazione. – 4.1. (Segue) L’associazione segreta si muoverebbe nella dimensione del “politicamente rilevante”. Origine, sviluppo e critiche dell’orientamento dominante. – 5. Il delitto di associazione segreta nel panorama dei reati associativi, tra “materializzazione” e “dematerializzazione” della fattispecie e il problema della sua indeterminatezza. – 6. L’indecifrabile rapporto tra gli elementi della fattispecie: la segretezza, l’interferenza e lo “scopo ultimo” dell’associazione segreta. – 7. La condotta incriminata e l’“iperonimia” del termine «interferire». Cenni e rinvio. – [PARTE SECONDA] 8. Il bene giuridico tutelato tra ratio legislatoris e littera legis, alla ricerca della ratio legis. Anche l’associazione segreta tipizzata dalla legge Anselmi si muoverebbe nella dimensione del “politicamente rilevante”. – 8.1. Prima tesi: «il reato di associazione segreta tutela l’ordine costituzionale». Ragioni e limiti dell’assunto. – 8.2. Seconda tesi: «il reato di associazione segreta tutela il buon andamento e l’imparzialità della pubblica amministrazione». Correttezza dell’assunto ed eventuale configurabilità del delitto come reato di pericolo “plurioffensivo” in forma “eventuale”. – 9. “Interferenza” vs. “influenza” come parametro insoddisfacente di delimitazione della condotta penalmente

rilevante. – 9.1. L’interferenza come “risultato dell’azione” che ha l’effetto di ostacolare o impedire l’esercizio delle funzioni pubbliche, e in quanto tale intrinsecamente illecita. Il delitto di associazione segreta come reato “causalmente orientato”. Fattispecie similari e tentativo di elencazione di condotte che non siano già penalmente rilevanti. – 9.2. Le ragioni a favore dell’interpretazione “restrittiva” della fattispecie e il problema del concorso con altri reati di natura associativa. – 10. I progetti di riforma del Codice penale delle Commissioni “Pagliaro” e “Grosso” e la proposta di riforma della legge Anselmi del 2018. Verso il paradigma del “reato ostativo”? – 11. Conclusioni e proposte de jure condendo.

1. Premessa

1.1. Lo scopo del presente scritto non è di analizzare il fenomeno dell’associazionismo segreto, né di descrivere, e tanto meno di ricostruire, neppure per sommi capi, la vicenda della Loggia massonica “Propaganda Due” (anche conosciuta con l’acronimo “P2”), la cui scoperta² può essere considerata uno dei fatti che

* Avvocato e Dottore di ricerca in “Diritto e procedura penale” presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

** R.A. HEINLEIN, *Time Enough for Love*, New York, 1973, trad. it., *Lazarus Long l’immortale*, a cura di R. Rambelli, Milano, Nord, 1979, p. 362.

¹ Sin d’ora si avvisa il lettore che le sentenze citate nel presente scritto sono state tratte da accreditati motori di ricerca giuridici, sia istituzionali – quali “*SentenzeWeb*” (sito ufficiale della Corte di cassazione), “*HUDOC*” (sito ufficiale della Corte europea dei diritti dell’uomo), “*CURLA*” (sito ufficiale della Corte di giustizia dell’Unione europea) e il sito ufficiale della Corte costituzionale – sia privati – quali “*Foro Italiano*” (Soc. Ed. «Il Foro Italiano»), “*DeJure*” (Giuffrè) e “*Pluris*” (Wolters Kluwer) –, con riferimento alle quali, pertanto, si ometterà di indicare la fonte di riferimento. Per le sentenze di merito e per quelle più datate, in special modo quelle anteriori agli anni Ottanta del secolo scorso non rinvenibili in molti motori di ricerca, nonché per le sentenze più importanti, indipendentemente dalla data di pubblicazione, si indicherà invece la fonte da cui sono state tratte.

² Avvenuta per caso con il sequestro della documentazione rinvenuta durante la perquisizione di alcuni locali di proprietà di Licio Gelli, a Castiglion Fibocchi, disposta nel marzo del 1981 dai giudici istruttori del Tribunale di Milano (Giuliano Turone e Gherardo Colombo) nell’ambito di un’inchiesta relativa a fatti ritenuti allora estranei (il finto rapimento di Michele Sindona). Contro la perquisizione si scagliò P. NUVOLONE, *Massoneria e norme penali*, in *Ind. pen.*, 1981, 2, p. 453, che considerò “non molto lodevole” «il comportamento di qualche magistrato (estraneo

maggiormente ha caratterizzato in negativo la fase politica che va sotto il nome di “Prima Repubblica”³. Questo genere di analisi, infatti, non compete ai giuristi, ma, relativamente al tema delle associazioni segrete, agli antropologi e ai sociologi⁴, e, per quanto concerne la Loggia P2, agli storici e soprattutto ai politologi, che tradizionalmente hanno studiato siffatto genere di vicende nella teoria dei cc.dd. “poteri occulti” (o “paralleli” o dell’“anti-stato”)⁵ – o “poteri invisibili”, come

alla Procura di Roma) che ha effettuato perquisizioni per reperire e sequestrare elenchi di presunti membri delle logge, permettendo, poi, una notevole pubblicazione, che viola certamente il segreto di ufficio. Il magistrato deve accertare reati, e l'appartenenza alla massoneria non è un reato: questo dovrebbe essere ben chiaro, ad evitare abusi e caccia alle streghe» (si vedano anche i successivi scritti dell'Autore ivi pubblicati dal titolo *Babele del diritto*, p. 456 ss., e *I limiti della responsabilità*, p. 458 ss.).

³ L'altra vicenda che, a distanza di un decennio, suscitò un enorme scalpore è sicuramente quella di “Tangentopoli” – scaturita dalle inchieste giudiziarie denominate “Mani pulite” –, che, secondo la comune opinione, decretò la fine della c.d. “Prima Repubblica”.

⁴ Fondamentale al riguardo è considerato lo studio di GEORGE SIMMEL (1858-1919), dal titolo *The sociology of secret and of secret societies*, in *The American Journal of Sociology*, Vol. 11, No. 4 (Jan. 1906), p. 441 ss. In argomento si vedano poi: N. MACKENZIE (ed.), *The Secret Societies*, Aldus Books Limited, London, 1967, trad. it., *Le società segrete*, trad. it. a cura di V. Di Giuro, Milano, Rizzoli, 1968; G. VANNONI, *Le società segrete dal Seicento al Novecento*, Firenze, Sansoni, 1985. Per una descrizione del fenomeno associativo in generale si rinvia a: R. PARDOLESI, voce *Associazione*, in *Dig. Disc. Priv. – Sez. civ.*, Vol. I, Torino, Utet, 1987, p. 498 ss.; D. LA VALLE, *A cosa servono le associazioni*, in *Quad. sociol.*, 2005, 39, p. 73 ss.

⁵ Cfr., *ex plurimis*: S. LIMITI, *Poteri occulti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018; S. RODOTÀ, *P2 e Stato. Le dinamiche di occupazione del potere da parte del partito occulto*, in M. RAMAT – G. D'ALEMA – S. RODOTÀ – L. BERLINGUER, *La resistibile ascesa della P2. Poteri occulti e Stato democratico*, Bari, De Donato, 1983, p. 151 ss.; G. FIANDACA, *La mafia come ordinamento giuridico. Unità e limiti di un paradigma*, in *Foro it.*, 1995, Vol. 118, Parte V, c. 21 ss.; M.S. GIANNINI, *Associazioni segrete e gruppi di potere*, in *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1756 ss. Per indicare la presenza di poteri occulti si parla anche di “stato nello Stato” e di “doppio Stato”, espressione quest'ultima resa famosa dallo storico Franco De Felice (1937-1997) con lo scritto *Doppia lealtà e doppio Stato*, in *Studi storici*, 1989, 3, p. 493 ss. (cfr. anche G. SABBATUCCI, *Il “doppio Stato”*, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, 2009, 1, p. 89 ss.; l'espressione risalirebbe a E. FRAENKEL, *Doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, trad. it. di P.P. Portinaro, Torino, Einaudi, 1983).

li definiva Norberto Bobbio⁶ –, che si pone al confine con la teoria dei cc.dd. “gruppi di pressione” (o “di interesse” o “lobbies”, secondo la diffusa terminologia anglosassone)⁷.

⁶ Cfr. gli scritti: *La democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. sci. pol.*, 1980, 2, p. 181 ss.; *I poteri invisibili*, in *Nuova antologia*, 1981, vol. 564, fasc. 2139, p. 22 ss.; *Segreto e misteri. I poteri invisibili*, in N. BOBBIO, *Democrazia e segreto*, Torino, Einaudi, 2009, p. 5 ss.; *Il potere invisibile*, in N. BOBBIO, *Elementi di politica*, Torino, Einaudi, 1998, p. 211 ss.; *Arcana imperii: verità e potere invisibile*, in AA.VV., *Le ragioni della memoria. Interventi e riflessioni a vent'anni dalla strage di piazza della Loggia*, Brescia, Grafo, 1994, p. 95 ss.; *Potere visibile e potere invisibile*, in *Nuova antologia*, 1981, vol. 544, n. 2137, p. 6 ss.; *Il potere invisibile*, in N. BOBBIO, *Le ideologie e il potere in crisi. Pluralismo, democrazia, socialismo, comunismo, terza via e terza forza*, Firenze, Felice Le Monnier, 1981, p. 187 ss.

⁷ Su cui si rinvia a: D. FISICHELLA, voce *Gruppi di interesse e di pressione*, in *Enc. Scienze Sociali*, Vol. IV, Roma, Treccani, 1994, p. 442 ss. (anche consultabile al sito http://www.treccani.it/enciclopedia/gruppi-di-interesse-e-di-pressione_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/); ID., *Gruppi di interesse e gruppi di pressione nella democrazia moderna. Uno schema di interpretazione*, in *Riv. it. sci. pol.*, 1980, 10, p. 53 ss.; T.E. FROSINI, voce *Gruppi di pressione*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. Aini, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 228; G. PASQUINO, voce *Gruppi di pressione*, in *Dizionario di Politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, Utet, 1976, p. 417 ss.; ID., *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzione permeabili*, in *Stato e mercato*, 1987, 3, p. 403 ss.; G. MACRÌ, voce *Lobbies*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. V, Torino, Utet, 2012, p. 471 ss.; L. ORNAGHI, voce *Gruppi di pressione*, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999, p. 656 ss.; M. COTTA – D. DELLA PORTA – L. MORLINO, *Scienza politica*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 185 ss. Sui profili penali dell'attività di *lobbying* si veda, di recente, R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, Giappichelli, 2018, il quale però omette qualsiasi accenno alla L. 25 gennaio 1982, n. 17 e al tema delle associazioni segrete. Sui rapporti tra associazioni segrete e gruppi di pressione si vedano le considerazioni di A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, in AA.VV., *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale. Prospettive costituzionalistiche e penalistiche*, Atti del convegno, Messina 11 marzo 2011, Torino, Giappichelli, 2011, p. 132 ss. Anche la *Commissione parlamentare di inchiesta sulla Loggia massonica P2*, nella *Relazione* conclusiva a firma dell'On. Tina Anselmi, si pose «il quesito se l'attività di pressione, di intervento e di infiltrazione documentata possa essere inquadrata nell'ambito di normali operazioni di lobbying, che sarebbe ipocrita non riconoscere ampiamente praticate – anche se nel caso della Loggia Propaganda si palesa il ricorso a mezzi di pressione di particolare incisività – o se invece esse siano riconducibili ad un disegno politico di più vasta portata» (*Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, Roma, 1984, p. 138; per i vari riferimenti v. *infra* nt. 23).

D'altro canto, in ottica propriamente giuridica, la nostra analisi non verterà sull'art. 18 della Costituzione – ad eccezione del secondo comma che rappresenta la base normativa di ogni discorso giuridico post-costituzionale sull'associazionismo segreto –, né si ha intenzione di esaminare nel dettaglio la L. 25 gennaio 1982, n. 17, recante “*Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata Loggia P2*”, pur se composta da appena sei articoli⁸. Il discorso ci porterebbe troppo lontano, imponendoci di affrontare almeno tre argomenti: 1) il tema generale della liceità di organizzazioni strutturate come la massoneria e del loro operato, alla luce degli artt. 18, 49, 54, 67, 97, 98 e 101 Cost.⁹; 2) il

⁸ Anche nota come “legge Anselmi” (dal nome dell’On. Tina Anselmi, Presidente della *Commissione parlamentare di inchiesta sulla Loggia massonica P2*), “legge Spadolini” (dal nome dell’allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Giovanni Spadolini) o “legge Spadolini-Anselmi” (nel proseguo del testo ci riferiremo alla L. n. 17 del 1982 come alla “legge Anselmi”). Per la disamina di ciascun articolo della legge si rinvia al *Commentario a cura di A. Lisserre*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1982, 5, p. 1228 ss., e al *Commentario breve alle leggi penali complementari*², a cura di C.E. Paliero e F.C. Palazzo, Padova, Cedam, 2007, p. 505 ss. Il testo della legge Anselmi fu pubblicato in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, 1, p. 284 ss.

⁹ In argomento si vedano, tra i tanti, E. SPAGNA MUSSO, *Il problema costituzionale della massoneria*, in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2008, p. 1361 ss., e gli interventi di P. NUVOLONE, *Massoneria e norme penali e Massoneria e associazioni segrete*, in *Ind. pen.*, 1981, 2, p. 451 ss. Il *Novissimo Digesto Italiano* dedicò una voce alla *Massoneria* nel Vol. X, Torino, Utet, 1964, p. 317 ss., redatta da R. DE FELICE. Prima ancora si segnala la voce *Massoneria, Framassoneria ovvero Società dei franchi o liberi muratori*, contenuta nel *Dizionario politico popolare*, Torino, Tipografia di Luigi Arnaldi, 1851, ed. con note di commento a cura di P. Trifone, Salerno Editrice, Roma, 1984, p. 147 ss. Ricordiamo che attualmente la massoneria non è considerata un’associazione segreta. In quella che forse è la prima sentenza sulle associazioni segrete e sul divieto di cui all’art. 18 cpv. Cost., spesso citata negli scritti sul tema, Pret. Napoli, 28 novembre 1948, in *Dir. e giur.*, 1950, p. 224 ss., con nota di S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l’art. 18 della Costituzione*, ivi, statui che «Non risulta né è stata offerta prova che gli organi dello Stato, e precisamente l’esecutivo, cui spetta ordinare lo scioglimento delle associazioni vietate, abbia ritenuto agire in tali sensi contro gruppo massonico alcuno. Ciò fa presumere che le associazioni massoniche abbiano in buona parte perdute le antiche caratteristiche per cui manca allo stato attuale il fatto obiettivo della segretezza mantenuta e quindi manchi uno dei presupposti del divieto di legge» (la sentenza concerneva la Loggia di S. Giovanni di Scozia e la sua legittimazione a stare in giudizio ai sensi dell’art. 36

problema dell'eventuale regime di pubblicità delle associazioni, in presenza del «diritto di associarsi *liberamente*» costituzionalmente riconosciuto (art. 18, co. 1)¹⁰; e soprattutto 3) la questione della

C.c.). Nello stesso senso si espresse un decennio dopo App. Genova, 27 giugno 1960, Soc. Urbs c. Prov. di Genova, in *Foro. it Rep.*, 1960, c. 200 (s.m.), e per esteso in *Temi genovese*, 1960, 5, c. 334 ss., per la quale l'esistenza della massoneria «ha, d'altronde, manifestazioni anche pubbliche, mediante proprie rappresentanze, manifesti, libri, riviste e bollettini, etc.; la relativa segretezza non cela scopi inconfessabili e *contra legem*, bensì è un tradizionale residuo delle misure di prudenza, intese ad evitare le persecuzioni poliziesche di governi illiberali, reazionari o dispotici» (la sentenza riguardava la società “Urbs”, composta da massoni e istituita nel 1910 per la compravendita di immobili, tra cui quello di Palazzo Giustiniani a Roma, sede attuale della Loggia del Grande Oriente d'Italia). Questa fu anche l'opinione espressa in sede costituente nella seduta del 10 dicembre 1946 dall'On. M. Cevolotto per il quale «la massoneria non può ritenersi un'associazione segreta, essendo noti a tutti i suoi programmi, i suoi dirigenti e la sua sede». Nel 1986 furono anche presentate diverse interpellanze e interrogazioni sulla natura dell'Opus Dei (i cui testi sono riportati nel *Resoconto stenografico*, n. 561, Seduta di lunedì 24 novembre 1986, IX Legislatura – Camera dei deputati, p. 49448 ss.).

¹⁰ Che comporterebbe, innanzitutto, una revisione della disciplina contenuta nel Codice civile (Libro I, Titolo II), da sempre considerata estremamente scarna, e il contemperamento con il diritto (se non di segretezza) di riservatezza degli associati. Ma si tratta di un problema privo di senso per le associazioni penalmente illecite, come quelle segrete di cui alla legge Anselmi, che tra l'altro ha tipizzato l'ipotesi dell'associazione segreta che opera «*all'interno di associazioni palesi*» (siano esse di fatto o registrare, e quindi a prescindere dall'adempimento di oneri di pubblicità). Con riferimento al tema della pubblicità la dottrina si è mostrata divisa. In senso favorevole all'introduzione di un regime di pubblicità si sono espressi: S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., pp. 234-235, che proponeva l'obbligo di registrazione quale «valido strumento per l'accertamento della segretezza e sufficiente garanzia di libertà», ma non anche l'avviso alla pubblica autorità in quanto «non si tratta di una riunione, fenomeno di carattere transeunte, ma di un'associazione, che ha invece carattere stabile [...], e che ha bisogno quindi di un più preciso e documentato accertamento della sua esistenza»; P. BARILE, voce *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, p. 848, il quale, «allo scopo di disciplinare più compiutamente la materia delle associazioni segrete», ha proposto di imporre «l'obbligo della *registrazione* di tutte le associazioni, il che non violerebbe il divieto di autorizzazione preventiva (lo stesso accade in tema di stampa periodica) e che obbligherebbe ogni associazione a palesarsi all'atto della costituzione» (in questo senso anche F.C. PALAZZO, *Associazioni illecite ed illecite delle associazioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, 2, p. 437); A. MELONCELLI, *Associazioni segrete e diritto di associazione*, in *Dem. e dir.*, 1981, 4, pp. 121-122, per il quale «ove si

tratti di contemperare l'interesse dei privati all'associazione con l'interesse al mantenimento dell'ordine pubblico può essere sufficiente – ma indispensabile per ragioni di riservatezza – far ricorso all'imposizione di obblighi di comunicazione di dati all'autorità di pubblica sicurezza o all'esibizione di documenti» (come prevedeva l'art. 209, co. 1, del R.D. 18 giugno 1931, recante il *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*); E. SPAGNA MUSSO, *Il problema costituzionale della massoneria*, cit., p. 1371, per il quale il modo migliore per regolare la segretezza sarebbe quello di adottare un regime di pubblicità «almeno per quanto riguarda l'organizzazione e il funzionamento dei pubblici poteri, e ciò perché è il criterio formale a dare maggiore certezza sulla identificazione della segretezza». Per C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II^o, Padova, Cedam, 1976, p. 1163, non si poteva «andare oltre all'obbligo della comunicazione dello statuto e dell'elenco dei capi (non già pure dello scopo, dovendo esso risultare dallo statuto, né della sede, anche perché nessuna norma prescrive l'obbligo di averne); né che il divieto di segretezza importi la necessità della previa “registrazione” dell'associazione (imposta solo per le persone giuridiche)».

In senso contrario si sono espressi: P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giur. cost.*, 1973, pp. 746 e 747, il quale riteneva che il divieto di segretezza «non comporta un indiscriminato obbligo di pubblicità su tutti gli aspetti dell'attività sociale, e nemmeno – secondo un'opinione che sembra di poter condividere – consente al legislatore ordinario di introdurlo»; «non si può infatti nascondere che, nella realtà sociale del nostro Paese, un obbligo indiscriminato di comunicare all'autorità di polizia nomi e informazioni può rappresentare un concreto impedimento alla libertà di associazione»; A. PACE, *Art. 18*, in *Rapporti civili. Art. 13-20*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, 1977, p. 218, nt. 11, per il quale «la tesi che ritiene auspicabile forme “ufficiali” di pubblicità, in relazione alle quali misurare l'eventuale segretezza [...], è tre volte errata. In primo luogo perché il divieto di segretezza non equivale alla possibilità di generalizzare l'obbligo di pubblicità (questo ponendosi come strumentale al perseguimento di obiettivi costituzionalmente rilevanti [...]). In secondo luogo perché un generale obbligo di registrazione [...] sarebbe contraddittoriamente prospettabile per le associazioni non riconosciute di cui al codice civile e, comunque, per le associazioni di fatto. Infine, perché anche se qualificate come “oneri”, eventuali forme di pubblicità necessaria (ove non ricollegate ad un fine costituzionalmente rilevante, diverso quindi dal controllo fine a se stesso, e dalla schedatura politica) non cesserebbero di essere incostituzionali, perché l'onere in questo caso si risolverebbe in un obbligo [...]»; P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 248, per il quale «al divieto non può annettersi certamente un contenuto così penetrante da imporre una regola generale di conoscibilità di ogni aspetto e di ogni particolare della struttura e delle attività sociali: ciò sarebbe in contrasto con la tutela accordata da norme costituzionali (artt. 14, 15, 17) alla dimensione strettamente

partecipazione dei funzionari pubblici, di qualsiasi genere e grado, a organizzazioni segrete o alla massoneria¹¹, con riferimento alla quale si è anche pronunciata in diverse occasioni la Corte E.D.U.¹² ed è stato recentemente presentato un disegno di legge che propone di decretarne la totale “incompatibilità” con l’esercizio delle funzioni pubbliche¹³.

privata anche nell’ambito della comunicazione intersoggettiva, e con quella sfera di riservatezza alla cui protezione ciascun soggetto privato ha diritto».

¹¹ Che abbiano ovviamente caratteristiche diverse dalle associazioni segrete di cui alla L. n. 17 del 1982.

¹² Corte E.D.U., Sez. I, 31 maggio 2007, *Affaire Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie* (n. 2), Requête n. 26740/02 (disponibile sul sito HUDOC solo in lingua francese), con riferimento alla L.R. Friuli Venezia Giulia 15 febbraio 2000, n. 1; Corte E.D.U., Sez. IV, 2 agosto 2001, *Case of Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*, Application n. 35972/97, con riferimento alla L.R. Marche 5 agosto 1996, n. 34 (in *Giur. cost.*, 2001, 5, p. 3014, con nota di E. Crivelli); Corte E.D.U., Sez. II, 3 giugno 2008, caso *Franco Siveri e Giancarlo Chiellini c. Italia*, ricorso n. 13148/04, con riferimento alla L.R. Toscana 8 marzo 1979, n. 11 e alla L.R. Toscana 23 agosto 1983, n. 68. Con riferimento alla responsabilità del magistrato si veda, inoltre, Corte E.D.U., Grand Chamber, 17 febbraio 2004, *Case of Maestri v. Italy*, Application n. 39748/98.

¹³ Ci riferiamo al D.D.L. recante “*Disposizioni in materia di incompatibilità con la partecipazione ad associazioni che comportano vincolo di obbedienza come richiesto da logge massoniche o ad associazioni fondate su giuramenti o vincoli di appartenenza*” (S. 364), presentato in Senato in data 24 aprile 2018 e assegnato alla I Commissione permanente Affari Costituzionali in sede redigente il 25 luglio 2018, che, tra le altre cose, prevede la modifica degli artt. 1 e 2 della L. 25 gennaio 1982, n. 17 (v. *infra* nel testo). Il D.D.L. è stato preceduto dalla Proposta di legge recante “*Disposizioni in materia di limiti e dichiarazioni relativi all’appartenenza ad associazioni massoniche o similari*” (C. 4422, XVII Legislatura – Camera dei Deputati), presentata alla Camera dei deputati l’11 aprile 2017 e assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 3 maggio 2017, e dalla Proposta di legge di modifica della L. n. 17 del 1982, presentata alla Camera nel febbraio del 2017 (C. 4328, XVII Legislatura – Camera dei Deputati). Attualmente, ci sembra che lo statuto dell’incompatibilità per i dipendenti pubblici risulta dal combinato disposto delle seguenti disposizioni: 1) artt. 54 e 98 Cost.; 2) L. 25 gennaio 1982, n. 17, in particolare l’art. 4, ai sensi del quale «*Ai dipendenti pubblici, civili e militari, riconosciuti responsabili di appartenere ad associazioni segrete, sono irrogate le sanzioni disciplinari previste dai rispettivi ordinamenti di appartenenza*» (co. 7); 2) art. 5, co. 1, del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici*), ai sensi del quale «*Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il dipendente comunica tempestivamente al responsabile*

dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio»; 3) art. 3, lett. g), del D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (*Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150*), ai sensi del quale «Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni: [...] g) la partecipazione ad associazioni segrete o i cui vincoli sono oggettivamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie»; 4) art. 1475, co. 3, del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (*Codice dell'ordinamento militare*), ai sensi del quale «I militari non possono aderire ad associazioni considerate segrete a norma di legge e a quelle incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato». A queste disposizioni si aggiungano quelle previste da alcune leggi regionali tra cui: L.R. Toscana, 8 marzo 1979, n. 11; L.R. Toscana 23 agosto 1983, n. 68; L.R. Emilia Romagna 16 giugno 1984, n. 34; L.R. Piemonte 24 dicembre 1984, n. 65; L.R. Liguria 22 agosto 1984, n. 41; L.R. Lazio 28 febbraio 1985, n. 23; L.R. Marche 5 agosto 1996, n. 34; L.R. Friuli Venezia Giulia 15 febbraio 2000, n. 1. La competenza regionale a emanare leggi sulla responsabilità dei propri dipendenti e di altri soggetti nominati dagli organi regionali in quanto appartenenti ad associazioni segrete è stata attribuita dall'art. 4, co. 13, L. n. 17 del 1982.

Sul tema si rinvia per la dottrina a: V. DE SANTIS, *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo, in federalismi.it*, 2017, 22, in particolare p. 23 ss.; A. GUSTAPANE, *Illecito disciplinare ed appartenenza ad associazioni segrete ai sensi della l. n. 17 del 1982*, in *Foro amm.*, 1985, 6, p. 1279 ss.; L. BARBIERA – G. CONTENTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, Napoli, Jovene, 1984, p. 148 ss.; G. SIGNORELLI, *Stato democratico e società segrete*, in *Vita sociale*, 1994, 2, p. 85 ss. Si ricorda, poi, che sull'art. 4, co. 11, L. n. 17 del 1982 è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 978 del 1988, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale (con nota di P.P. RIVELLO, *Accertamenti amministrativi circa la partecipazione ad associazioni segrete: un intervento (almeno parzialmente) chiarificatore della Corte Costituzionale*, in *Leg. pen.*, 1989, 4, p. 595 ss.). Con riferimento alla responsabilità disciplinare del magistrato per appartenenza alla massoneria si è pronunciato il Consiglio Superiore della Magistratura (cfr., in particolare, C.S.M., Sez. Disciplinare, 9 febbraio 1983, Pres. De Carolis, est. Zagrebelsky, in *Giur. it.*, 1983, III, 1, c. 206 ss.), la Corte E.D.U. (Grand Chamber, 17 febbraio 2004, *Case of Maestri v. Italy*, Application n. 39748/98S, con nota di L. Geninnati Satè in *Foro amm.*, 2004, 3, p. 621 ss.) e le Sezioni unite della Cassazione civile (Sez. un., 30 gennaio 1985, n. 557, in *Foro it.*, 1985, Vol. 108, n. 2, Parte I, c. 378 ss., con nota di G. CORSO, *L'illecito disciplinare del magistrato tra legge e contratto di lavoro*). Per la totale incompatibilità della partecipazione del magistrato ad associazioni anche solo "occulte" si è espresso in dottrina U. NANNUCCI, *La strana*

1.2. Il presente scritto, come suggerisce il titolo, ha una portata più limitata e modesta; vuole offrire un contributo allo studio della fattispecie incriminatrice della c.d. “associazione segreta” di cui agli artt. 1 e 2 della L. n. 17 del 1982, che lascia irrisolte diverse questioni, anche perché poco studiata e rimasta quasi inapplicata¹⁴. Cercheremo

legge sull'abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte, in *Cass. pen.*, 1992, 10, pp. 2504-2505 e 2506; ID., *Il giudice non può essere massone*, in *Cass. pen.*, 1996, 1, p. 388 ss. Sempre sulla responsabilità del magistrato si vedano pure: S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti – Le sanzioni – Il procedimento*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 350 ss.; G. SIGNORELLI, *Stato democratico e società segrete*, cit., p. 85 ss.; V. DE SANTIS, *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo*, cit., p. 34 ss.; la relazione alla Proposta di legge del 2017 recante “*Modifiche alla legge 25 gennaio 1982, n. 17, e altre disposizioni in materia di incompatibilità*” (C. 4328, XVII Legislatura – Camera dei Deputati), che è stata ritagliata particolarmente sulla magistratura. Per altre sentenze civili e amministrative sulla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici per appartenenza ad associazioni segrete si vedano quelle citate da G. Silvestri, in *Foro it.*, 2011, Vol. 134, Parte II, c. 123 ss.

¹⁴ L'unica applicazione che ci risulta, peraltro in via non definitiva, è quella operata da Trib. Roma, Sez. IX (II Collegio), 16 marzo 2018 (dep. 14 giugno 2018), imp. Carboni e altri, *inedita*, che si è pronunciata sull'inchiesta denominata icasticamente “P3” (*Operazione insider*) avviata nel 2010 (preceduta dall'ordinanza del Trib. Roma, 2 novembre 2010, n. 2998, imp. Carboni e altro, in *Foro it.*, 2011, Vol. 134, Parte II, c. 123 ss., con osservazioni di G. Silvestri, e da Cass. pen., Sez. fer., 9 settembre 2010, n. 34244, imp. Carboni e altro, entrambe relative all'applicazione di misure cautelari) (è possibile ascoltare la registrazione audio dell'udienza del 16 marzo 2018 sul sito <http://www.radioradicale.it/scheda/535951/processo-p3-sentenza>). Ci risultano, poi, alcuni precedenti di legittimità relativi alla stessa vicenda ma concernenti l'applicazione di misure cautelari: Cass. pen., Sez. I, 28 febbraio 2017 (dep. 12 giugno 2017), n. 29178, imp. Marra; Cass. pen., Sez. V, 21 dicembre 2017 (dep. 1 marzo 2018), n. 9405, imp. Marra; Cass. pen., Sez. I, 21 aprile 2017 (dep. 5 settembre 2017), n. 40297, imp. Romeo; Cass. pen., Sez. V, 26 marzo 2018 (dep. 17 luglio 2018), n. 33146, imp. Romeo (con nota di A. Cimmino in *www.penalecontemporaneo.it*, e di A. Maniccia, in *Cass. pen.*, 2019, 1, p. 144 ss.); Cass. pen., Sez. VI, 6 aprile 2018 (dep. 17 luglio 2018), n. 33047, imp. Romeo; Cass. pen., Sez. VI, 20 dicembre 2018 (dep. 2 maggio 2019), n. 18195, imp. Romeo, *inedita* (massimata con osservazioni in *Dir. pen. proc.*, 2019, 6, p. 796 ss.). Probabilmente è a quest'ultima vicenda processuale che si riferisce il relatore della Proposta di legge di modifica della L. n. 17 del 1982 già citata (C. 4328), quando afferma che «alcuni pubblici ministeri hanno cominciato ad adoperare la legge 25 gennaio 1982, n. 17, cosiddetta legge Anselmi, magari con l'aggravante prevista dall'articolo 7 del

di cogliere il senso di tale previsione e le interpretazioni giuridiche di cui è passibile, concentrandoci in particolar modo sul concetto di “interferenza sulle funzioni pubbliche” – l’art. 1 L. cit. parla di «attività diretta ad interferire sull’esercizio delle funzioni» –, che costituisce uno dei due elementi (l’altro è quello della “segretezza”) su cui si incentra il disvalore (non solo penale) del fatto.

Ci imatteremo, tuttavia, in un termine, quello di “interferenza”, pressoché inedito nel diritto penale, che qualificheremo come “iperonimo” – avente cioè un significato più esteso rispetto ad altre unità lessicali in esso incluse –, e che, per questo motivo, è stato giustamente considerato affetto da *indeterminatezza*, situazione che, frustrando l’esigenza di certezza del diritto, mal si concilia con il diritto in generale e, ancor più, con il diritto penale, a cagione dell’interesse fondamentale della libertà dell’individuo.

Proveremo a capire come la condotta di interferenza possa manifestarsi concretamente, nella vita di tutti i giorni, e se essa comprenda *solo* condotte non incriminate da altre leggi (secondo una preferibile interpretazione *restrittiva*) ovvero *anche* (o solo) condotte già penalmente rilevanti, come lascerebbe desumere l’importanza dell’oggetto della condotta, ossia le “funzioni pubbliche”¹⁵ – individuate all’art. 1 L. cit. nelle «funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici

decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152» (ossia l’aggravante del metodo mafioso, ora trasfusa nell’art. 416-bis.1 C.p.). Seppur datata, si segnala anche App. Roma, 26 marzo 1985, imp. Achilli e altri, in *Giur. mer.*, 1988, 3, p. 622 ss., relativa alla Loggia P2, che però ha trattato del delitto in esame solo *incidenter tantum*. Altre pochissime sentenze della Cassazione hanno riguardato la mancanza dei presupposti per l’emanazione dei provvedimenti che disponevano perquisizioni locali e sequestri nel corso di indagini preliminari, senza tuttavia entrare nel merito dei problemi posti dalla fattispecie [Cass. pen., Sez. VI, 19 gennaio 2010 (dep. 8 febbraio 2010), n. 4999; Cass. pen., Sez. VI, 8 febbraio 1995 (dep. 3 maggio 1995), n. 489]. Per tali sentenze si vedano le brevi osservazioni di G. Silvestri, in *Foro it.*, 2011, Vol. 134, Parte II, c. 123 ss.

¹⁵ Formula riassuntiva che utilizzeremo per riferirci sia alle funzioni degli organi e degli enti pubblici sia ai servizi pubblici indicati all’art. 1 della legge Anselmi; allo stesso modo, useremo la locuzione “funzionario pubblico” per riferirci al titolare delle funzioni (anche quale componente dell’organo collegiale) e al soggetto che svolge il servizio pubblico.

anche economiche» e nei «servizi pubblici essenziali di interesse nazionale» – e degli interessi sottesi. L’interferenza, invero, può apparire come una situazione che – a livello concreto – si estrinseca in numerose *modalità di condotta* già costituenti reato, e che – in astratto, a livello di descrizione del tipo – presenta, altresì, forti *affinità strutturali* con diverse condotte offensive di beni giuridici eterogenei.

Ma non potremo fare ciò senza dapprima individuare il *bene giuridico tutelato* dalla fattispecie di associazione segreta, con riferimento al quale si sono registrate opinioni divergenti: l’una che la esalta, conferendole uno stato di “gigantismo”, l’altra, invece, che la limita in una dimensione più modesta, quasi ordinaria, circoscrivendola alla repressione di fatti ricorrenti o che, comunque, presentano una maggiore facilità di realizzazione.

1.3. Né, infine, si potrà tralasciare qualsiasi riferimento alla vicenda che ha dato origine alla legge Anselmi, che sembra aver influenzato l’individuazione dell’interesse tutelato e così, inevitabilmente, l’interpretazione della legge penale. Ogni discorso giuridico sulle associazioni segrete, infatti, non può prescindere – seppur con gli apprezzabili limiti che indicheremo – dall’influsso che la vicenda della P2 ha sicuramente avuto sull’introduzione del reato di associazione segreta e sulla formulazione della relativa fattispecie¹⁶.

Nel nostro ordinamento, del resto, sono rari i casi in cui un *evento storico* – non un fenomeno criminale (come, ad esempio, la mafia o il terrorismo) – si sia posto in termini così strettamente causali rispetto all’emanazione di una legge incriminatrice, tanto da costituirne la ragione giustificativa¹⁷ – si è parlato di “*legge ad societatem*”¹⁸ –; pertanto

¹⁶ Secondo G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell’analisi strutturale delle fattispecie*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 156, l’espressione “interferenza” è stata «chiaramente dettata sotto la suggestione della vicenda della P2».

¹⁷ A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, in *Crit. pen.*, 1982, 1, parla di «una vera e propria legge di indirizzo politico» (p. 24, nt. 24), nonché di «una vera e propria legge-provvedimento», «che nella pratica parlamentare si dice manchi soltanto del nome e del cognome dei destinatari» (p. 26, n. 25). P. IANNACONE, *Interventi*, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, Atti della Tavola

essa rappresenta un esempio classico, se non addirittura il prototipo, della c.d. “legislazione penale d'emergenza”¹⁹.

Si è trattato, infatti, di una vicenda che destò un elevatissimo allarme sociale²⁰ – ci troviamo alla fine di un periodo tragico per il nostro Paese (sono gli anni cc.dd. “di piombo” o della “strategia della tensione”) – e che determinò un vero e proprio *tsunami* nell'ordinamento giuridico italiano a livello istituzionale, legislativo e giudiziario²¹.

rotonda promossa dall'Istituto Internazionale di Studi Giuridici, Roma 27 ottobre 1981, Roma, Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, 1982, p. 29, l'ha definita una legge «storicamente motivata», perché parte da un fenomeno per universalizzarlo; G. SIGNORELLI, *Stato democratico e società segrete*, cit., p. 84, parla invece di «fattispecie fotocopia».

¹⁸ A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 125. Formula poi ripresa dalla *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie nella Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria* del 21 dicembre 2017, a firma dell'On. R. Bindi (Doc. XXIII, n. 33, XVII Legislatura, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, p. 66).

¹⁹ In quanto fondata su un determinato accadimento da cui ha tratto la sua ragion d'essere, la legge Anselmi può essere definita una “legge storica”, il che testimonia come la storia giuridica di un paese si componga anche di singoli eventi.

²⁰ Per una ricostruzione sintetica degli aspetti giuridici della vicenda sino alla fine del 1981 si veda A. SCAVONE, *La vicenda della c.d. loggia P2*, cit., p. 1722 ss. Sempre da A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., p. 25, nt. 24, ho evinto che sul caso P2 e sul comportamento delle autorità italiane si interessò anche la *Fédération Internationale des Droits de l'Homme*, che dal 18 al 26 ottobre 1981 compì in Italia una indagine conoscitiva concludendo che «Si è trattato di un atto inconsulto, grave e pericoloso che rimette in discussione tutta la prassi democratica in Italia» (il testo del rapporto è stato pubblicato soltanto dal *Giornale d'Italia* del 14 marzo 1982).

²¹ I primissimi anni 80 sono costellati di interventi legislativi emergenziali. Nell'aprile del 1981 entrò in vigore il “Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza” di cui alla L. 1 aprile 1981, n. 121 (cfr. V. ROGNONI, *Il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza*, in *Il Parlamento italiano. 1861-1992*, Vol. XXIII, 1979-1983. *La presidenza Pertini e il pentapartito. I problemi istituzionali e l'integrazione dell'Italia in Europa*, Milano, Istituto Europeo di Cultura Storica, Politica e Istituzionale S.p.A., 1993, pp. 27-28). Nel settembre del 1982 fu introdotto nel Codice penale l'art. 416-bis con L. 13 settembre 1982, n. 646, promulgata a seguito degli omicidi del politico e sindacalista Pio La Torre (30 aprile 1982) e del Generale e Prefetto di Palermo Carlo Alberto dalla Chiesa (3 settembre 1982); la medesima legge istituì una «commissione parlamentare sul fenomeno della

A livello istituzionale, vennero immediatamente istituite ben due commissioni di inchiesta, a distanza di pochi mesi l'una dall'altra: il Comitato amministrativo di inchiesta, anche detto dei “tre saggi”, composto dai Proff. Aldo Sandulli, Vezio Crisafulli e Lionello Levi Sandri, istituito il 7 maggio 1981²², e la più nota Commissione

mafia» (art. 32 ss.) (cfr. U. ROSSI MERIGHI, *La Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*, in *Il Parlamento italiano. 1861-1992*, cit., pp. 31-32). Nello stesso anno entrò in vigore la L. 29 maggio 1982, n. 304, recante “*Misure per la difesa dell'ordine democratico*” (cfr. U. ROSSI MERIGHI, *Le misure per la difesa dell'ordine democratico*, in *Il Parlamento italiano. 1861-1992*, cit., pp. 29-30). Per uno schizzo sulla situazione politica interna italiana di quel periodo si vedano: A. GISMONDI, *L'VIII Legislatura e l'avanzata dei partiti nelle strutture pubbliche*, in *Il Parlamento italiano. 1861-1992*, cit., p. 53 ss.; G. GALASSO, *La rottura della continuità democristiana e il governo Spadolini*, ivi, p. 111 ss. Risale, invece, al periodo degli anni di piombo il Disegno di legge recante “*Inchiesta parlamentare su organizzazioni, associazioni e raggruppamenti aventi scopi politici anticostituzionali?*” (S. 2137, VI Legislatura – Senato della Repubblica), comunicato alla Presidenza il 28 maggio 1975, finalizzato all'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta «sulle associazioni, sulle organizzazioni e sui raggruppamenti che svolgano attività contraria alle norme costituzionali ovvero alle leggi penali ed in particolare che praticino o propagandino la violenza ovvero ispirino la propria organizzazione interna o le forme esteriori della propria attività a modelli militari o paramilitari» (art. 1) (devo la scoperta di questo documento a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1162, nt. 2).

²² Con Decreto dell'allora Presidente del Consiglio dei ministri Arnaldo Forlani (pubblicato in Gazz. Uff., 11 maggio 1981, n. 127), avente «*il compito di accertare se concorrono i presupposti di fatto e di diritto per ritenere che la cosiddetta loggia “P2”, sia da configurare come associazione segreta, vietata in quanto tale dall'art. 18 della Costituzione*» (art. 2). Il Comitato rassegnò le proprie conclusioni nella Relazione del 13 giugno 1981 (pubblicata in *Foro it.*, 1981, Vol. 104, Parte III, c. 400 ss., e, insieme al decreto di istituzione, in: *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1727 ss.; L. BARBIERA – G. CONTENUTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 198 ss.), dichiarando che la P2 era una associazione segreta vietata dall'art. 18 Cost., ma manifestò perplessità in ordine alle misure adottabili, suggerendo l'intervento del Consiglio di Stato, che nel giugno del 1981 rese il proprio parere sulla vigenza dell'art. 212 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza di cui al R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Cons. Stato, Sez. I, parere 24 giugno 1981, n. 1083, pubblicato in: *Foro it.*, 1981, Vol. 104, Parte III, c. 397 ss.; *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1750 ss.; L. BARBIERA – G. CONTENUTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 227 ss.; AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit. p. 41 ss.). Seguirono

parlamentare di inchiesta sulla Loggia massonica P2, costituita nel dicembre dello stesso anno²³.

immediatamente la Circolare a tutti i ministri n. S/P 510/205 del 25 giugno 1981, emessa dal Presidente Arnaldo Forlani, e la Circolare a tutti i ministri n. 27744/10.3.1 del 6 luglio 1981, avente ad oggetto «*Associazioni segrete. Art. 212 r.d. 18 giugno 1931 n. 773*», emessa dal nuovo Presidente del governo Giovanni Spadolini (entrambe pubblicate in *Foro it.*, 1981, Vol. 104, Parte III, cc. 399-400). Sulla Relazione del “Comitato dei tre saggi” si espresse criticamente M.S. GIANNINI, *Circa talune pronunce amministrative concernenti la Loggia P2*, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., p. 51 ss., in un parere *pro veritate* da utilizzarsi nelle sedi giurisdizionali per la difesa di presunti appartenenti alla P2 (cfr. anche ID., *Associazioni segrete e gruppi di potere*, cit., p. 1756 ss.).

²³ Su Proposta di legge d’iniziativa dei Deputati Fracchia, Cecchi, Chiovini e Pochetti, presentata alla Camera dei deputati il 2 giugno 1981 (C. 2632, VIII Legislatura – Camera dei Deputati) (cfr. il *Resoconto stenografico* della 303^a seduta pubblica di mercoledì 5 agosto 1981, VIII Legislatura – Senato della Repubblica, in cui si discusse della istituzione della Commissione), fu emanata la L. 23 settembre 1981, n. 527, «*per accertare l’origine, la natura, l’organizzazione e la consistenza dell’associazione massonica denominata Loggia P2, le finalità perseguite, le attività svolte, i mezzi impiegati per lo svolgimento di dette attività e per la penetrazione negli apparati pubblici e in quelli di interesse pubblico, gli eventuali collegamenti interni ed internazionali, le influenze tentate o esercitate sullo svolgimento di funzioni pubbliche, di interesse pubblico e di attività comunque rilevanti per l’interesse della collettività, nonché le eventuali deviazioni dall’esercizio delle competenze istituzionali di organi dello Stato, di enti pubblici e di enti sottoposti al controllo dello Stato*» (art. 1). Alla Commissione fu conferito il potere di procedere «*alle indagini e agli esami con gli stessi poteri dell’autorità giudiziaria*» (art. 2), di «*richiedere copia di atti e documenti relativi ad istruttorie o inchieste in corso presso l’autorità giudiziaria o altri organi inquirenti*» (art. 4), e di «*disporre dell’opera e della collaborazione di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di qualsiasi altro pubblico dipendente, e di esperti*» (art. 5). La Commissione fu ufficialmente istituita il 9 dicembre 1981, tenne 42 sedute (dal 12 agosto 1983 al 10 luglio 1984) e fu sciolta il 15 luglio 1984. I componenti (20 senatori e 20 deputati), nominati il 12 agosto 1983, furono: T. Anselmi (DC, Presidente), S. Andò (PSI, Vice Presidente), R. Ricci (PCI, Vice Presidente), G. Mora (DC, Segretario), A. Rizzo (Sin. Ind., Segretario); *senatori*: A. Bastianini (Misto, dal 5 ottobre 1983 PLI), N. Battello (PCI), L. Covatta (PSI), G. Covi (PRI), G. De Cinque (DC, sostituito in data 3 novembre 1983 da C. Beorchia, DC), S. Fallucchi (DC), S. Flamigni (PCI), E. Fontana (DC), L. Giugni (PSI), B. Giust (DC), M. Ianni (DC), L. Melandri (DC), P. Padula (DC), F. Pintus (Sin. Ind.), G. Pisanò (MSI-DN), R. Ruffilli (DC), R. Spano (PSI), D. Valori (PCI, deceduto il 20 marzo 1984, sostituito in data 12 aprile 1984 da E. Graziani, PCI), G. Vitale (PCI); *deputati*: L. Armellin (DC, sostituito in data 1 febbraio 1984 da P.M. Angelini, DC), A. Battaglia (PRI), A. Bellocchio (PCI), F.

A livello legislativo, dopo meno di un anno dalla scoperta dell'esistenza della Loggia P2, fu emanata la L. n. 17 del 1982, che dichiarò quest'ultima "segreta"²⁴, provvedendo al suo scioglimento (art. 5: «L'associazione segreta denominata "Loggia P2" è disciolta»).

A livello giudiziario, infine, scaturirono diversi procedimenti penali, durati sino alla fine degli anni Novanta, tra cui i più importanti sono quelli avviati, nei primi anni Ottanta, dall'autorità giudiziaria romana a carico di Licio Gelli e di alcuni affiliati della P2²⁵, considerati

Berselli (MSI-DN, sostituito in data 13 settembre 1983 da A. Matteoli, MSI-DN), F. Crucianelli (PCI), S. Formica (PSI), E. Gabbuggiani (PCI), A. Garocchio (DC), A. Ghinami (PSDI), S. Mattarella (DC), A. Occhetto (PCI), C. Petruccioli (PCI), M. Teodori (PR), G. Tesini (DC), F. Trabacchi Felice (PCI), A. Ventre (DC), B. Vincenzi (DC). La Commissione rassegnò le proprie conclusioni nella *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, a firma della Presidente On. Tina Anselmi, comunicata alle Presidenze delle Camere il 12 luglio 1984 (IX Legislatura, Camera dei deputati – Senato della Repubblica, Doc. XXIII, n. 2, Roma, 1984), cui si aggiunsero le *Relazioni di minoranza* dell'On. M. Teodori (Doc. XXIII, n. 2-bis/1), dell'On. G. Pisanò (Doc. XXIII, n. 2-bis/2), dell'On. A. Matteoli (Doc. XXIII, n. 2-bis/3), dell'On. A. Ghinami (Doc. XXIII, n. 2-bis/4), dell'On. A. Bastianini (Doc. XXIII, n. 2-bis/5).

²⁴ La segretezza – e, quindi, il contrasto con l'art. 18 cpv. Cost. – era stata già dichiarata dal "Comitato dei tre saggi".

²⁵ Il primo di essi, avviato dal p.m. A. Gallucci, si concluse con la sentenza del Tribunale di Roma del 17 marzo 1983 (giud. istr. E. Cudillo), pubblicata in *Quest. Giust.*, 1984, 2, p. 447 ss., che assolse per svariati motivi (morte di alcuni imputati, mancanza di elementi a carico, estraneità ai fatti) quasi tutti gli imputati (tra cui Licio Gelli) da numerosi reati, tra cui quello di "cospirazione politica mediante associazione" di cui all'art. 305 C.p., in relazione agli artt. 256 (*Procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato*), 257 (*Spionaggio politico o militare*), 258 (*Spionaggio di notizie di cui è stata vietata la divulgazione*) e 416 (*Associazione per delinquere*) C.p. (la documentazione del giudizio di primo grado è raccolta nel volume della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla P2 Doc. XXIII, n. 2-quater/3/V, *Allegati alla relazione, Serie II: Documentazione raccolta dalla Commissione*, Vol. III, Tomo V, Parte III, Roma, 1985, p. 343 ss., e p. 510 ss. per la sentenza citata); la sentenza venne poi confermata dalla Corte d'appello di Roma con sentenza del 26 marzo 1985. Questo primo procedimento è ricordato anche per la controversa riunione presso la Procura di Roma con altri procedimenti a carico di Licio Gelli, pendenti presso quest'ultimo ufficio e le Procure di Milano e Brescia, su cui si pronunciò anche la Cassazione penale (Sez. fer., 2 settembre 1981) a seguito del conflitto di competenza sollevato dal Procuratore della Repubblica di Roma (la sentenza è pubblicata e commentata in *Foro it.*, 1982, Vol. 105, Parte II, c. 1 ss., ove è riportata

appartenenti ad una associazione criminale²⁶ (ovviamente non per il reato di associazione segreta stante il principio di irretroattività della legge penale)²⁷.

anche la requisitoria parzialmente difforme del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, e parzialmente pubblicata e commentata anche in *Quest. Giust.*, 1982, 4, p. 761 ss.; per la ricostruzione della vicenda giudiziaria v. A. SCAVONE, *La vicenda della c.d. loggia P2*, cit., p. 1722 ss.). Il *secondo procedimento*, avviato dal p.m. E.M. Cesqui (giud. istr. F. Monastero) per diversi reati, tra cui sempre quello di “cospirazione politica mediante associazione”, si concluse con la sentenza della Corte d’Assise di Roma del 16 aprile 1994 (dep. 26 luglio 1994), che escluse quest’ultimo reato e condannò il Gelli (che, per motivi di estradizione, non era imputato del reato di cospirazione politica) per millantato credito, calunnia e procacciamento di notizie segrete; la sentenza fu confermata dalla Corte d’Assise d’appello con sentenza del 27 marzo 1996 (dep. 15 maggio 1996) e poi dalla Corte di cassazione con sentenza del 20 novembre 1996 (dep. 24 dicembre 1996), che dichiarò prescritti alcuni reati. Per l’eccessiva durata dell’intero procedimento penale, nel 1999 la Corte E.D.U. condannò l’Italia al risarcimento del danno morale di venti milioni di Lire in favore di Licio Gelli, per violazione dell’art. 6, co. 1, C.E.D.U (sentenza 19 ottobre 1999, *Gelli c. Italia*, Application no. 37752/97, dalla cui ricostruzione in fatto – “*as to the facts*” – ho reperito le informazioni concernenti tale procedimento penale).

²⁶ Come si legge nella requisitoria del p.m. A. Gallucci (vedi nt. precedente), «*per essersi – anche in tempi diversi – associati tra di loro e con altre persone da identificare (avendo assunto il Gelli il ruolo di promotore), al fine di consumare più delitti contro la personalità dello Stato, la Pubblica Amministrazione, l’Amministrazione della Giustizia, la fede pubblica, la libertà morale, il patrimonio, le leggi valutarie e quelle per il controllo delle armi*», cioè «*avvalendosi della posizione di potere acquisito attraverso tale sistema; ottenendo dati informativi e documenti contenenti notizie riservate o segrete e di essi servendosi (a volte con atteggiamenti di minaccia e manipolando maliziosamente fatti ed episodi) per influire nella formazione di negozi giuridici sia pubblici che privati ed altresì per costringere altri a fare, tollerare ed omettere atti che avrebbero potuto essere pregiudizievoli all’associazione criminosa sopra detta*». Ma il nome di Gelli e di altri piduisti compariranno in altre vicende giudiziarie e in diverse sentenze, senza che però sia stato possibile accertare un nesso tra il loro coinvolgimento in qualità di affiliati alla Loggia P2 e la commissione dei reati. Si ricorda, in particolare, la strage di Bologna del 2 agosto 1980 [le numerose sentenze emesse con riferimento a questa tragica vicenda, l’ultima delle quali delle Sezioni Unite della Cassazione penale del 23 novembre 1995 (dep. 23 febbraio 1996), n. 21, sono consultabili sul sito www.stragi.it, tenuto a cura della “Associazione tra i Familiari delle Vittime della Strage della Stazione di Bologna del 2 Agosto 1980”]. Per l’indicazione delle altre condanne del Gelli si veda G. SCARPARI, *Un ricordo di Licio Gelli*, 31 gennaio 2016, in www.ilponterivista.com. Dalla sentenza della Cassazione che si pronunciò sulla controversa riunione dei procedimenti presso la Procura di Roma nel 1981 (vedi nt. precedente) si apprende che, a seguito del sequestro della documentazione presso i

Ai fini della nostra analisi sarà necessario, pertanto, far riferimento alla vicenda della P2, perché è su quei fatti, su quella realtà, come scoperta e compresa, che il legislatore si è basato quando ha scolpito la fattispecie di associazione segreta nella legge del 1982. Prescindere da quella vicenda equivarrebbe a rendere incompleto ogni discorso giuridico sul reato in questione – e sull'intera legge sulle associazioni segrete –, anche in un'ottica di riforma.

1.4. A fronte di una vasta letteratura storica sull'argomento²⁸, siamo stati costretti a limitare le fonti di ricerca *primarie* alle sole conclusioni rassegnate dalla Commissione parlamentare d'inchiesta nelle relazioni di maggioranza e di minoranza, a seguito di un'indagine durata circa tre anni²⁹, che ha prodotto quasi centomila pagine di documentazione³⁰; quanto, invece, alle fonti di ricerca *secondarie* ci siamo affidati allo scritto di uno dei più noti politologi italiani, Giorgio Galli, esperto della vicenda della P2 e della fase storica e

locali di Castiglion Fibocchi, la Procura di Milano avviò ben otto procedimenti collegati in vario modo all'attività di Licio Gelli quale componente della Loggia P2 (cfr. *Foro it.*, cit., cc. 5 e 6).

²⁷ Si discusse in proposito se fosse applicabile l'art. 212 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 (cfr. Cons. Stato, Sez. I, parere 24 giugno 1981, n. 1083, cit., e la Relazione del “Comitato dei tre saggi”).

²⁸ Per quella giuridica, molto più ristretta (anche rispetto alla letteratura relativa ad altri fenomeni associativi criminali come la mafia), rinviamo alla bibliografia indicata alla fine di questo scritto.

²⁹ La Commissione fu istituita nel settembre del 1981 e la Relazione conclusiva è datata luglio 1984. Il termine di ultimazione dei lavori fu prorogato per ben quattro volte (L. 4 giugno 1982, n. 342; L. 28 febbraio 1983, n. 57; L. 1 ottobre 1983, n. 522; L. 6 aprile 1984, n. 59).

³⁰ La documentazione relativa all'inchiesta sulla P2 è oggi liberamente consultabile sul sito http://www.fontitaliarepubblicana.it/DocTrace/#home?q=%20projectid:6&page=1&per_pag e=10.

politica in cui si è inserita³¹, utile per acquisire una prospettiva alternativa e non giuridica³².

Tuttavia occorre riflettere, nonostante la vastità del materiale esistente, su alcuni dati di carattere *gnoseologico*, che ci sembrano fondamentali perché non consentono di attribuire alla vicenda P2 un peso decisivo ai fini della interpretazione della legge incriminatrice.

Innanzitutto, si tratta di una vicenda che, come molti riconoscono, presenta ancora oggi numerosi lati oscuri – e forse rimarranno tali –, e che, come tanti eventi storici, è stata e continua ad essere oggetto di ricostruzioni alternative e di interpretazioni differenti, a volte del tutto contrapposte, a dimostrazione del diverso grado di percezione e comprensione del fenomeno. A seconda dei punti di vista, infatti, quest'ultimo si presta ad essere sopravvalutato o sottovalutato e ciò è attestato chiaramente dalle relazioni di maggioranza e di minoranza della Commissione parlamentare di inchiesta³³.

Il secondo luogo, la legge sulle associazioni segrete fu emanata anni prima che la medesima Commissione parlamentare rassegnasse le proprie conclusioni, quando il fenomeno della P2 non era stato ancora attentamente indagato e compreso, anche se, come detto, solo parzialmente; all'epoca dell'entrata in vigore della legge Anselmi esisteva soltanto la breve relazione del Comitato amministrativo dei "tre saggi", datata 13 giugno 1981.

Si aggiunga, infine, che allo stato attuale, almeno in Italia, mancano studi criminologici sull'associazionismo segreto e massonico di

³¹ Ci riferiamo al libro *La venerabile trama. La vera storia di Licio Gelli e della P2*, Torino, Lindau, 2007, che contiene anche riferimenti a diversi scritti autorevoli sulla P2.

³² Per una prospettiva sociologica e politica sulla P2 e sulla massoneria si vedano anche gli interessanti scritti raccolti in: M. RAMAT – G. D'ALEMA – S. RODOTÀ – L. BERLINGUER, *La resistibile ascesa della P2. Poteri occulti e Stato democratico*, cit.; AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda 2»*, cit.

³³ Si veda anche il parere di M.S. GIANNINI, *Associazioni segrete e gruppi di potere*, cit., p. 1764-1765, per il quale la vicenda P2 è stata solo un "caso politico" e non anche giuridico.

stampo moderno³⁴ – al contrario di quanto accade per altre forme di criminalità organizzata, come le mafie, le sette sataniche e le organizzazioni terroristiche³⁵ –; fattore che potrebbe rappresentare una delle cause che, unitamente alla non piena comprensione del fenomeno piduista, ha contribuito alla scarsa intellegibilità della fattispecie di associazione segreta. Senza con ciò voler asserire che la massoneria sia un’associazione criminale³⁶, ma solo che essa, per il modo in cui si è sviluppata e degenerata, può costituire un ambiente “criminogeno”³⁷.

³⁴ E. SPAGNA MUSSO, *Il problema costituzionale della massoneria*, cit., pp. 1363, rileva, al riguardo, che dall’entrata in vigore della Costituzione è «sostanzialmente mancato un dibattito culturale sotto il profilo storico-politico e tecnico-giuridico» su entrambi gli argomenti, fatto dovuto «ad una sorta di autocensura da parte degli studiosi o, all’inverso, ad una mancata presa di coscienza culturale del tema» o, probabilmente, a entrambi i fattori.

³⁵ Si veda, ad esempio, il volume *Nuove proposte di criminologia applicata* 2005, a cura di C. Serra, Milano, Giuffrè, 2005, che tratta di queste forme di criminalità (pp. 715 ss. e 763 ss.), ma non delle associazioni segrete o della massoneria.

³⁶ Respinse in modo netto tale prospettiva P. NUVOLONE negli interventi pubblicati in *Ind. pen.*, 1981, 2 (*Massoneria e norme penali*, p. 451 ss.; *Massoneria e associazioni segrete*, p. 453 ss.).

³⁷ E il costante interessamento del diritto per questa realtà, soprattutto nel secolo scorso, se non lo si vuole considerare un’infondata ossessione o il frutto di pregiudizi, costituisce un indice, anche se presuntivo, della sua pericolosità. Il tema è stato affrontato negli anni Novanta dalla *Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari* (istituita con D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, in L. 7 agosto 1992, n. 356) nella *Relazione conclusiva* approvata il 18 febbraio 1994 (Doc. XXIII, n. 14, XI Legislatura, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica), ed è tornato recentemente alla ribalta con l’inchiesta della *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere* (istituita con L. 19 luglio 2013, n. 87), che ha rassegnato le proprie conclusioni nella *Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della ‘ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria*, a firma della Relatrice On. Rosy Bindi, approvata il 21 dicembre 2017 (Doc. XXIII, n. 33, XVII Legislatura, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica), seguita da una seconda e più corposa *Relazione conclusiva* del 7 febbraio 2018 (Doc. XIII, n. 38, XVII Legislatura, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica), a seguito del rifiuto opposto dalla massoneria, per ragioni di *privacy*, alla divulgazione dei nominativi di coloro che, condannati o con procedimenti penali a carico per reati di criminalità organizzata di stampo mafioso, risultavano iscritti nelle liste di alcune logge sequestrate dalla

Mancherebbe, quindi, un sostrato empirico su cui fondare, *de jure condito*, lo studio della fattispecie di associazione segreta³⁸, e, *de jure condendo*, una riforma della disciplina sull'associazionismo segreto³⁹.

1.5. Nonostante l'impatto che la vicenda P2 ha avuto sul nostro ordinamento giuridico, il reato di associazione segreta è stato oggetto, tra l'altro, di scarsa considerazione da parte della *dottrina penalistica*⁴⁰ –

Commissione. Per riferirsi ai legami tra mafia e massoneria è stato coniata la parola "massomafia" (cfr. A. LECCESE, *Massomafia. Sui rapporti tra mafia e massoneria*, Roma, Castelvecchi, 2018).

³⁸ A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 131, rileva «il pericolo dell'incontrollabilità della fattispecie in sede applicativa. Un rischio accentuato dal difetto di precedenti applicativi (in parte dipendente dal pesante condizionamento storico esercitato dal fenomeno della "P2", alla cui tipologia la disciplina in esame viene fatalmente associata), che proietta il tipo in una dimensione per certi versi tuttora "sperimentale", scevra da elementi di confronto e da punti di riferimento».

³⁹ La stretta relazione tra la costruzione legislativa del fatto tipico, l'esistenza di riferimenti empirici, gli studi criminologici e l'accertamento giudiziale, è messa in evidenza da G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*⁷, Bologna, Zanichelli, 2018, pp. 194-195, per i quali, in «un diritto penale veramente rispettoso dei principi di legalità, materialità e tassatività», i modelli delittuosi dovrebbero ancorarsi «a tipi di comportamento basati [...] su ben definite *tipologie empirico-criminologiche*», per cui «è auspicabile che il processo di selezione legislativa dei fatti punibili utilizzi il più possibile (e, comunque, in misura ben maggiore di quanto finora non avvenga) i dati offerti dalla ricerca criminologica in ordine alle caratteristiche, l'origine e l'evoluzione che i fatti da incriminare presentano nella realtà sociale».

⁴⁰ Rispetto alla congerie di lavori monografici dedicati a singoli reati, soprattutto quelli classici ed emblematici del nostro ordinamento, ci risulta solamente una monografia dedicata interamente al delitto in esame, ossia quella di M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, Padova, Cedam, 1990 (che è più un saggio, non superando il centinaio di pagine). Lo scritto di L. BARBIERA – G. CONTENTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., analizza invece l'intera legge Anselmi (i profili penali sono trattati da p. 93 ss.), mentre quello di C.G. ROSSETTI, *L'attacco allo Stato di diritto. Le associazioni segrete e la Costituzione*, Napoli, Liguori, 1994, concerne il fenomeno mafioso e non contiene alcun riferimento alla legge sulle associazioni segrete, ma solo qualche sporadico accenno alla vicenda della P2. Di sicuro rilievo è lo scritto di G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, in *Dig. Disc. Pen.*, Vol. I, Torino, Utet, 1987, p. 316 ss. (che riprende quasi

pur se autorevolmente rappresentata –, limitatasi fino ad allora a brevissimi commenti sull'aggravante di cui all'art. 339 C.p. Decisamente più interessata all'argomento, ma senza eccessi, è stata invece la *dottrina pubblicistica*, in ragione delle naturali implicazioni con la libertà di associazione e con l'espressa previsione del divieto di associazioni segrete al secondo comma dell'art. 18 Cost.⁴¹. Si è assistito così ad una curiosa e reciproca "invasione di campo", che non ha prodotto i risultati sperati perché, da un lato, non ha favorito una migliore comprensione della legge incriminatrice, e, dall'altro, ha complicato il discorso sulla *ratio* del divieto costituzionale, sovrapponendo i piani di analisi e senza chiarire preliminarmente se il capoverso dell'art. 18 Cost. sia ancora efficace a seguito dell'entrata in vigore della L. n. 17 del 1982. Chi affronta la tematica dell'associazionismo segreto si imbatte in queste complicazioni e nella difficoltà di strutturare logicamente un discorso giuridico.

Il dibattito sulle associazioni segrete – *pre* e *post* legge Anselmi⁴² – si è incentrato, inoltre, quasi esclusivamente sul requisito della

pedissequamente il precedente lavoro *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 138 ss.), che costituisce l'unica voce enciclopedica dedicata al reato (quella di G. PIOLETTI, voce *Società (associazioni) segrete*, in *Nss. Dig. It.*, App. VII, Torino, Utet, 1987, p. 444 ss., riguarda, infatti, legge Anselmi nel suo complesso).

⁴¹ Almeno fino alla vicenda P2, anche il divieto costituzionale è stato oggetto di scarso approfondimento da parte della dottrina, come rilevavano M.S. GIANNINI, *Circa talune pronunce amministrative concernenti la Loggia P2*, cit., p. 52, e G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, in *Quad. plur.*, 1983, 1, pp. 19 e 20, per il quale l'esiguità degli studi sarebbe stata dovuta, da un lato, all'ambiguità del formula "associazione segreta", e, dall'altro, alla «singolarità dello stesso dettato costituzionale», che, proibendo la segretezza in sé e per sé – «e dunque prescindendo dall'eventuale illiceità dell'azione dell'associazione stessa» – recava «uno sconcertante sapore di novità per i giuristi abituati a considerare la valutazione, nei termini di illiceità e liceità, con riferimento innanzitutto alle attività e ai fini che esse perseguono, non già con riguardo ai modi di essere (nel caso di specie, quello della segretezza) delle persone o dei gruppi che le attività svolgono»; per l'Autore, quindi, «In ragione di tutto ciò è possibile, forse, ipotizzare una sorta di rimozione e rifiuto psicologico dei giuristi, di fronte alla fattispecie normativa evocata dal costituente».

⁴² Per una ricostruzione storico-giuridica della disciplina legale delle associazioni segrete dal 1800 alla legge Anselmi, anche in ottica comparata, si veda L. BARBIERA

segretezza⁴³, ossia sul *modo* di associarsi⁴⁴ – e non sull'*attività* e sul *fine* dell'associazione –, dando per assodato, come vedremo, che l'associazione segreta fosse in qualche modo pericolosa, per uno o per un altro interesse. Indugiandosi però sull'individuazione di quali e quanti elementi debbano essere coperti dal segreto, si è finito col trascurare l'elemento centrale attorno a cui ruota, allo stato attuale, l'*intera disciplina* dell'associazionismo segreto, ossia la «attività diretta ad interferire» sulle funzioni pubbliche⁴⁵, la cui prevenzione e repressione costituisce la *ratio* del divieto di associazioni segrete di cui alla legge Anselmi. Esso costituisce il requisito di fattispecie dal cui imprescindibile accertamento – che, ricordiamo, è rimesso al giudice penale⁴⁶ – la legge fa discendere sanzioni di natura amministrativa, disciplinare e penale. L'associazione è vietata non solo in quanto segreta, ma anche perché gli affiliati svolgono quella particolare attività. È il compimento della condotta di interferenza che, anche *in ottica penale*, consente di discernere ciò che è illecito da ciò che non lo è e accentua il carattere frammentario e di *extrema ratio* del diritto, non solo penale.

– G. CONTENTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 11 ss.

⁴³ Oltre che sulla classica dialettica tra individuo e Stato, tra libertà e autorità, per la cui analisi si rinvia, in particolare, a P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, cit., p. 238 ss.

⁴⁴ V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 1957, p. 31, parla di fase della *formazione* dell'associazione. Rilevava G. ABBAMONTE, voce *Libertà costituzionali*, in *Enc. for.*, Milano, Vallardi, 1969, p. 314, che il limite della segretezza si riferisce alla «libertà di organizzazione» dell'associazione (diversamente dal limite della legge penale che si riferisce alla «libertà di associarsi»); così anche A. LISERRE, *Commento all'art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1982, 5, p. 1229.

⁴⁵ Così anche per G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 152.

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 2, co. 2, ult. periodo, L. n. 17 del 1982, «*La competenza a giudicare è del tribunale*», ossia il tribunale penale in composizione monocratica; il primo comma del successivo art. 3 prevede inoltre che, solo dopo l'accertamento dell'esistenza dell'associazione segreta «*con sentenza irrevocabile*», l'autorità amministrativa (*id est* il Presidente del Consiglio dei Ministri) «*ne ordina con decreto lo scioglimento e dispone la confisca dei beni*».

2. Introduzione

2.1. Nell'immaginario collettivo delle società occidentali il prototipo dell'associazione segreta (o "società segreta")⁴⁷ è senza dubbio rappresentato dalla "massoneria"⁴⁸. L'associazionismo segreto (o clandestino), tuttavia, è un fenomeno antropologico proprio di ogni civiltà, che risale lontano nel tempo e si è declinato in vari modi nel corso dei secoli. Come ogni altro fenomeno sociale, infatti, anche l'associazionismo segreto si è evoluto e ciò è variamente testimoniato.

Nel *Dizionario politico popolare* del 1851⁴⁹, ad esempio, si rinviene la seguente definizione di «società segrete», che dimostra come già all'epoca si fosse determinato un mutamento delle loro finalità: tali erano le «unioni segrete di cospiratori contro un governo o contro un ordine di cose con uno scopo prefisso», originatesi allorché «una casta di popolo, quando un ordine d'idee trovasi oppresso, si sente in necessità di concentrare le proprie forze, di organizzarle, di rivolgerle ad uno scopo, e tutto ciò secretamente perché la casta tiranna o l'ordine oppressore di idee, forti della vittoria, della posizione acquistata

⁴⁷ La locuzione "società segreta" è oramai in disuso nel linguaggio giuridico e politico italiano, e, come rilevava S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 225, nt. 2, risulta anche improprio per il nostro ordinamento; l'Autore sottolineava anche la differenza rispetto alla c.d. "società occulta" di diritto commerciale. Il termine "società", infatti, si riferisce ad enti che assumono nella maggior parte dei casi la forma di associazione con fine di lucro, escluso invece (anche solo come fine preponderante) per le associazioni di cui agli artt. 14 ss. C.c. La locuzione continua invece ad essere utilizzata nel linguaggio anglosassone, dove si parla non di "secret association" ma di "secret society".

⁴⁸ Anche se, al giorno d'oggi, il grado di segretezza è relativo, almeno per le organizzazioni massoniche più importanti (come il Grand'Oriente d'Italia e la Gran Loggia d'Italia), di cui sono noti le sedi, i rappresentanti e gli statuti, sono editrici di libri e riviste e sono persino dotate di siti internet ufficiali e di profili sui *social network*, mentre maggiore riservatezza continua a serbarsi sugli affiliati e sulle reali finalità. Per una sintesi storica sulla massoneria, la cui letteratura è molto ampia, si rinvia a: G. GIARRIZZO, *Massoneria*, in *Enc. scienze sociali*, Vol. V, Roma, Treccani, 1996, p. 551 ss.; A.M. GHISALBERTI, *Massoneria*, in *Enc. it.*, Vol. XXII, Roma, Treccani, 1934, p. 535 ss.; M. JONES, *La massoneria*, in N. MACKENZIE (ed.), *The Secret Societies*, cit., p. 152 ss. Per una analisi più approfondita, pur se limitata al nostro Paese, si veda A.A. MOLA, *Storia della massoneria in Italia. Dal 1717 al 2018. Tre secoli di un Ordine iniziatico*, Milano, Bompiani, 2018.

⁴⁹ *Dizionario politico popolare*, cit., pp. 217-218.

e della normale organizzazione, solo che si accorgessero del lavoro delle società, le distruggerebbero». Le società segrete, tuttavia, «erano un bisogno delle idee liberali nei tempi passati, ma non lo sono tanto oggidì»; invero, «mentre in passato le idee progressive erano in così povera minoranza che solo potevano lavorare sotterraneamente di mira», attualmente quelle stesse idee hanno acquisito un tal «numero di proseliti» che le «rivoluzioni oggi in Europa non sono più il prodotto dei concerti di società segrete, ma bensì il prodotto del lavoro delle idee nelle moltitudini. Le società segrete possono solo dirigere siffatto lavoro, organizzarlo, approntare il preventivo ed i piani della rivoluzione e darne il segnale».

2.2. La realtà delle società segrete, vissute nel mito rivoluzionario della lotta contro il potere dispotico⁵⁰, andrà ben oltre la visione romantica dei compilatori del dizionario citato e le espressioni del culto, a volte ridicole, dell'esoterismo⁵¹. L'associazionismo segreto, infatti, assumerà in tutto il mondo una *connotazione negativa*⁵² – si pensi

⁵⁰ In sede costituente, l'On. A. Carboni, condividendo il divieto di associazioni segrete, affermò che «Le associazioni segrete che furono necessarie e adempirono un'alta missione nei periodi di oppressioni, oggi non hanno più ragione di esistere» (seduta del 26 marzo 1946).

⁵¹ M.S. GIANNINI, *Associazioni segrete e gruppi di potere*, cit., p. 1756 ss., rilevava che «Il mondo ha arricchito il quadro delle organizzazioni segrete con delle fattispecie che non sempre si possono qualificare come associative», anche se «possono concretarsi in figure associative», come i cartelli, le intese industriali e le intese commerciali, mentre per gli uffici segreti dei partiti e i servizi segreti degli Stati «siamo fuori delle fattispecie associative o sociali, e si entra in quel maggior ambito del segreto nel mondo contemporaneo». Altri esempi di «gruppi di potere non palesi», che correvano il rischio di ricadere nel divieto penale della legge Anselmi, allora in fase di approvazione, sono riportati dall'Autore nello scritto *Una legge sbagliata per sciogliere la «Loggia P2»?*, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., pp. 74-75,

⁵² C. STOHL – M. STOHL, *Clandestine/Hidden Organizations*, in C.R. SCOTT – L. K. LEWIS (ed. by) *The International Encyclopedia of Organizational Communication*, Vol. I, Wiley Blackwell, 2017, p. 247 ss., rilevano come l'associazionismo segreto, che nel tempo ha assunto connotazioni negative come dimostrano le varie denominazioni assunte dalle entità che lo compongono (*underground organizations, secret societies, illicit o dark networks, enclaves, black markets, backstreet businesses, anonymous agencies, gangs, covert collectives, hidden organizations, shadow states*), a partire dall'inizio di questo secolo ha suscitato un dibattito a vari livelli per la notorietà di alcune di queste organizzazioni,

solo al “Ku Klux Klan” –, e, almeno in Italia, dopo la scoperta della P2, diventerà sinonimo di cospirazione o sovvertimento dell’ordine costituito, di collusione con i poteri dello Stato e di illecito perseguimento di interessi individuali a scapito del bene comune⁵³. Per questo motivo al giorno d’oggi la massoneria è comunemente considerata un fenomeno moralmente riprovevole⁵⁴ o di cui occorre

anche grazie anche alle tecnologie digitali – come “Anonymous”, “al-Qaeda” e l’“Isis” o quelle che si muovono nel c.d. “dark web” –, e che molta attenzione è stata dedicata agli aspetti e ai comportamenti delle organizzazioni che esistono all’interno delle sfere e degli apparati governativi, come l’F.B.I. (*Federal Bureau of Investigation*) e la N.S.A. (*National Security Agency*) negli Stati Uniti, e la GCHQ (*Government Communications Headquarters*) nel Regno Unito. Ai nostri giorni si pensi alla comunità di “Anonymous”, responsabile di attacchi di hackeraggio, da considerare senza dubbio un’associazione segreta nonostante se ne conosca la denominazione (si veda al riguardo B.B. KELLY, *Investing in a centralized cybersecurity infrastructure: why “hacktivism” can and should influence cybersecurity reform*, in *Boston University Law Review*, Vol. 92, 2012, p. 1663 ss.). Sulla rilevanza per l’art. 18 Cost. delle associazioni xenofobe online, per il loro carattere di segretezza e di illiceità penale, si veda S. SASSI, *La libertà di associazione nel “nuovo ecosistema mediatico”: spunti problematici sull’applicazione dell’art. 18 della Costituzione. Il (recente) caso dell’associazione xenofoba on-line*, in *Rivista AIC*, 2013, 2, p. 1 ss. Per la possibilità di estendere la regolamentazione della libertà di associazione (compresi i divieti) alle «comunità “virtuali”» dei *forum* e dei *social network*, cfr. V. DE SANTIS, *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo*, cit., p. 39 ss.

⁵³ È interessante notare che il Guardasigilli del regime fascista, Alfredo Rocco, nel presentare alla Camera il disegno di legge contro le associazioni segrete nel maggio del 1925 (v. *infra* nel testo), qualunque fosse la reale finalità di tale provvedimento, dichiarò proprio che la forza della massoneria «non è nelle idealità che possono animare i suoi seguaci, se ve ne sono, ma nell’utile che essa può dare o che si ritiene essa possa dare. Ora, se non è facile combattere uomini che lottano per un grande ideale, è facilissimo combattere con uomini che lottano per interessi». Di particolare interesse, seppur datato, è lo scritto del giudice americano H.D. CLAYTON dal titolo *Usurpation of Governmental Functions by Secret Societies*, in *American Bar Association Journal*, Vol. 8, No. 10, 1922, p. 626 ss., il quale si scagliò contro la pretesa delle associazioni segrete di amministrare la giustizia al posto delle pubbliche autorità a ciò deputate.

⁵⁴ Il Presidente Spadolini, sotto la cui presidenza venne emanata la legge Anselmi, nelle *Dichiarazioni programmatiche del Governo* pronunciate al Senato nella seduta del 7 luglio 1981, parlò di “emergenza morale”, che si riassumeva, «di fronte a un’opinione pubblica turbata e disorientata, nell’esigenza prioritaria di far luce su tutta la vicenda della P2, sottraendosi ad ogni tentazione di caccia alle streghe, ma

comunque sospettare, nonostante l'etica massonica pretenda di fondarsi sulla triade rivoluzionaria, di reminiscenza d'oltralpe, della «libertà, uguaglianza e fraternità»⁵⁵.

Il Comitato amministrativo d'inchiesta “dei tre saggi”, nominato all'indomani della scoperta della P2, sintetizzava nel seguente modo i rischi dell'operare di una associazione segreta: «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 attraverso l'adozione delle scelte e l'influenza sulle scelte ad opera di sedi sconosciute e impenetrabili. Essa potrebbe altresì far deviare quegli organi pubblici (magistratura, amministrazione) che non hanno base rappresentativa e non dispongono di potere di scelta politica, e appunto in considerazione di ciò sono tenuti, in base ad espressi precetti della Costituzione (art. 97, 98, 100, 101 ss.), 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 nell'esecuzione delle direttive e degli ordini. Né può essere taciuta la nefasta azione che i centri di influenza occulti potrebbero essere in grado di esercitare in tutta la società civile condizionando (anche al di fuori dei pubblici poteri) le attività economiche, l'informazione, la vita dei partiti e dei sindacati, ecc.»⁵⁶.

assumendosi consapevolmente tutte le responsabilità che competono all'esecutivo, nel rigoroso e conseguente rispetto della Costituzione» (dal *Resoconto stenografico*, n. 344, Seduta di martedì 7 luglio 1981, VIII Legislatura – Discussioni – Camera dei Deputati, p. 30738 ss.). Si pensi anche che, a livello religioso, l'appartenenza ad associazioni massoniche o similari è considerata un “peccato grave” che comporta la scomunica: cfr. le dichiarazioni della *Congregazione per la Dottrina della Fede* del 17 febbraio 1981 (*Dichiarazione circa l'appartenenza dei cattolici ad associazioni massoniche*) e del 26 novembre 1983 (*Dichiarazione sulla massoneria*); sul tema si veda J.P. DE JORIO, *La disciplina canonica in materia di società segrete ed associazioni condannate e la sua evoluzione nel corso del XX secolo: il peculiare caso dell'“Independent Order of the Good Templars” nella Indie Orientali*, in *questa Rivista*, 2019, 1, p. 103 ss.

⁵⁵ Per convincersi di ciò basta consultare le costituzioni delle più importanti logge massoniche italiane e straniere, infarcite di richiami al dovere, alla responsabilità, all'amore fraterno, alla verità, al progresso dell'umanità, ecc.

⁵⁶ *Relazione del comitato amministrativo di inchiesta*, cit., punto V, par. 25.

Il mondo del diritto, pertanto, non poteva disinteressarsi di questa realtà che, tradizionale oggetto di studio dell'antropologia e della sociologia, è divenuta materia anche della legislazione e della scienza giuridica, nazionale e straniera⁵⁷.

⁵⁷ Ad esempio, nel Settecento, in Gran Bretagna furono emanati il *Unlawful Oaths Act* del 1797 – in vigore per quasi due secoli essendo stato abrogato dallo *Statute Law (Repeals) Act* del 1981 – e il *Unlawful Societies Act* del 1799 – anch'esso rimasto in vigore per più di un secolo sino all'abrogazione ad opera del *Criminal Law Act* del 1967 [Part III, Schedule 4 – *Repeals (obsolete crimes)*] –. Nell'Ottocento, in Italia, le società segrete erano punite a vario titolo: nel *Codice dei delitti e delle gravi trasgressioni politiche per il Regno Lombardo-Veneto* del 1815 (§§ 52 e 56 della Parte prima “*Dei delitti*”; § 37 ss. della Parte seconda “*Delle gravi trasgressioni politiche e del procedimento relativo alle medesime*”); nel *Codice penale del Gran Ducato di Toscana* del 1853 (art. 211 ss.); nel *Codice per lo Regno delle due Sicilie* del 1819 (art. 309 della Parte seconda “*Leggi penal*”); nel *Codice penale per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla* del 1820 (Appendice al capo 7°, titolo 3°, libro 2°, parte 1°); nel *Regolamento sui delitti e sulle pene dello Stato Pontificio* del 1932 (art. 97 ss.); nel *Codice penale per gli Stati di S.M. il Re di Sardegna* del 1839 (art. 487 ss.); nel *Codice penale del Gran Ducato di Toscana* del 1853 (art. 211 ss.) (cfr., sul punto, G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 16 ss.). Nello stesso secolo, nell'Impero Austriaco le società segrete erano punite ai sensi del *Codice penale dei crimini, dei delitti e delle contravvenzioni* del 1852 (§§ 58, 278, 285 ss.), e in Irlanda furono emanati nell'ordine: il *Unlawful Oaths Act* del 1810; il *Unlawful Oaths (Ireland) Act* del 1823; il *Unlawful Societas (Ireland) Act* del 1839, che estese le previsioni dei precedenti provvedimenti (cfr. K. HUGHES – D.M. MACRAILD, *Ribbon Societies in Nineteenth-Century Ireland and Its Diaspora. The persistence of tradition*, Liverpool University Press, 2018, p. 152 ss., nt. 141); un secolo dopo, nel 1939, è stato introdotto l'*Offences against the State Act* che prevede il reato di “*Secret societies in army or police*” (Part II, Section 16), consistente nell'organizzare e nel partecipare a vario titolo ad associazioni segrete composte o che includono componenti delle forze militari o di polizia («*Every person who shall form, organise, promote, or maintain any secret society amongst or consisting of or including members of any military or police force lawfully maintained by the Governments*»). In Brasile, la regolamentazione delle associazioni segrete fu contenuta dapprima nella *Alvará de 30 de Março de 1818* e poi nella *Lei de 20 de Outubro de 1823*, che abrogava la prima, emanata circa un anno dopo la dichiarazione d'indipendenza del paese (7 settembre 1822) e all'incirca un anno prima dell'entrata in vigore della carta costituzionale del 1824 (la *Carta de lei de 25 de 25 março de 1824*, che non prevedeva il divieto in parola, come non è previsto nell'attuale Costituzione del 1988). In Francia le società segrete furono inizialmente vietate ai sensi dall'art. 13 del *décret* del 28 luglio 1848 (come apprendiamo da P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, cit., p. 244), e poi nel Novecento dalla *Loi du 12 août 1940*, recante

3. *Associazionismo segreto e diritto. L'art. 18 Cost., la L. 26 novembre 1925, n. 2029 contro la massoneria, l'aggravante dell'art. 339 C.p. e la L. 25 gennaio 1982, n. 17 sulle «associazioni segrete» quale prototipo della c.d. "legislazione d'emergenza"*

3.1. La realtà proteiforme delle associazioni segrete, tuttavia, è probabilmente uno dei motivi che hanno reso difficoltosa la regolamentazione giuridica del fenomeno⁵⁸. Dietro di essa, infatti, si

“Interdiction des associations secrètes. Séquestre des biens, liquidation” (consultabile in L. BARBIERA – G. CONTENUTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 184 ss.), che verrà abrogata dopo la caduta del c.d. “governo di Vichy” (1944) (per alcuni riferimenti bibliografici v. C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Vol. II, Padova, Cedam, 1985, p. 187). Nella Repubblica portoghese del dittatore António de Oliveira Salazar fu emanata la *Lei n.º 1901, de 21 de Maio de 1935* sulle *associações secretas*, poi abrogata alla fine del periodo salazarista con il Decreto-Lei n.º 594/74, de 7 de Novembro (art. 18º). Nella Spagna degli anni Trenta del secolo scorso, invece, il divieto di segretezza era implicito nella previsione di cui all'art. 39 della Costituzione allora in vigore, che prevedeva l'obbligo per le associazioni di iscriversi nell'apposito “*Registro público*” («*Los Sindicatos y Asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley*»). In Germania il § 128 dello *Strafgesetzbuch* recante il reato di *Geheimbündelei*, abrogato nel 1968, per la partecipazione ad una unione (*Verbindung*) la cui esistenza, struttura o finalità (*Dasein, Verfassung oder Zweck*) era tenuta segreta ovvero in cui era promessa obbedienza (*Geborsam*), anche incondizionata (*unbedingter Geborsam*), nei confronti di un superiore sconosciuto (*unbekannte Obere*), comminava la pena della reclusione fino a sei mesi per i partecipanti e della reclusione fino ad un anno per i fondatori e i dirigenti (per l'evoluzione del reato si veda A. MELONCELLI, *Società segrete*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, Atti del convegno nazionale, Roma 26-28 ottobre 1981, Padova, Cedam, 1983, p. 207 ss.). Per ulteriori esempi di normative straniere non più in vigore cfr.: S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 226, nt. 3; G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 38, nt. 23. Per la comparazione con il sistema costituzionale tedesco, in cui non è previsto il divieto in parola, si veda A. MELONCELLI, *Società segrete*, cit., p. 204 ss.; ID., *La disciplina generale delle associazioni anticonstituzionali nella Repubblica federale di Germania*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 151 ss.

⁵⁸ U. DE SIERVO, voce *Associazione (libertà di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. I, Torino, Utet, 1987, p. 499, individua un'altra forma pericolosa di manifestazione dell'associazionismo che farebbe emergere la gravità della «permanente carenza di una legislazione civilistica sulle persone giuridiche private che sia adeguata ai nuovi

cela sempre il rischio di violare uno dei diritti fondamentali dell'individuo, la *libertà di associazione*, riconosciuta da tutte le Costituzioni dei paesi democratici e dalle più importanti carte dei diritti umani⁵⁹. Il discorso giuridico sulle associazioni segrete, dunque, si inquadra a pieno titolo nella “teoria dei diritti fondamentali” e, in modo specifico, nella teoria particolare della “libertà di associazione”.

Considerabile come espressione dell'inviolabilità dell'uomo che si manifesta «*nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*» (art. 2 Cost.) e del principio democratico che informa la nostra Repubblica⁶⁰, nonché strettamente legata alla libera manifestazione del pensiero (art.

valori costituzionali ed alle grandi responsabilità assunte dall'associazionismo». Secondo l'Autore, infatti, «c'è da registrare, proprio in conseguenza del venir sostanzialmente meno di tutti i vecchi limiti di polizia e del contemporaneo instaurarsi di un sistema politico e sociale non solo libero e pluralista ma spesso presupponente la sussistenza di strutture associative (si pensi ai partiti, ai sindacati, alle confessioni religiose), un forte e diffuso accrescimento di numero e di potere di molte strutture associative: né si tratta solo di situazioni di fatto (peraltro assai importanti anche per il giurista) ma anche di una serie di numerosissime disposizioni normative che attribuiscono poteri o mezzi finanziari ad associazioni, ne inseriscono rappresentanti in organi od enti pubblici, ne tutelano le attività. Tutto ciò, in genere, senza particolari condizionamenti relativi alla loro forma giuridica né con una soddisfacente considerazione della loro effettiva consistenza: anzi, su questo piano c'è da notare una sostanziale mancanza di considerazione di questi profili, salvo alcune eccezioni marginali; ciò, in genere, in nome di una netta ostilità a condizionamenti e controlli giuridici sull'autonomia associativa, mentre non piccoli sono (insieme ai vantaggi) i possibili condizionamenti derivanti in via di fatto dall'integrazione ricorrente di alcune associazioni in enti ed organi pubblici». Si ricordano, ad esempio, la legge che ha imposto la gestione delle più importanti squadre di calcio da parte di società per azioni, o alcune disposizioni della legislazione regionale in tema di volontariato o di associazioni “senza scopo di lucro”, nonché i partiti politici e i sindacati, «che molto hanno contribuito alla mancata attuazione dell'art. 39, comma 2 e 3, Cost.» (*op. cit.*, p. 500, nt. 89 e 90).

⁵⁹ Cfr.: l'art. 20 della *Dichiarazione universale dei diritti umani* (1948); l'art. 11 della *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* (1950); l'art. 22 del *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici* (1976); l'art. 12 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (2000/C 364/01).

⁶⁰ Definita da Corte cost., sentenza n. 84 del 1969, come uno dei «cardini essenziali dell'ordine democratico».

21 Cost.)⁶¹, la libertà di associazione è sancita nella nostra Costituzione all'art. 18, il cui primo comma recita che «*I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*», e il secondo comma che «*Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare*»⁶². L'articolo citato, nel riconoscere il diritto di libertà di associazione a tutti i cittadini, ne segna allo stesso tempo ed esplicitamente i *limiti*⁶³: 1) i «fini vietati ai singoli dalla legge penale»⁶⁴, come limite teleologico⁶⁵; 2) la

⁶¹ Così per L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. 2, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 345.

⁶² Sulla libertà di associazione e sull'art. 18 Cost., oltre alle numerose trattazioni sui diritti e sulle libertà fondamentali, anche contenute nei manuali di diritto pubblico, si rinvia a: F. BENELLI, *Art. 18*, in *Commentario breve alla Costituzione*², a cura di S. Bartole e R. Bin, Padova, Cedam, 2008, p. 143 ss.; P. BARILE, voce *Associazione (diritto di)*, cit., p. 837 ss.; U. DE SIERVO, voce *Associazione (libertà di)*, cit., p. 484 ss.; G.E. VIGEVANI, voce *Associazione (libertà di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, p. 472 ss.; F. RIGANO, *Art. 18*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Artt. 1-54, Torino, Utet, 2006, p. 404 ss.; P. RIDOLA, voce *Associazione – I) Libertà di associazione*, in *Enc. giur. Trecc.*, Vol. III, Roma, Treccani, 1988, p. 1 ss.; ID., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, cit., p. 207 ss. Si ricordano, poi, gli scritti di A. PACE: *Art. 18*, cit., p. 191 ss.; *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni (Parte Speciale - II)*, Padova, Cedam, 1988, p. 359 ss. Per un breve sguardo comparato si veda M. DICASOLA, voce *Libertà di associazione*, in *Diritti Umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, *Dizionario II*, Torino, Utet, 2007, p. 842 ss.

⁶³ Come ebbe modo di ricordare la Corte Costituzionale nella sua prima sentenza, «*il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e [...] nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile*» (sentenza n. 1 del 1956).

⁶⁴ Su cui si rinvia, anche per la copiosa bibliografia citata nelle note, a G. DE FRANCESCO, *Ratio di «garanzia» ed esigenza di «tutela» nella disciplina costituzionale dei limiti alla libertà di associazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, 3, p. 889 ss. Secondo A. MELONCELLI, *Associazioni segrete e diritto di associazione*, cit., p. 113, l'art. 18 cpv. Cost. avrebbe una sfera di applicazione più ampia di quella dell'art. 416 C.p., «comprendendo anche il divieto di associazioni costituite allo scopo di commettere contravvenzioni». L'osservazione, astrattamente corretta, non considera però che senza una legge penale che incrimini tale tipo di associazioni (che nel nostro ordinamento non sembra esistere) il divieto non ha alcuna operatività (a meno di non voler ridurre l'associazione al concorso di persone nelle contravvenzioni). Sotto

“segretezza”, come limite organizzativo; 3) gli «scopi politici» perseguiti con «organizzazioni di carattere militare», come limiti rispettivamente teleologico e organizzativo. Si tratta delle cc.dd. “associazioni anticostituzionali”⁶⁶.

l’Impero austriaco di Ferdinando I, la *Legge penale sulle contravvenzioni di finanza* del 1835 contemplava la «banda di contrabbandieri» (§ 178 ss.) e le «società di contrabbando» (§§ 221 e 251 ss.), con riferimento alle quali si pose anche l’interrogativo se fossero segrete (v. G.N. SCHNABEL, *La legge penale sulle contravvenzioni di finanza ne’ suoi rapporti colle leggi penali generali austriache*, versioni con annotazioni del Dott. Gianbattista Fava, Venezia, Tipografia Gaspari, 1845, p. 61 ss.).

⁶⁵ In sede costituente si fece notare come fosse pleonastico il riferimento alle leggi penali. Nella seduta del 25 settembre 1946, l’On. G. Lombardi dichiarò che «Quando i fini di un’associazione vengono in contrasto con le leggi penali, ci si troverà in presenza di un’associazione a delinquere, come tale perseguita dal Codice penale»; a tale dichiarazione replicò l’On. Aldo Moro, per il quale, attraverso il richiamo alle leggi penali, «viene precisato il criterio offerto dalla legge penale come lesione dell’ordinamento sociale, per servirsene come un criterio limitativo di una libertà che va sempre intesa come libertà nella legge».

⁶⁶ Così definite da A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., p. 15. Cui devono aggiungersi le associazioni finalizzate alla «riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista» (art. XII *Disp. trans. fin. Cost.*), disciplinate in attuazione di quest’ultima disposizione dalla L. 20 giugno 1952, n. 645, recante “*Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione*”, e quelle volte, con l’uso della violenza, alla «restaurazione dell’istituto monarchico» di cui alla L. 3 dicembre 1947, n. 1546, recante “*Norme per la repressione dell’attività fascista e dell’attività diretta alla restaurazione dell’Istituto monarchico*”. Sulle associazioni anticostituzionali si rinvia per tutti a: P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell’ordinamento italiano*, cit., p. 667 ss.; G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell’analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 135 ss. Le classificazioni proposte sono varie. La principale è quella tra associazioni *lecite* (che configurano l’esercizio del relativo diritto) e associazioni *illecite* (che non configurano l’esercizio del relativo diritto), in cui rientrano quelle “anticostituzionali” (categoria che, in pratica, racchiude tutte le “associazioni penalmente illecite”). M.S. GIANNINI, *Associazioni segrete e gruppi di potere*, cit., p. 1758, ricomprendeva nelle “associazioni vietate” le «associazioni di cui, per legge o per provvedimento amministrativo, non si ammette la costituzione, onde questa diviene un illecito, in vari modi qualificato (civile, amministrativo o penale), e perciò colpito da sanzione; dall’esperienza giuridica risulta che non v’è corrispondenza univoca tra associazioni vietate, associazioni segrete, associazioni penalmente illecite». In ottica comparata si veda D. BUENAVENTURA PELLISÉ

La libertà di associazione è stata denominata un diritto di “seconda generazione”, in quanto non prevista né garantita dalle prime costituzioni liberali, «insofferenti e timorose di ogni forma di organizzazione sociale intermedia, autonoma e informale, avvertita dalle élites di governo come minaccia sovversiva o sediziosa alla stabilità politica»⁶⁷, come lo Statuto del Regno di Sardegna (1848), che all’art. 32 riconosceva solamente «il diritto di adunarsi pacificamente e senz’armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l’esercizio nell’interesse della cosa pubblica». Tuttavia, anche sotto il vigore dello Statuto Albertino – pur in assenza di un espresso riferimento alla libertà di associazione⁶⁸ e ai suoi limiti⁶⁹ –, il fenomeno dell’associazionismo

PRATS, voce *Asociación*, in *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo III, Barcelona, 1951, pp. 76 e 95-96. Con riferimento alle associazioni segrete, si è distinto poi tra associazioni *segrete*, vietate dalla legge Anselmi, e associazioni *occulte* (così U. NANNUCCI, *La strana legge sull’abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte*, cit., p. 2503), nonché tra associazioni *segrete anticostituzionali* – che sono previste dalla L. n. 17 del 1982 –, associazioni *riservate* – come la massoneria «che opera non pubblicamente, ma riservatamente, cioè mantenendo alcune circostanze della propria attività non pubbliche, il che non è sinonimo di segretezza» –, e associazioni *meramente segrete*, categoria che «dovrebbe ricomprendere quelle associazioni segrete (quindi non meramente riservate [...]), ma che non si propongano di interferire sui poteri dello Stato e che non ricadono quindi sotto la stessa previsione legislativa» – come le associazioni segrete che si prefiggono di interferire sui poteri di uno Stato straniero o che perseguono scopi apolitici, come la diffusione di una setta religiosa –, e il cui accoglimento «riapre il dibattito tra i sostenitori della immediata precettività dell’art. 18 ed i loro avversari. Infatti la liceità delle associazioni meramente segrete dipenderà appunto dalla risoluzione di tale premessa» (A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., p. 37 ss.). Per ulteriori distinzioni si veda anche G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello stato*, in AA.VV., *Materiali per una riforma del sistema penale*, Milano, Franco Angeli, 1984, p. 373 ss.; ID., *Il reato di associazione mafiosa*, in *Dem. e dir.*, 1983, 4, p. 44 ss.

⁶⁷ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, cit., p. 346 (v. anche nt. 89 a p. 452).

⁶⁸ Che comunque era tradizionalmente consentita. Cfr.: M.T. ZANZUCCHI, *La libertà di associazione secondo la nuova Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Cicu*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1951, p. 493; G. TAMBURINO, *Le associazioni*, in *Riv. poliz.*, 1948, 1-2, p. 420; M.G. NACCI, *La libertà di associazione tra tutela multilivello dei diritti e limiti imposti dalla sicurezza interna ed internazionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2018, 1, p. 13 ss.

segreto era avvertito come pericoloso se, come si riteneva nell'Ottocento, «Anche dai principi generali del diritto derivano le proibizioni per le associazioni segrete»⁷⁰.

3.2. Negli anni Venti del secolo scorso, il problema della segretezza delle associazioni fu oggetto di un aspro dibattito che precedette l'emanazione della L. 26 novembre 1925, n. 2029 – comunemente nota come “legge sulle società segrete”⁷¹ e presentata nella fase di approvazione come “legge contro la massoneria” –, che vide contrapposti Antonio Gramsci, all'epoca *leader* del Partito Comunista d'Italia, e Benito Mussolini, capo del governo fascista, affiancato dal Guardasigilli Alfredo Rocco⁷².

In sostanza, la legge prevedeva per gli enti costituiti od operanti nel territorio dello Stato, tra cui le associazioni, l'obbligo di «*comunicare alle 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 vengono richiesti dalla autorità predetta per ragioni di ordine o di sicurezza pubblica*»⁷³. La violazione di tale

⁶⁹ Ricavabili dalle leggi penali e dalle leggi di polizia (cfr. G. TAMBURINO, *Le associazioni*, cit., pp. 420-421; si veda, al riguardo, anche G. MIELE, voce *Associazione (diritto di)*, in *N. Dig. It.*, Vol. I, Torino, Utet, 1937, p. 1020 ss.

⁷⁰ G. ARANGIO-RUIZ, voce *Associazione (diritto di)*, in *Enc. giur. it.*, Vol. I, parte I, Milano, Vallardi, 1887, p. 877. A conferma di ciò, con riferimento all'Italia preunitaria, si veda P. GALEAZZI, *Sul fondamento della libertà di associazione nel diritto costituzionale positivo italiano*, in *Riv. dir. pubb.*, 1911, I, p. 424 ss. (devo la scoperta di entrambi gli scritti citati in questa nota a S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 226, nt. 3).

⁷¹ Il titolo era il seguente: “*Regolarizzazione dell'attività delle Associazioni, Enti ed Istituzioni e dell'appartenenza ai medesimi del personale dipendente dallo Stato, dalle Provincie, dai Comuni e da Istituti sottoposti per legge alla tutela dello Stato, delle Provincie e dei Comuni?*”. La Legge fu pubblicata nella Gazz. Uff. del Regno d'Italia n. 277 del 28 novembre 1925. Si veda per un inquadramento storico A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, p. 68 ss.

⁷² Il discorso, pronunciato nella seduta della Camera del 16 maggio 1925, è consultabile sul sito della Camera dei Deputati <https://storia.camera.it/regno/lavori/leg27/sed087.pdf>.

⁷³ Art. 1, co. 1, L. n. 2029 del 1925 (previsione poi ripresa nell'art. 214, co. 1, del R.D. n. 1848 del 1926, e nell'art. 209 del R.D. n. 773 del 1931).

obbligo da parte degli amministratori e dai rappresentanti dell'ente esponeva questi ultimi alla pena cumulativa dell'*arresto* non inferiore a tre mesi e dell'*ammenda* da 2.000 a 6.000 lire; pene aumentate, cui si aggiungeva l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, nel caso in cui fossero state fornite «*scientemente notizie false od incomplete*». In tutti i casi, era prevista la facoltà di scioglimento delle associazioni da parte del Prefetto («*possono essere sciolte con decreto del Prefetto*»)⁷⁴.

La disciplina, rientrando nel pacchetto delle cc.dd. «leggi fascistissime»⁷⁵, fu poi trasferita e ampliata nel R.D. 6 novembre 1926, n. 1848, recante «*Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*»⁷⁶, agli artt. 214 ss., per confluire definitivamente nel «*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*» di cui al R.D. 18 giugno 1931, n. 773⁷⁷, agli artt. 209 ss., alcuni dei quali abrogati dalla Corte costituzionale (artt. 210 e 211)⁷⁸, mentre quelli relativi alle associazioni segrete (artt. 209 e 212) sono rimasti in vigore sino all'introduzione della legge Anselmi che ha provveduto alla loro abrogazione (art. 6 L. n. 17 del 1982)⁷⁹.

La legge del 1925, che fu vista dal partito comunista come una legge *ad hoc* contro le «grandi organizzazioni operaie e contadine»⁸⁰, e

⁷⁴ Art. 1, co. 2, 3 e 4, della L. n. 2029 del 1925 (previsioni poi riprese negli artt. 214 e 215 del R.D. n. 1848 del 1926, e negli artt. 209 e 210 del R.D. n. 773 del 1931).

⁷⁵ Per le quali si veda F. PERFETTI, *Alfredo Rocco e l'organizzazione dello Stato fascista*, in *Il Parlamento italiano. 1861-1988*, Vol. XI, 1923-1928. *Dalla Conquista del potere alla regimè, dal governo Mussolini alle leggi speciali*, Milano, Nuova CEI, 1990, p. 206 ss.

⁷⁶ Pubblicato in Gazz. Uff. del Regno d'Italia n. 257 dell'8 novembre 1926.

⁷⁷ Pubblicato in Suppl. Ord. alla Gazz. Uff. del Regno d'Italia n. 146 del 26 giugno 1931.

⁷⁸ Corte cost., sentenze n. 114 del 1967 e n. 193 del 1985.

⁷⁹ Per alcune applicazioni giurisprudenziali della disciplina sulle associazioni segrete contenuta nel T.U. in materia di pubblica sicurezza del 1931, riguardanti tra l'altro la Loggia P2, si vedano: Pret. Messina, 14 dicembre 1981, imp. Lo Passo e altro, in *Foro it.*, 1982, Vol. 105, Parte II, c. 61 ss.; Trib. Messina, 9 febbraio 1982, imp. Lo Passo e altro, in *Foro it.*, 1982, Vol. 105, Parte II, c. 196 ss.; Pret. Brescia, ord. 21 novembre 1981, imp. Turone e Viola, in *Foro it.*, 1982, Vol. 105, Parte II, c. 152 ss.

⁸⁰ Queste le parole di Gramsci nell'intervento citato alla Camera nel maggio del 1925.

solo di facciata contro la massoneria⁸¹ – opinione forse confermata dall’art. 218 del R.D. n. 1848 del 1926, secondo il quale per “associazioni” si intendevano «*i partiti, i gruppi e le organizzazioni politiche in genere, anche temporanee*» (riferimento non presente nel successivo T.U. in materia di pubblica sicurezza del 1931) –, come anche le successive leggi, a ben vedere però sembravano comminare astrattamente la sanzione penale solo in caso di mancato ottemperamento all’ordine dell’autorità di fornire tutte le informazioni sull’ente quando richieste («*tutte le volte che vengono richieste*») e «per ragioni di ordine o di sicurezza pubblica», non quindi per la violazione di un generico obbligo di comunicare l’istituzione e l’organizzazione dell’ente né per il fatto che quest’ultimo operasse segretamente⁸².

Sta di fatto che, secondo la dottrina, con la completa abrogazione delle disposizioni contenute nel T.U. di pubblica sicurezza, la materia

⁸¹ Di questo avviso anche G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 29, che parla di «“sostanziale” carica liberticida» della legge del ’25.

⁸² Anche i lavori preparatori non sono chiari sul punto. Nella già citata seduta del maggio del 1925, il Guardasigilli Alfredo Rocco dichiarò, dapprima, che «Il disegno di legge è modesto nella sua portata; esso non fa che dare *facoltà all’autorità di pubblica sicurezza* di richiedere gli elenchi dei soci delle associazioni esistenti od operanti in Italia e commina pene per coloro i quali o non obbediscono alla ingiunzione della autorità, ovvero diano notizie scientemente false. [...] Non sarebbe possibile immaginare provvedimento più limitato, più modesto, che rientra indubbiamente nei diritti dello Stato ed è in sostanza un semplice provvedimento di polizia ordinaria» (il corsivo è nostro); ma successivamente affermò che la legge «obbliga tutte le associazioni a fare la denuncia, evidentemente vieta[ndo] le associazioni segrete» e «stabilisce espressamente il divieto delle associazioni segrete e le sanzioni, a carico anche dei singoli soci». In argomento si vedano: E. MARTIRE, *La legge italiana contro le associazioni segrete*, in *Riv. intern. sci. soc. e disc. aus.*, 1925, p. 298 ss.; G. SABATINI, voce *Associazioni politiche*, in *N. Dig. It.*, Vol. I, Torino, Utet, 1937, pp. 1041-1042; ID, voce *Associazioni, enti, istituti (Sicurezza pubblica)*, in *Nss. Dig. It.*, Vol. I, p. 2, Torino, Utet, 1958, p. 1451 ss.; I. CARACCIOLI, voce *Associazioni, enti, istituti (Sicurezza pubblica)*, in *Nss. Dig. It.*, App. I, Torino, Utet, 1980, p. 557 ss.; M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 19 ss.; A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., p. 27 ss.; F. FAMÀ, *Libertà di associazione e divieto di segretezza nella Costituzione e nel T.U. leggi P.S.*, in *Giur. merito*, 1982, 3, p. 741 ss.; S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l’art. 18 della Costituzione*, cit., pp. 228-229, nt. 11, e 231-232, nt. 24, anche per il rinvio alla copiosa dottrina ivi citata; G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., pp. 24-25 e 29 ss.

associativa si presenterebbe oggi «come del tutto estranea, sul piano normativo, al terreno della sicurezza pubblica»⁸³.

3.3. Dopo la caduta del regime fascista, il dibattito sull'associazionismo clandestino si ripresentò in sede di Assemblea Costituente⁸⁴, dove fu sollevata la questione della vaghezza della locuzione “associazione segreta”, che era «tale da dare adito ad errate interpretazioni da parte degli organi di polizia con conseguenti abusi»; per questo motivo si consigliò di «aver riguardo al fine che queste associazioni segrete perseguono, precisandosi che sono proibite le associazioni aventi un fine politico che possa minacciare o minare la Costituzione dello Stato»⁸⁵. Anche l'On. Aldo Moro propose di fare riferimento al “fine”, suggerendo la formula «*Le associazioni che perseguono fini politici mediante un'organizzazione militare o col vincolo del segreto sono vietate*»⁸⁶.

Passò, tuttavia, la linea della denominazione generica, consacrata nella formulazione del secondo comma dell'art. 18 Cost., che poggiava sulla considerazione che le associazioni segrete hanno

⁸³ L. BARBIERA – G. CONTENTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 20.

⁸⁴ Come apprendiamo da P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, cit., p. 245, nt. 219, il tema venne affrontato anche dalla *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, presieduta dal Prof. Ugo Forti, istituita dal Ministero per la Costituente (D.Lgt. 31 luglio 1945, n. 435), insediata il 21 novembre 1945 e sciolta il 30 giugno 1946.

⁸⁵ Questo il contenuto dell'intervento dell'On. R. Lucifero D'Aprigliano nella seduta del 10 dicembre 1946 della Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Allo stesso modo, l'On. M. Cevolotto considerò necessario «stabilire che cosa si intenda per società segreta», non ritenendo «che certe forme particolari di riservatezza, sia per quanto riguarda particolari deliberazioni, sia nei confronti dell'elenco dei soci, bastino per qualificare una società come segreta, non potendosi pretendere, senza violare la libertà dei cittadini, che sia di assoluto dominio pubblico anche tutto ciò che riflette la vita interna delle associazioni, specialmente se di carattere politico. La proibizione deve perciò rivolgersi principalmente a quelle società che segretamente tendono a minare la compagine dello Stato e che agiscono contro la legge».

⁸⁶ Sempre nella medesima seduta del 10 dicembre 1946.

ragione di esistere in un regime dittatoriale e non in uno democratico – come quello che di lì a poco si sarebbe ristabilito –, «dove ogni associazione può vivere alla luce del sole», e, pertanto, «se si vuole fare una Costituzione democratica, bisogna essere logici, affermando il divieto di ogni associazione segreta, senza bisogno di scendere nella Costituzione a specificazioni che potrebbero essere imperfette, o incomplete. Sarà compito del legislatore stabilire quali possono essere le società segrete, o che si presumano tali, nei confronti delle quali si debba applicare il divieto»⁸⁷.

Ciò avverrà solo svariati anni dopo ad opera del legislatore, anche nelle “vesti penali”, sull’onda del clamore suscitato dalla vicenda P2⁸⁸.

3.4. Il divieto penale di istituire associazioni segrete, infatti, al contrario di quello concernente le associazioni a carattere militare introdotto appena un mese dopo l’entrata in vigore della Costituzione (D.Lgs. 14 febbraio 1948, n. 43, recante “*Divieto di associazioni a carattere militare*”)⁸⁹, non verrà alla luce sino al 1982, con la L. n. 17, il

⁸⁷ Così l’On. U. Tupini, Presidente della Prima Sottocommissione, nella seduta del 10 dicembre 1946, cui aderì l’On. C. Caristia; si veda anche il lungo intervento dell’On. U. Della Seta nella seduta dell’11 aprile 1947. Per una sintesi delle varie opinioni espresse in sede costituente si rinvia a *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, con prefazione di V.E. Orlando, Roma, Colombo, 1949, pp. 50-51.

⁸⁸ Fino ad allora, secondo M.S. GIANNINI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., p. 7, non si era ancora provveduto ad emanare una legge attuativa del dettato costituzionale in quanto le associazioni segrete erano un «fenomeno oramai marginalizzato nella vita dei nostri paesi. Infatti possono esistere ancora delle associazioni segrete, per esempio nel campo religioso; però esse sono costituzionalmente innocue, perché non sono coinvolte dal principio per cui l’associazione segrete in tanto è vietata in quanto svolga un’attività che abbia rilevanza politica».

⁸⁹ In un curioso susseguirsi di provvedimenti legislativi, la legge in questione fu dapprima abrogata dall’art. 2268, n. 297, del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66, recante “*Codice dell’ordinamento militare*”, e poi ripristinata dall’art. 9, lett. g), del D.Lgs. 24 febbraio 2012, n. 20, recante “*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante codice dell’ordinamento militare, a norma dell’articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246*”.

cui titolo recita «*attuazione dell'articolo 18 della Costituzione*»⁹⁰, disposizione quest'ultima che, come vedremo in seguito, ha suscitato non pochi problemi interpretativi, nonostante, come osservava Massimo Severo Giannini, «è uno di quegli articoli della Costituzione che non hanno mai dato luogo a particolari problemi esegetici», la cui analisi «è stata abbastanza agevole»⁹¹.

Alla domanda, però, se la legge Anselmi abbia colto il senso dell'art. 18 Cost., corrispondendo alle aspettative dei Costituenti, la dottrina ha prevalentemente dato una risposta negativa, in ragione di quella sorta di “eccesso di attuazione”, per così dire “in negativo”, in cui la legge sarebbe incorsa, vietando *solo* le associazioni segrete che compiono *attività di interferenza*, al contrario di quanto previsto dal capoverso dell'art. 18 Cost. che, secondo il dato testuale, avrebbe inteso vietare *tutte* le associazioni segrete, indipendentemente dal fine e dall'attività svolta⁹².

⁹⁰ Nel Disegno di legge presentato al Senato nel luglio del 1981 (S. 1523, VIII Legislatura – Senato della Repubblica) si dichiara che quest'ultimo risponde alla «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».

⁹¹ M.S. GIANNINI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 6.

⁹² In particolare per G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., per il quale «Se ciò è esatto, la nuova legge invece di risolvere i vecchi problemi, sembra averli decisamente complicati» (p. 27), creando «una situazione senza sbocchi dal momento che la legge che attua il divieto costituzionale lo attua male e afferma principi diversi e che finiscono per derogare a quelli fissati nella legge “superiore” che la legge ordinaria dovrebbe attuare. [...] Insomma un brutto imbroglio, dove ogni soluzione, proponibile e proposta, è giusta ed insieme sbagliata» (p. 28; v. anche p. 34). Così anche A. LISERRE, *Commento all'art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., p. 1234, per il quale la previsione del divieto della legge Anselmi «non sembra adeguata ad una corretta attuazione del precetto costituzionale». Per U. NANNUCCI, *Il giudice non può essere massone*, in *Cass. pen.*, 1996, 1, pp. 389 ss., la definizione di cui all'art. 1 legge Anselmi costituirebbe «un singolare artificio dialettico», una definizione del legislatore «nella sottospecie delle “finzioni giuridiche”, poiché, utilizzando nell'*incipit* «una formula che equivale ad una presunzione assoluta» («*Si considerano associazioni segrete, come tali vietate dall'art. 18 della Costituzione...*»), ha proclamato «la piena liceità delle associazioni che la Costituzione intendeva vietare, affermando che questo risultato è attuazione diretta della stessa volontà della

Costituzione); quindi, «poiché neppure il Parlamento della Repubblica ha il potere di far diventare palese ciò che nella realtà è occulto, il problema della esistenza di associazioni che operano in piena segretezza rimane nella realtà della vita, ed è pertanto insuscettibile di autonomo apprezzamento, al di fuori delle finalità previste dalla legge n. 17» (per tale motivo, secondo l'Autore, si può affermare, ai fini disciplinari, l'incompatibilità della partecipazione del dipendente pubblico, nella specie il magistrato, ad associazioni segrete che non rientrino nella previsione della legge Anselmi). A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., ha rilevato che «Il divieto costituzionale dell'art. 18 cpv. è stato quindi interpretato in modo affatto diverso dalla precedente ermeneutica. La segretezza è stata declassata a modalità di un divieto che né dal testo, né dai lavori preparatori dell'art. 18 della Costituzione traspare: il divieto cioè di interferire sui poteri pubblici» (p. 23); la legge Anselmi sarebbe quindi irrazionale «poiché esclude dalla sanzione di anticostituzionalità tutte le associazioni segrete le cui attività non vengano ad interferire con i pubblici poteri, ma *ubi lex voluit, dixit* ed in questo caso pare proprio improbabile che l'interpretazione estensiva della norma riesca a far dire al legislatore ciò che non ha neppure pensato» (p. 24), concludendo che «La pratica giurisprudenziale potrà comunque dirci – si spera in tempi non lunghissimi – se il legislatore, dall'entrata in vigore della Costituzione, sia responsabile della mancata attuazione dell'art. 18 della Costituzione, ovvero se, più semplicemente, il legislatore del 1982 abbia operato una scelta di opportunità nel modificare integralmente le norme di attuazione dell'art. 18 Cost., optando per una sostanziale definizione del concetto di segretezza e rinviando alla Magistratura e non più alla autorità amministrativa di Pubblica sicurezza la determinazione delle caratteristiche di segretezza di un'associazione» (p. 30). Critico anche P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*, in AA.VV., *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, Roma, Sapere 2000, 1984, pp. 202 e 203, anche se per l'Autore la *ratio* dell'art. 18 cpv. Cost. «è stata in qualche modo distorta, senza che si possa comunque parlare di una sua violazione». Polemicamente si è espressa anche la *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie nella Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria* del 21 dicembre 2017 (Doc. XXIII, n. 33, cit.), per la quale «la normativa, rivolta a colpire, in quel particolare momento storico, i fenomeni di deviazione, ha finito, in realtà, per non disciplinare le associazioni segrete» (p. 66), e, prevedendo «in maniera del tutto indipendente» il requisito dell'interferenza, «ha dato luogo a una nozione di società segreta, diversa da quella concepita in sede costituzionale, che ha consentito finora l'attività di compagini sociali che andavano diversamente regolate» (p. 67). L'opinione è stata ribadita nella successiva *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere* del 7 febbraio 2018 (Doc. XXIII, n. 38, cit., p. 252), in cui si osserva che «l'articolo 18 della Costituzione non è mai stato attuato nella parte in cui prevede il divieto di associazioni segrete (co. 2), posto che la legge 25 gennaio 1982, n. 17 ha previsto la sanzione penale e quella

L'opinione che lamenta l'eccesso attuativo sarebbe condivisibile se non fosse che, *in ottica penale*, risolvendosi nella restrizione della tipicità penale – e, dunque, dell'area del penalmente rilevante – risulta pienamente conforme ai principi di materialità, offensività ed *extrema ratio*. Deve peraltro rifiutarsi l'idea che la disposizione costituzionale abbia introdotto un c.d. “obbligo di incriminazione”⁹³. Ciò che era accaduto per le associazioni paramilitari con l'introduzione del reato di cui all'art. 1 D.Lgs. n. 43 del 1948 non doveva necessariamente indurre il legislatore ad incriminare l'associazionismo segreto. Si è giustamente osservato, infatti, che dalla violazione del precetto costituzionale potrebbero derivare conseguenze giuridiche anche solo di natura amministrativa – come lo scioglimento dell'associazione, la confisca dei beni, una sanzione amministrativa per gli associati – e/o disciplinare⁹⁴.

Comunque sia, per diversi motivi la legge Anselmi non ha corrisposto alle aspettative di molti giuristi che si sono dimostrati estremamente critici, tra cui alcuni degli esponenti più illustri della dottrina pubblicistica e penalistica del tempo.

amministrativa di scioglimento soltanto per quelle entità che, non solo siano improntate al carattere della segretezza, ma siano connotate da un ulteriore requisito, non previsto dalla Carta costituzionale: lo svolgimento di attività diretta a interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali e di amministrazioni pubbliche. In sostanza, mentre l'articolo 18 della Costituzione proibisce, nel secondo comma, le associazioni segrete in quanto tali, al contrario la legge n. 17 del 1982 somma 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)».

⁹³ Cfr., sul punto, C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, ETS, 2009, p. 84 ss.

⁹⁴ Per la possibilità di prevedere sanzioni diverse da quella penale si è espressa parte della dottrina. Cfr., ad esempio: A. LISERRE, *Commento all'art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., p. 1233; G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., pp. 321-322; ID., *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, 1, p. 92 ss.; ID., *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., pp. 149-150; G. SIGNORELLI, *Stato democratico e società segrete*, cit., p. 84; A. MELONCELLI, *Società segrete*, cit., p. 187.

Tra questi Pietro Nuvolone, per il quale la legge Anselmi «può essere comprensibile per chi si ponga da un punto di vista emotivo; non è razionalmente giustificata, è tecnicamente malfatta e pone in pericolo le libertà costituzionali», e, «sotto certi aspetti, la disciplina delle associazioni cosiddette segrete è molto peggiore oggi che non dopo le leggi liberticide del 1925 e del 1931»⁹⁵. Aspre polemiche provennero anche da Massimo Severo Giannini⁹⁶ e da Giovanni Battista Ferri, per il quale la formulazione della legge «è singolare e sconcertante», perché le associazioni segrete «non vengono direttamente definite. [...] Cosa sia una associazione segreta, quali i suoi tratti caratteristici, tutto ciò rimane nel vago»⁹⁷.

Il delitto di associazione segreta costituisce, senza dubbio, un classico esempio, se non addirittura il prototipo, della c.d. “legislazione penale d'emergenza”, paradigma giuridico più volte stigmatizzato per svariati motivi perché considerata una deriva della moderna normazione penale⁹⁸. La legge Anselmi è stata emanata a

⁹⁵ Si tratta di un commento senza titolo apparso in *Ind. pen.*, 1982, 1, pp. 99-100, dello stesso tenore dell'articolo *Oscure minacce alla democrazia*, su *Il Tempo* del 19 gennaio 1982, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., p. 79 ss., in cui si definiva il disegno di legge «uno degli atti più gravi che le forze politiche dominanti in Parlamento abbiano compiuto in questi ultimi anni. Forse anche inconsapevolmente, ma certo con deplorabile leggerezza, hanno predisposto – come del resto in altri casi – gli strumenti di una futura possibile dittatura».

⁹⁶ M.S. GIANNINI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 8, per il quale il disegno di legge fu preparato «molto affrettatamente» e «malamente anche dal punto di vista della tecnica legislativa, perché non si fanno disegni di legge sotto la spinta della contingenza (questa è una regola generale di buona legislazione). Il risultato è che malgrado la lunga elaborazione, malgrado le critiche che subì il disegno in una fase iniziale, è venuto fuori un qualche cosa che è inaccettabile».

⁹⁷ G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., pp. 33 e 34.

⁹⁸ Stranamente non si fa cenno del reato *de quo* nel classico testo di S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*², Napoli, Jovene, 2000 (e neppure nella voce del medesimo Autore, *Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell')*, in *Enc. giur. Trecc.*, Vol. XXV, Roma, Treccani, 1990, di cui vedi in particolare pp. 1-2 per l'elencazione delle leggi dell'emergenza). Nessun riferimento neppure in P. TRONCONE, *La legislazione penale dell'emergenza in Italia. Tecniche normative di incriminazione e politica giudiziaria dallo Stato liberare allo Stato democratico di diritto*, Napoli,

distanza di pochissimo tempo dall'esplosione dello scandalo della P2, che ne ha rappresentato l'occasione storica⁹⁹, ben prima che la Commissione parlamentare d'inchiesta rassegnasse le proprie conclusioni fornendo un quadro (seppur controverso) di cosa fosse stato il fenomeno. Anche se non si può non rilevare che, a fronte del clamore e della preoccupazione suscitati dalla vicenda, il trattamento sanzionatorio appare del tutto sproporzionato per difetto, in piena controtendenza rispetto allo *standard* della legislazione d'emergenza cui il nostro legislatore ci ha abituati.

3.5. Non bisogna però credere che, fino al quel momento, il legislatore penale si fosse disinteressato del fenomeno dell'associazionismo segreto e del suo possibile influsso sulla “cosa pubblica”. Al di là della contestata legge del 1925, Alfredo Rocco, riprendendo quasi fedelmente il testo dell'art. 154, co. 2, del Codice penale del 1889¹⁰⁰, ha previsto all'art. 339 C.p. l'aumento della pena per alcuni “delitti dei privati contro la pubblica amministrazione” – in particolare quelli incriminati agli artt. 336 (*Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale*), 337 (*Resistenza a un pubblico ufficiale*) e 338 (*Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario*) – e per alcuni “delitti contro la libertà morale” – in particolare quelli contemplati

Jovene, 2001, e in G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, Napoli, Jovene, 1982.

⁹⁹ Il D.D.L. di iniziativa governativa del Presidente del Consiglio dei ministri, Giovanni Spadolini, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia C. Darida, fu comunicato al Senato il 25 luglio 1981 e approvato nella seduta del 5 agosto 1981 (S. 1523), trasmesso alla Presidenza della Camera il 7 agosto 1981 e approvato da quest'ultima (C. 2791 e 2791-A), e poi ritrasmetto al Senato per l'approvazione definitiva (S. 1523-B) avvenuta il 21 gennaio 1982. La legge fu pubblicata nella Gazz. Uff. del 28 gennaio 1982, n. 27.

¹⁰⁰ Il secondo comma dell'art. 154, contemplato tra i “delitti contro la libertà individuale”, prevedeva l'aumento di pena «*Se la violenza ovvero la minaccia sia commessa con armi, o da persona travisata, o da più persone riunite, o con scritto anonimo, o in modo simbolico, o valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o supposte*». Secondo L. BARBIERA – G. CONTENTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 17, questo costituirebbe il primo riferimento nella legislazione italiana alle “associazioni segrete”.

agli artt. 610 (*Violenza privata*), 611 (*Violenza o minaccia per costringere a commettere un reato*) e 612 (*Minaccia*) –, «se la violenza o la minaccia è commessa [...] valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o supposte». La ratio dell'aggravante – che sarà poi estesa anche ad altri reati¹⁰¹ – risiede, secondo la condivisibile opinione tradizionale, nella maggiore forza intimidatrice derivante dalla percezione, fondata o infondata (a seconda dell'esistenza o meno dell'associazione), nel soggetto passivo dell'esistenza di una organizzazione occulta¹⁰².

Per interpretare la disposizione nella parte in cui fa riferimento alle “segrete associazioni” nessun dato utile è ricavabile dalla Relazione ministeriale al Codice penale¹⁰³. È stato così compito della dottrina chiarirne il significato. Per Vincenzo Manzini non occorre che si trattasse «di una associazione costituita al fine precipuo di commettere reati: ben possono rientrare nella nozione in discorso anche le società, comitati, cellule, ecc., d'indole politica, umanitaria, o settaria, purché ad essi si attribuiscono, fondatamente o no, propositi o fatti di vendetta micidiale, economica, diffamatoria, ecc. Sono quindi associazioni segrete, a' termini dell'art. 339, non soltanto la *mafia*, la

¹⁰¹ L'aggravante, infatti, è applicabile al delitto di “*Intralcio alla giustizia*” di cui all'art. 377 C.p., ai delitti di corruzione di cui all'art. 343-*bis* C.p., al delitto di “*Atti persecutori*” di cui all'art. 612-*bis*, co. 4, C.p. (che rinvia al co. 2 dell'art. 612 C.p.), e ad alcuni delitti contemplati nel Codice penale militare di pace (artt. 189, 190, 196, 229, 248).

¹⁰² Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice penale del 1930*, Vol. V, Utet, Torino, 1935, p. 359; A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, Vol. I, *Delitti contro la pubblica amministrazione*¹⁰, p. 425; M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei privati, le qualifiche soggettive pubblicistiche*^A, Milano, Giuffrè, 2015, p. 57; F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale*, Vol. I³, Padova, Cedam, 2008, p. 320; T.M. COSTA, voce *Resistenza a pubblico ufficiale*, in *Enc. giur. Trecc.*, Vol. XXX, Roma, Treccani, 2008, p. 3; R. PASELLA, voce *Violenza e resistenza a pubblico ufficiale*, in *Dig. Disc. Pen.*, Vol. XV, Torino, Utet, 1999, p. 262; G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*², Milano, Giuffrè, 2008, pp. 113 ss. e 286-287.

¹⁰³ È probabile che per “segrete associazioni” si intendessero quelle cui faceva riferimento l'art. 216 del R.D. 6 novembre 1926, n. 1848, all'ora in vigore (ossia le «*associazioni, enti od istituti costituiti nel Regno, o fuori, ed operanti, anche solo in parte, in modo clandestino od occulto, o i cui soci sono comunque vincolati dal segreto*»); il testo riprendeva il precedente art. 2 della L. 26 novembre 1925, n. 2029).

camorra, la *mano nera*, e le altre *associazioni per delinquere* (art. 305, 416), ma altresì la *massoneria*, la *carboneria*, la *concentrazione antifascista*, i *comitati politici d'azione*, e, in genere, le associazioni previste negli articoli 270 e 271 (le quali non possono che essere clandestine) e negli art. 273-274 (quando non siano autorizzate dal Governo)¹⁰⁴. Anche Antonio Pagliaro ha esemplificato menzionando la *mano nera* e la *mafia*¹⁰⁵, e similmente Guido Neppi Modona¹⁰⁶ e Mario Romano¹⁰⁷, il quale ultimo fa riferimento alle associazioni per delinquere, alla *mafia*, alla *camorra* e ad associazioni affini, alle sette religiose o di magia nera,

¹⁰⁴ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice penale del 1930*, cit., pp. 359-360. L'Autore si richiamava anche agli artt. 209 e 212 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, e proseguiva affermando che «La potenzialità d'intimidazione segreta deve considerarsi non già in via assoluta (cioè non nella realtà delle cose, o nel carattere attribuito all'associazione supposta), bensì in modo relativo, cioè in rapporto al soggetto passivo. Molti grulli, ad es., credono tuttora alle tremende vendette massoniche. Ebbene, chi si giova di siffatta opinione per imporre ad uno dei detti credenzoni la propria volontà, incorre certamente nell'aggravante di cui trattiamo. È indifferente il modo con cui il colpevole agisce per commettere la minaccia, giovandosi della forza intimidatrice dell'associazione segreta: tanto vale ch'egli si spacci (veramente o falsamente) quale membro di essa, quanto che asserisca di essere mandatario, di poterne efficacemente determinare l'intervento o di voler altrimenti attirare le vendette dell'associazione sul soggetto passivo, se costui non si piegherà all'imposizione» (analogamente si era espresso l'Autore con riferimento all'art. 154, co. 2, del Codice Zanardelli nel *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, Fratelli Bocca, 1911, Vol. IV, p. 643 ss.). Anche per M. SFORZI, voce *Violenza, minaccia o resistenza all'autorità*, in *Enc. dir.*, Vol. XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 929, l'aggravante «allude alla capacità di incutere timore, propria di determinate associazioni, pur non specificamente dedite alla commissione di reati. Tra le associazioni “segrete” vanno ricompresi inoltre i gruppi clandestini ed eversivi, vietati dall'art. 18 cost.». Si ricordi che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 273 e 274 C.p., con sentenza n. 193 del 1985, e poi dell'art. 271 C.p., con sentenza n. 243 del 2001.

¹⁰⁵ A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 425.

¹⁰⁶ G. NEPPI MODONA, *Il reato di associazione mafiosa*, in *Dem. e dir.*, 1983, 4, p. 53, con riferimento alla *mafia*, il cui carattere, come quello di qualunque altra associazione per delinquere, comune e politica, «è la copertura degli scopi e degli appartenenti al gruppo criminale».

¹⁰⁷ M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei privati, le qualifiche soggettive pubblicistiche*, cit., pp. 57-58. *Contra* sembra F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 520, che rinvia alla legge Anselmi.

ritenendo che l'associazione segreta di cui all'art. 339 C.p. non debba necessariamente rispondere ai requisiti di cui all'art. 1 L. n. 17 del 1982, a cui ci si potrà comunque riferire per i criteri dai quali desumere la segretezza, ma non anche per il tipo di attività svolta dall'associazione. Per Giovanni Fiandaca ed Enzo Musco si tratterebbe genericamente di «un'associazione dedita al perseguimento di fini illeciti»¹⁰⁸.

Come si vede, le interpretazioni in gran parte si equivalgono¹⁰⁹. In ogni caso, si tratta di una semplice circostanza aggravante che per giunta ha trovato scarsissima applicazione¹¹⁰, da cui però può desumersi la consapevolezza nel legislatore dell'epoca delle potenzialità criminogene delle associazioni segrete, e altresì come – in presenza del Testo unico in materia di pubblica sicurezza la cui emanazione fu coeva a quella del Codice penale (R.D. 18 giugno 1931, n. 773) e delle disposizioni penali in essa contenute – le previsioni del Codice penale in materia di “delitti contro la personalità dello Stato” (Titolo I del Libro II) e di “delitti dei privati contro la

¹⁰⁸ G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, Vol. I⁴, Bologna, Zanichelli, 2007, p. 291.

¹⁰⁹ In senso critico sull'interpretazione fornita dal Manzini – che, come visto, sarà ripresa dalla dottrina successiva – si espresse G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., pp. 23-24, in quanto, «Lungi dall'apportare alla definizione di associazioni segrete elementi chiarificatori, questa interpretazione dell'art. 339 c.p. sembra ancora navigare, con incertezza, tra l'idea d'una illiceità dell'associazione segreta, legata alla sua stessa condizione di esser segrete (supposto che si riesca a definire *quando* un'associazione è segreta); illiceità che dunque prescinde da una valutazione della liceità, o meno, dell'agire e dei fini che essa in concreto ponga in essere e persegua [...] e l'idea di una illiceità (d'una associazione segreta) prevalentemente se non esclusivamente dipendente dalla illiceità del suo agire. Le ipotesi elencate dalla ricordata dottrina hanno natura eterogenea e non contribuiscono affatto, come s'è detto, a chiarire il problema; semmai apportano ad esso ulteriori elementi di confusione. Infatti vediamo elencati insieme la massoneria e la camorra, la mafia e la carboneria, le associazioni a delinquere di ogni ordine e grado e le associazioni aventi finalità internazionale (artt. 273 e 274 c.p.) che non sono considerate illecite, ma necessitano di una autorizzazione del governo [...]».

¹¹⁰ Cfr.: Cass. pen., Sez. V, 5 giugno 1986, n. 10941, in *Giust. pen.*, 1987, II, c. 259-260, e in *Giur. it.*, 1987, II, c. 137, che ha considerato segreti i gruppi eversivi di lotta armata; Cass. pen., Sez. VI, 20 giugno 2012, n. 25191, che ha considerato segreta l'associazione terroristica “Al Qaeda”.

pubblica amministrazione” (Capo II, Titolo II del Libro II), e l’aggravante di cui all’art. 339 C.p., fossero state ritenute più che sufficienti a tutelare lo Stato dall’operato di organizzazioni clandestine.

4. *La discussa ratio del secondo comma dell’art. 18 Cost.: la segretezza quale “presunzione di pericolosità” – e, quindi, di “illiceità” – e il problema del “fine” dell’associazione*

4.1. Il tema della segretezza è affascinante e percorre trasversalmente l’intero ordinamento giuridico declinandosi in maniera differente¹¹¹. È un tema, altresì, di grande attualità soprattutto nella nostra epoca, pervasa dalle opposte ideologie della “trasparenza” (e dell’“informazione”) – che sul versante del diritto si compendia nel concetto di “pubblicità” – e della “riservatezza” (oggi denominata con un anglicismo “*privacy*”).

La segretezza – che è assenza di conoscenza (o, meglio, conoscenza di pochi)¹¹² – è stata oggetto di valutazioni giuridiche opposte. Se da un lato, infatti, con l’entrata in vigore della

¹¹¹ Dal segreto professionale al segreto di Stato, dal segreto istruttorio e processuale al principio del *nemo tenetur se detegere*, dalla segretezza dei dati personali al segreto bancario, solo per citare alcuni di questi modi. Sul tema si vedano tra i tanti: G. PITRUZZELLA, voce *Segreto – I) Profili costituzionali*, in *Enc. giur. Trecc.*, Vol. XXXII, Roma, Treccani, 1992, p. 1 ss.; M. RAVERAIRA, voce *Segreto nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XIV, Torino, Utet, 1999, p. 18 ss.; A. DE CUPIS, voce *Riservatezza e segreto (diritto a)*, in *Nss. Dig. It.*, Vol. XVI, Torino, Utet, 1969, p. 115 ss.; AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, cit. Particolare rilievo ai nostri giorni assume il c.d. “diritto all’anonimato”, su cui si rinvia, anche per la bibliografia citata nelle note, a V. DE SANTIS, *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo*, cit., p. 4 ss.

¹¹² Essa consiste in un contengo, attivo e/o omissivo, finalizzato a rendere sconosciute (o più difficile la conoscenza di) determinare realtà (un pensiero, un’azione, un oggetto, ecc.) ad alcuni individui o alla generalità di essi. La parola “segreto” deriva dal latino *secretum*, participio passato del verbo *severnere* (che significa “mettere da parte”), composto dal prefisso “*se-*”, indicante separazione, e “*cernere*”, che vuol dire separare: così la voce *segréto*, in O. PIANIGIANI, *Vocabolario etimologico della lingua italiana*, Vol. II, Roma-Milano, Società Editrice Dante Alighieri, 1907, p. 1256.

Costituzione, è da considerarsi – al pari della “riservatezza” – un *valore* e, perciò, un *interesse meritevole di tutela* (es.: artt. 14 e 15 Cost.)¹¹³, dall’altro lato, essa può rappresentare un *disvalore*, perché ingenera il *sospetto*, che giuridicamente si traduce facilmente in una *presunzione di pericolosità* – e, quindi, di *illiceità* –¹¹⁴, fondata, probabilmente, sulle

¹¹³ Presidiato anche da sanzioni penali (es.: artt. 615-*bis* e 734-*bis* C.p.). Proprio con riferimento al divieto di segretezza cfr. Cass. civ., Sez. un., 30 gennaio 1985, n. 557, in *Foro it.*, 1985, Vol. 108, n. 2, Parte I, c. 378 ss.

¹¹⁴ Cfr., *ex plurimis*, con riferimento al divieto costituzionale di associazioni segrete: S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l’art. 18 della Costituzione*, cit., pp. 231 e 232, che parla di «pericolo potenziale insito nel tentativo stesso della segretezza», «perché maggior pericolo deriva allo Stato da un siffatto organismo interamente sottratto al suo controllo»; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 1162-1163, per il quale «La segretezza ha una sua ragion d’essere nei regimi di compressione dei diritti umani, ma quando questi ottengono pieno riconoscimento e tutela non appare più tollerabile e fa presumere un fine illecito, o comunque denuncia il difetto negli associati di quel senso di responsabilità che deve contrassegnare l’azione del cittadino di uno stato popolare»; A. PACE, *Art. 18*, cit., pp. 218-219, per il quale la previsione pone in essere «una assoluta presunzione di illiceità anche in assenza di scopi non vietati»; G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 36, per il quale divieto, «nella sua tassatività, sembra voler affermare una presunzione di illiceità di tutte le associazioni segrete. Si tratta di vedere se tale presunzione sia da considerare assoluta o invece relativa»; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*¹⁵, Napoli, Jovene, 1989, p. 849, nt. 50, per il quale «È manifesto, infatti, che la segretezza non abbia più alcun significato in un regime di libertà democratica: ed anzi faccia presumere un fine illecito o quantomeno una riprovevole mancanza di senso di responsabilità nei cittadini»; A. ALBAMONTE, *I «gruppi di potere occulto» nella legge n. 17 del 25 gennaio 1982*, in *Riv. pen.*, 1983, p. 5, per il quale la segretezza costituisce «una pericolosità intrinseca dell’associazione ovvero del gruppo secondo una valutazione di presunzione fattane dalla Costituzione, proprio perché mina i principi fondamentali della solidarietà sociale e della trasparenza democratica delle associazioni dei cittadini»; P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell’ordinamento italiano*, cit., p. 745, che ricordava la «concezione tradizionale dell’associazione segreta, come potenziale associazione di cospiratori o di delinquenti», e in *Reati associativi e libertà di associazione*, cit., p. 201, affermava che «Evidentemente, il costituente ha ritenuto che la pericolosità di una associazione segreta potesse in qualche modo essere presunta, a prescindere da una indagine concreta, non sempre facile sulle sue finalità; e per altri versi, imponendo alle associazioni di avere un carattere palese, ha posto una condizione preliminare tale da rendere possibili altri e ulteriori controlli»; F. MASTROPAOLO, *Riserbo e segreto delle associazioni non riconosciute e associazioni segrete*, in *Quad. plur.*, 1983, 1, p. 120, per il quale

seguenti considerazioni: a) di *sensu commune*, perché l'individuo è spinto a credere che ciò che è moralmente retto e lecito si fa alla "luce del

«bisogna allora concludere che il costituente individua, anche in assenza di dimostrati scopi illeciti, [...] una situazione di pericolo o di normale corrispondenza tra essa e l'illiceità degli scopi, non provati, ma spesso non dimostrabili perché occulti»; la segretezza «costituisce allora un'ipotesi di illiceità residuale e aggiuntiva, rispetto a quella derivante dalla commissione di reati, che ordinariamente già include il nascondimento» (questa conclusione, secondo l'Autore, eviterebbe di ritenere inutile il secondo comma dell'art. 18 Cost., poiché le associazioni segrete con scopi illeciti sono già vietate espressamente dal primo comma); V. GHERGHI, *Brevi considerazioni sulla recente disciplina legislativa in materia di associazioni segrete*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1983, 15-16, p. 1591, per il quale «deve considerarsi proibita ogni associazione segreta [...] dovendosi ritenere, comunque, pericolosi per l'ordine costituzionale le organizzazioni, i fini e le attività non dichiarati e non resi palesi da un'associazione (segreta) nell'ambito di un regime in cui la libertà di associazione trovava la sua massima espansione»; A. GUSTAPANE, *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1984, 66, p. 69, che parla di «situazione di pericolo presunto»; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 212, che parla di «presunzione assoluta di pericolosità delle associazioni segrete e paramilitari, la quale nulla ha a che fare con lo scopo perseguito (di carattere politico, e pertanto in nessun caso qualificabile come illecito), e che trova la sua giustificazione nella ragionevole probabilità che l'adozione di simili strutture organizzative prelude, e sia funzionale, al compimento di attività penalmente illecite». Nella Relazione del "Comitato dei tre saggi" si legge che «Il divieto enunciato nell'art. 18 non viene ricollegato a una particolare finalità dell'associazione, e implica – per usare una espressione tratta dalla terminologia giuspenalistica – la configurazione della fattispecie, che la Costituzione intende proibire, come un fatto "di pericolo"» (*Relazione del comitato amministrativo di inchiesta*, cit., punto V, par. 25). Per F.C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*³, cit., p. 334, invece, «la ratio del divieto di cui all'art. 18, comma 2°, Cost. [...] sembra forse essere più circoscritta di una rigorosa ed assoluta presunzione di illiceità a carico dell'associazione che occulti la sua esistenza; presunzione che sarebbe fondata sul solo fatto della segretezza». In *giurisprudenza*, Pret. Napoli, 28 novembre 1948, cit., parlava di «pericolo potenziale che le segrete associazioni presentano nella società» che «consiste nel fatto che le associazioni le quali occultamente agiscono non offrono alcuna possibilità o quanto meno gravi difficoltà di controllo delle loro azioni di talché, se lecita fosse l'esistenza di esse, sarebbe creata una possibilità di facile sviluppo di associazioni che tendono a minare lo Stato, l'ordine sociale e ad agire contro la legge, mentre d'altro canto, lo Stato stesso si porrebbe in una condizione di minorata difesa contro occulte coalizioni. Si prescinde, quindi, nel porre il divieto, dalla indagine sullo scopo sociale, dappoiché il pericolo viene considerato potenzialmente».

sole” e ciò che è immorale e illecito nella clandestinità¹¹⁵ (non solo per vergogna, ma anche per evitare le conseguenze del proprio agire); b) di carattere *sociologico*, perché le associazioni criminali – e in generale la criminalità – agiscono nella segretezza¹¹⁶; c) di ordine *storico*, perché, secondo la tradizione rivoluzionaria, le società segrete nascevano per sovvertire l'ordine costituito¹¹⁷.

¹¹⁵ Il termine “clandestino”, infatti, come quello di “segreto”, significa «Fatto di nascosto, segreto (e indica specialmente ciò che è illegale e deve celarsi alla vigilanza dell'autorità)»: voce *Clandestino*, in *Grande dizionario della lingua italiana*, Vol. III, Torino, Utet, p. 216. Nella seduta dell'Assemblea Costituente dell'11 aprile 1947, l'On. U. Della Seta ebbe ad affermare che «quando siamo in democrazia, quando la libertà non è un mito, quando libera la parola può farsi ascoltare dalla cattedra, dalla tribuna, nel foro, quando la stampa su tutto e su tutti può esercitare il suo diritto di critica, allora le associazioni segrete, di qualsiasi colore e di qualsiasi genere, rosse o nere, laiche od ecclesiastiche, non hanno alcuna ragione di essere. Se sono, solo una cosa testimoniano, cioè che un qualcosa di poco onesto e di poco confessabile in esse e per esse si compie»; nella stessa seduta l'On. U. Tupini aggiunse che «nell'interesse della libertà e della democrazia non sono tollerabili e nemmeno concepibili delle associazioni con fini occulti ed inconfessabili». Rilevava G. ARANGIO-RUIZ, voce *Associazione (diritto di)*, cit., p. 877, che «Anche dai principi generali del diritto derivano le proibizioni per le associazioni segrete ed armate. La libertà suppone l'esercizio di essa manifesto, aperto a tutti, esplicitamente alla luce del giorno: l'associazione segreta, pel sol fatto del sospetto che fa nascere intorno all'azione che si prefigge, può essere vietata. Le associazioni segrete hanno ragione d'essere in governo dispotico, formate come sono per abatterlo, a fine di lotta, per preparare la rivoluzione, e furono infatti addimandate una dichiarazione di guerra della libertà contro il dispotismo; ma lo Stato, anche libero, ha sempre ragione di vietarle perché contengono una grande forza morale ed una grande forza materiale ignote, il cui fine può temersi converga contro lo Stato o contro le istituzioni, poiché, se ciò non fosse, il segreto non avrebbe ragion d'essere».

¹¹⁶ Ad esempio, cos'è l'«omertà» di cui parla l'art. 416-*bis* C.p. se non la proiezione diffusa del segreto che le associazioni di stampo mafioso vogliono mantenere?

¹¹⁷ Osservava G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 22, che «Se è possibile trovare un denominatore comune negli interventi dei vari legislatori in materia di associazioni segrete, ciò è sembrato consistere (pur nella diversità delle ragioni e delle occasioni che storicamente hanno dato vita ad essi) nel quasi costante collegamento tra l'associazione segreta ed una attività, già di per sé, penalmente illecita che era, in prevalenza, quella di cospirazione o di attentato alla sicurezza dello Stato».

Sul terreno del pensiero giuridico, tali considerazioni hanno trovato, in linea di principio, il loro corrispettivo nell'idea che le associazioni segrete sono state proibite in quanto perseguano “fini vietati ai singoli dalla legge penale” – che costituisce il limite generale alla libertà di associazione indicato al primo comma dell'art. 18 Cost. (l'associazione segreta intesa, quindi, come “associazione criminale”) – ovvero “scopi politici” – che costituisce la *ratio* del divieto di associazioni paramilitari di cui al capoverso del medesimo articolo (l'associazione segreta intesa, quindi, come “associazione politica”) –¹¹⁸.

Si può comunque pacificamente convenire con l'affermazione di un'autorevole dottrina secondo cui uno dei motivi principali che hanno indotto i Costituenti ad introdurre il divieto di cui all'art. 18 cpv. Cost. risiederebbe nella «comune opinione della pericolosità della segretezza»¹¹⁹.

4.2. Qualunque siano state le idee e i giudizi (o i pregiudizi) che hanno formato la precomprensione dei Costituenti, la segretezza rappresenta giuridicamente un *limite* alla libertà di associazione, di *rango costituzionale*¹²⁰, la cui ragione giustificatrice è stata individuata – intuitivamente, ma forse in maniera tautologica – nel suo esatto opposto, ossia la *pubblicità* (o *trasparenza*). Fu COSTANTINO MORTATI

¹¹⁸ Per una sintesi delle diverse impostazioni si vedano: P. RIDOLA, voce *Associazione – I) Libertà di associazione*, cit., pp. 10-11; V. DE SANTIS, *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo*, cit., 22, p. 7 ss.

¹¹⁹ G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 32, il quale fu comunque estremamente critico sul divieto in parola considerato un modo di sanzionare «l'essere (o meglio un *modo* di essere), quello appunto segreto, non già l'*agire* (illecito) dell'associazione» (p. 20, e poi pp. 28, 33 e 36). In questo senso anche P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*, cit., p. 201.

¹²⁰ Non comune a tutti gli ordinamenti giuridici, ma certo non esclusivo del nostro, nonostante G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 21, abbia affermato che il secondo comma dell'art. 18 Cost. rappresenta «una novità, un *unicum* [...] non reperibile in altre esperienze». Il divieto di associazioni segrete è attualmente previsto, ad esempio, nella Costituzione: *spagnola* (1978), all'art. 22, co. 5; *albanese* (1998) all'art. 9, co. 2; *bulgara* (1991) all'art. 44, co. 2; *romena* (1991), all'art. 40, co. 4; *polacca* (1997), all'art. 13.

ad affermare, nelle sue *Istituzioni*, che le associazioni segrete sono vietate «perché contrastanti con l'esigenza (essenziale, in quanto connaturata ad ogni assetto democratico) della pubblicità»¹²¹.

Nei discorsi giuridici sull'argomento ricorre più volte l'asserzione che il divieto si incentrerebbe sul fatto che le associazioni segrete non

¹²¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1162. In questo senso pure G. ZAGREBELSKY, *Disarmati contro la setta*, in *Il Sole 24 Ore* del 29 maggio 1981, p. 3, per il quale l'associazione segreta «contrasterebbe con l'imperativo democratico di pubblicità di ogni forma di potere organizzato (le associazioni possono essere questo) e, in ogni caso, farebbe supporre, come fu detto alla Costituente qualcosa di poco onesto e di poco confessabile». Così anche G. NEPPI MODONA, *La setta segreta*, in *La Repubblica* del 23 maggio 1981 (di cui riporto il passo come ripreso da G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 30): «le associazioni segrete sono incompatibili con il metodo democratico che è il presupposto del fondamentale diritto costituzionale di tutti i cittadini di associarsi liberamente in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale perché svolgono un'attività occulta e sotterranea, per ciò stesso sottratta a quell'essenziale controllo democratico che è la pubblicità». In questo senso si è espressa anche la *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie nella Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria* del 21 dicembre 2017 (Doc. XXIII, n. 33, cit., p. 66: «dall'iter e dal testo della norma in esame, si desume che il divieto della segretezza sostanziale ha un carattere del tutto autonomo rispetto alle finalità dell'associazione: mentre l'articolo 18 della Costituzione prevede espressamente il perseguimento di determinati fini da parte delle associazioni illecite del primo comma e di quelle militari del secondo comma, null'altro dispone per le associazioni segrete, così dimostrando una precisa e categorica volontà legislativa in cui il divieto si sostanzia nel mero carattere di segretezza dell'associazione. La ratio di tale scelta va infatti individuata, come già del resto chiarito in sede di Assemblea Costituente, non tanto nella presunzione d'illiceità dei sodalizi segreti che inclina verso la logica del sospetto, ma proprio nella necessità di impedire che, in un sistema democratico, possano avere luogo formazioni di potere separate e sottratte a qualunque controllo. Rileva, dunque, l'esigenza della comunità sociale alla conoscenza di quelle formazioni che si sviluppano nel proprio ambito poiché il loro occultamento determina l'impossibilità di valutarne la compatibilità con gli interessi generali»). Esprime riserve sulla incompatibilità dell'associazionismo segreto con un sistema di libertà e democrazia, G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 31 ss., argomentando essenzialmente dall'esistenza nel medesimo sistema della libertà «che garantisce per tutti il rispetto e l'invalidità di una zona "privata", intima della propria esistenza. E ciò, perché data la sua natura democratica e liberale, che consente a tutti di esprimere le proprie opinioni, di organizzare i propri interessi, un tal sistema nulla avrebbe, almeno in teoria, da temere dalla "segretezza di persone o gruppi"».

hanno “ragion d’essere” in un regime liberal-democratico¹²². A fronte della più ampia libertà di associazione si richiede infatti «un corrispettivo di lealtà: che la vita associativa si svolga alla luce del sole»¹²³. Una prospettiva questa che, se limitata in questi termini, si risolve in una concezione meramente *etica* e *statalista* del divieto,

¹²² Cfr., ad esempio: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 1162-1163; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*⁸, Milano, Giuffrè, 1994, p. 663; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*¹⁵, cit., p. 849, nt. 50; e, già nell'Ottocento, sotto la vigenza dello Statuto Albertino, G. ARANGIO-RUIZ, voce *Associazione (diritto di)*, cit., p. 877. Il pensiero fu espresso anche in sede costituente (si veda l'intervento dell'On. U. Tupini nella seduta del 10 dicembre 1946, cui aderì l'On. C. Caristia: «in un regime di democrazia non si possano concepire società segrete di alcun genere che [...] dovrebbero essere proibite alla pari di quelle aventi un'organizzazione militare. Le società segrete si possono soltanto concepire in un regime dittatoriale, quando la libertà è limitata o inesistente, ma non in un regime democratico dove ogni associazione può vivere alla luce del sole»).

¹²³ G. ZAGREBELSKY, *Disarmati contro la setta*, cit., p. 3. Dovere di fedeltà che si fa più pregnante per i pubblici dipendenti, ai sensi degli artt. 54, co. 2, e 98, co. 1, Cost., e la cui violazione è comunemente considerata la *ratio* dell'illecito disciplinare (cfr. A. GUSTAPANE, *Illecito disciplinare ed appartenenza ad associazioni segrete ai sensi della l. n. 17 del 1982*, cit., pp. 1281-1281). Per P. BARILE, voce *Associazione (diritto di)*, cit., p. 845, «Lo Stato, in altre parole, lascia la più ampia libertà di associazione ai singoli, ma pretende – in omaggio ad un rispettabile canone etico – che essi non gli nascondano la loro attività associata, in modo che più agevole risulti il controllo sulla conformità dei fini alla legge penale». Per A. LISERRE, *Commento all'art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., p. 1229, «se è essenziale, [...] al realizzarsi del modello pluralistico, la coesistenza antagonista dei gruppi, è credibile che la promozione del sistema esiga, come regola di un confronto leale, la trasparenza della vita associativa». Cfr., ancora: A. MELONCELLI, *Associazioni segrete e diritto di associazione*, cit., pp. 114-115, che si richiama ai principi costituzionali dello Stato di diritto, solidarietà e democrazia, che costituirebbero un «solido fondamento del divieto di segretezza»; V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, cit., p. 32, per il quale il diritto di associazione «è configurato ed attribuito per la realizzazione di fini ed interessi rilevanti nell'ambito della comunità e dei quali diventi portatore un gruppo, una pluralità determinata o determinabile di cittadini. La norma presuppone una relazione tra associazioni e comunità sia nella loro formazione che per la loro attività. Le associazioni segrete escludono di per sé tale relazione e come tali vanno proibite». Si vedano altresì gli interventi di numerosi appartenenti alla classe intellettuale dello scorso secolo raccolti nel volume *Inchiesta sulla Massoneria*, Sala Bolognese, Milano, 1925, e le posizioni dei giuristi (tra cui G. Neppi Modona e G. Zagrebelsky) citati da G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 30.

incentrata sul dovere di fedeltà del cittadino nei confronti dello Stato. La segretezza, quale violazione dell'obbligo di trasparenza e di lealtà a quest'ultimo, sarebbe di per sé sufficiente per farne discendere conseguenze giuridiche.

Quasi nessuno, però, sembra avere limitato le valutazioni sulla segretezza ad una dimensione puramente etica e statalista. Più o meno velatamente, ogni riflessione sul capoverso dell'art. 18 Cost. ha sotteso quel giudizio preconcepito di pericolosità dell'associazione segreta. Per quanto la trasparenza rappresenti senza dubbio un valore per il nostro ordinamento, si è sempre percepito che ciò non poteva giustificare l'introduzione di un meccanismo presuntivo che limitasse un diritto fondamentale come la libertà di associazione. Da un punto di vista di teoria dell'ordinamento giuridico, infatti, la presunzione giammai può costituire la regola nell'attività di accertamento della realtà¹²⁴, ma solo l'eccezione, per le conseguenze di natura giuridica che può comportare nella vita delle persone. Era fondamentale, dunque, individuare quali interessi fossero posti in pericolo dall'esistenza di un'associazione segreta, se la loro importanza giustificasse lo strumento presuntivo e se la loro tutela comportasse un sacrificio eccessivo per altri interessi coinvolti. Dunque, una tipica questione di conflitto e di bilanciamento di interessi¹²⁵.

Si è così affermato – pur sempre nell'ottica di tutela della trasparenza e della democrazia – che la norma costituzionale avrebbe la valenza di un «imperativo politico, rivolto sia ad evitare che si creino vuoti di potere legittimo che possono essere riempiti da altri poteri occulti, sia oggettivizzare e garantire le procedure politico-amministrative perché in esse non possano insinuarsi reti di connivenze inammissibili»¹²⁶.

¹²⁴ Riconduce l'istituto della presunzione alla dimensione e alla teoria generale dell'accertamento A. PALAZZO, voce *Presunzione (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 265 ss.

¹²⁵ Come osservava G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 30, «Il tema è dunque quello della libertà e della segretezza e cioè della loro reciproca compatibilità».

¹²⁶ G. ZAGREBELSKY, *Disarmati contro la setta*, cit., p. 3, il quale prosegue: «Superfluo aggiungere che il divieto di associazioni segrete dovrebbe valere ad impedire quella forma suprema di trasformismo che ha visto servitori dello stato (ministri, pubblici amministratori, ecc.) farsi servitori di un altro stato o di un

Non sono mancate anche prospettive di più ampio respiro, di carattere per così dire “sociale” e “gnoseologico”. A fondamento del divieto si è invocato, ad esempio, il *principio dello stato di diritto*, che «nella corresponsività tra dovere di pubblicità e riconoscimento del diritto di libertà» richiede, «a tutela dello Stato, che l’influenza dei singoli sulla sua vita e sulla sua attività avvenga esclusivamente nelle forme garantistiche della conoscibilità»; nonché la clausola generale di *solidarietà* di cui all’art. 2 Cost., che opererebbe da «fondamento al limite della segretezza per il diritto di associazione» e troverebbe conferma nel *dovere di fedeltà alla Repubblica* che incombe su ciascun cittadino ai sensi dell’art. 54 Cost.¹²⁷. Secondo altri, invece, la *ratio* del divieto andrebbe ben al di là degli angusti limiti in cui una concezione ristretta del principio democratico l’avrebbe confinata – ossia ad assicurare il corretto funzionamento dei «metodi di conduzione della lotta politica» –, rinvenendosi nella necessità di garantire alla generalità dei consociati la possibilità di giudizio e di valutazione delle realtà associative che li circondano, per evitare il «disagio di dover convivere con organismi di cui non si conoscono gli scopi» e «l’impossibilità di valutare la congruità dei programmi associativi sotto il profilo della loro utilità sociale e della conseguente opportunità di manifestare o meno il proprio consenso alle iniziative dirette a perseguirli»¹²⁸.

controstato sviluppatosi al suo interno». Così già in precedenza A. PACE, *Art. 18*, cit., p. 219, per il quale «la disposizione avrebbe una portata più ampia di gran lunga superiore alla formulazione letterale dell’articolo in commento, venendo essa a testimoniare l’esistenza di un principio essenziale per l’ordinamento, e cioè il divieto che nello Stato possa esistere un altro Stato».

¹²⁷ A. MELONCELLI, *Società segrete*, cit., p. 186.

¹²⁸ G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 321, di cui riportiamo per esteso il pensiero: «Il principio democratico, si potrebbe osservare, non si esaurisce nei metodi di conduzione della lotta politica – come presuppone riduttivamente la tesi poc’anzi esaminata – ma postula, ancor prima, la creazione dei presupposti per un giudizio della comunità sociale su qualunque gruppo associativo liberamente costituito nel suo ambito. Far prevalere tale principio su quello della libertà di associarsi al di fuori di condizionamenti derivanti ab externo non significa affatto ritornare al regime di controllo preventivo proprio degli ordinamenti assoluti, ma soltanto evitare che tale libertà si estrinsechi secondo modalità che impedirebbero qualsiasi valutazione da parte della generalità dei consociati circa gli scopi, l’attività e le potenzialità di sviluppo dell’associazione.

Entrambe queste ultime tesi, tuttavia, sembrano inevitabilmente ricondurre al punto di partenza, ossia alla concezione etica del divieto, poiché impostano il discorso o sul rapporto di fedeltà tra il cittadino e lo Stato o tra il cittadino e la società, prescindendo altresì dalla valutazione dell'attività e del fine perseguito dall'associazione che potrebbero essere anche leciti¹²⁹.

All'interesse del gruppo ristretto si contrapporrebbe così l'interesse del gruppo sociale più ampio a prendere conoscenza delle iniziative collettive che si svolgono al suo interno, in quanto il loro occultamento determina, non soltanto il disagio di dover convivere con organismi di cui non si conoscono gli scopi, e dei quali non si può escludere, pertanto, la pericolosità, ma anche l'impossibilità di valutare la congruità dei programmi associativi sotto il profilo della loro utilità sociale e della conseguente opportunità di manifestare o meno il proprio consenso alle iniziative dirette a perseguirli. In questa prospettiva, l'interesse a conoscere il programma dell'associazione (supponendo, ora, che si tratti di un programma lecito) non si fonderebbe sul presupposto che questo risulti caratterizzato da una particolare finalità (per esempio, di natura politica) o dall'utilizzazione di determinati mezzi, bensì sull'esigenza più generale di far sì che l'azione degli associati risulti conforme – secondo l'efficace espressione di Mortati – a “quel senso di responsabilità” insito nell'accettare il giudizio della comunità sociale, “che deve contrassegnare l'azione del cittadino in uno stato popolare»” (cfr. anche ID., *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, cit., p. 93).

¹²⁹ Così, ad esempio, per G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., pp. 321-322, per il quale anche un'associazione segreta che persegue finalità lecite (es.: religiose) rientrerebbe nel divieto e tutto si risolverebbe in un problema di sanzioni. L'Autore, ritenendo l'interpretazione del divieto costituzionale in termini di “presunzione di illiceità” «teoricamente insostenibile, incapace di adattarsi alla molteplice varietà delle situazioni concrete», si domanda «se sia possibile rinvenire alla base di tale divieto una ratio idonea a giustificarne l'estensione anche alle ipotesi di associazioni con fine lecite da ultimo considerate»; invero, «da circostanza che il programma perseguito dall'associazione segreta presenti un carattere intrinsecamente lecito – se non può impedire che tale associazione possa ugualmente costituire oggetto di divieto – non può certo considerarsi irrilevante allorché si tratti di individuare le conseguenze sanzionatorie applicabili in caso d'inosservanza di tale limite». Secondo l'illustre penalista, allora, «partendo dall'idea che la tutela s'incentri sulle forme democratiche di esercizio della libertà di associarsi, la sanzione del divieto dovrebbe risultare, evidentemente, circoscritta al mero scioglimento dell'associazione. Quest'ultimo, infatti, eliminerebbe il disvalore insito nell'esercizio in forma occulta di tale libertà, senza escludere in alcun modo la possibilità, per gli associati, di ricostituire l'organizzazione in forma palese». In ottica penale, però, si riconosce che se

4.3. È stata forse la debolezza di queste argomentazioni a suscitare reazioni idiosincrasiche nei confronti del precetto costituzionale, legate dalla comune preoccupazione per il potenziale *pregiudizio alla libertà di associazione e alla libertà politica*, libertà quest'ultima che spesso si serve della prima; basti leggere la formulazione dell'art. 49 Cost., che garantisce a tutti i cittadini il «*diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*».

La questione è importante, anche ai fini del nostro scritto, per due ordini di ragioni. La *prima* è che i discorsi giuridici sull'art. 18 cpv. Cost. hanno condizionato l'interpretazione della fattispecie di associazione segreta. La *seconda* è che le obiezioni sollevate con riferimento al divieto costituzionale potrebbero ancora considerarsi valide se lo stesso si ritenga tuttora efficace.

Attualmente, infatti, non è chiaro se la portata precettiva del capoverso dell'art. 18 Cost. si sia definitivamente esaurita con l'introduzione della L. n. 17 del 1982 ovvero mantenga ancora un margine di applicazione (valga cioè per le associazioni segrete che non svolgono «attività diretta ad interferire» sull'esercizio delle funzioni pubbliche). La risposta dipende ovviamente dalla *natura* attribuita alla disposizione costituzionale: se cioè sia una norma c.d. “imperfetta”¹³⁰

«l'interesse alla costituzione palese del vincolo potrebbe risultare adeguatamente soddisfatto attraverso lo scioglimento dell'associazione, non può negarsi, tuttavia, che soltanto la necessità di tutelare interessi ulteriori possa giustificare l'introduzione di un divieto di costituire associazioni segrete, per il quale venga prevista la possibilità di irrogare una sanzione privativa della libertà personale». Per S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., pp. 227-228, nt. 9, se generalmente le associazioni segrete perseguono scopi illeciti, potendo risultare persino superfluo il divieto di cui al cpv. dell'art. 18 Cost., «non si può escludere teoricamente che si abbiano finalità lecite (come nell'ipotesi di finalità contrarie alla morale dominante o alla religione, che vogliono tenere occulte per apprezzabili motivi di ordine pubblico)»; l'Autore, però, conclude che «il legislatore ha voluto colpire le associazioni segrete indipendentemente dallo scopo sostanziale».

¹³⁰ Con riferimento alle disposizioni costituzionali si parla di “norma precettiva di applicazione diretta ma non immediata”. In argomento si rinvia a: G. AZZARITI, *La mancata attuazione della Costituzione e l'opera della magistratura*, in *Foro it.*, 1956, Vol. 79, Parte IV, c. 1 ss.; S. DE FINA, *Natura ed efficacia delle norme costituzionali*, in *Foro it.*,

o dal carattere “programmatico”¹³¹, ovvero sia una norma di immediata e diretta applicazione¹³² (in tal caso, si poneva e si pone la

1953, Vol. 76, Parte IV, c. 25 ss. Secondo U. NANNUCCI, *La strana legge sull'abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte*, cit., pp. 2500 e 2501, ad esempio, la legge Anselmi costituirebbe una legge di «interpretazione legislativa autentica», per cui «Nessun'altra associazione potrà considerarsi segreta e vietata ai termini della Costituzione, se non presenti le caratteristiche descritte nell'art. 1 della legge n. 17 del 1982»; allo stesso tempo, però, l'Autore rileva che la legge «ha effettuato una drastica riduzione dell'ambito di applicabilità del divieto costituzionale; meglio forse si direbbe, ne ha attuato un sostanziale svuotamento».

¹³¹ Questa è notoriamente la posizione di VEZIO CRISAFULLI che, nella Relazione del “Comitato dei tre saggi”, sostenne che l'art. 18 Cost., «pur non avendo carattere “programmatico”, ma contenuto e sostanza precettivi, in quanto direttamente rivolto ai cittadini, non sarebbe tuttavia suscettibile di immediata operatività, abbisognando dell'intervento di apposite norme legislative (o comunque della presenza nell'ordinamento di norme conformi ai nuovi principi costituzionali), che ne determinano per prima cosa l'oggetto con la necessaria precisione, per prevenire possibili arbitrii», concludendo che «quali associazioni possano, in deroga al principio fondamentale dell'art. 18, essere vietate, deve essere stabilito una volta per tutte, così come esige la certezza del diritto» (*Relazione del comitato amministrativo di inchiesta*, cit., punto V, par. 27). La stessa posizione fu espressa in precedenza dal Presidente del Governo Spadolini nelle *Dichiarazioni programmatiche del Governo* (*Resoconto stenografico*, n. 344, della seduta di martedì 7 luglio 1981, Atti parlamentari della Camera dei Deputati – VIII Legislatura, p. 30738), e, successivamente, da G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 28, che parlava di «divieto “programmatico”, che abbisogna, per operare in concreto, di una legge di attuazione». Secondo C.A. TESTI, *Le associazioni segrete. Attualità di un problema*, in *Giust. pen.*, 1981, 7, II, cc. 431-432, dal capoverso dell'art. 18 Cost. si ricaverebbe «l'obbligo dei responsabili o dei rappresentanti delle associazioni di fornire alla Autorità richiedente notizie sulla propria esistenza, sullo scopo sociale, sulla composizione propria e degli organi sociali, nonché sulla ubicazione della sede o delle sedi e dei luoghi di riunione, proprio perché il divieto imposto alle associazioni di essere segrete, implica il comando di rendersi palesi». Dubbioso F.C. PALAZZO, *Associazioni illecite ed illeciti delle associazioni*, cit., p. 437 ss., il quale si è chiesto se la proibizione delle associazioni segrete si esaurisse in un divieto negativo di segretezza ovvero fosse necessario od opportuno che il legislatore stabilisse un positivo obbligo di pubblicità, per dare completa attuazione al precetto costituzionale. Nella *giurisprudenza*, ha attribuito valore programmatico alla divieto costituzionale App. Genova, 27 giugno 1960, Soc. Urbs c. Prov. di Genova, cit.

¹³² Così, ad esempio, per: S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., il quale, nonostante ritenesse l'art. 18 Cost. bisognevole «di un completamento attraverso ulteriori specificazioni» (p. 233), affermava che «il divieto

questione del tipo di conseguenza giuridica). Pertanto, il discorso che

delle associazioni segrete, anche se *in iure condendo* ha bisogno di leggi integratrici, *in iure condito* è norma immediatamente applicabile, non contenendo nessun rinvio esplicito alla legge futura, né presupponendo l'esistenza di enti od organi non ancora costituiti» (pp. 235-236); A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*², Milano, Giuffrè, 1992, p. 366, per il quale, «anche al di là delle fattispecie disciplinate dalla l. n. 17/1982, l'art. 18 comma 2 Cost. conserva un suo ambito di immediata ed autonoma operatività» (si riporta l'esempio, tratto da un caso concreto, del datore di lavoro che può legittimamente rifiutare la prestazione lavorativa del dipendente qualora questi, per la provata partecipazione ad una associazione segreta, abbia danneggiato l'immagine dell'azienda); L. BARBIERA – G. CONTENUTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., pp. 166-167, per i quali «La disposizione dell'art. 18 della Costituzione che colpisce le associazioni segrete come tali, indipendentemente dall'attività svolta dall'istituzione o dai suoi componenti, consente chiaramente un provvedimento legislativo dissolutorio che prescinde da ogni previo accertamento di responsabilità penale, in quanto la segretezza costituisce di per sé stessa oggetto del divieto costituzionale e fonte di illegittimità»; P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, cit., p. 746; A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., pp. 18-19. In una via di mezzo si è posto A. GUSTAPANE, *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, cit., pp. 73 e 74, secondo cui «l'art. 18, al secondo comma, pare potersi ricomprendere nella categoria delle norme precettive ad applicazione differita per il loro contenuto implicito (in quanto si riferiscono alla attribuzione a dei soggetti giuridici di poteri o di doveri nuovi il cui esercizio in concreto può avvenire solo sulla base di una disciplina non rinvenibile nell'ordinamento precedente) solo parzialmente, in quanto contempla una fattispecie definita e completa (consistente nell'obbligo di palesare quegli elementi necessari per il rispetto del metodo democratico imposto a tutte le associazioni politiche lecite), la cui realizzazione in concreto è disciplinata da una regolamentazione civile e amministrativa già rinvenibile nell'ordinamento anteriore alla l. 22 gennaio 1982 n. 17. [...] Si può, quindi, fondatamente configurare il disposto costituzionale in esame come norma precettiva ad applicazione parzialmente immediata (o parzialmente differita, è la stessa cosa) esprimente il principio fondamentale per l'ordinamento giuridico che nello stato non può esistere un altro stato occulto, alternativo o connivente a seconda dei casi». Nella *giurisprudenza*, ha riconosciuto all'art. 18 cpv. Cost. natura precettiva e di immediata applicazione: Cass. civ., Sez. un., 30 gennaio 1985, n. 557, cit., per la quale, «a parte la ormai superata distinzione concettuale fra norme costituzionali programmatiche e precettive, ciò che rileva, ai fini che si considerano, è il contenuto del comando giuridico espresso, che non consente equivoci circa la perentorietà del divieto e il suo carattere di assoluta attualità nell'ordinamento giuridico» (punto n. 6); in precedenza Pret. Napoli, 28 novembre 1948, cit.

nel prosieguo verrà svolto al tempo passato può essere trasposto al tempo presente se si considera l'art. 18 cpv. Cost. ancora efficace¹³³.

4.4. Ad esprimersi polemicamente contro il divieto di segretezza è stato il civilista Giovanni Battista Ferri, il quale, in uno storico scritto sulle associazioni segrete, ritenendo il divieto «incomprensibile»¹³⁴, sottolineò più volte che con questo «si colpisce l'essere (o meglio un modo di essere), quello appunto segreto, non già l'agire (illecito) dell'associazione», in contrasto con la tradizione giuridica che, in tema di associazioni, considerava «la valutazione, nei termini di illiceità e di liceità, con riferimento innanzitutto alle attività e ai fini che esse perseguono», e non ai modi di essere «delle persone o dei gruppi che le attività svolgono», i quali «possono semmai rilevare indirettamente e cioè soltanto come ulteriore ed accessorio elemento di valutazione di un'azione già di per sé precedentemente valutata in termini di liceità-illiceità»¹³⁵.

Il rischio sarebbe stato quello di far ricadere nel divieto ogni genere di organizzazione di individui che, per varie ragioni e per i più diversi fini non illeciti, non avessero palesato la propria esistenza.

¹³³ Così, ad esempio, per P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*, cit., p. 202, e per G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., pp. 36-37, che, dopo l'introduzione della legge Anselmi, ha affermato che l'ordinamento contemplerebbe due tipi di associazione segreta: quella che svolge attività diretta all'interferenza contemplata dalla L. n. 17 del 1982, che costituisce «una specifica e circoscritta ipotesi di associazione segreta», e quella vietata dall'art. 18 Cost., che «rappresenta invece un'ipotesi generale, anche se generica; non riferibile alle sole associazioni che abbiano rilevanza costituzionale. [...] Il divieto costituzionale appare avere una portata generale e colpisce ogni tipo di associazione segreta».

¹³⁴ G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 21 (e poi a p. 32 ove afferma: «Cosa abbia indotto il legislatore costituente ad affermare tale principio resta ambiguo e non chiaro»).

¹³⁵ *Op. cit.*, p. 20, e poi pp. 28, 33 e 36. Secondo A. MELONCELLI, *Società segrete*, cit., p. 200, la legge Anselmi sarebbe incorsa nella «riduzione della segretezza, che è un aspetto dell'organizzazione, e dunque un mezzo, ad una finalità determinata», commettendo un «errore di impostazione per trasferirsi dalla sfera della libertà di organizzare l'associazione a quella della libertà di associarsi, operando una mutilazione inammissibile dell'art. 18, c. 2, pr. 1, CI».

A stretto rigore, infatti, si dovevano ritenere vietate, ad esempio, «non soltanto le associazioni e i circoli in cui si proiettano film erotici o le associazioni tra professionisti e imprenditori che si scambino lecitamente clienti o si aiutino negli affari senza commettere alcun reato o alcuna infrazione della deontologia professionale, ma anche quelle associazioni caritatevoli, nelle quali gli associati, per ragioni, ad esempio, di devozione, intendano conservare l'anonimato all'esterno e tra loro»¹³⁶. E ancora potevano attrarsi nel divieto «i c.d. gruppi di scalata alle cariche sociali, che si formano nelle società per azioni; i gruppi che si formano tra imprenditori per intese con le quali ci si spartiscono mercati, produzioni, uso di brevetti e così via, cioè i cartelli e le intese occulte; i gruppi che agiscono nel campo culturale o religioso nell'intento di svolgere attività di proselitismo per fini di potere»¹³⁷. Poteva considerarsi segreta persino «una società commerciale che ometta di iscriversi nel registro delle imprese o alla camera di commercio, o che manchi di dare la dovuta pubblicità ai propri bilanci e al mutamento dell'assetto proprietario, o che con mezzi che l'ordinamento qualifichi come illeciti (ad es. mediante l'interposizione di un non residente) nasconda l'identità dei veri titolari della azioni o quote sociali»¹³⁸. E financo «una società cinofila,

¹³⁶ G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 35 (richiamandosi all'esempio formulato da G. BRANCA, *I segreti della P2. Gelli e il «Licio»*, in *Il Messaggero* del 9 giugno 1981, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., p. 39). Il Ferri, paventando il rischio «di ricadere tutti nel divieto costituzionale», si domandava: «Come limitare i danni di questo caos legislativo? Come circoscrivere il potere (altrimenti assoluto e senza controllo) di valutazione e qualificazione del giudice? Come, dunque, tutelare il cittadino da strumentalizzazioni o soprusi? Le soluzioni non sono semplici e non possono essere definitive; si tratta di tentare di razionalizzare, al meno peggio, una materia già di per sé forse non razionalizzabile e che i più recenti interventi legislativi hanno (se possibile) reso ancor meno razionale» (*op cit.*, pp. 35-36).

¹³⁷ M.S. GIANNINI, *Una legge sbagliata per sciogliere la «Loggia P2»?*, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., pp. 75-76, con riferimento al disegno di legge allora in discussione alla Camera. Per l'Autore questi casi, e molti altri, costituivano «gruppi di potere non palesi» e non associazioni segrete.

¹³⁸ A. PACE, *Art. 18*, cit., p. 217, il quale esclude categoricamente questa possibilità in ragione della mancanza di un obbligo generalizzato di pubblicità.

di cui non tutti i soci si conoscono tra loro, potrebbe essere dichiarata segreta perché essa con la sua attività tende, tra l'altro, ad influire sull'attività del servizio veterinario comunale!»¹³⁹.

Dal pregiudizio alla libertà di associazione, come detto, avrebbe potuto facilmente derivarne un nocumento alla libertà politica, e con essa anche alla libertà di opinione. Compromettendo la riservatezza delle associazioni e degli individui che ne fanno parte, un'applicazione rigorosa del divieto poteva condurre a derive antidemocratiche, essere cioè strumentalizzata per reprimere il dissenso politico, in spregio al diritto di associarsi liberamente per concorrere a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.). Come si riconosce comunemente, infatti, i partiti e in generale i movimenti politici (da considerarsi ricompresi nella previsione costituzionale) agiscono in parte, almeno nelle fasi iniziali, nel riserbo¹⁴⁰.

¹³⁹ C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 197, secondo il quale «in presenza di quella formulazione legislativa un'associazione può divenire segreta a seguito di una decisione dello Stato di estendere la propria attività in un determinato settore della vita sociale. Con una tale decisione passa dalla sfera privata a quella pubblica una determinata attività e, per ciò solo, un'associazione che opera in quel settore viene ad interferire sull'esercizio delle pubbliche funzioni. Di conseguenza degli associati diventano penalmente responsabili a seguito di una decisione assunta dagli organi dello Stato di ampliare la sfera dell'interesse pubblico». Del tutto improprio appare comunque l'accostamento fatto dal Tribunale civile di Milano, 28 marzo 1990, in *Giur. comm.*, 1990, II, p. 786 ss. (v. punto n. 2), con nota critica di L. Farenga, per il quale il c.d. “sindacato di voto” – classico esempio di “patto parasociale” –, nel caso in cui abbia un carattere molto esteso, tale da rappresentare una “società nella società”, sarebbe assimilabile all'associazione segreta operante all'interno di associazioni palesi.

¹⁴⁰ M.S. GIANNINI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 10, commentando il disegno di legge rilevava che l'occultamento dei soci «è una vicenda che si avvera in molti partiti politici, sezioni di partiti, sindacati», e che «con questa norma, domani che cambiasse il tipo di governo qualsiasi sindacato, partito politico, associazione lecita potrebbe divenire perseguibile, dal Governo medesimo, in quanto contenente associazioni segrete». Anche G. ZAGREBELSKY, *Disarmati contro la setta*, cit., p. 3, sottolineava il problema dei partiti politici, da sempre ostili «nei confronti di qualunque regola esterna» e rispetto ai quali «la conoscenza degli iscritti è problematica e, tuttavia, democraticamente necessaria», evidenziando la «difficoltà, politica prima ancora che tecnica, di attuazione dell'art. 18 laddove vieta le associazioni segrete». Così anche per P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*,

Il pericolo per la libertà politica è stato quello più avvertito dalla dottrina, anche perché, in base ad argomentazioni storiche e sistematiche, era (e continua ad essere) opinione dominante che le associazioni segrete fossero vietate dai Costituenti non tanto perché perseguissero fini illeciti, ma in quanto “associazioni politiche”, come le associazioni paramilitari che, appunto, sono proibite perché «perseguono, anche indirettamente, scopi politici» (art. 18, co. 2, Cost. e, poi, art. 1 D.Lgs. n. 43 del 1948).

In definitiva, la segretezza, oltre ad afferire al profilo della riservatezza del singolo affiliato, rappresenterebbe in certi casi una vera e propria *necessità* per il perseguimento degli scopi associativi, come tale da tutelare¹⁴¹.

L'introduzione della legge Anselmi non ha attenuato, anzi forse ha accentuato, le inquietudini della dottrina. Si è proseguito nel

cit., p. 203, con riferimento particolare all'inciso “anche all'interno di associazioni palese”, che risulterebbe pericoloso «nel momento in cui è frequente la costituzione, in seno ai partiti, di collegamenti non palesi tra persone e gruppi in qualche modo emarginati dalla direzione effettiva del partito» (cfr. anche pp. 208-209). Sul tema attualissimo della trasparenza dei partiti politici si veda T.S. GIUPPONI, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, 2019, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁴¹ G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., pp. 320-321, per il quale «l'affermazione tranchante che in un ordinamento liberaldemocratico il vincolo della segretezza, in presenza di uno scopo lecito, non avrebbe ragione di esistere, si rivela, ad un più attento esame, quanto meno artificiosa. Essa può giustificarsi, infatti, nel contesto di una società ideale [...]. Una società, insomma, molto lontana dall'esperienza degli ordinamenti contemporanei: i quali appaiono invece caratterizzati dal predominio crescente degli apparati di partito (o di altri gruppi di potere) in ogni settore della vita pubblica, e dalla tendenza, che a questo sovente si accompagna, ad isolare ed emarginare le minoranze dissenzienti, o, in alternativa, ad indurle di fatto a confluire negli stessi gruppi dominanti, rinunciando con ciò a perseguire autonomamente i propri obiettivi. In tale contesto, non potrebbe certo destare stupore il fatto che un'associazione con finalità lecite cerchi di sottrarsi al rischio dell'alternativa tra la perdita della propria identità e il destino dell'emarginazione culturale e sociale, svolgendo segretamente la propria attività allo scopo di espandersi e consolidarsi in un gruppo capace in un futuro di difendere la propria autonomia e il proprio ruolo sociale. Ciò potrebbe verificarsi, non soltanto per associazioni con scopo politico, ma anche, ad esempio, per organismi di ispirazione religiosa».

denunciare le potenzialità illiberali del divieto per la libertà associativa e politica¹⁴², mentre, in un’ottica *lato sensu* politica – quasi paradossale rispetto a quella *stricto sensu* politica – si è messo in guardia dal rischio di ricondurre al fenomeno dell’associazionismo segreto anche le *lobbies*, organizzazioni lecite nel nostro ordinamento ma considerate da alcuni come frutto della crisi della democrazia e del fallimento della politica¹⁴³.

¹⁴² Cfr., ad esempio: M.S. GIANNINI, *Una legge sbagliata per sciogliere la «Loggia P2»?*, cit., p. 74, il quale, criticando il disegno di legge, temeva che ricadessero nel divieto, nonostante si trattasse di “gruppi di potere non palesi”, anche «i gruppi che all’interno di un partito politico o di un sindacato si costituiscono intorno a delle personalità con il fine di avere il potere; i gruppi che sempre in un partito o in un sindacato si costituiscono intorno ad un segretario locale, talvolta ponendo in essere pratiche scorrette, per esempio per far figurare degli iscritti ai fini della consistenza del gruppo»; P. NUVOLONE, *Oscure minacce alla democrazia*, su *Il Tempo* del 19 gennaio 1982, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., p. 80, per il quale con la legge «si vuol creare una arma per uccidere sul nascere quei partiti e quelle organizzazioni politiche e culturali, che non siano gradite a un regime di partiti che vogliono monopolizzare, su qualsiasi banco siedano, il potere»; A. LISERRE, *Commento all’art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., p. 1230, per il quale «il divieto assoluto di ogni riservatezza verso l’esterno sull’identità, anche parziale, dei soci, mentre appare gravemente lesivo della libertà di associarsi di quanti volessero, per ragioni apprezzabili (ad esempio, di devozione trattandosi di associazioni caritatevoli, o di comprensibile ritegno nel caso di associati affetti da qualche menomazione, ecc.) circondare di discrezione la loro adesione ad un gruppo, rischia, per ciò stesso, di moltiplicare oltre il lecito le potenzialità applicative del divieto»; A. GUSTAPANE, *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, cit., pp. 72, 76 e 77, il quale però ritiene ciò costituzionalmente corretto, ma nell’ottica della finalità *lato sensu* politica perseguita dall’associazione segreta. Anche in fase di lavori preparatori fu espressa tale preoccupazione (cfr. l’intervento del senatore G. Spadaccia riportato nel *Resoconto stenografico* della 303^a seduta pubblica di mercoledì 5 agosto 1981, cit., pp. 16208-16209, il quale si chiese: «quale è l’associazione politica che non nasce per interferire?»).

¹⁴³ Cfr., *ex plurimis*: P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*, cit., 1984, p. 203, per il quale la legge Anselmi avrebbe «fatto terra bruciata attorno ai partiti ed ai gruppi di pressione tradizionali»; e, più di recente, A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 132 ss., per il quale «Il vuoto legislativo in materia di *lobbies* e la discrezionalità dell’apprezzamento giudiziale dei connotati di segretezza creano i presupposti perché il campo di applicazione del delitto di associazione segreta, di difficile dimostrazione sul piano probatorio-processuale,

4.5. Le ulteriori obiezioni mosse al divieto di associazioni segrete si sono fondate su considerazioni di ordine teorico e pratico, incentrate su fattori che avrebbero accentuato il rischio di applicazioni illiberali del disposto costituzionale.

In primis, la «notevole ambiguità» dell'espressione «associazione segreta»¹⁴⁴, sulla quale si sono susseguite le più disparate opinioni, in particolar modo, in ordine all'*oggetto* della segretezza (quest'ultima deve coprire, cumulativamente o alternativamente, gli associati, i capi, le cariche sociali, la sede, lo statuto e i regolamenti, le attività, la struttura, l'organizzazione, i mezzi, i fini ovvero l'esistenza dell'associazione?); nonché al suo riflesso esterno o interno (è necessaria la mancata conoscenza tra gli associati ovvero solo tra questi ultimi e i capi ovvero tra gli associati e gli altri elementi citati?)¹⁴⁵. Pur se si è sempre concordato sulla necessaria

possa essere esteso a realtà ontologicamente ben distanti da quelle delle logge massoniche deviate. Le maggiori criticità sono, infatti, poste da situazioni meno eccezionali e sempre più riconducibili a una immarcescibile «normalità istituzionale» quale è quella delle congregazioni politiche o dei gruppi di interesse che detengono il controllo dell'apparato di potere. [...] Come ha dimostrato la recente riscoperta accusatoria della legge «Anselmi», una volta attivata, la logica del sospetto dischiude un piano inclinato che, in difetto di una apposita regolamentazione del traffico di influenze, rischia di trascinare nella sfera di punibilità forme patologiche ed espressioni fisiologiche dell'azione di rappresentanza di interessi particolari» (p. 134). Non è mancato, tuttavia, chi ha denunciato che un «grave difetto» della legge Anselmi sarebbe consistito proprio nel non aver tenuto in considerazione le «ipotesi di interferenza illecita sui poteri dello stato con organizzazioni palesi (il c.d. *lobbying*)»: così A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., p. 37.

¹⁴⁴ G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 19, per il quale «si è finito per considerare il divieto contenuto nel 2° comma dell'art. 18 Cost. una presenza simbolica, peraltro non ingombrante; come sovente sono quelle che scaturiscono da formule legislative che affidano la propria autorevolezza, la propria credibilità alla sibillinità del loro contenuto» (p. 20).

¹⁴⁵ Il dibattito sorse già in Assemblea Costituente. Nella seduta del 10 dicembre 1946 si discusse se la segretezza riguardasse il tenere celato lo statuto o gli elenchi dei soci, ovvero, com'era preferibile, «che questa caratteristica rappresenti lo scopo precipuo di tale società» (On. C. Caristia); si propose allora di proibire quelle associazioni «che hanno consacrato nel loro statuto il vincolo della segretezza» (On. A. Moro), ma si replicò che «qualunque specificazione potrebbe essere incompleta» e che «se si sancisce il divieto delle associazioni che nel loro statuto consacrino il

“volontarietà” della stessa¹⁴⁶ e sul criterio di “proporzionalità”¹⁴⁷, il problema è stato risolto dall’introduzione della legge Anselmi che ha fornito una definizione di associazione segreta (art. 1); ma, come accennato, rimane fermo l’interrogativo se il divieto costituzionale continui ad avere efficacia.

vincolo della segretezza, le società che vorranno mantenersi segrete, non introdurranno nel loro statuto tale norma», ritenendosi quindi preferibile «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» (On. U. Tupini). Si concordò, comunque, nel ritenere che «si deve vedere il fatto sostanziale, vale a dire l’intenzione della società di essere segreta» (On. A. Moro), che «l’unico criterio distintivo potrebbe essere quello di ritenere segrete quelle associazioni che tendono a non far conoscere la propria esistenza» (On. F. De Vita) e che «Il carattere della segretezza deve essere essenziale alla natura dell’associazione e non deve riguardare i particolari del suo funzionamento» (On. A. Moro). Nella seduta dell’11 aprile 1947, si propose anche il seguente emendamento: «Sono proibite quelle associazioni che, per tener 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» (On. U. Della Seta). Particolarmente interessante la soluzione di G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 36, il quale ha proposto di distinguere tra segretezza come “finalità collettiva” dell’associazione, giuridicamente rilevante ai sensi dell’art. 18 Cost., e segretezza in funzione di “interessi e finalità individuali” dei singoli associati, che non configura un’associazione segreta ed è invece riconducibile alla riservatezza e all’anonimato.

¹⁴⁶ Cfr.: S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l’art. 18 della Costituzione*, cit., pp. 231-232; A. PACE, *Art. 18*, cit., p. 218; M.S. GIANNINI, *Relazione introduttiva*, cit., pp. 8-9 e 10; ID., *Una legge sbagliata per sciogliere la «Loggia P2»?*, cit., p. 74; G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 36; P. NUVOLONE, *Oscure minacce alla democrazia*, cit., p. 80. In sede costituente si vedano gli interventi svolti nella seduta del 10 dicembre 1946 dagli On. F. De Vita, A. Moro, P. Mancini. *Contra* C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l’art. 18 della Costituzione*, cit., p. 196, argomentando dalla previsione nella legge Anselmi della confisca dei beni dell’associazione segreta (art. 3). In *giurisprudenza* ha consacrato questo orientamento Cass. civ., Sez. un., 30 gennaio 1985, n. 557, cit., per la quale «La segretezza per essere costituzionalmente proibita, deve coinvolgere la stessa esistenza dell’associazione nel suo complesso e nella sua identità sostanziale, nel senso cioè che essa deve essere “voluta” come strumento di attuazione del fine, anche se poi ad un certo punto della sua esistenza il fatto che la medesima si sia costituita con quelle particolari caratteristiche divenga di pubblico» (punto n. 6).

¹⁴⁷ A. MELONCELLI, *Società segrete*, cit., p. 193 ss.; ID., *Associazioni segrete e diritto di associazione*, cit. p. 119 ss.

In secundis, sussisteva un problema di carattere pratico. Il divieto previsto dal capoverso dell'art. 18 Cost. finiva per imporre a tutte le aggregazioni stabili di individui un *obbligo di palesarsi*, al fine di non essere considerate associazioni segrete¹⁴⁸. Ma qui si innestava un vero e proprio “cortocircuito giuridico”, determinato dalla mancanza nel nostro ordinamento di un *regime di pubblicità* (es.: iscrizione in appositi registri)¹⁴⁹ o, comunque, dell'*indicazione delle modalità di palesamento* (es.: mezzi, tempi, soggetti, ecc.)¹⁵⁰, e alimentato dal riconoscimento del diritto alla riservatezza costituzionalmente garantito.

Come è stato autorevolmente osservato, in mancanza di un regime di pubblicità, «in linea di principio non vale il concetto per cui sia segreto ciò che non è denunciato all'autorità»¹⁵¹. Le due dimensioni

¹⁴⁸ Come osservava V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, cit., p. 34: «Proibire la segretezza o, meglio, le associazioni segrete significa affermare l'inverso, come risulta in primo piano dalla stessa configurazione del diritto di associazione, che le associazioni devono *esternare* il proprio fine».

¹⁴⁹ L'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche (o in altri albi) costituisce solo un *onere* per conseguire l'autonomia patrimoniale perfetta (mediante il riconoscimento della personalità giuridica) e giovare di alcuni benefici legali, soprattutto di natura fiscale. Attualmente la materia è regolata dagli artt. 14 ss. del Codice civile e dal *Codice del Terzo settore* di cui al D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

¹⁵⁰ Cfr., ad esempio, A. LISERRE, *Commento all'art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., il quale osserva che «Non è dato comprendere, difatti, né secondo quali modalità (onore specifici di registrazione, notorietà di fatto, ecc. ecc.), né verso quali beneficiari (generalità dei cittadini, soggetti determinati, pubbliche autorità, amministrative, giurisdizionali, ecc. ecc.) la auspicata conoscenza della associazione debba essere assicurata e indirizzata». Il problema era stato sollevato anche da G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 31.

¹⁵¹ Così M.S. GIANNINI, *Circa talune pronunce amministrative concernenti la Loggia P2*, cit., p. 52, richiamando l'orientamento dominante, espresso tra gli altri da G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 31, per il quale dal divieto costituzionale «non può certo desumersi un implicito o indiretto dovere di pubblicità», e soprattutto da A. PACE, *Art. 18*, cit., p. 217, per il quale «è infatti necessario sgomberare il campo da un equivoco ricorrente, e cioè che con la disposizione in commento la Costituzione abbia imposto un obbligo generalizzato di pubblicità. Se così fosse non si sarebbe elevata la segretezza a contenuto di una libertà costituzionale, e non si riterrebbe generalmente meritevole di proposito apprezzamento la riservatezza (con il corrispondente “segreto”) che avvolge usualmente lo svolgimento di attività professionali, economiche, industriali». Così anche per L. BARBIERA – G. CONTENTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto*

della segretezza e della riservatezza, l'una vietata e l'altra tutelata, «le cui linee di demarcazione non sono sempre precisabili con sicurezza», necessitavano di un «coordinamento» che né la normativa costituzionale né quella ordinaria hanno saputo operare¹⁵².

4.6. Ora, è evidente che le critiche mosse al divieto costituzionale sottendevano un intento, cioè quello di affermare la necessità di accertare il *fine* perseguito dall'associazione segreta. Solo l'individuazione dello scopo poteva scardinare il meccanismo presuntivo alla base del divieto¹⁵³. Un fine, d'altro canto, deve pur

dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982), cit., p. 101, per i quali «la volontà di segretezza non può coincidere con l'assenza di pubblicità»; A. SUMMA, *Poteri occulti e istituzioni democratiche. Il divieto di associazioni segrete*, in *Parlamento*, 1990, 1-2, p. 49, per il quale il divieto di segretezza si concretizza «in un obbligo per l'associazione di palesarsi, di mostrarsi, in un obbligo di pubblicità. In ogni caso ciò non deve essere inteso come un obbligo generale di pubblicità, determinato in astratto per tutte le associazioni e soprattutto per ogni elemento di queste»; C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 198, secondo il quale «con la l. n. 17 il divieto di associazione segreta da limite strutturale diviene condizione risolutiva di liceità, nel senso che l'associazione se non rende pubblici tutti gli elementi indicati dalla legge per l'individuazione dell'associazione segreta rischia di vedersi qualificata tale, soltanto perché svolge un'attività potenzialmente idonea ad influire sui pubblici poteri. Ma tutto ciò contrasta con il principio generale che i cittadini si possono associare “liberamente” e “senza autorizzazione”; e che, quindi, le associazioni possono svolgere “liberamente” la loro attività in vista di scopi non vietati dalla legge penale. Per non incorrere nei rigori della l. n. 17 l'associazione invece deve rendere pubblici lo scopo, l'attività e gli iscritti, cioè tutti quegli elementi la cui mancata pubblicità, secondo i Costituenti, non valeva a rendere segreta l'associazione. Solo così essa può considerarsi libera, ottemperando cioè ad una prescrizione legislativa che, non concretandosi in un limite, contrasta con il principio di libertà di associazione»; con una conseguenza per certi versi assurda: «se le associazioni vogliono avvalersi del loro diritto alla riservatezza non possono svolgere un'attività idonea ad influire sull'esercizio di pubbliche funzioni, cioè di perseguire lo scopo per cui sono nate; se al contrario vogliono svolgerla devono rendere pubblica attività, fini e iscritti» (pp. 192-193).

¹⁵² Così per G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 34.

¹⁵³ Come rilevato da P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, cit., pp. 241-242, «Tutto il dibattito sulla previsione costituzionale è appunto ruotato intorno al quesito se l'art. 18 abbia configurato la segretezza come limite indipendente dalla valutazione dell'elemento teleologico, ed agli interrogativi sulle istanze che, nel

sempre sussistere essendo connaturale alle realtà associative¹⁵⁴, anche illecite.

sistema costituzionale, sono a fondamento, ed insieme circoscrivono, una così ampia configurazione del divieto delle associazioni segrete». Imposta il discorso sull'accertamento dell'esistenza di un "programma associativo", «comprensivo degli aspetti "strumentali" (e cioè dei mezzi) e "finali" (e cioè dello scopo, laddove quest'ultimo non si esaurisca negli stessi mezzi, a causa dell'assenza di una finalità più ampia che trascenda le singole attività associative) G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 318, il quale osserva che «il problema fondamentale affrontato dalla dottrina concerne l'interrogativo se la segretezza del programma debba assumere rilevanza in sé e per sé — e cioè a prescindere da una verifica in concreto circa il suo contenuto — ovvero soltanto quando tale programma risulti caratterizzato da una particolare finalità, solitamente identificata nel perseguimento di un obiettivo rilevante sul piano politico». Anche per l'Autore «appare dunque chiaro che il divieto di segretezza debba essere valutato nella sua specifica portata, ponendolo soprattutto in relazione all'esigenza di conoscere i suddetti requisiti finalistici dell'associazione. Più precisamente, occorrerà domandarsi quali interessi possano considerarsi violati dal segreto in ordine a tali elementi, e, in seconda battuta, quale sanzione debba considerarsi maggiormente idonea a reprimere le associazioni dirette concretamente ad offenderli».

¹⁵⁴ Considerano lo "scopo comune" un elemento costitutivo e strutturale del diritto di libertà di associazione: L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, cit., p. 344; P. BARILE, voce *Associazione (diritto di)*, cit., pp. 838-839; G. ABBAMONTE, voce *Libertà costituzionali*, cit., p. 314, per il quale «la libertà di associarsi comporta la scelta del fine». A. PACE, *Art. 18*, cit., p. 202, ad esempio, individua quattro scopi perseguibili da una associazione: «civile, politico, economico, sociale»; secondo l'Autore, «Non solo, quindi, i circoli ricreativi, le associazioni sportive, le accademie di pitture, musica e poesia trovano, in questo articolo, la loro garanzia costituzionale; ve la rinvencono (in aggiunta, se del caso, a quella altrove individuabile), le confessioni religiose, i sindacati, le associazioni e i partiti politici, le associazioni con scopo economico diretto o indiretto, le società commerciali, le società tra professionisti, i consorzi tra imprenditori» (p. 204). S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 227 e nt. 8, elenca le «associazioni politiche, sindacali, economiche, religiose, culturali, ricreative, sportive, associazioni dirette ad organizzare festeggiamenti, mostre, esposizioni, soccorsi, beneficenze, o a promuovere opere pubbliche, e che in genere vanno sotto il nome di comitati», avvertendo però che «L'elencazione non è certo completa, né d'altra parte una completezza è possibile, poiché l'associazione può perseguire gli scopi più vari, specie nel nostro ordinamento, in cui si permette ogni fine consentito dai singoli, purché non sia in contrasto con la legge penale». La *American Convention on Human Rights* del 1969 individua tra le finalità ("purpose") perseguibili quelle «ideologiche, religiose, politiche, economiche, di lavoro, sociali, culturali, sportive o

Sulla distinzione tra fine lecito e illecito si è, del resto, fondata la discussione sulla *natura assoluta o relativa* della presunzione, introdotta nel dibattito per rimediare al formalismo della legge. Propendendo per la natura relativa, infatti, mediante l'inversione dell'onere della prova, un'associazione segreta poteva considerarsi vietata se non fosse riuscita a dimostrare che la segretezza non era strumentale a un'attività illecita¹⁵⁵.

altre» (art. 16). In ambito sociologico, sull'importanza dei fini delle organizzazioni, si veda A. ETZIONI, *Sociologia dell'organizzazione*, Bologna, il Mulino, 1967, p. 15 ss.

¹⁵⁵ In questo senso si è espresso G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 37, che considera il divieto costituzionale ancora efficace per tutte le società segrete che non svolgono attività di interferenza, e, per evitare che si pervenga ad una soluzione aberrante, ha proposto di considerarla una presunzione *relativa*: «La mentalità, la cultura, il modo di ragionare che sembrano aver espresso e fare da sfondo a questo articolo e alle sua corrente interpretazione (quelli per cui il segreto ha un suo grado di pericolosità, dal momento che costituisce una sorta di *habitat* privilegiato per l'agire illecito) non possono essere interpretate in modo, oltre il necessario, esasperato ed ottuso. In sostanza l'art. 18 Cost. potrebbe leggersi ed intendersi nel senso che un'associazione che abbia quei caratteri di segretezza [...] è vietata se non riesce a provare che la propria segretezza non è strumentale o di copertura ad un'attività illecita». *Contra*, invece: V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, cit., p. 31, per il quale la proibizione doveva considerarsi «*assoluta* e non relativa; conseguentemente non ne è limitabile l'identificazione»; A. PACE, *Art. 18*, cit., pp. 218-219, per il quale è più plausibile che si tratti di una «presunzione assoluta di illiceità anche in assenza di scopi vietati». G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 320, afferma invece che, ritenendola come una presunzione assoluta, «il disposto dell'art. 18 si rivelerebbe, in effetti, intrinsecamente antinomico. La presunzione assoluta di una finalità illecita non può escludere, infatti, che possano concretamente verificarsi casi di associazioni, che, pur se dirette ad un fine lecito, ritengano opportuna una tutela più intensa della propria sfera di riservatezza. In questi casi, il 2° co. Dell'art. 18 finirebbe, non tanto con l'estendere il divieto stabilito dal 1° co., quanto, piuttosto, col vanificarne sostanzialmente la portata. Invero, risulterebbe difficile conciliare l'affermazione solenne che l'associazione può essere colpita solo se diretta ad un fine criminoso, con la contestuale previsione di un meccanismo suscettibile di condurre a conseguenze repressive di segno esattamente opposto. D'altronde, non può non lasciare perplessi l'idea che la Costituzione abbia adottato, in materia di associazioni segrete, uno schema repressivo del tutto analogo a quello dei codici della Restaurazione. Invero, se la scelta di colpire l'associazione sulla base del semplice "sospetto" della sua illiceità si poneva perfettamente in linea con le tendenze autoritarie proprie di tali codici, essa appare, viceversa, del tutto incompatibile con

Ma, arrivati a questo punto, era facile incorrere nel seguente inconveniente: se per giustificare il divieto si richiedeva l'illiceità del fine¹⁵⁶, e per illiceità si intendeva esclusivamente quella “penale”¹⁵⁷ – come intuitivamente si era indotti a pensare¹⁵⁸ –, si sarebbe svuotato di contenuto lo stesso capoverso dell'art. 18 Cost., il cui primo comma già proibisce le associazioni che perseguono «*fini vietati ai singoli dalla legge penale*»¹⁵⁹.

un ordinamento saldamente ancorato ai principi di materialità ed offensività del reato, ed al riconoscimento costituzionale della “personalità” della responsabilità penale». Secondo l'Autore, però, anche attribuire natura relativa alla presunzione avrebbe un inconveniente: «pur dando atto della maggiore plausibilità di tale impostazione, essa verrebbe, ancora una volta, a privare di un contenuto autonomo la previsione costituzionale relativa alle associazioni segrete. Invero, qualora si accertasse che l'associazione non persegue scopi illeciti, essa, ancorché segreta, non andrebbe incontro ad alcuna responsabilità. Ove invece l'associazione non fornisce la prova della sua liceità, la sua perseguibilità – per quanto semplificata dal meccanismo “presuntivo” – si fonderebbe pur sempre sullo stesso divieto di associarsi per fini illeciti già previsto dal 1° co. Dell'art. 18. La segretezza, insomma, non rappresenterebbe mai il vero fondamento della responsabilità» (cfr. ID., *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 144 ss.). Cfr., sul punto, anche L. BARBIERA – G. CONTENUTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 117.

¹⁵⁶ Per coloro che nella dottrina pubblicistica hanno sostenuto che l'operatività del divieto fosse inscindibile dall'illiceità del fine si vedano gli Autori citati in P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, cit., p. 242, nt. 213.

¹⁵⁷ Così, ad esempio, P. BARILE, voce *Associazione (diritto di)*, cit., p. 845, per il quale «Lo Stato, in altre parole, lascia la più ampia libertà di associazione ai singoli, ma pretende – in omaggio ad un rispettabile canone etico – che essi non gli nascondano la loro attività associata, in modo che più agevole risulti il controllo sulla conformità dei fini alla legge penale». E, in *giurisprudenza*, App. Genova, 27 giugno 1960, Soc. Urbs c. Prov. di Genova, cit., per la quale «debbono reputarsi proibite solo quelle associazioni che, svolgendo istituzionalmente attività specifica in violazione delle leggi penali, debbono considerare l'assoluta segretezza come una condizione imprescindibile della loro stessa esistenza».

¹⁵⁸ E come si potrebbe essere ancora indotti a ritenere. Sarà magari un caso di scuola ma non può escludersi che gli individui si associno (segretamente o non) per commettere illeciti amministrativi.

¹⁵⁹ Cfr. A. PACE, *Art. 18*, cit., p. 218; G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., pp. 143-144; ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 320.

Ora, la L. n. 17 del 1982, dando attuazione al secondo comma dell'art. 18 Cost., almeno *prima facie* sembra aver soddisfatto l'esigenza di bilanciare il rigore del dettato costituzionale con l'individuazione del fine, richiedendo che l'associazione non solo persegua la finalità di interferire sulle pubbliche funzioni ma altresì che svolga un'attività a ciò diretta. Ma, come ribadiamo, i problemi sollevati dal capoverso dell'art. 18 Cost. possono ritenersi attuali se si considera ancora efficace il divieto in esso contenuto.

4.7. Per concludere sul punto, non possiamo però esimerci dal rilevare che, a distanza di svariati decenni dall'introduzione della Costituzione e della legge Anselmi, le preoccupazioni sollevate dalla dottrina si sono rivelate eccessive¹⁶⁰.

Se è pur vero che, sulla carta, la stringata disciplina dell'art. 18 cpv. Cost. risulta meno liberale e garantista delle precedenti leggi di pubblica sicurezza¹⁶¹ – che, come si ricorderà, sottoponevano l'irrogazione di sanzioni, anche penali, all'evasione della richiesta di informazioni della pubblica autorità, motivata per di più da «ragioni di ordine o di sicurezza pubblica»¹⁶² –, non sembra che nel nostro Paese sia siano verificate restrizioni illiberali e arbitrarie della libertà associativa e politica a causa del divieto costituzionale. Inoltre, prima della legge Anselmi, anche a fronte di un'applicazione rigorosa del divieto – fondata cioè su una presunzione assoluta di illiceità, che prescindesse quindi dall'accertamento del fine (direttamente da parte dell'autorità, o, con inversione dell'onere della prova, da parte degli associati)¹⁶³ –, in virtù del principio di legalità, l'unica conseguenza

¹⁶⁰ La lesione della riservatezza o della segretezza sarebbe comunque consentita in caso di indagini giudiziarie; molto più pericolosa, da questo punto di vista, è certamente la divulgazione di notizie e dati personali attraverso i mezzi di comunicazione di massa, che espongono l'indagato/imputato ad un deplorabile “*show* mediatico”.

¹⁶¹ Così A. GUSTAPANE, *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, cit., pp. 76.77.

¹⁶² Secondo un procedimento “logico-ontologico”, che cioè presuppone la libertà come fondamento naturale della società e che, fino al momento in cui l'autorità non imponga per ragioni cogenti il palesamento, è legittimo mantenere il segreto.

¹⁶³ Così, ad esempio, per A. PACE, *Art. 18*, cit., pp. 218-219.

sarebbe stata lo scioglimento dell'associazione e l'eventuale confisca dei beni¹⁶⁴ – com'è accaduto per la Loggia massonica P2 –, essendo esclusa una qualsiasi forma di responsabilità penale degli affiliati, se non previo accertamento che l'associazione perseguisse fini vietati ai singoli dalla legge penale. In definitiva, un'associazione segreta con scopi leciti che per ordine dell'autorità fosse stata disciolta avrebbe dovuto ricostituirsi come un'associazione palese. Sicuramente un ostacolo alla libertà di associazione, ma senza costi particolarmente eccessivi¹⁶⁵.

Considerazioni in parte analoghe valgono per la legge Anselmi, la cui applicazione è stata del tutto insignificante e l'unica recente condanna, non definitiva, per il reato di associazione segreta ha riguardato fatti inseriti in un contesto di comune criminalità “politico-amministrativa”¹⁶⁶, nella classica ottica del tornaconto personale.

4.1. (Segue) *L'associazione segreta si muoverebbe nella dimensione del “politicamente rilevante”. Origine, sviluppo e critiche dell'orientamento dominante*

4.1.1. Le penetranti critiche mosse al divieto di cui all'art. 18 Cost. non hanno, tuttavia, impedito di conferirgli un significato quanto più compatibile con l'assetto dei valori costituzionali. Superando l'inconveniente di considerare le associazioni segrete come (presunte)

¹⁶⁴ Cfr.: A. MELONCELLI, *Società segrete*, cit., p. 197, per il quale l'unica soluzione era quella dello scioglimento dell'associazione, da disporre mediante decreto legge (art. 77 Cost.) o mediante una legge-provvedimento – come è accaduto con la L. n. 17 del 1982 per la P2 –, oltre alle sanzioni indirette che colpiscono i membri dell'associazione in qualità di pubblici dipendenti; G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 321.

¹⁶⁵ Si consideri, tuttavia, che il divieto costituzionale è stato posto a base della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti per l'appartenenza a logge massoniche (cfr. la giurisprudenza citata in nt. 13).

¹⁶⁶ Usando una espressione che allude genericamente al «fenomeno costituito dall'intreccio di interessi tra attività economiche, funzioni amministrative e classe politica, con un reciproco condizionamento illecito, sia a livello centrale, sia nel contesto delle autonomie locali»: G. INSOLERA, *La criminalità politico-amministrativa*, in AA.VV., *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale. Prospettive costituzionalistiche e penalistiche*, Atti del convegno, Messina 11 marzo 2011, Torino, Giappichelli, 2011, p. 108 ss. (anche in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, 2, p. 584 ss.).

associazioni criminali e per evitare specularmente che nel divieto rientrasse qualsiasi associazione che perseguisse fini “leciti”, si è pervenuti alla conclusione che il divieto in parola concernerebbe la sfera del “politicamente rilevante”, nel senso che le associazioni segrete vietate sarebbero solo quelle che perseguono “scopi politici”, analogamente alle associazioni paramilitari, vietate in quanto «*perseguono, anche indirettamente, scopi politici*»¹⁶⁷.

L’origine dell’orientamento, tuttora dominante, è incerto. Potrebbe essere sorto da «un’interpretazione del pensiero del costituente»¹⁶⁸; oppure essere maturato in ragione dalla stretta contiguità con il divieto di costituire associazioni paramilitari inserito nel medesimo

¹⁶⁷ Espressione ripresa dall’art. 1, co. 1, del D.Lgs. 14 febbraio 1948, n. 43, recante “*Divieto delle associazioni di carattere militare*”, che recita nel modo seguente: «*Chiunque promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni di carattere militare, le quali perseguono, anche indirettamente, scopi politici, è punito con la reclusione da uno a dieci anni*». L’avverbio “indirettamente” è stato inteso nel senso «o che gli scopi stessi sono indirettamente politici [...] o che l’associazione stessa persegue i suoi scopi, che sono politici nel senso pieno della parola, servendosi “indirettamente” della organizzazione militare»: P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell’ordinamento italiano*, cit., pp. 740-741, il quale rilevava che, nel secondo caso, si farebbero rientrare nel divieto «una serie di ipotesi che certamente il Costituente ha voluto colpire: si pensi alla molteplicità di organizzazioni collaterali di cui si sono serviti, negli scorsi decenni, certi movimenti eversivi, e soprattutto quelli di matrice pangermanistica (associazioni folkloristiche, sportive, combattentistiche, ecc.)».

¹⁶⁸ G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 32, che si richiama all’idea accennata dall’On. A. Moro durante i lavori preparatori della 1° Sottocommissione dell’Assemblea Costituente. Dovrebbe trattarsi, nello specifico, della proposta formulata dal compianto giurista nella seduta del 10 dicembre 1946 («*Le associazioni che perseguono fini politici mediante un’organizzazione militare o col vincolo del segreto sono vietate*»), ma il pensiero sembra ricondursi all’On. R. Lucifero, il quale, in un intervento di poco precedente a quello del Moro, precisò che, essendo il concetto di associazione segreta «troppo vago e tale da dare adito ad errate interpretazioni da parte degli organi di polizia con conseguenti abusi», «si dovrebbe invece aver riguardo al fine che queste associazioni segrete perseguono, precisandosi che sono proibite le associazioni aventi un fine politico che possa minacciare o minare la Costituzione dello Stato». Nella stessa seduta, anche l’On. M. Cevolotto dichiarò che «La proibizione deve perciò rivolgersi principalmente a quelle società che segretamente tendono a minare la compagine dello Stato e che agiscono contro la legge».

comma dell'art. 18 Cost.¹⁶⁹; ovvero, ancora, potrebbe essere espressione della «peculiare relazione che corre tra la libertà di associazione e il fenomeno politico»¹⁷⁰; oppure infine – ipotizza lo scrivente – può essere dovuta alla previsione del divieto in Costituzione, che rappresenta la “tavola dei valori” della forma di stato repubblicana e democratica, quindi della *forma politica* del Paese.

Nei discorsi giuridici sull'art. 18 Cost. non è infrequente, in particolare, il richiamo all'art. 49 Cost.¹⁷¹, che riconosce il «diritto di

¹⁶⁹ Questa tesi, espressa come vedremo dal costituzionalista Alessandro Pace, sarebbe secondo G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 33, quella da cui è sostanzialmente sorto l'orientamento in parola.

¹⁷⁰ F. RIGANO, *Art. 18*, cit., p. 414. Ad esempio, per G. MIELE, voce *Associazione (diritto di)*, cit., p. 1016, era proprio il diritto di libertà di associazione a dover essere limitato, in quanto è «un'attività che, esplicita in forme disordinate, potrebbe travolgere la compagine politica e permettere i peggiori eccessi». Secondo C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., pp. 195-196, «nel maggior numero dei casi lo scopo è proprio quello di incidere sull'esercizio di pubbliche funzioni».

¹⁷¹ Cfr., *ex plurimis*: P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, cit., p. 744, per il quale era probabile «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. È chiaro, infatti, che nel *Parteienstaat* riconosciuto dalla nostra Costituzione devono vigere forme di lotta politica che sono incompatibili con l'azione occulta e sotterranea delle società segrete»; M.S. GIANNINI, *Associazioni segrete e gruppi di potere*, cit., p. 1763, per il quale «L'art. 18 si collega cioè con l'art. 49, che pone il principio dell'associazione palese e organizzata democraticamente per ogni attività avente fini politici diretti o indiretti. Quindi non tutte le associazioni segrete, ma solo quelle che si propongono fini politici con volontà di segreto»; C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., pp. 189-190; L. BARBIERA – G. CONTENTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 79; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., pp. 186 ss. e 196 ss. Più di recente, F. RIGANO, *Art. 18*, cit., p. 414, ha rilevato che «La tutela della sfera politica – ed in particolare della democrazia – appare, del resto, il filo conduttore che lega questa previsione [art. 18, comma 2, Cost.] a quella dell'art. 49 e alla XII disp. fin., che vieta la ricostituzione del disciolto partito fascista», per cui «non si può non riconoscere in queste norme l'intento di preservare le regole democratiche nell'attività politica». Per A. PACE, *Art. 18*, cit., p. 219, nt. 19, invece, l'interpretazione «più riduttiva», che fa leva sul collegamento con l'art. 49 Cost., risulta «meno convincente, perché meramente confermativa di una norma, quella sul metodo democratico, già altrimenti deducibile». Nella medesima ottica non sono mancati richiami all'art. 39 Cost., a

associarsi liberamente in partiti politici» per determinare la politica nazionale attraverso il c.d. «metodo democratico» (inteso, in particolare, come limite di azione *esterno*)¹⁷², formula che compendia un insieme di principi e di idee – tra cui quelli di trasparenza, lealtà, collaborazione, libero confronto, pacifica lotta politica, non-violenza, maggioranza, responsabilità individuale, ecc. –, molti dei quali costituiscono «doveri dei cittadini» (così la rubrica della Parte I della Costituzione)¹⁷³. Ma è sempre stato chiaro a tutti che il divieto non potesse indirizzarsi ai soli movimenti politici – *in primis* i partiti – che avessero agito segretamente (per finalità ovviamente “politiche”)¹⁷⁴.

Sta di fatto che, per quel che ci interessa, questo *background* di pensiero ha indotto molti, seppur con sfumature differenti, a ricondurre ad una “dimensione politica” anche il reato di associazione segreta, che, del resto, è stato introdotto per dare “attuazione” dell’art. 18 Cost., come recita il titolo della L. n. 17 del 1982.

cagione della «influenza dei sindacati (sia di lavoratori che di datori di lavoro) nella determinazione della politica economica»: così L. BARBIERA – G. CONTENUTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell’associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 79.

¹⁷² Cfr. G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., p. 186 ss.

¹⁷³ Senza però, si è detto, che ciò venga a configurare un sistema di c.d. «democrazia protetta», poiché il divieto non porrebbe alle associazioni politiche «ulteriori illiceità rispetto alla regola generale del co. 1 in ragione dei fini perseguiti, ma solamente in relazione alle modalità organizzative, non richiede adesione ai valori democratici, ma “lealtà di comportamento” nella vita pubblica»: G.E. VIGEVANI, voce *Associazione (libertà di)*, cit., p. 480. Così anche per F. RIGANO, *Art. 18*, cit., p. 414. Sul concetto di “democrazia protetta”, si vedano: S. MERLINI, *Democrazia protetta e democrazia conflittuale: i casi dell’Italia e della Rft.*, in *Dem. e dir.*, 1989, 1-2, p. 365 ss.; I. ROSSINI, “Democrazia protetta” e “leggi eccezionali”: un dibattito politico italiano (1950-1953), in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, 2011, 2, p. 75 ss.

¹⁷⁴ Come ha rilevato A. MELONCELLI, *Società segrete*, cit., p. 188 ss., il richiamo all’art. 49 Cost. non sarebbe fondato, in quanto «è sufficiente osservare non solo che le due norme hanno destinatari diversi – i partiti politici l’art. 49 e le mere associazioni politiche l’art. 18 – ma anche che nella prescrizione del metodo democratico per i partiti si potrà vedere tutt’al più un rafforzamento di segretezza previsto per le associazioni in generale, ma mai una restrizione del divieto di segretezza, previsto per tutte le associazioni, ad alcune soltanto di esse».

4.1.2. Ora, tutto sta a comprendere cosa si intende per “politicamente rilevante”. La locuzione, infatti, esprime un concetto piuttosto vago e generico, quanto quello da cui trae origine, ossia il concetto di “politica”¹⁷⁵. Ciò è testimoniato, ad esempio, dalle varie definizioni di “associazione politica” che sono state fornite dalla dottrina.

Secondo alcuni sarebbe tale quella che mira «ad esercitare un’azione sull’indirizzo di governo, sull’ordinamento delle classi sociali, sulle varie manifestazioni della vita pubblica», che non siano tipiche delle “associazioni morali” – che «tendono al perfezionamento morale dei singoli» (es.: associazioni con fini educativi, d’istruzione, di assistenza, di beneficenza, di protezione, associazioni religiose, circoli di divertimento, sportivi, venatori, ecc.) –, e di quelle “economiche” –

¹⁷⁵ Lo sottolinea chiaramente G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 31, che evidenzia la «difficoltà di circoscrivere, nella concreta realtà, ciò che è politico da ciò che non lo è, potendosi sussumere alla sfera del “politico” tutto e il contrario di tutto»; per l’Autore, inoltre, la limitazione del divieto alle sole associazioni segrete che abbiano rilevanza politica, «pur condivisibile in astratto, non sembra poter avere un riscontro testuale specifico e rimane un’ipotesi non necessariamente risolutiva nel caso concreto; dove la difficoltà di tracciare sicure e nette linee di demarcazione tra segretezza, privacy e discrezione rende possibile, anche pretestuosamente, sussumere il caso concreto all’una o all’altra fattispecie indifferentemente e senza neppure un particolare sforzo di fantasia» (p. 35). Similmente si è espresso P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell’ordinamento italiano*, cit., p. 740: «Cosa significhi “perseguire scopi politici” può non essere sempre chiaro, nella misura in cui la “politica” abbraccia ormai quasi ogni campo della vita sociale: se poi si parla anche di perseguirli “indirettamente”, la determinazione della attività interessate appare ancora più problematica. Certo rientrano in questa categoria di associazioni i partiti, e tutte quelle associazioni che si propongono di influire sulla pubblica opinione e sulle istituzioni statali in ordine ad uno o più specifici problemi; sembra però conforme allo spirito della norma un’interpretazione più lata, che ricomprenda anche quelle associazioni la cui attività si propone di influire sull’assetto generale del corpo sociale attraverso l’azione diretta: *exempli gratia* un’organizzazione sindacale che, ispirandosi a concezioni oggi abbastanza diffuse, si proponesse di trasformare con la sua azione non solo i rapporti contrattuali di lavoro subordinato, ma più in generale i rapporti di potere tra le classi sociali». Per le innumerevoli implicazioni del concetto di “politica”, che non ci permettiamo neppure di accennare, si rinvia per tutti a N. BOBBIO, voce *Politica*, in *Dizionario di Politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, Utet, 2016, p. 712 ss.

che sono invece «destinate alla difesa d'interessi economici, di categoria o della produzione»¹⁷⁶. In un'accezione ancora più ampia si è affermato che la «rilevanza politica» si avrebbe «quando un'associazione si propone finalità che producono effetti sulla “vita politica” intesa in senso ampio (comprensiva, cioè, non solo di quella dello Stato, e dei pubblici poteri, ma anche di associazioni sindacali, imprenditoriali, e di tutti quei gruppi che hanno enti esponenziali, i quali agiscono nella società civile del nostro tempo)»¹⁷⁷.

In un'accezione più ristretta, invece l'associazione politica, di cui il partito politico rappresenterebbe una *species*, sarebbe quella che si prefigge «“il raggiungimento di singole determinate o puntuali decisioni od orientamenti su problemi particolari” – come ad esempio, l'approvazione della legge sul divorzio, o la modifica del sistema elettorale →»¹⁷⁸.

In una posizione intermedia, infine, l'associazione che persegue “scopi politici” è stata definita come «ogni associazione la quale tenda ad influire od a determinare la politica nazionale o ancora l'indirizzo politico del Governo»¹⁷⁹, ovvero ancora come quella che influisce «sulla formazione della pubblica opinione e sugli indirizzi del potere legislativo»¹⁸⁰.

Le variegate definizioni dimostrano quanto sia scivoloso e incerto riferirsi alla sfera della “politica”.

4.1.3. Pionieri dell'orientamento in parola sono stati, negli anni Settanta, PAOLO PETTA e ALESSANDRO PACE, uno dei massimi teorici del diritto di associazione, che fecero leva su un argomento di carattere *sistematico*.

¹⁷⁶ G. MIELE, voce *Associazione (diritto di)*, cit., pp. 1420-1421, il quale però precisa che si tratta di una distinzione non rigorosa, «potendo un'associazione proporsi, accanto a fini economici, anche fini politici o morali, o fini politici e morali insieme, e così via: i sindacati, ad es., possono proporsi di svolgere accanto all'attività di tutela degli interessi di categoria, anche un'attività politica, assistenziale, d'istruzione».

¹⁷⁷ M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 34.

¹⁷⁸ G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., p. 176.

¹⁷⁹ V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, cit., p. 32.

¹⁸⁰ G. TAMBURINO, *Le associazioni*, cit., p. 419.

Quando il problema posto dal capoverso dell'art. 18 Cost. era ancora «di solito trascurato», anche perché «certamente secondario nelle condizioni in cui si svolge oggi la lotta politica», il Petta, in un noto scritto sulle associazioni anticostituzionali, affermava che «l'origine del divieto, e la storia lo dimostra, è prettamente politica»¹⁸¹. L'Autore prospettava «una connessione diretta tra il divieto del segreto, di cui all'art. 18, e l'imperativo del “metodo democratico” di cui all'art. 49», da cui si ricavava che nella Costituzione «devono vigere forme di lotta politica che sono incompatibili con l'azione occulta e sotterranea delle società segrete: il sistema democratico si fonda infatti sulla pubblicità dei dibattiti, sul libero confronto o – come è stato detto – sul “libero scambio di idee”, laddove l'associazione segreta, quand'anche non abbia un vero e proprio carattere cospirativo in vista di un'azione eversiva, prediligerà il metodo dell'infiltrazione silenziosa nell'apparato statale, e – cosa ancor più ripugnante, rispetto ai principi del sistema – del *noyantage* delle altre organizzazioni»¹⁸². Ecco che, dunque, «il divieto delle associazioni segrete – o, per meglio dire, la richiesta di pubblicità in cui questo divieto si traduce – acquista un preciso rilievo politico: esso è al tempo stesso un mezzo di difesa dell'ordinamento giuridico contro i movimenti antidemocratici, e una garanzia, offerta a tutti i partiti politici, di rispetto delle “regole del giuoco”»¹⁸³.

Sulla medesima scia, Alessandro Pace, nella prima edizione del *Commentario della Costituzione* (1977)¹⁸⁴, affermava che la disposizione del secondo comma dell'art. 18 Cost. aveva «valenza squisitamente politica»¹⁸⁵, e «una portata di gran lunga superiore alla formulazione letterale dell'articolo in commento, venendo essa a testimoniare l'esistenza di un principio essenziale per l'ordinamento, e cioè il divieto che nello Stato possa esistere un altro Stato»¹⁸⁶. L'effetto,

¹⁸¹ P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, cit., p. 743.

¹⁸² *Op. cit.*, p. 744.

¹⁸³ *Op. cit.*, p. 745.

¹⁸⁴ A. PACE, *Art. 18*, cit., p. 191 ss.

¹⁸⁵ *Op. cit.*, p. 220.

¹⁸⁶ Situazione che, secondo l'Autore, si verrebbe a creare «allorché la occulta ramificazione di una associazione in ogni settore pubblico o privato della comunità

quindi, sarebbe stato «duplice»: il divieto in parola «non solo vieterebbe l'esistenza di associazioni segrete ma, ricollegandosi ai limiti della sovranità popolare e all'unità della Repubblica, costituirebbe un grave monito per i legittimi governanti a non creare vuoti di potere politico, lasciando quindi crescere, nell'opinione pubblica, l'incertezza sull'efficienza e la sufficienza dell'apparato statale»¹⁸⁷. Per l'Autore, dunque, la conclusione è stata che «il disegno sotteso alla formulazione del secondo comma sia unitario»: così come le associazioni paramilitari, anche quelle segrete erano vietate in quanto perseguivano, direttamente o indirettamente, scopi politici¹⁸⁸. Il pensiero dell'Autore non muterà con l'introduzione della legge Anselmi¹⁸⁹.

determini nei soci la tracotante pretesa – e negli estranei (tra cui se ne sussurri l'esistenza) il timore – di detenere un potere e un'autorità capaci di agevolmente sostituirsi, e con maggiore efficacia, all'azione statale» (*op. cit.*, p. 219).

¹⁸⁷ Per cui, secondo l'Autore, vi sarebbe da chiedersi, «con riferimento anche alle associazioni segrete che mirino, con la loro azione, a sostituirsi allo Stato, se sia contestabile il comportamento del cittadino che cerchi di vivere in pace tanto con l'organizzazione legittima del potere, quanto con l'organizzazione illecita (ma non meno efficace), se è la pace ciò cui egli maggiormente aspiri» (*op. cit.*, p. 219).

¹⁸⁸ *Op. cit.*, p. 219: «Come le associazioni cui è proibito organizzarsi militarmente sono solo quelle aventi, anche indirettamente, finalità politiche, così anche le associazioni segrete che il Costituente mirava a proscrivere non possono essere altro che quelle le quali, anche indirettamente, perseguono finalità politiche. Fuori dalla sfera del “politico” il divieto di segretezza non sembra infatti avere alcun senso, non potendosi certo pretendere dalle comuni associazioni a delinquere che esse agiscano “pubblicamente”, e cioè informando previamente le pubbliche autorità e rendendo i terzi consapevoli circa il numero e l'identità dei soci, circa la propria organizzazione, i mezzi di finanziamento e gli obiettivi effettivamente perseguiti».

¹⁸⁹ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*², cit., p. 366 ss. (che riprende senza modifiche la precedente edizione *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni (Parte speciale – II)*, cit., p. 359 ss.). Basandosi sulla differenza tra il primo e il secondo comma dell'art. 18 Cost., l'Autore ha ribadito che le associazioni segrete «sono proibite non perché perseguono “un fine vietato ai singoli dalla legge penale”, ma per le modalità organizzative (costituzionalmente vietate) con le quali esse perseguono un fine (in ipotesi lecito)» (*op. cit.*, p. 366). L'illiceità penale del “fine”, infatti, «destituisce di ogni autonomo fondamento il problema della segretezza, o meno, dell'associazione a delinquere», la quale «è vietata perché penalmente illecita, a prescindere dalle sue modalità organizzative. Ma non così l'associazione segreta che persegua un fine lecito» (*op. cit.*, p. 367). Sorgerebbe, dunque, la seguente

Diciamo subito, però, che l'argomento che fa leva sulla vicinanza topografica tra i divieti di associazioni paramilitari e di associazioni segrete è stato facilmente criticato perché in palese contrasto col dato letterale. Nel capoverso dell'art. 18 Cost., infatti, si utilizza la congiunzione “e” che separa le due tipologie di associazioni¹⁹⁰, ma soprattutto gli scopi politici sono chiaramente riferiti alle sole associazioni paramilitari¹⁹¹.

domanda: «che senso ha proibire un'associazione che persegue fini leciti solo perché coperta dal segreto?». Questa la risposta: «la Costituzione si preoccupa di predisporre gli strumenti normativi perché non vi sia uno Stato nello Stato; vale a dire che dentro le strutture statali non si creino centri di “potere occulto” potenzialmente alternativi a quelli democraticamente eletti», e che, dunque, l'associazione segreta, «pur perseguendo, attualmente, scopi leciti (finalità religiose o filantropiche, ad esempio), possa, un domani, utilizzare la sua occulta ramificazione nei gangli della p.a. e dei settori privati della comunità, per trasformarsi in un potere alternativo che persegua, direttamente o indirettamente, scopi politici» (*op. cit.*, p. 367). Considerando altresì che la “pubblicità” non è un valore costituzionale assoluto, il divieto di segretezza «non ha alcun senso (costituzionalmente rilevante) [...] se riferito, ad esempio, ad associazioni segrete di operatori economici, di cultori della pornografia, di scienze occulte o di satanismo: tali associazioni – finché i loro membri non si proporranno degli obiettivi politici – saranno illecite non perché “segrete”, ma solo se si dimostrerà che le attività concretamente poste in essere sono specificamente vietate ai singoli dalle leggi penali» (*op. cit.*, p. 367).

¹⁹⁰ Cfr., sul punto, A. MELONCELLI, *Associazioni segrete e diritto d'associazione*, cit., p. 113.

¹⁹¹ Così secondo G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 33, per il quale la tesi «ha indubbiamente una sua attendibilità», tuttavia che ad essa «si può credere, ma per atto di fede, perché la realtà testuale del secondo comma dell'art. 18 Cost., nella separazione che opera tra associazione segrete e organizzazioni a carattere militare indurrebbe piuttosto a considerare il riferimento agli scopi politici perseguiti, come limitato esclusivamente a queste ultime. [...] Dunque nel sistema abbozzato dalla Costituzione la segretezza è colpita in sé, è colpita, cioè, come modo di essere delle associazioni, o, come è stato affermato, come “modo di esercizio dell'attività associativa”». In questo senso, nella dottrina penalistica, G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 319, rilevando che «Se è vero, infatti, che il perseguimento di uno scopo politico è più frequente nelle associazioni militari — o, quanto meno, ricorre con pari frequenza sia nelle organizzazioni segrete che in quelle militari — non si comprende per quali ragioni l'art. 18 Cost. si sia preoccupato di menzionare espressamente tale scopo soltanto per queste ultime»; inoltre, «la difficoltà di attribuire un disegno coerente alla norma costituzionale si ripresenterebbe ugualmente, anche muovendo da un punto di vista

4.1.4. La tesi in parola è stata avallata anche dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione nella metà degli anni Ottanta¹⁹², oltre ad essere stata seguita da numerosi Autori che, seppur con sfumature differenti, si sono richiamati alla “dimensione politica” dell’associazionismo segreto così come normativizzato nel divieto costituzionale¹⁹³. Tra questi il grande MASSIMO SEVERO GIANNINI¹⁹⁴,

opposto a quello ora ipotizzato. In effetti, anche qualora si dovesse ammettere – in accordo con la tesi criticata – che la necessità di un divieto costituzionale delle associazioni militari e segrete possa ragionevolmente prospettarsi solo in presenza di una finalità di natura politica, la formulazione dell’art. 18 risulterebbe, ancora una volta, inadeguata – non più *per difetto* — ma *per eccesso*. Dato l’inscindibile collegamento tra la natura segreta o militare dell’organizzazione e il perseguimento di scopi politici, la norma costituzionale avrebbe dovuto, infatti, limitarsi a proibire le associazioni segrete e militari *tout court*, senza richiedere espressamente – né per le une né per le altre — la presenza di uno scopo che risultava già insito nella stessa ratio della prescrizione limitatrice».

¹⁹² Cass. civ., Sez. un., 30 gennaio 1985, n. 557, cit., che, condividendo l’orientamento dominante e valorizzando il dato sistematico (cioè la presenza nella medesima disposizione delle associazioni paramilitari e gli artt. 39, co. 3, e 49 Cost., quali «principi ispiratori»), ha dichiarato che «trattandosi di una limitazione ad un diritto di libertà costituzionalmente garantito, s’impone una interpretazione di carattere restrittivo ed il limite medesimo è pienamente giustificato solo in quanto l’agire segreto sia idoneo a ledere o a mettere in pericolo interessi di rilevanza politica, per i quali si impongono la chiarezza e la trasparenza dell’attività»; lungi perciò «dal richiedere che l’associazione persegua scopi illeciti o si proponga, comunque, finalità sovversive nei confronti delle istituzioni, poiché lo scopo illecito è già vietato nel 1° comma dell’art. 18 Cost.», il capoverso di quest’ultimo articolo, «al contrario intende in ogni caso proibire le associazioni segrete qualunque sia il fine politico in concreto perseguito, ancorché si tratti di scopi di interferenza sull’apparato dei pubblici poteri e sullo svolgimento dell’attività politica, che miri ad ottenere un preteso miglioramento delle istituzioni vigenti» (punto n. 6).

¹⁹³ Cfr., ad esempio: C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l’art. 18 della Costituzione*, cit., p. 189 ss.; A. GUSTAPANE, *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, cit., pp. 71-72 e 77; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., p. 178 ss., per la quale, con riferimento all’art. 18 Cost., «il divieto di segretezza corrisponde ad una ratio di carattere politico»; G. PIOLETTI, voce *Società (associazioni) segrete*, cit., che, sulla sica del Pace, ha evocato la rilevanza politica delle associazioni segrete facendo leva su un’interpretazione sistematica, sorretta da una argomentazione *ab absurdo*; secondo l’Autore, nonostante l’art. 18 Cost. non faccia riferimento agli “scopi politici” per le associazioni segrete, se non si ritenesse che anche queste ultime, come quelle paramilitari, perseguono scopi politici, «non solo si valorizzerebbe un dato parziale delle società segrete, e all’evidenza strumentale

rispetto ai fini, ma ad esse si proibirebbero tutti quei fini non vietati ai singoli dalla legge penale che il 1° comma dell'art. 18 Cost. proclama che gli associati possono liberamente perseguire. In breve: la libertà organizzativa è strumentale rispetto al raggiungimento del fine associativo e i limiti posti ad essa devono trovare ragione in fini associativi vietati. Ed è qui che soccorre la disposizione della Costituzione che unisce nella proibizione le società segrete e quelle che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare, proibizione che deve avere un fondamento comune. Invero, come queste ultime sono proibite in considerazione di una data organizzazione tesa ad uno scopo politico, così le società segrete non possono essere proibite per il modo di essere se non in vista di uno scopo che esse perseguono. In tal modo le proibizioni convergono nel fine vietato, appunto quello politico, che non si può perseguire con associazioni segrete o armate. [...] Concludendo: il legislatore, con la legge del 1982, non solo ha ritenuto che il divieto di associazioni segrete richiedesse norme che lo rendessero operante, ma nel dare ad esso attuazione, con aderenza alle intenzioni espresse dal Costituente, ha circoscritto il divieto stesso a quelle associazioni segrete che tendono ad interferire nel politico» (pp. 446-447). Entrambi i divieti, quindi, avrebbero un «fondamento comune» individuato «nel fine vietato, appunto quello politico, che non si può perseguire con associazioni segrete o armate» (p. 446). Così anche per L. BARBIERA – G. CONTENUTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., pp. 21-22, per i quali l'associazione segreta – che comunque «configura una scelta di libertà», «anche se eccezionale rispetto al modello organizzativo comunemente adottato» – contrasterebbe con i *principi democratici* sotto un duplice profilo: da un lato, in ragione dei «danni che un abuso della libertà potrebbe cagionare a interessi protetti, nell'ottica, tipica nei rapporti economici, dei limiti alla libertà di concorrenza (art. 41, comma 2° Cost.)» – come avviene nel caso dei cartelli di imprese –, dall'altro, per «un insanabile contrasto con i fini e le regole dell'assetto democratico dello Stato»; le associazioni segrete eluderebbero, infatti, «le norme del gioco democratico» e violerebbero il principio personalistico (art. 2 Cost.), in quanto «la non conoscenza di aspetti importanti dell'associazione impedisce di verificare all'interno e all'esterno (nei suoi rapporti con lo Stato-comunità) il funzionamento di due meccanismi fondamentali delle democrazie: il regolare succedersi delle assemblee e il principio maggioritario che assieme compongono l'essenza della democrazia, positivamente individuata nella sovranità popolare (art. 1, comma 2° Cost.)» (pp. 22-23); per tali motivi l'associazione segreta si inscriverebbe all'interno della dimensione del «politicamente rilevante», «di cui l'assetto costituzionale può indicare i confini con ben maggiore certezza di quella ricavabile dall'esegesi della incoerente tipologia delle interferenze di cui all'art. 1 della legge sulla P2» (p. 23). Più di recente cfr.: V. DE SANTIS, *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo*, cit., p. 9 ss.; F. RIGANO, *Art. 18*, cit., p. 415, per il quale «Dalla disciplina legislativa emerge anzitutto la conferma che l'art. 18, 2° co.,

e, più di recente, il gius-pubblicista UGO DE SIERVO, il quale, rispetto a molti altri, ha cercato di specificare maggiormente l'ambiguo concetto di "fine politico".

vieterrebbe esclusivamente le associazioni che aspirano ad influenzare la vita politica della collettività», e «L'individuazione delle finalità delle associazioni [...] dà conferma della volontà del legislatore di limitare la sfera di operatività del divieto all'ambito latamente politico»; G.E. VIGEVANI, voce *Associazione (libertà di)*, cit., p. 479 ss., per il quale nel secondo comma dell'art. 18 Cost. «trova espressione la dimensione politica dell'associazione e la funzione che i gruppi organizzati svolgono negli ordinamenti pluralisti. La disposizione mira infatti a tutelare il "metodo democratico", la trasparenza e la democraticità del processo di decisione politica, nell'ottica di una concezione relativista che affida la ricerca del consenso al libero, leale, aperto e pacifico confronto delle idee»; «il divieto di associazioni segrete non opera nei confronti di ogni associazione, ma delle sole organizzazioni *lato sensu* politiche», e altrettanto la legge Anselmi «ha come fine proprio la tutela della sfera politica da possibili interferenze da parte di poteri occulti»; «Il fine della disposizione costituzionale può essere individuato, quindi, nella tutela, nel quadro di una società pluralista, del più ampio e libero confronto delle idee e al contempo nella reciproca legittimazione tra i padri fondatori nel quadro di una società politica non omogenea».

¹⁹⁴ M.S. GIANNINI, *Associazioni segrete e gruppi di potere*, cit., p. 1763, il quale sostenne che l'art. 18 Cost. «vieta le associazioni segrete o non segrete che siano, le associazioni di tipo militare, le associazioni segrete aventi fini leciti se politici diretti o indiretti. L'art. 18 si collega cioè con l'art. 49, che pone il principio dell'associazione palese e organizzata democraticamente per ogni attività avente fini politici diretti o indiretti. Quindi non tutte le associazioni segrete sono vietate, ma solo quelle che si propongono fini politici con volontà di segreto». In un intervento svolto durante un convegno sulla vicenda della Loggia P2 tenutosi negli anni Ottanta (*Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., pp. 7 e 8), il giurista ebbe modo di ribadire che «un'associazione segreta in tanto è vietata in quanto svolga un'attività che abbia rilevanza politica», ossia «si riprometta delle finalità che producano effetti sulla vita politica, intesa in senso largo, quindi non solamente sulla vita dello Stato, ma anche dei pubblici poteri (per esempio delle associazioni sindacali, delle associazioni imprenditoriali, cioè di tutto quel corpo di gruppi che hanno enti esponenziali i quali agiscono nella società civile del nostro tempo)»; l'Autore escludeva, quindi, rilevanza alla «associazione segreta che si costituisce per la proiezione di films erotici; essa non è vietata dalla Costituzione, perché è costituzionalmente irrilevante; ricorre infatti un gruppo di privati, i quali si riuniscono per svolgere un'attività che non ha rilievo ai fini della legge penale (i films erotici essendo diversi dai films pornografici), ma che certamente non ha un rilievo politico».

Quest'ultimo Autore procede dalla ovvia considerazione che la «disposizione costituzionale non vieta certo ogni tipo di associazione segreta (il che sarebbe addirittura impossibile dato il numero indeterminabile dei fenomeni associativi e la stessa irrilevanza sociale di gran parte di questi)», e che «i divieti di cui al comma 2 dell'art. 18 si riferiscono con chiarezza ad associazioni che perseguono fini non vietati al singolo dalla legge penale ma che, ciò nonostante, sono ritenute evidentemente pericolose e contraddittorie con principi e valori costituzionali: ciò significa, nel caso delle associazioni segrete, che non si deve assolutamente cadere nell'errore di andare a ricercare finalità penalmente sanzionate per ammettere il loro divieto, ma che occorre invece cercare di comprendere quale sia la lesione dei valori costituzionali causata dalla modalità della segretezza»¹⁹⁵. La conclusione, pertanto, è «che ciò che rileva è la tutela della sfera politica, latamente intesa, da alterazioni di funzionamento estranee al sistema pluralista, largamente tollerante e democratico configurato nella nostra Costituzione»¹⁹⁶. Si richiamano, così, i valori sottostanti alle disposizioni costituzionali che prevedono e disciplinano «la lotta politica ad opera di soggetti collettivi operanti in cospetto alla pubblica opinione (una delle accezioni del “metodo democratico”), la selezione dei rappresentanti da parte del corpo elettorale e, all'interno degli organi rappresentativi, la nomina con modalità di particolare pubblicità degli organi esecutivi, la imparzialità amministrativa e l'assunzione ai pubblici uffici per concorso, la stessa subordinazione dei giudici alla (sola) legge, le limitazioni che incontra lo stesso legislatore in conseguenza del principio costituzionale di eguaglianza». Insieme di valori che rischierebbe di essere «radicalmente svuotato e contraddetto da forme associative che operino in modo clandestino e senza assumersene responsabilità di alcun genere: può giungersi in tal modo a svuotare in radice le tante applicazioni dei principi di eguaglianza e di sovranità popolare: ciò legittima il divieto e le conseguenti sanzioni penali e disciplinari»¹⁹⁷.

¹⁹⁵ U. DE SIERVO, voce *Associazione (libertà di)*, cit., p. 495.

¹⁹⁶ *Op. cit.*, p. 496 Aderisce F. BENELLI, *Art. 18*, cit., p. 147.

¹⁹⁷ *Op. cit.*, p. 496. Pertanto, prosegue l'Autore, non sono condivisibili «le forzate equiparazioni fra i legittimi tentativi di influenza posti in essere dai più vari

Lo sforzo di esemplificazione compiuto dal costituzionalista è sicuramente lodevole. Tuttavia, non ci si può esimere dal rilevare come il concetto di “fine politico” ne esca del tutto snaturato, perché, di fatto, si ricomprende in esso – e, di riflesso, tra gli interessi pregiudicati – pressoché ogni situazione della vita pubblica del Paese. Non a caso si è costretti a ricorrere all’uso di locuzioni quali “in senso ampio” o “in senso lato” (“*lato sensu*”)¹⁹⁸, il che, a nostro parere, dimostra l’inutilità dell’espressione stessa.

5. *Il delitto di associazione segreta nel panorama dei reati associativi, tra “materializzazione” e “dematerializzazione” della fattispecie e il problema della sua indeterminatezza*

5.1. Venivamo ora all’oggetto del nostro scritto, ossia al reato di associazione segreta e alle questioni che solleva. Rileviamo, innanzitutto, che alcune delle delicate e classiche questioni sollevate dalla categoria dei cc.dd. “reati associativi”¹⁹⁹ potrebbero porsi

organismi associativi nei settori politico, economico o sociale e quelli di organismi segreti, poiché solo nel primo caso esistono meccanismi di almeno potenziale responsabilità fondata sulla conoscibilità dei comportamenti collettivi, mentre nel secondo caso il tipo di organizzazione è finalizzato proprio ad evitare la identificabilità dell’azione dell’organismo associativo».

¹⁹⁸ Cfr., ad esempio: G.E. VIGEVANI, voce *Associazione (libertà di)*, cit., p. 480; F. RIGANO, *Art. 18*, cit., p. 415; V. DE SANTIS, *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo*, cit., p. 13, per la quale « il divieto in oggetto ha una accezione più lata perché destinata a colpire tutte le associazioni che operino nel contesto sociale e pubblico, svolgendo attività che – uscendo dalla sfera personale – incidono o mirano ad incidere, condizionandole, sul funzionamento delle istituzioni e dell’amministrazione» (v. pure pp. 17-18); e così pure M.S. GIANNINI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 8.

¹⁹⁹ O “reati di associazione” secondo la terminologia di F.C. PALAZZO, *Associazioni illecite ed illeciti delle associazioni*, cit., pp. 422-423. Oltre alle fattispecie emblematiche dell’associazione per delinquere (art. 416 C.p.) e dell’associazione di stampo mafioso (art. 416-bis C.p.), rientrano nella categoria: l’associazione sovversiva (art. 270 C.p.), l’associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico (art. 270-bis C.p.), la cospirazione politica mediante associazione (art. 305 C.p.), la riorganizzazione del disciolto partito fascista (art. 1, L. 20 giugno 1952, n. 645), l’associazione di carattere militare (D.Lgs. 14 febbraio 1948, n. 43), l’associazione finalizzata allo spaccio di stupefacenti (art. 74 D.P.R. 9

ovviamente anche per il delitto in esame. Il riferimento è, *in primis*, all'interferenza, alla congiuntura o alla compatibilità con alcuni istituti della parte generale del diritto penale. Ci riferiamo, per prima cosa, al concorso di persone nel reato (art. 110 ss. C.p.), che dà luogo alla controversa figura del “concorso esterno in associazione” (o, più tecnicamente, “concorso eventuale nel reato associativo”); e, in secondo luogo, al concorso materiale di reati (art. 71 ss. C.p.) tra il reato associativo e i cc.dd. “reati scopo” (o “fine”), con riferimento al quale si discute sull'applicabilità della disciplina del reato continuato (art. 81, co. 2, C.p.)²⁰⁰ e sulla estensione a ciascun affiliato (in particolare i “capi”) della responsabilità per i reati commessi in esecuzione del programma criminoso²⁰¹.

ottobre 1990, n. 309), l'associazione avente come scopo l'incitamento alla discriminazione e alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (art. 3, co. 3, L. 13 ottobre 1975, n. 654), la banda armata (art. 306 C.p.). Per una panoramica dei problemi che pone questa categoria di reati, oggetto di ampio dibattito nella letteratura nel nostro Paese, si vedano, oltre allo scritto di Palazzo: G. DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, 2, p. 386 ss.; G. DE FRANCESCO, *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, cit., p. 54 ss.; G. SPAGNOLO, voce *Reati associativi*, in *Enc. giur. Trecc.*, Vol. XXIX, Roma, Treccani, 2006, p. 1 ss.; V. PLANTAMURA, *I reati associativi tra teoria e prassi*, Napoli, E.S.I., 2019; G. MONTANARA, *Aspetti problematici dei reati associativi*, Latina, Bucalo, 1985; AA.VV., *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, Roma, Sapere 2000, 1984, in particolare i contributi da p. 169 ss.

²⁰⁰ Per l'asserita incompatibilità tra l'indeterminatezza del programma dell'associazione e l'unicità del disegno criminoso. Al riguardo si vedano E. GALLO – E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, Bologna, Pàtron, 1984, p. 85 ss. In giurisprudenza cfr., da ultimo, Cass. pen., Sez. III, 28 febbraio 2018 (dep. 17 aprile 2018), n. 17126, sui criteri distintivi tra l'associazione per delinquere (art. 416 c.p.) e il concorso di persone in più reati uniti dal vincolo della continuazione.

²⁰¹ Che configurerebbe una inammissibile responsabilità oggettiva “da posizione” (secondo il c.d. “teorema Buscetta”). Oramai, tuttavia, per costante orientamento giurisprudenziale, l'autonomia del reato di associazione fa sì che non tutti gli aderenti a quest'ultima siano automaticamente chiamati a rispondere dei delitti commessi in attuazione del programma criminoso, ma solo coloro che hanno danno un effettivo contributo causale alla realizzazione del singolo reato (cfr., *ex plurimis*, Cass. pen., Sez. I, 14 gennaio 1987, in *Cass. pen.*, 1988, p. 1163; Cass. pen., Sez. VI, 17 settembre 2014, dep. 27 febbraio 2015, n. 8929).

Un secondo ordine di problemi riguarda il *concorso apparente di norme* che prevedono reati associativi, facilmente escluso, secondo la prassi giurisprudenziale, a favore del *concorso di reati* in ragione dell'eterogeneità dei beni giuridici protetti²⁰²; così, ad esempio, nel caso in cui un'associazione mafiosa, magari di nuovo conio, agisca segretamente con le modalità indicate dalla L. n. 17 del 1982 al fine di interferire con le funzioni pubbliche²⁰³. Senza considerare, poi, le difficoltà che si possono incontrare nel segnare una netta linea di demarcazione tra le fattispecie associative, come nel caso in cui all'associazione segreta venga contestata l'aggravante del c.d. "metodo mafioso" di cui all'art. 416-bis.1. C.p.²⁰⁴. *Quid iuris*, infine, nel caso in cui le violenze e minacce al pubblico ufficiale ovvero a un corpo politico, amministrativo o giudiziario (artt. 336 e 338 C.p.), siano commesse da «segrete associazioni» esistenti (art. 339 C.p.)²⁰⁵.

Molte delle questioni menzionate, come vedremo, dipendono proprio dal significato che si attribuisce al termine "interferire".

5.2. Contrariamente ad altri reati associativi, tuttavia, il delitto di associazione segreta risulta (maggiormente) compatibile, almeno *prima facie*, con alcuni principi fondamentali del diritto penale: nello specifico, quelli di *materialità* e di *offensività*. I reati associativi, infatti,

²⁰² Si pensi ad un'associazione per delinquere dedita anche allo spaccio di stupefacenti. In giurisprudenza, per il concorso formale tra il delitto di associazione di stampo mafioso e quello associativo finalizzato al traffico di sostanze stupefacenti, cfr., *ex plurimis*: Cass. pen., Sez. VI, 29 ottobre 2015, n. 563; Cass. pen., Sez. VI, 30 ottobre 2013, n. 46301; Cass. pen., Sez. I, 21 gennaio 2010, n. 17702; Cass. pen., Sez. Un., 25 settembre 2008, n. 1149, in *Cass. pen.*, 2009, 6, p. 2278 ss.; Cass. pen., Sez. IV, 29 gennaio 2008, n. 12349, in *Cass. pen.*, 2008, 11, p. 4294 ss.

²⁰³ È quanto ipotizzato a pochi anni dall'entrata in vigore della legge Anselmi da G. TURONE, voce *Associazioni criminali*, in AA.VV., *Dizionario di diritto e procedura penale*, a cura di G. Vassalli, Milano, Giuffrè, 1986 p. 30, per il quale tra le due fattispecie non sussisterebbe un rapporto di specialità; ed è quanto poi accaduto con la sentenza del Trib. Roma, Sez. IX (II Collegio), 16 marzo 2018 (dep. 14 giugno 2018), imp. Carboni e altri, relativa all'inchiesta "P3", su cui torneremo nel proseguo.

²⁰⁴ In precedenza prevista nell'art. 7 della L. 12 luglio 1991, n. 203.

²⁰⁵ Affronteremo il problema del concorso tra l'associazione segreta e altre fattispecie associative nella seconda parte di questo scritto.

tendono ad essere costruiti dal legislatore come *reati a dolo specifico di offesa*²⁰⁶, che, come afferma la nostra migliore dottrina, hanno «funzione di tutela anticipata e, quindi, estensiva della punibilità, perché l'offesa è prevista come risultato non oggettivo, ma meramente *intenzionale*, rendendosi così punibile una condotta di per sé inoffensiva»²⁰⁷ – com'è appunto quella di associarsi, che è un diritto di libertà costituzionalmente garantito (art. 18 Cost.) –; e, per tale motivo, «possono costituire la tecnica più semplice di inquinamento del principio di offensività e di un diritto penale soggettivistico» – che guarda cioè all'intenzione, al pensiero, al desiderio – e rappresentare una deroga all'art. 115 C.p. solo in quanto subordinati a un certo dolo specifico²⁰⁸. Si comprende, perciò, la preoccupazione della dottrina di “oggettivizzare” quanto più possibile tale forma di dolo; non certamente richiedendo la realizzazione del risultato perseguito (pena altrimenti la possibile vanificazione degli scopi di prevenzione del diritto penale), bensì l'*idoneità della condotta* a conseguire quel risultato (indipendentemente dal fatto che esso venga o meno raggiunto)²⁰⁹.

Ora, come pressoché ogni reato associativo, anche il delitto di associazione segreta, è un *reato di pericolo*²¹⁰. A prescindere dall'individuazione del bene giuridico tutelato e dal significato da attribuire al concetto di “interferenza”, la legge richiede solo lo svolgimento di «attività diretta ad interferire», e non che l'interferenza si sia realizzata.

Tuttavia, la previsione dello svolgimento di una particolare attività – che non sia quella prodromica dell'organizzazione dell'associazione

²⁰⁶ Cfr. per tutti G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello stato*, cit., p. 374 ss.

²⁰⁷ F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*¹⁰, Padova, Cedam, 2017, p. 213, che include appunto in questa categoria i reati di accordo e di associazione.

²⁰⁸ *Op. cit.*, p. 213. Per l'illustre Autore quindi si tratta di «deroghe al principio di offensività con funzione preventiva».

²⁰⁹ Vedi sempre le considerazioni di F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*¹⁰, cit., p. 214.

²¹⁰ Cfr.: A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 127; G. PIOLETTI, voce *Società (associazioni) segrete*, cit., p. 449, per il quale si tratta di “delitto di attentato”. Per la qualificazione dei reati associativi come reati di pericolo si veda, per tutti, G. NEPPI MODONA, *Il reato di associazione mafiosa*, cit., pp. 57-58.

(finanziamento, costituzione, reperimento dei mezzi, proselitismo, ecc.) – è stata considerata come un fattore di “materializzazione” della fattispecie, che ha evitato la «qualificazione sul piano di illiceità penale delle finalità in vista delle quali l’associazione è costituita ed opera», prediligendosi «profili di antiggiuridicità per così dire obiettiva e/o materiale», in quanto «l’attività diretta ad interferire sull’esercizio delle funzioni di organi costituzionali e di enti pubblici configura un grave pregiudizio di rilevanti interessi pubblici di natura politica ed amministrativa»²¹¹.

Tale materializzazione – che nel delitto *de quo* troverebbe il suo “culmine” in rapporto alle altre fattispecie associative – meriterebbe dunque il plauso, poiché, «Resistendo alla tentazione di far coincidere per intero l’area dell’illecito penale con la generica indicazione di “segretezza” che sostanzia il divieto costituzionale, il legislatore ha dato prova “sul campo” di una precisa anche se purtroppo non frequente sensibilità nei confronti dei principi specificamente penalistici di materialità, offensività e frammentarietà; ed ha con ciò

²¹¹ G. DE VERO, *I reati associativi nell’odierno sistema penale*, cit., p. 387 e nt. 6. Si parla al riguardo di reati associativi a “struttura mista”, perché oltre all’esistenza dell’associazione richiedono anche l’inizio della realizzazione del programma. Cfr. sul punto e con riferimento al delitto di associazione segreta: G. SPAGNOLO, *Criminalità organizzata e reati associativi: problemi e prospettive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, 4, pp. 1164-1165, il quale ha rilevato che il reato *de quo* è caratterizzato «da una struttura associativa e da un’attività degli affiliati che va oltre il momento “preparatorio”, la semplice attività di organizzazione dell’associazione, per proiettarsi all’esterno verso la realizzazione del programma strumentale o finale», e ciò rappresenta uno dei modi di «arricchire la tipicità delle fattispecie associative sul piano degli elementi oggettivi», che soddisfano esigenze garantistiche; G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello stato*, cit., pp. 374 e 380, per il quale la «scarsa significatività» ai fini penali degli scopi politici andrebbe recuperata «attraverso una più pregnante individuazione della struttura dell’associazione», direzione in cui si sarebbe mossa la fattispecie di associazione segreta; A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 128. In *giurisprudenza*, Cass. pen., Sez. V, 26 marzo 2018 dep. 17 luglio 2018, n. 33146, imp. Romeo, ha statuito che l’associazione segreta, come quella di stampo mafioso, è un “reato associativo a struttura complessa”, la cui «caratteristica saliente» «è data dall’attività ‘esterna’ richiesta per l’integrazione della fattispecie: nel caso in esame, è necessario che, seppur occultando la propria esistenza, l’associazione segreta svolga “attività diretta ad interferire” sull’esercizio delle funzioni pubbliche» (punto n. 4.3. cons. dir.).

configurato un modello di reato associativo che può tornare utile *de lege ferenda* in ordine ad altre figure legali, il cui consolidamento nel sistema possa considerarsi come non ancora definitivo»²¹².

5.3. Vi è stato però anche chi ha dato una lettura opposta della legge penale, innescando così una sorta di processo inverso di “dematerializzazione” della fattispecie. Sostenendo che una concezione «in senso “forte”» di quest’ultima, cioè come «pericolo effettivo di deviazione dal corretto esercizio delle funzioni pubbliche elencate dalla legge», determinerebbe non solo che la fattispecie «verrebbe in sostanza a combaciare con ipotesi di associazioni di regola criminose, ma si presenterebbe anche affetta da una sorta di “gigantismo” che ne potrebbe rendere assai rara la concreta applicazione»²¹³, si è prediletta una concezione «in senso “debole”» del

²¹² G. DE VERO, *I reati associativi nell’odierno sistema penale*, cit., pp. 403-404. Secondo l’Autore, infatti, «la struttura della fattispecie si articola, da un lato, su requisiti attinenti al metodo organizzativo e, dall’altro lato, su di una dimensione almeno apparentemente finalistica», in quanto «il momento progettuale non ha qui quasi alcuna valenza prospettica, risolvendosi a sua volta pressoché totalmente in una dimensione materiale: a differenza dell’associazione di tipo mafioso, l’attualità di comportamenti non riguarda soltanto il “metodo”, ma investe gli stessi obiettivi di fondo delle associazioni segrete [...]. Chiaramente questo potenziamento della consistenza materiale dell’illecito associativo si traduce in un corrispondente arricchimento della sua proiezione lesiva» (p. 403). Aderisce a questa prospettiva A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 128, per il quale «L’implementazione della dimensione materiale dell’illecito associativo si riflette nel potenziamento della sua incidenza offensiva in rapporto al principio cardine della trasparenza e a due specifici referenti di valore: la libertà di esercizio delle funzioni costituzionali e l’imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione».

²¹³ F.C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*³, cit., p. 335. Apparentemente sembrano aderire alla concezione in senso forte anche E. GALLO – E. MUSCO, *Delitti contro l’ordine costituzionale*, cit., pp. 64-65, i quali affermano che «si debba proporre l’interpretazione debole», ma subito dopo dichiarano che «il principio generale di idoneità non può non riferirsi anche alle associazioni segrete come ad ogni altro illecito. Questo principio, oltre che a dare concretezza alla condotta, sul piano politico criminale serve a limitare i pericoli per le libertà costituzionali» (potrebbe trattarsi, quindi, di un refuso contenuto nella prima affermazione, in cui al posto della parola “forte” è stata erroneamente utilizzata la parola “debole”). Seppur con sfumature diverse, sembrano accogliere tale prospettiva anche: G. DE

requisito finalistico dell'interferenza, da intendersi «cioè come riferentesi ad una generica finalità dell'associazione di condizionare ed influire in qualsiasi modo – come del resto accade di solito e fors'anche fisiologicamente nell'attività pubblica – sugli organi ed enti indicati dalla legge»²¹⁴.

FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 156, che sottolinea che la legge «richiede in termini espliciti che l'associazione abbia svolto *effettivamente* l'attività»; U. NANNUCCI, *La strana legge sull'abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte*, cit., p. 2501, per il quale deve trattarsi di «atti proiettati verso l'esterno, che non esauriscano cioè la propria funzione e ragion d'essere nell'ambito organizzativo del gruppo» e «debbono essere rivolti a provocare ripercussioni esterne»: «la legge dice infatti che deve trattarsi di attività “diretta ad interferire”, non di attività compiuta “al fine di interferire”». Sembra cioè essersi voluto sottolineare che la destinazione della condotta dell'interferenza deve costituire un connotato oggettivo del comportamento tenuto, di tal natura da rilevare da sé, secondo la comune esperienza, il risultato cui la condotta stessa è diretta. Un comportamento idoneo ad interferire, ma oggettivamente ambiguo, potrebbe non integrare il requisito della “direzione” dell'atto all'interferenza»; C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 194, laddove afferma che «Viene colpito il proposito, l'intenzione perché si colpisce l'attività prima che produca i suoi effetti; e quindi l'associazione è considerata vietata per l'art. 18 Cost. prima che la sua attività abbia interferito. Più che l'idoneità ad interferire si colpisce l'intenzione perché l'associazione viene sanzionata anche se la sua attività non interferisce sull'esercizio di pubbliche funzioni. Infatti ai sensi di legge il requisito richiesto non è l'interferenza, ma l'attitudine ad interferire. Sicché con tale legge per la libertà di associazione si passa da un regime repressivo, tipico dei regimi democratici, a quello della prevenzione, sovvertendo la regola generale per la quale in tanto si è liberi in quanto si è responsabili e in tanto si è responsabili in quanto si è liberi. Di conseguenza, contro il disposto costituzionale: “nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”, i singoli soci, e per essi l'associazione possono essere puniti per un'attività prima che la stessa abbia influito sull'esercizio delle pubbliche funzioni, cioè prima che sia stato commesso il fatto. E ciò indipendentemente dall'ipotesi che l'attività, nonostante risulti idonea ad interferire, sia diretta alla realizzazione di fini differenti».

²¹⁴ F.C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*³, cit., p. 335, il quale prosegue sostenendo che questa prospettiva, se «da un lato concorre ad attuare il disposto costituzionale», «ha bisogno tuttavia dall'altro di una coerente e rigorosa descrizione legislativa per quanto riguarda il suo carattere di segretezza. E ciò al fine di mantenere il difficile equilibrio tra esigenze di tutela del metodo democratico ed esigenze di garanzie della libertà di associazione» (*op. cit.*, pp. 335-336). In questo

Ora, a prescindere dal fatto che la disposizione richiede espressamente il compimento di «attività diretta ad interferire» – dunque, un qualcosa in più del mero “fine di interferire”²¹⁵ –, e che il gigantismo di cui potrebbe soffrire il reato dipende più che altro dalla selezione del bene giuridico tutelato e dal concetto di “interferenza”, la questione della eventuale “dematerializzazione” della fattispecie si sdrammatizza se si pensa che, nella realtà, sarà difficile, se non impossibile, accertare l’esistenza di una associazione segreta che, proprio in quanto “segreta”, non abbia svolto una qualche attività che abbia manifestato all’esterno l’intenzione di perseguire il fine prefissato (basterebbe, per ipotesi, l’aver preso contatti con un funzionario pubblico)²¹⁶.

senso, richiamandosi espressamente a quest’ultimo Autore citato, G. PIOLETTI, voce *Società (associazioni) segrete*, cit., pp. 449-450, per il quale, se si richiedesse anche il requisito della idoneità, «si ridurrebbe fortemente l’ambito applicativo delle fattispecie penali in esame, contro la volontà del legislatore che ha manifestato di voler colpire la semplice tendenza [...] ad influire nel politico da parte di associazioni che siano segrete».

²¹⁵ Ne consegue, quindi, che il reato sarebbe a dolo generico e non specifico (così, invece, per M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., pp. 67 e 71 ss.), essendo l’elemento finalistico insito nell’attività medesima; l’affiliato, invero, dovrà essere consapevole non solo di far parte (art. 2 L. cit.) di una associazione segreta, ma anche di contribuire allo svolgimento dell’attività diretta ad interferire sulle funzioni pubbliche.

²¹⁶ Il problema è collegato all’ulteriore questione, tipica di ogni fattispecie associativa, della consistenza dell’organizzazione criminale, che, secondo una classica “formuletta pigra” della giurisprudenza, è sufficiente sia “rudimentale”. Sul punto si vedano: G. DE VERO, *I reati associativi nell’odierno sistema penale*, cit., p. 1163 ss.; G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*², cit., p. 170 ss. Secondo U. NANNUCCI, *La strana legge sull’abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte*, cit., p. 2501, «un solo atto o forse anche più atti casualmente ripetuti, non bastano a dar vita alla condizione voluta dalla legge; l’interferenza deve costituire un dato se non abituale o costante, per lo meno normale e frequente per potersi definire illecita l’azione associativa ai sensi della presente legge». Con riferimento al delitto in esame, solleva il problema dell’organizzazione A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 131, per il quale «Il difetto all’interno dell’art. 1 di qualunque riferimento all’elemento organizzativo rischia, infatti, sia di svalutare ulteriormente lo scarso peso attribuito in giurisprudenza all’idoneità della struttura organizzativa, sia di rendere labile ed evanescente il confine tra associazione segreta e concorso nell’attività di interferenza istituzionale. La tendenza emergente nella prassi

5.4. A nostro parere, i problemi più delicati che pone il delitto in esame sono altri e hanno natura *endo-tipica*, cioè interni alla tipicità e derivanti dalla formulazione parzialmente indeterminata della fattispecie.

L'art. 2 della L. n. 17 del 1982, che incrimina chiunque «*promuove o dirige un'associazione segreta*» ovvero «*svolge attività di proselitismo a favore della stessa*» (co. 1) ovvero «*partecipa ad un'associazione segreta*» (co. 2), va necessariamente letto in combinato disposto con l'art. 1 della medesima legge che definisce l'"associazione segreta" nel seguente modo: «*Si considerano associazioni segrete 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*».

Tale disposizione definitoria è stata da subito oggetto di critiche e di controversie interpretative²¹⁷. A distanza di pochi anni dalla sua introduzione, un illustre penalista, Pietro Nuvolone, stigmatizzava la nuova legge come "poco rispettosa" del principio di certezza del

applicativa a ritenere sufficiente ai fini dell'integrazione del concetto di associazione una struttura priva di connotati formali riconoscibili e dotata di organizzazione anche rudimentale [...], può in questo caso fare leva sulla irrilevanza normativa dell'elemento organizzativo, la quale consente di "scarnificare" ulteriormente il volto del delitto associativo, riducendolo ad un mero accordo stabile nel tempo. La ritenuta sufficienza di strutture estremamente agili, snelle e rarefatte e la mancata indicazione del numero minimo dei componenti si prestano a interpretazioni e ad applicazioni dilatative, suscettibili di minare alla radice il principio di offensività, nonché di pregiudicare l'esercizio di diritti di libertà costituzionalmente garantiti». Sui requisiti della "direzione" e della "attività" si veda, in dottrina, U. NANNUCCI, *La strana legge sull'abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte*, cit., p. 2501, e, in giurisprudenza, Trib. Roma, Sez. IX (II Collegio), 16 marzo 2018 (dep. 14 giugno 2018), imp. Carboni e altri.

²¹⁷ Come evidenzia anche G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 317 e 318, che definisce la legge «non priva di razionalità sistematica e di coerenza con le esigenze sostanziali della repressione».

diritto²¹⁸. A lasciare “perplessi” è stata ovviamente la descrizione del «carattere dell’attività proibita» che sembra riferirsi a una «attività che può essere propria di qualsiasi associazione politica e che, in sé per sé, non appare assolutamente illecita, anche ove si riesca a identificare il concetto di “*diretta a interferire sulle funzioni*”, che può identificare anche semplici intenzioni e che non acquista certo chiarezza dalla descrizione di uno dei componenti strumentali che sarebbe quello di “*rendere sconosciuti, in tutto od in parte, anche reciprocamente, i soci*”: concetto di difficile identificazione e verifica²¹⁹. Dello stesso avviso un altro illustre giurista, Giovanni Battista Ferri, il quale rilevava che la «vaghezza» del termine “interferire” solleva un «grave dubbio circa il significato da attribuire alla formula “attività diretta a interferire”», perché «con il termine “interferire” si può voler intendere tutto e il contrario di tutto; lasciando così al giudice una discrezionalità tanto ampia, quanto pericolosa per la libertà dei cittadini»²²⁰.

Cos’è dunque l’“interferenza” di cui parla la legge? Come spesso accade, l’imprecisa o l’indeterminata formulazione della legge rendono incerto il perimetro della *tipicità oggettiva* e, a volte, la *ratio* stessa della fattispecie. È un problema, quindi, di *legalità*, del rispetto del principio che la consacra – sotto i profili della determinatezza/precisione e della tassatività – e, conseguentemente, di *interpretazione* della legge penale.

²¹⁸ P. NUVOLONE, *Legalità penale, legalità processuale e recenti riforme*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, 1, p. 9.

²¹⁹ *Op. cit.*, p. 9. Cfr. tra gli altri anche: M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 56, per la quale «ciò che lascia più perplessi nell’articolo in questione è certamente la locuzione “svolgono attività diretta a interferire sull’esercizio”», «è proprio la vaghezza della formula “interferenza” o, meglio, di “attività diretta a interferire” che rende la norma indeterminata, tanto più che, trovandoci ancora nel campo del lecito, si sarebbe dovuto indicare tale parametro con maggior precisione»; F. RIGANO, *Art. 18*, cit., p. 415, per il quale l’incertezza del termine “interferire” «potrebbe aprire la strada a letture illiberali».

²²⁰ G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., pp. 27 e 34, che concludeva dando ragione a Massimo Severo Giannini «quando sottolineava l’esistenza di “giudici faceti”; noi abbiamo il sospetto che, molte volte, i giudici diventino faceti perché leggi malfatte consentono facezie»; e non mancava di rilevare che si tratta di «una legge sbagliata e pericolosa (nella sua ambiguità), anche perché del tutto scoordinata con norme di principi fondamentali, vigenti nel nostro sistema», come l’art. 36 C.c. e la tutela della *privacy* (p. 34).

Purtroppo, la scarsissima applicazione che ha trovato sino ad ora la fattispecie – e la non piena percezione del fenomeno dell’associazionismo segreto del tipo di quello incriminato²²¹ – non consente neppure di ricavare per induzione, dall’analisi dei casi concreti, criteri univoci che possano orientare l’interprete.

6. *L’indecifrabile rapporto tra gli elementi della fattispecie: la segretezza, l’interferenza e lo “scopo ultimo” dell’associazione segreta*

6.1. Sono chiaramente due gli elementi attorno a cui ruota la fattispecie di associazione segreta: la “segretezza” e la “interferenza”. Vi sarebbe, tuttavia, un ulteriore requisito, inespresso ma immanente, rappresentato dallo “scopo ultimo” dell’associazione, che non è quello immediato e diretto per cui essa si costituisce, ossia l’interferenza sulle funzioni pubbliche, bensì è il risultato che si vuole conseguire attraverso l’interferenza. L’esistenza di un fine ulteriore sembra, del resto, essere confermata dalla stessa L. n. 17 del 1982, il cui art. 1 fa riferimento alle «finalità sociali», quale possibile oggetto di segretezza (congiuntamente alle «attività sociali»), che si pone come elemento finalistico aggiuntivo e distinto rispetto a quello insito nel compimento della «attività diretta ad interferire».

A ben vedere, è sulla consistenza e sul rapporto di tali elementi che si incentra l’intero dibattito sul divieto (non solo penale) di associazioni segrete. La scarsa intellegibilità della condotta vietata, del legame che intercorre tra quest’ultima e il *modus operandi* dell’associazione (ossia la “segretezza”), e dello “scopo ultimo” che si prefigge l’associazione segreta attraverso l’attività di interferenza, non consente di soppesare il disvalore complessivo del fatto incriminato né di esprimere un giudizio di congruità sul trattamento sanzionatorio, che, *prima facie*, come detto, sembra *sproporzionato per difetto*²²², se si prende in considerazione, da un lato, la natura

²²¹ Unitamente alla già denunciata mancanza di studi criminologici sull’associazionismo segreto che si è inteso incriminare con la legge Anselmi.

²²² A livello di teoria della pena, per gli inconvenienti di tale forma di sproporzione, si veda F. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*⁶, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 29 e 31.

dell'oggetto della condotta, ossia le funzioni pubbliche, e, dall'altro, il turbamento che suscitò la vicenda P2 da cui ha avuto origine la legge Anselmi.

6.2. Il problema non è di poco conto ed è differente dal caso in cui l'indeterminatezza di un termine o di una locuzione inficia parzialmente la fattispecie, rendendo incerta la sussumibilità sotto la legge di un singolo e specifico caso concreto, di una particolare modalità di estrinsecazione del fatto, come accade comunque nel delitto in esame a causa dell'utilizzo del termine "interferenza". Nel nostro caso, oltre a non essere ben delineata la condotta vietata, non è chiara la *ratio* dell'incriminazione: da un lato, infatti, non si comprende il motivo per il quale il legislatore abbia individuato nella "segretezza" un elemento qualificante della fattispecie e in che misura quest'ultimo si rifletta sul disvalore del fatto²²³, e, dall'altro lato, l'interferenza potrebbe essere considerata una condotta di per sé lecita²²⁴.

²²³ Nella *Relazione sulle infiltrazioni di Cosa Nostra e della 'Ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria* del 21 dicembre 2017, la Commissione parlamentare ravvisa persino un profilo di illegittimità costituzionale e rimprovera alla legge, che ha accorpato i requisiti della segretezza e del suo fine illecito, di avere «di fatto aumentato il coefficiente di segretezza delle logge ufficiali che, proprio perché perseguono finalità lecite e, dunque, esulano dal divieto legislativo, hanno potuto mantenere, in concreto, le barriere invalicabili alla conoscenza esterna e interna» (p. 67).

²²⁴ Il dubbio fu espresso da G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 34 («resta dubbio se il richiamo all'attività d'interferenza debba essere letto come riguardante attività di illecita interferenza o qualsiasi attività (in ipotesi, anche lecita) d'interferenza»). È considerata lecita, ad esempio, da: A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni (Parte Speciale - II)*, cit., p. 360; G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 161, il quale rileva che la condotta incriminata non deve «assurgere di per sé al rango di un'attività penalmente illecita», anche in ragione del confronto con le pene stabilite per il reato di associazione per delinquere, che dimostrerebbe che il delitto *de quo* «si riferisce ad un'ipotesi meno grave di delitto associativo, appunto perché la tutela dell'interesse al corretto esercizio delle funzioni istituzionali non viene qui in considerazione nell'ottica della repressione di specifici fatti criminosi (quali, ad esempio, la corruzione, l'istigazione ad atti d'interesse privato, l'estorsione, e così via dicendo), bensì come esigenza più generale di evitare il diffondersi di metodi di gestione del potere inclini a dar corso a richieste e sollecitazioni presentate in forme tali da non consentire alcuna verifica circa la loro compatibilità con l'interesse

Non emergendo chiaramente né il tipo e la natura della condotta vietata, né la finalità che la informa (*id est*: può essere anche un fine lecito, ad esempio, economico, politico, filantropico, religioso, culturale, ricreativo, educativo?)²²⁵, il rischio è quello di punire la segretezza in sé per sé, in contrasto con i principi di materialità e offensività del diritto penale.

Se negli altri reati associativi la modalità della condotta – l'uso della violenza (es.: artt. 270, 305, 416, co. 4, 416-*bis*, co. 4) o dell'intimidazione (art. 416-*bis*) – ovvero i fini di per sé illeciti (es.: la commissione di delitti nell'art. 416 C.p.) denotano immediatamente la

pubblico perseguito dell'ente» (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 326); P. NUVOLONE, *Legalità penale, legalità processuale e recenti riforme*, cit., p. 9, parlava di «attività che può essere propria di qualsiasi associazione politica e che, in sé per sé, non appare assolutamente illecita». La medesima opinione è stata espressa da Nuvole in un commento senza titolo apparso in *Ind. pen.*, 1982, 1, p. 100 (ove, in senso fortemente critico, si è affermato che «viene considerata illecita [...] una qualsiasi attività di carattere politico, che si vuole evidentemente riservare alla partitocrazia dominante, escludendo ogni altro centro di potere, o anche solo di propaganda»), e nell'articolo *Oscure minacce alla democrazia*, cit., p. 79 ss. (ove tuonava: «Come se il programma di influenzare la politica e l'economia, e quindi il governo dello Stato e degli enti pubblici, o della vita pubblica in genere, in base alle proprie convinzioni, purché non si attui con la violenza, con la frode, con la corruzione, non fosse un sacrosanto diritto di tutti i singoli e di tutte le associazioni!»).

²²⁵ Che ripetiamo non è l'interferenza bensì la finalità dell'interferenza, anche se si tratta di elementi così correlati da rappresentare due facce della stessa medaglia, costituendo il secondo la proiezione finalistica del primo. Si consideri che la fattispecie richiede non il “fine di interferire” ma una «attività diretta a interferire», quindi atti univoci, con rilevanza esterna; per questo motivo il delitto non è un vero e proprio reato a dolo specifico di offesa. Come osserva giustamente U. NANNUCCI, *La strana legge sull'abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte*, cit., p. 2501, l'espressione usata dal legislatore «rivela già da sola che gli atti che si compiono debbono essere rivolti a provocare ripercussioni esterne. [...] Le parole usate rilevano un'altra connotazione di questo elemento del reato: la legge dice infatti che deve trattarsi di attività “diretta a interferire”, non di attività compiuta “al fine di interferire”. Sembra cioè essersi voluto sottolineare che la destinazione della condotta all'interferenza deve costituire un connotato oggettivo del comportamento tenuto, di tal natura da rilevare da sé, secondo la comune esperienza, il risultato cui la condotta stessa è diretta. Un comportamento idoneo a interferire, ma oggettivamente ambiguo, potrebbe non integrare il requisito della “direzione” dell'atto all'interferenza».

dimensione e la proiezione offensiva dell'associazione, non altrettanto avviene per il delitto in esame.

6.3. Non ci soffermeremo sul requisito della “segretezza”²²⁶ se non per dire che, in sé, l'elemento non sembra avere un peso specifico di disvalore penale, e, in relazione all'altro elemento qualificante – ossia l'interferenza –, potrebbe persino revocarsi in dubbio la sua stessa significatività nella dinamica della fattispecie.

Una considerazione di carattere sociologico che depone in tal senso – e che muove dalla “natura delle cose” – è quella per cui ogni associazione che persegua fini illeciti e voglia operare impunemente terrà a mantenere segreta la sua esistenza e la sua attività – salvo il caso in cui, per gli scopi perseguiti, non sia necessario manifestarsi pubblicamente (es.: le stragi mafiose, il *golpe* militare) —²²⁷. Se, infatti,

²²⁶ Sul quale si vedano, *ex plurimis*: S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 228 ss.; A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., p. 19 ss.; C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 186 ss.; A. MELONCELLI, *Società segrete*, cit., p. 191 ss., e 200-201; A. GUSTAPANE, *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, cit., p. 69 ss.; L. BARBIERA – G. CONTENTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 41 ss.; G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., pp. 150 ss. e 158-159; ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 322 ss.; A. TENCATI, *Disciplina penale dell'associazionismo segreto*, in *Riv. pen.*, 1985, p. 758; G. ZAGREBELSKY, *Disarmati contro la setta*, cit., p. 3; P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, cit., p. 238 ss.; P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*, cit., pp. 202-203.

²²⁷ Lo riconoscono, ad esempio: F. BRICOLA, voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione*, in *Enc. dir.*, Vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 123, con riferimento alle associazioni finalizzate alla cospirazione politica, nonostante, secondo l'illustre penalista, la segretezza non sia un connotato essenziale della fattispecie e, nei regimi a carattere liberale, «si può anche ammettere un complotto reso pubblico»; F.C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*³, cit., p. 334, per il quale «l'associazione *criminosa* sarà comunque custode della sua clandestinità indipendentemente dall'esistenza di un divieto di segretezza». Con riferimento all'associazione mafiosa G. NEPPI MODONA, *Il reato di associazione mafiosa*, cit., pp. 47, 50 e 57, parla di associazione «a cavallo tra quella armata e quella segreta»; per G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*², cit., p. 345, nt. 47, però, il fenomeno mafioso può essere definito come associazionismo segreto «solo *in senso lato*», come

sapessimo tutto delle organizzazioni criminali (componenti, sedi, decisioni, finalità, ecc.) avremmo probabilmente risolto gran parte del problema della criminalità. Si tratta di una considerazione supportata anche da studi sociologici²²⁸ e riconosciuta nelle sedi istituzionali²²⁹.

Il fatto che di molte organizzazioni criminali si conoscano la denominazione – la “mafia”, la “camorra” o l’“ndrangheta”²³⁰ –, gli organizzatori, i capi e alcuni dei partecipanti non vuol dire che esse non siano associazioni, seppur parzialmente, segrete²³¹. Forse è anche per questa ragione che il legislatore ha descritto la segretezza all’art. 1 della legge Anselmi come una condizione anche solo *parziale* dell’associazione. L’utilizzo della congiunzione disgiuntiva “ovvero”

«implicitamente riconosciuto da tutti coloro che negano, correttamente, che possa considerarsi la mafia come una sorta di *setta segreta*».

²²⁸ Cfr.: M.L. MANISCALCO, *Mafia e segreto. Meccanismi sociali della segretezza e criminalità organizzata*, in *Quad. sociol.*, 1993, 5, p. 93 ss.; M. CATINO, *L’organizzazione del segreto nelle associazioni mafiose*, in *Rass. it. sociol.*, 2014, 2, p. 259 ss.; F. MARONE, *L’organizzazione del segreto nei gruppi terroristici*, *ivi*, p. 303 ss.; N. MACKENZIE, *Introduzione*, in AA.VV., *Le società segrete*, cit., pp. 15 e 16; D. ANNAN, *La mafia*, in AA.VV., *Le società segrete*, cit., p. 242 ss.; L. PAOLI, *Mafia e mutamenti di paradigma: atteggiamento, impresa o fratellanze multifunzionali e segrete?*, in *Polis*, 2001, 3, p. 341 ss.; G. NERI, *Il terrorismo. Profili criminologici*, in *questa Rivista*, 2019, 3, p. 6 ss.

²²⁹ Ci riferiamo, in particolare, alla *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, che ha affermato che, di fatto, «tutte le associazioni per delinquere sono segrete» (*Relazione sulle infiltrazioni di Cosa Nostra e della ‘Ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, 21 dicembre 2017, cit., p. 67, per cui è considerato «privo di significato il divieto di segretezza», poiché «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 provengono, 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»). Della stessa opinione in dottrina, ad esempio, P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell’ordinamento italiano*, cit., p. 743. In giurisprudenza, Cass. pen., Sez. VI, 20 giugno 2012, n. 25191, ha considerato segreta l’associazione terroristica “Al Qaeda” ai fini dell’applicazione dell’aggravante di cui all’art. 339 C.p.

²³⁰ Specificamente menzionate anche nell’art. 416-*bis* C.p.

²³¹ Cfr. le considerazioni svolte da G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*², cit., p. 337 ss.

che separa gli oggetti del segreto – l'esistenza²³², la finalità, l'attività, i soci – rende sufficiente, ai fini dell'integrazione del reato, anche l'occultamento di uno solo di essi²³³. L'impegno profuso dal legislatore in tale descrizione²³⁴ si spiega proprio coll'intento di estendere l'ambito di applicazione della fattispecie anche ad associazioni parzialmente segrete (ossia di cui se ne conosce l'esistenza)²³⁵.

Ripetiamo, ogni associazione illecita tenderà a mantenere segreto tutto ciò che conta in relazione alle finalità e alle circostanze di tempo

²³² Con riferimento alla quale A. LISERRE, *Commento agli artt. 1 e 2 della L. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., p. 1230, ha parlato giustamente di una tautologia.

²³³ Non sembra corretta, quindi, l'osservazione di G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 323, per il quale «v'è da osservare come il segreto serbato circa un qualunque elemento dell'organizzazione – sia esso fondamentale o secondario – non rappresenti un elemento sufficiente ad integrare il reato, dato che la norma richiede che ad esso si accompagni sempre anche l'occultamento della "finalità" dell'associazione».

²³⁴ Come mette in rilievo A. LISERRE, *Commento agli artt. 1 e 2 della L. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., p. 1230. Sul requisito della "segretezza" si vedano: A. PACE, *Art. 18*, cit., pp. 215 e 216 ss.; U. DE SIERVO, voce *Associazione (libertà di)*, cit., p. 496 ss.; A. MELONCELLI, *Associazioni segrete e diritto di associazione*, cit., p. 112 ss.; e per i profili penali F.C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*³, cit., p. 336 ss.; E. GALLO – E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., pp. 65-66; M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 33 ss.; L. BARBIERA – G. CONTENTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 99 ss.; G. PIOLETTI, voce *Società (associazioni) segrete*, cit., pp. 447-448; A. MELONCELLI, *Associazioni segrete e diritto di associazione*, cit., p. 116 ss.

²³⁵ Perde così di rilevanza la questione se la nozione di «attività sociali» vada riferita alla "vita interna" dell'associazione (es.: decisioni che riguardano gli spostamenti della sede, la composizione degli organi, il tempo e il luogo delle riunioni, ecc.) ovvero alla "vita esterna" dell'associazione (scopo e mezzi per realizzare il programma) (problema sul quale si sofferma G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., pp. 322-323 e 325). E risulta anche superflua l'indicazione legislativa che l'associazione segreta possa operare anche all'interno di «associazioni palesi», cioè di un enti che operano "alla luce del sole", come mera associazione di fatto o riconosciute. Per C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 196, le "associazioni palesi" sarebbero i gruppi di pressione e «il passo è breve per colpire la formazione di gruppi e di correnti anche in seno ai partiti politici ed ai sindacati: associazioni che cioè istituzionalmente svolgono un'attività diretta ad interferire sull'esercizio di pubbliche funzioni».

e di luogo in cui opera²³⁶. La “segretezza” rappresenta perciò un requisito di fattispecie estremamente “debole”²³⁷, e non a caso, proprio con riferimento alle associazioni tipizzate dalla legge Anselmi, si è osservato che «il comportamento tipico descritto dall’art. 1 non possa essere realizzato, *se non in forma segreta*», essendo «difficile immaginare un’associazione che mirasse ad infiltrarsi negli apparati di questo o quell’altro ente pubblico con l’obiettivo di influenzarne a proprio favore l’attività decisionale, la quale non si preoccupasse di tenere accuratamente celate le iniziative dirette a tale scopo»²³⁸. Si pensi, inoltre, quali tipologie di organizzazioni criminali sono state sussunte sotto la locuzione “segrete associazioni” di cui all’art. 339 C.p. (la mafia, la camorra, la mano nera, le associazioni per delinquere).

²³⁶ Come ci dimostra, ad esempio, la prassi delle associazioni terroristiche fondamentaliste, che se, da un lato, hanno interesse a manifestare al mondo la loro esistenza per incutere terrore (classiche le “rivendicazioni” degli attentati) e a diffondere l’immagine e il pensiero del *leader* di turno (attraverso i consueti videomessaggi), dall’altro, si guardano bene dal comunicare la loro sede, l’organizzazione, i piani di attacco, ecc. (cfr. in argomento G. NERI, *Il terrorismo. Profili criminologici*, cit., p. 198 ss.) Come osservava G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 20, anche a livello teorico «si è continuato, in tema di associazioni illecite, a far leva su quella idea tradizionale di valutazione, con prevalente riferimento all’agire e agli scopi [...]. In sostanza, nella valutazione di un’associazione, ha finito per emergere e per imporsi la considerazione della natura eventualmente illecita del suo agire, piuttosto che quella del suo eventuale modo di essere, appunto, segreto; il quale dunque nella valutazione negativa dell’agire illecito, finiva per essere assorbito e scomparire».

²³⁷ Perché, infatti, in sede di riforma dei reati associativi, non è stato previsto il medesimo requisito anche per le ben più pericolose associazioni di stampo mafioso o sovversive?

²³⁸ G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell’analisi strutturale delle fattispecie*, cit., pp. 157-158, il quale prosegue che «il fatto stesso di renderle palesi farebbe assumere al mezzo utilizzato, non già la caratteristica di uno strumento atto a condizionare dall’interno l’operato dell’organo, bensì, ancora una volta, il ruolo di mezzo di pressione *esterno* volto semplicemente a richiamare l’attenzione degli organi istituzionalmente competenti sull’opportunità di provvedere al soddisfacimento di determinati interessi» (si tratterebbe in questo caso non di associazioni segrete bensì di gruppi di pressione, di cui l’Autore parla a p. 157).

La segretezza sembra essere stata considerata come un “mezzo di offesa” – al pari della violenza, della minaccia, dell’inganno, dell’accordo corruttivo, ecc. –, ma essa appare piuttosto come una necessità oppure, come si detto, un “modo di essere” e non di agire. Ben altra cosa, invece, sarebbe stato richiedere l’uso della «forza intimidatrice» derivante dal vincolo associativo, come nell’aggravante dell’art. 339 C.p.

Non vogliamo sminuire il dibattito che si è sviluppato attorno al requisito della segretezza²³⁹ e che ha impegnato – forse più del dovuto – anche i nostri padri Costituenti. Appare però a nostro avviso una questione più teorica che pratica, che tra l’altro non ha portato a conclusioni univoche e convincenti sul peso da attribuire a tale elemento né in ottica penale né, come visto, in ottica pubblicistica.

7. La condotta incriminata e l’“iperonimia” del termine «interferire». Cenni e rinvio

7.1. È stato sostenuto che il più grave difetto della fattispecie sarebbe l’indeterminatezza della locuzione «attività diretta ad interferire», che rappresenta la *condotta incriminata*²⁴⁰. Quello sforzo di

²³⁹ Nel 1990, fu peraltro presentato un Disegno di legge avente ad oggetto “Integrazione della legge 25 gennaio 1982, n. 17, in tema di associazioni segrete”, d’iniziativa dai Senatori C. Boggio e A. Graziani e comunicato alla Presidenza il 14 marzo 1990 (S. 2169, X Legislatura – Senato della Repubblica), in cui, riprendendo una formulazione avanzata dall’allora Ministro di giustizia Giuliano Vassalli, si propose di integrare il primo articolo aggiungendo un secondo comma dal seguente contenuto: «Si considera inoltre segreta ogni associazione che non renda periodicamente 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».

²⁴⁰ Che non è, quindi, la condotta di promozione, direzione, partecipazione e proselitismo (art. 2 L. cit.). L’uso dei predicati verbali («promuove», «dirige», «svolge attività di proselitismo», «partecipa ad un’associazione») svolge solo la funzione di selezione dei soggetti attivi. Quanto alla *promozione*, alla *direzione* e alla *partecipazione*, costituendo condotte tipiche di qualunque fattispecie associativa, oramai ampiamente analizzate, si rinvia ad una qualsiasi trattazione in materia di reati associativi. costituendo quest’ultime condotte. Quanto, poi, al *proselitismo*, locuzione che ci pare inedita nel lessico giuridico-penale, non vi sono motivi validi per

discostarsi dal significato comune del termine, che è quello di «attività volta ad assicurare nuovi aderenti e sostenitori» (a un’idea, a un movimento politico, a un modo di comportarsi, a un’attività). voce *Proselitismo*, in *Grande Dizionario della Lingua Italiana*, Vol. XIV, Torino, Utet, 1995, p. 697 (al riguardo si rinvia a: M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 61 ss.; L. BARBIERA – G. CONTENUTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell’associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 130 ss.; G. PIOLETTI, voce *Società (associazioni) segrete*, cit., pp. 448-449). Stranamente, rispetto agli altri reati associativi, non è contemplata né la “costituzione” né l’“organizzazione” né il “finanziamento” dell’associazione. Tuttavia, i ruoli e le condotte che non sono stati menzionati nell’art. 2 L. cit. possono essere ricondotti alla condotta di “partecipazione” ovvero, secondo F.C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*³, cit., p. 338, a quella di “promozione” – anche se «vi può essere un “promovimento” che non sfoci nella costituzione e non implichi il finanziamento» – oppure essere considerati forme di partecipazione concorsuale ex art. 110 C.p. Anche per E. GALLO – E. MUSCO, *Delitti contro l’ordine costituzionale*, cit., p. 66, coloro che costituiscono l’associazione possono considerarsi come promotori. Cfr. sul punto anche: F.C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*³, cit., p. 338; A. TENCATI, *Disciplina penale dell’associazionismo segreto*, cit., p. 759-760; M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 63-64; L. BARBIERA – G. CONTENUTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell’associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 120 ss. In giurisprudenza, Cass. pen., Sez. V, 26 marzo 2018 dep. 17 luglio 2018, n. 33146, imp. Romeo, argomenta la mancata previsione della condotta di “costituzione” dalla natura di “reato associativo a struttura complessa” del delitto in esame, che si configura quando «la norma incriminatrice non punisce la semplice costituzione dell’associazione, ma delinea una sorta di fattispecie a formazione progressiva: oltre all’esistenza dell’associazione nei suoi tre elementi essenziali, la legge esige un quid pluris, richiede che gli associati abbiano svolto un’attività ‘esterna’ per la realizzazione del programma criminoso»; per questo motivo «le norme inquadrare in tale categoria [...] non prevedono, tra le ipotesi di partecipazione qualificata, la condotta di “costituzione”», al contrario dei “reati meramente associativi” in cui «la legge punisce già la semplice costituzione di un’associazione che persegue un programma criminoso», come negli artt. 270 e 416 C.p., che infatti incriminano anche la “costituzione”; secondo la Corte, quindi, la fattispecie di associazione segreta rientrerebbe nella prima categoria «in quanto, descrivendo, quali condotte di partecipazione qualificata, la promozione, la direzione e l’attività di proselitismo, richiede, per l’integrazione della tipicità, che il sodalizio si sia già costituito; così logicamente postulando l’irrelevanza penale della condotta di mera costituzione, e, dunque, della mera esistenza dell’associazione» (cfr. punto n. 4.3. cons. dir.). Per la partecipazione ad una “associazione palese” al cui interno opera una associazione segreta si veda L. BARBIERA – G. CONTENUTO – P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell’associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, cit., p. 113 ss. Si noti poi che, a differenza delle altre fattispecie associative – ma analogamente al reato di associazione di carattere militare di cui

“materializzazione” profuso dal legislatore nella costruzione della fattispecie è stato praticamente vanificato dall’uso di un concetto ambiguo com’è quello di “interferire”.

Si ha certamente una vaga idea del significato di questo termine (come del sostantivo “interferenza”), che nella percezione comune ha senza dubbio una connotazione negativa. Secondo il vocabolario della lingua italiana, infatti, il verbo “interferire”, nel suo significato

all’art. 1 D.Lgs. n. 43 del 1948 –, non è indicato il numero minimo di partecipanti, solitamente individuato dalla legge in tre (es.: artt. 305, 416, 416-*bis* C.p., art. 74 D.P.R. n. 309 del 1990); difficile comprendere le ragioni della mancata previsione, che dovrebbe allora far deporre per la sufficienza anche di due soli soggetti (così anche per parte della dottrina: M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 58; A. TENCATI, *Disciplina penale dell’associazionismo segreto*, cit., p. 757; *contra* Trib. Roma, ord. 2 novembre 2010, n. 2998, imp. Carboni e altro, per il quale sarebbero necessari almeno tre individui). Un ulteriore profilo problematico, infine, potrebbe essere quello della “responsabilità penale allargata” degli affiliati che non siano a conoscenza delle finalità o dell’attività svolta dall’associazione, incorrendo in una palese violazione del principio di colpevolezza e di responsabilità personale; molto spesso, infatti, ci si associa alle logge per far parte di una élite, per senso di appartenenza, per ambizione, per ottenere favori, ecc., senza sapere quale sia la vera finalità dell’organizzazione (si veda l’interessante articolo-intervista al criminologo Silvio Ciappi di N. FRANCALACCI, *Massoneria: perché piace sempre più ai giovani*, 26 maggio 2015, in <https://www.panorama.it/news/massoneria-perche-piace-sempre-piu-ai-giovani>). Si tratta in realtà di un falso problema, poiché le regole del dolo impongono di accertare nell’associato la consapevolezza non solo di partecipare ad una associazione che sia “segreta”, ma anche che quest’ultima svolta “attività diretta ad interferire” sulle funzioni pubbliche e che la sua partecipazione contribuisca in qualche modo al funzionamento dell’associazione, tutti elementi che debbono ricadere nel “fuoco del dolo” (in tal senso in dottrina: G. PIOLETTI, voce *Società (associazioni) segrete*, cit., p. 449; C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l’art. 18 della Costituzione*, cit., p. 197; A. TENCATI, *Disciplina penale dell’associazionismo segreto*, cit., pp. 759 e 761, per il quale si tratterebbe di dolo intenzionale). Ad uno scivolamento verso la responsabilità oggettiva incentrata sul mero fatto della partecipazione (o sulla regola del “non poteva non sapere”) – non concernente però profili penali, ma solo morali e disciplinari – pare essersi assistito nella vicenda P2, dove, al di là della veridicità delle liste degli iscritti rinvenute dagli inquirenti, sembra certo che alcuni affiliati non fossero a conoscenza delle reali attività e finalità della Loggia, essendosi associati al solo scopo di ottenere prestigio o qualche favore, o per far parte di una associazione “alla moda” o credendo di partecipare ad una organizzazione massonica che agiva lecitamente (cfr. la *Relazione di minoranza* dell’On. Bastianini, cit., p. 11, e la *Relazione di minoranza* dell’On. Ghinami, cit., p. 9 ss.).

estensivo, vuol dire «*sovrapporsi, influenzarsi, intralciarsi, ostacolarsi a vicenda (fatti, azioni, attività, idee, anche persone)*»²⁴¹, e anche «*inserirsi, intromettersi di elementi o fattori estranei in un fatto, in modo da recargli pregiudizio o alterarne la fisionomia, lo svolgimento, l'obiettività*»²⁴². È evocata, dunque, l'idea di un comportamento indebito, non autorizzato, in una situazione che riguarda la vita altrui o che ostacola l'altrui azione, arrecando per giunta un pregiudizio.

L'indicazione nella legge dell'oggetto dell'interferenza, ossia l'«*esercizio delle funzioni*» di organi pubblici e l'esercizio dei «*servizi pubblici essenziali di interesse nazionale*», non fa che rafforzare l'aspetto negativo del significato. Si presume, anzi ci si aspetta, che la gestione della cosa pubblica sia rivolta esclusivamente all'interesse pubblico, senza interferenze indebite e pressioni. Se è inevitabile che nelle scelte del funzionario possano incidere gli ideali, le convinzioni, l'esperienza maturata o persino la fede, non altrettanto potrà dirsi qualora l'orientamento dell'attività pubblica venga determinato da altri individui (qualunque forma essi assumano, collettiva, occulta o palese).

7.2. È altamente probabile che il termine “interferire” e i suoi derivati siano stati utilizzati in alcune delle migliaia di documenti normativi che affollano il nostro ordinamento giuridico.

Con un significato probabilmente analogo a quello attribuibile alla locuzione utilizzata nella legge Anselmi, il verbo è adoperato, ad esempio, nel *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici* di cui al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, il cui art. 5, co. 1, dispone che «*Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o*

²⁴¹ Voce *Interferire*², in *Grande Dizionario della Lingua Italiana*, Vol. VIII, Torino, Utet, 1973. Così anche la parola “interferenza” che significa «*Incontro di azioni, fatti, processi, idee, interessi, che si influenzano reciprocamente, si sovrappongono l'uno all'altro o si trovano comunque in rapporto, per lo più in modi contrastanti*», e, in senso figurato, «*Intrusione di un elemento estraneo*» (voce *Interferenza*¹⁴, *ivi*).

²⁴² Voce *Interferire*, in *Vocabolario della Lingua Italiana*, Vol. II, Roma, Treccani, 1987. Così anche la parola “interferenza”: «*Incontro di azioni, iniziative, interessi, idee diverse, per lo più discordanti, o che tendano comunque a influire l'una sull'altra determinando spesso un contrasto; più genericam. intromissione, inframmettenza*» (voce *Interferenza*³, *ivi*).

*appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio». Il sostantivo è usato, poi, nel D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, recante la *Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati*, che prevede – quale comportamento “scorretto” – «l'ingiustificata interferenza nell'attività giudiziaria di altro magistrato» (art. 2, co. 1, lett. e)²⁴³.*

In un significato affatto differente, invece, la parola “interferenza” è utilizzata nella rubrica dell'art. 615-*bis* C.p., che incrimina le «*interferenze illecite nella vita privata*», che ci sembra l'unico caso in ambito penale in cui ricorra questo termine, oltre alla L. n. 17 del 1982. Il fatto incriminato consiste nel “procurarsi indebitamente notizie o immagini” attinenti alla vita di una persona nei luoghi di privata dimora attraverso «*l'uso di strumenti di ripresa visiva o sonora*», e nella rivelazione o diffusione al pubblico delle notizie e delle immagini ottenute²⁴⁴.

Con una connotazione non necessariamente negativa, nella dottrina costituzionalista si parla di “conflitti di interferenza” per indicare una *species* dei conflitti tra poteri dello Stato che si verificano quando «i poteri divisi abbiano zone di contatto e interferenze reciproche» e vanno risolti alla luce del principio di leale cooperazione

²⁴³ Su cui si rinvia a S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti – Le sanzioni – Il procedimento*, cit., p. 111 ss. Nella giurisprudenza è stata considerata «ingiustificata interferenza»: la condotta del magistrato che manifesta al pubblico ministero e al Gip assegnatari del procedimento il proprio interessamento per la posizione processuale dell'indagato; la condotta del magistrato che sollecita la definizione della posizione di un imputato detenuto, da lui indicato come “fratello e fidato amico”; la condotta del magistrato che si interessa, sia pure in termini generali e in mancanza di prove del rapporto di strumentalità tra interessamento e risultato favorevole, di soggetti coinvolti in procedimenti, formulando più o meno espliciti attestati di stima nei loro riguardi e con insistenti richieste di informazioni, che, pur non costituendo indebite pressioni, sono idonei a creare condizionamenti o apparenze di condizionamenti sull'autorità inquirente; la condotta del procuratore aggiunto che chiede ripetutamente a sostituti del suo ufficio notizie in merito agli sviluppi di alcuni procedimenti penali in corso (*op. cit.*, p. 111, nt. 81).

²⁴⁴ F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 510, rileva che «Sotto la non ineccepibile rubrica» dell'art. 615-*bis* C.p. si contemplan «due distinte fattispecie, rispondenti alle due tipologie ontologiche di aggressione al bene della riservatezza», ossia la *indiscrezione* e la *divulgazione*.

che «si traduce nell'obbligo, da parte di chi esercita una funzione pubblica in base alle leggi che la regolano, di tenere presente le prerogative dell'altro "potere" con cui si trovasse occasionalmente ad interagire»²⁴⁵.

Il termine di cui si discute è ampiamente utilizzato a livello internazionale e in contesti differenti. Ne ritroviamo, innanzitutto, una definizione nel *Black's Law Dictionary*, in cui il verbo "interferere" è descritto nel seguente modo: «*To check; hamper; hinder; disturb; intervene; intermeddle; interpose; to enter into, or to take part in, the concerns of others*»²⁴⁶; ossia "controllare", "ostacolare", "intralciare", "disturbare", "intervenire", "frapporsi", "intromettersi", "interporsi", o "entrare o far parte degli affari altrui". Come si vede, però, si tratta di meri sinonimi che non aiutano a comprendere in cosa consista concretamente la condotta di interferenza.

Il termine è largamente impiegato, ad esempio, nella legislazione penale statunitense, in particolare nel Titolo 18 dello U.S. Code, dedicato ai «*Crimes and criminal procedure*», ove la "interference" è contenuta, ad esempio, nei §§ 118 ("Interference with certain protective functions"), 593 ("Interference by armed forces"), 595 ("Interference by administrative employees of Federal, State, or Territorial Governments"), 1364 ("Interference with foreign commerce by violence"), 1367 ("Interference with the operation of a satellite"), 1917 ("Interference with civil service examinations"), 1951 ("Interference with commerce by threats or violence")²⁴⁷.

La locuzione «*acts of unlawful interference*» si rinviene nell'Annesso 17 alla *Convenzione sull'aviazione internazionale civile*, intitolato *Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*, e, ai sensi del Chapter 1, ricomprende gli «*acts or attempted acts such as to jeopardize the safety of civil aviation*» ("le azioni o il tentativo di azioni che possono

²⁴⁵ R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 6, p. 3 ss.

²⁴⁶ M.A.H. CAMPBELL BLACK, *Black's Law Dictionary. Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, 4th ed., St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1968, p. 951.

²⁴⁷ Ma l'interferenza, anche se non menzionata nella rubrica, è incriminata in molte altre fattispecie (es.: §§ 32, 43, 111, 115, 231, 245, 248, 249, e nei reati contenuti nel *Chapter 111A*, "Destruction of, or interference with, vessel or maritime facilities").

mettere a rischio la sicurezza dell'aviazione civile”)²⁴⁸.

Ancora, nella Decisione quadro 2005/222/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa agli attacchi contro i sistemi informatici, all'art. 3 (“*Illegal system interference*”) si fa obbligo agli Stati di adottare «de misure necessarie affinché l'atto intenzionale di *ostacolare* gravemente o *interrompere* il funzionamento di un sistema di informazione mediante l'*immissione*, la *trasmissione*, il *danneggiamento*, la *cancellazione*, il *deterioramento*, l'*alterazione*, la *soppressione* di dati informatici o rendendoli inaccessibili sia punito come reato se commesso senza diritto, almeno per i casi gravi»; all'art. 4, rubricato “*Illegal data interference*”, si fa obbligo agli Stati membri di adottare «de misure necessarie affinché l'atto intenzionale di *cancellare*, *danneggiare*, *deteriorare*, *alterare*, *sopprimere* o *rendere inaccessibili* dati informatici in un sistema di informazione sia punito come reato se commesso senza diritto, almeno per i casi gravi».

Ma i documenti in cui alla “*interference*” è riservata una posizione di rilievo sono:

1) la *Dichiarazione universale dei diritti umani* (1948), che all'art. 12 prevede che «*No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence [...]. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attack*», e all'art. 18 che il diritto di espressione «*includes freedom to hold opinions without interference*»;

2) la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* che, similmente, all'art. 8 (“*Right to respect for private and family life*”) prevede che «*There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right*» (co. 2), e all'art. 12 (“*Freedom of expression*”) che il diritto di espressione si esercita «*without interference by public authority and regardless of frontiers*» (co. 1).

²⁴⁸ Tra cui, a titolo esemplificativo, vengono citate le condotte di «*unlawful seizure of aircraft*», «*destruction of an aircraft in service*», «*hostage-taking on board aircraft or on aerodromes*», «*forcible intrusion on board an aircraft, at an airport or on the premises of an aeronautical facility*», «*introduction on board an aircraft or at an airport of a weapon or hazardous device or material intended for criminal purposes*», «*use of an aircraft in service for the purpose of causing death, serious bodily injury, or serious damage to property or the environment*», «*communication of false information such as to jeopardize the safety of an aircraft in flight or on the ground, of passengers, crew, ground personnel or the general public, at an airport or on the premises of a civil aviation facility*».

7.3. In considerazione della eterogeneità dei contesti giuridici in cui il termine è stato utilizzato, un dato ci sembra incontestabile: il concetto di “interferenza” assume significati differenti a seconda dell’oggetto dell’azione, ossia della situazione (persona, evento, azione, ecc.) su cui la condotta ricade. Si tratta insomma di un mero “guscio semantico”. Questo ci porta alla conclusione che, linguisticamente, il termine “interferire” (e derivati) costituisce una parola c.d. “iperonima” (dal greco *ypér*, “sopra”, e *ónoma*, “nome”), ossia una parola «dal significato più ampio di quello di uno o più termini dal significato specifico», cioè i cc.dd. “iponimi” (dal greco *ypó*, “sotto”, e *ónoma*, “nome”), per cui «ciascun referente dell’iponimo è un “tipo di” ciò che rappresenta l’iperonimo»²⁴⁹, e che, pertanto, può essere definita solo a partire dall’individuazione e dal significato di queste ultime unità lessicali.

Se però l’utilizzo nel linguaggio ordinario dei termini iperonimi è al giorno d’oggi più frequente «perché coprono la molteplicità di referenti particolari, soddisfacendo al tempo stesso quell’esigenza di astrattezza e genericità che è richiesta in varie situazioni comunicative»²⁵⁰, le esigenze di determinatezza e precisione della legge penale non ne consentono un uso disinvolto. Ci troviamo, dunque, di fronte ad un serio caso di indeterminatezza della legge penale, che non consentirebbe di delimitare l’attività svolta dalle associazioni segrete, *verso il basso*, rispetto all’attività dei gruppi di pressione, e, *verso l’alto*, rispetto alle attività svolte dalle comuni organizzazioni criminali. Un contenuto vago di disvalore è percepibile, ma se si mantiene incerto il significato di questo elemento – da considerarsi il vero fondamento dell’incriminazione – risulterà incerta la legge penale; con la conseguenza che, in sede applicativa, potrebbero sussumersi fatti non meritevoli di pena solo perché si è accertato che gli associati si sono mossi nell’ombra, finendo così per far slittare, consapevolmente o inconsapevolmente, il disvalore del reato sull’elemento della “segretezza”.

²⁴⁹ F. FALOPPA, voce *Iperonimi*, in *Enciclopedia dell’italiano*, Roma, Treccani, 2010 (consultabile sul sito [http://www.treccani.it/enciclopedia/iperonimi_\(Enciclopedia-dell'Italiano\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/iperonimi_(Enciclopedia-dell'Italiano)/)).

²⁵⁰ F. FALOPPA, voce *Iperonimi*, cit.

Arrivati però a questo punto, proseguire il nostro discorso sul concetto di “interferenza”, sforzandoci magari di individuare ogni possibile significato del termine e i documenti normativi in cui esso compare, non sortirebbe alcun risultato pratico se non si affrontasse quella che, probabilmente, è la *questione centrale* del diritto penale. Ogni riflessione sul delitto di associazione segreta, come su ogni figura di reato, infatti, non può in alcun modo prescindere dall'*individuazione del bene giuridico tutelato*, che, come spesso accade nella c.d. “legislazione complementare”, non è stata operata esplicitamente dal legislatore. Solo in base alla natura del bene giuridico potremo comprendere come l'interferenza penalmente rilevante si possa manifestare empiricamente, con effetti decisivi sull'effettività della legge incriminatrice. La scelta di un interesse anziché di un altro si riflette inevitabilmente sulla delimitazione del perimetro della fattispecie, e, nel nostro caso, potrebbe segnare il destino del delitto di associazione segreta, sino a decretarne la sua obsolescenza.

* * *

L'analisi del bene giuridico tutelato dalla fattispecie di associazione segreta sarà oggetto della seconda parte del nostro scritto, pubblicata nel prossimo numero di questa Rivista. Prima di tale fondamentale operazione ermeneutica, era però indispensabile porre le basi storiche e giuridiche del divieto costituzionale per comprendere il clima in cui è maturata la L. n. 17 del 1982 e il sostrato epistemologico su cui sono stati impostati i discorsi giuridici sul delitto di associazione segreta. Come vedremo, infatti, la pubblicistica e gran parte della penalistica hanno sostenuto la natura “politica” *anche* del divieto penale, senza tuttavia che l'assunto si sia tradotto in coordinate precise sulla proiezione offensiva del fatto di reato. Nella parte finale di questo saggio, inoltre, tenteremo di fornire una elencazione delle possibili forme di estrinsecazione dell'interferenza, anche alla luce della recente vicenda giudiziaria riguardante l'associazione denominata icasticamente “P3”.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI*

Voci enciclopediche (ad esclusione di quelle dedicate ai reati contro l'ordine pubblico e la personalità dello Stato, alcune delle quali comunque citate nel testo, che ne contengono solo accenni): DE FRANCESCO G., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, in *Dig. Disc. Pen.*, Vol. I, Torino, Utet, 1987, p. 316 ss.; PIOLETTI G., voce *Società (associazioni) segrete*, in *Nss. Dig. It.*, Appendice VII, Torino, Utet, 1987, p. 444 ss.

Monografie e opere collettanee: AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, Atti della Tavola rotonda promossa dall'Istituto Internazionale di Studi Giuridici, Roma 27 ottobre 1981, Roma, Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, 1982 (estratto del fascicolo n. 1 della rivista *Rassegna Parlamentare* del 1982, i cui scritti più importanti vengono citati nella presente bibliografia alla voce “*Altri scritti?*”); BARBIERA L. – CONTENTO G. – GIOCOLI NACCI P., *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco (1925) e legge sulla P2 (1982)*, Napoli, Jovene, 1984; GALLISAI PILO M.G., *Le associazioni segrete. Profili penali*, Padova, Cedam, 1990; RAMAT M. – D'ALEMA G. – RODOTÀ S. – BERLINGUER L., *La resistibile ascesa della P2. Poteri occulti e Stato democratico*, Bari, De Donato, 1983; ROSSETTI C.G., *L'attacco allo Stato di diritto. Le associazioni segrete e la Costituzione*, Napoli, Liguori, 1994 (il testo, però, è dedicato interamente al fenomeno mafioso e in cui non è contenuto alcun riferimento alla legge sulle associazioni segrete, ma solo qualche sporadico accenno alla vicenda della P2).

Altri scritti: ALBAMONTE A., *I «gruppi di potere occulto» nella legge n. 17 del 25 gennaio 1982*, in *Riv. pen.*, 1983, pp. 5-6; BRUNELLI G., *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 178 ss. e 235 ss.; CASSARINO S., *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, in *Dir e giur.*, 1950, p. 225 ss.; CIMMINO A., *I rapporti tra massoneria e mafia in una recente decisione della Suprema Corte*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 18 dicembre 2018; CUOMO C., *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Vol. II, Padova, Cedam, 1985, p. 183 ss.; DE FRANCESCO G., *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 13 ss. e 138 ss.; ID., *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, 1, p. 92 ss.; DE SANTIS V., *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo*, in *federalismi.it*, 2017, 22, p. 2 ss.; FAMÀ F., *Libertà di associazione e divieto di segretezza nella Costituzione e nel T.U. leggi P.S.*, in *Giur. merito*, 1982, 3, p. 741

ss.; FERRI G.B., *Le associazioni segrete*, in *Quad. plur.*, 1983, 1, p. 19 ss. (anche in AA.VV., *Scritti in onore di Raffaele Moscbella*, a cura di B. Carpino, Perugia, Università degli Studi di Perugia, 1985, p. 241 ss.); GALLO E. – MUSCO E., *Delitti contro l'ordine costituzionale*, Bologna, Pàtron, 1984, p. 63 ss.; GARGANI A., *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, in AA.VV., *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale. Prospettive costituzionalistiche e penalistiche*, Atti del convegno, Messina 11 marzo 2011, Torino, Giappichelli, 2011, p. 120 ss.; GHERGHI V., *Brevi considerazioni sulla recente disciplina legislativa in materia di associazioni segrete*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1983, 15-16, p. 1591 ss.; GIANNINI M.S., *Associazioni segrete e gruppi di potere*, in *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1756 ss.; ID., *Una legge sbagliata per sciogliere la "Loggia P2"*, su *Il tempo* del 4 dicembre 1981 (in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., p. 73 ss.); ID., *Le verità intermedie (a proposito della Loggia P2)*, su *Il Tempo* 4 luglio 1981 (in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., p. 48 ss.); ID., *Circa talune pronunce amministrative concernenti la Loggia P2*, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., p. 51 ss.; GRISOLIA F., *La P2: uno sleale adeguamento del potere alle nuove strutture sociali*, in *Dem. e dir.*, 1982, 2, p. 249 ss.; GUSTAPANE A., *Illecito disciplinare ed appartenenza ad associazioni segrete ai sensi della l. n. 17 del 1982*, in *Foro amm.*, 1985, 6, p. 1279 ss.; ID., *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1984, 66, p. 67 ss.; MACRÌ C. – MACRÌ V., *La legge antimafia. Commento per articolo della l. 646/1982 integrata dalle ll. 726 e 936/1982*, Napoli, Jovene, 1983, p. 34 ss.; MANICCIA A., *Le problematiche interpretative della condotta di «interferenza» nel reato di associazione segreta*, in *Cass. pen.*, 2019, 1, p. 144 ss.; MASTROPAOLO F., *Riserbo e segreto delle associazioni non riconosciute e associazioni segrete*, in *Quad. plur.*, 1983, 1, p. 118 ss.; MELONCELLI A., *Associazioni segrete e diritto di associazione*, in *Dem. e dir.*, 1981, 4, p. 112 ss.; ID., *Società segrete*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, Atti del convegno nazionale, Roma 26-28 ottobre 1981, Padova, Cedam, 1983, p. 179 ss.; NANNUCCI U., *La strana legge sull'abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte (davvero possibile la convivenza tra funzioni pubbliche e associazioni occulte?)*, in *Cass. pen.*, 1992, 10, p. 2499 ss.; ID., *Il giudice non può essere massone*, in *Cass. pen.*, 1996, 1, p. 388 ss.; NEPPI MODONA G., *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello stato*, in AA.VV., *Materiali per una riforma del sistema penale*, Milano, Franco Angeli, 1984, p. 365 ss.; ID., *Il reato di associazione mafiosa*, in *Dem. e dir.*, 1983, 4, p. 41 ss.; NUVOLONE P., *Legalità penale, legalità*

processuale e recenti riforme, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, 1, p. 9; ID., *Massoneria e norme penali*, in *Ind. pen.*, 1981, 2, p. 451 ss.; ID., *Massoneria e associazioni segrete*, in *Ind. pen.*, 1981, 2, p. 453 ss.; ID., *Babele del diritto*, in *Ind. pen.*, 1981, 2, p. 456 ss.; ID., *I limiti della responsabilità*, in *Ind. pen.*, 1981, 2, p. 458 ss.; ID., *Massoneria e norme penali*, in *Ind. pen.*, 1981, 2, p. 451 ss.; ID., *Oscure minacce alla democrazia*, su *Il Tempo* del 19 gennaio 1982 (in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., p. 79 ss.); PACE A., *Art. 18*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Vol. II, *Rapporti civili. Art. 13-20*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, 1977, p. 216 ss.; ID., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*², Milano, Giuffrè, 1992, p. 366 ss.; PALAZZO F.C., *La recente legislazione penale*³, Padova, Cedam, 1985, p. 334 ss.; ID., *Associazioni illecite ed illeciti delle associazioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, 2, p. 418 ss. (in particolare p. 437 ss.); PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 743 ss.; ID., *Reati associativi e libertà di associazione*, in AA.VV., *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, Roma, Sapere 2000, 1984, p. 195 ss.; PONTIN M., *Primi appunti sullo stato di attuazione della legge 25 gennaio 1982, n. 17, in materia di associazioni segrete*, in AA.VV., *Il delitto politico. Tra storia e cronaca*, in *Quaderni di Critica del diritto*, Ancona, Nuove ricerche, 1996, p. 137 ss.; RIDOLA P., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 238 ss.; RIVELLO P.P., *Accertamenti amministrativi circa la partecipazione ad associazioni segrete: un intervento (almeno parzialmente) chiarificatore della Corte Costituzionale*, in *Leg. pen.*, 1989, 4, p. 595 ss.; ROBERTI G., *Strani aspetti giuridici della vicenda P2*, in *Idea*, 1982, 2, p. 39 ss.; RODOTÀ S., *La vicenda della P2. Occupazione del potere e partito politico*, in *Dem. e dir.*, 1983, 1, p. 5 ss. (anche in M. RAMAT – G. D'ALEMA – S. RODOTÀ – L. BERLINGUER, *La resistibile ascesa della P2. Poteri occulti e Stato democratico*, cit., p. 145 ss., con il titolo *P2 e Stato. Le dinamiche di occupazione del potere da parte del partito occulto*, versione citata nel testo); SCAVONE A., *La vicenda della c.d. loggia P2*, in *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1722 ss.; ID., *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, in *Crit. pen.*, 1982, 1, p. 15 ss.; SICA V., *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 1957, p. 31 ss.; SIGNORELLI G., *Stato democratico e società segrete*, in *Vita sociale*, 1994, 2, p. 81 ss.; SPAGNA MUSSO E., *Il problema costituzionale della massoneria*, in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2008, p. 1361 ss.; SUMMA A., *Poteri occulti e istituzioni democratiche. Il divieto di associazioni segrete*, in *Parlamento*, 1990, 1-2, pp. 48-49; TAMBURINO G., *Le associazioni*, in *Riv. poliz.*, 1948, 1-2, p. 418 ss.; TENCATI A., *Disciplina penale dell'associazionismo segreto*, in *Riv. pen.*, 1985, p. 757 ss.; TESTI C.A., *Le associazioni segrete. Attualità di un problema*, in

Giust. pen., 1981, 7, II, c. 430 ss.; TURONE G., voce *Associazioni criminose*, in *Dizionario di diritto e procedura penale*, a cura di G. Vassalli, Milano, Giuffrè, 1986, p. 27 ss.; ID., *Il delitto di associazione mafiosa*², Milano, Giuffrè, 2008, p. 369 ss.; ZAGREBELSKY G., *Disarmati contro la setta*, in *Il Sole 24 Ore* del 29 maggio 1981, p. 3; ZANZUCCHI M.T., *La libertà di associazione secondo la nuova Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Cicu*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1951, p. 493 ss.

Commentari: *Commentario a cura di Antonio Liserre*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1982, 5, p. 1228 ss. (A. Liserre, *Artt. 1, 2 e 3*; E. Balboni, *Art. 4*; A. Nova, *Artt. 5 e 6*); *Commentario breve alle leggi penali complementari*², a cura di C.E. Paliero e F.C. Palazzo, Padova, Cedam, 2007, p. 505 ss.

* La presente bibliografia non include le trattazioni sulle associazioni segrete contenute nei manuali di diritto pubblico e costituzionale e nelle voci enciclopediche (enciclopedie e dizionari giuridici) sulla libertà di associazione, alcune delle quali comunque citate nel testo. Gli interventi pronunciati nelle sedute dell'Assemblea Costituente di cui si fa menzione sono liberamente consultabili sul sito www.nascitacostituzione.it.

ABSTRACT

Il discorso giuridico moderno sull'associazionismo segreto, parte della "teoria della libertà di associazione", si sviluppa timidamente nel secolo scorso a partire da alcuni provvedimenti legislativi del regime fascista in materia di pubblica sicurezza, e raggiunge il suo apice con l'ingresso del divieto in Costituzione al secondo comma dell'art. 18. Comunque oggetto di scarso interesse da parte della pubblicistica, la *ratio* del disposto costituzionale è stata variamente giustificata. L'assunto di fondo secondo cui il divieto poggerrebbe su una presunzione assoluta di pericolosità (e, quindi, di illiceità) delle unioni clandestine – originato dalla laconicità della proposizione che non fa cenno all'attività o al fine di queste ultime, né alle conseguenze della sua violazione –, non è stato scardinato dall'orientamento dominante che ha inquadrato il fenomeno sociale in una "dimensione politica", difficilmente definibile. Anche sul versante penalistico, il contributo della dottrina si è ridotto agli scarsi commenti sull'aggravante di cui all'art. 339 C.p. Solo lo scandalo suscitato dalla scoperta della Loggia massonica "P2", all'inizio degli anni '80, ha risvegliato l'attenzione della scienza giuridica sull'argomento. Lo "tsunami" provocato a vari livelli nell'ordinamento giuridico è culminato nell'emanazione della L. 25 gennaio

1982, n. 17 (c.d. “legge Anselmi”), prototipo della c.d. “legislazione dell’emergenza” e da subito criticata per le sue potenzialità illiberali, soprattutto per i movimenti politici e i gruppi di pressione (cc.dd. “lobbies”). Le maggiori perplessità hanno riguardato la definizione di “associazione segreta” contenuta all’art. 1 della legge citata, e, in particolare, il riferimento allo svolgimento della «attività diretta ad interferire» sulle funzioni pubbliche, al cui accertamento è subordinata l’irrogazione delle sanzioni (penali, amministrative e disciplinari) previste dalla legge Anselmi. Il presente scritto vuole fornire un contributo allo studio della fattispecie incriminatrice e al concetto di “interferenza” – un termine da qualificarsi come “iperonimo” –, la cui ambiguità non consente di delimitare il perimetro oggettivo della fattispecie e il confine con altri fenomeni associativi, considerando che, per la natura dell’oggetto materiale (ossia le funzioni pubbliche), l’attività di interferenza sembra costituire una condotta già punibile ai sensi di altre fattispecie. Previa individuazione del bene giuridico tutelato, si tenterà pertanto di elencare le forme di estrinsecazione dell’interferenza che non costituiscano reato – anche alla luce delle recenti vicende giudiziarie sull’associazione denominata “P3” –, evidenziando tutta la fragilità della fattispecie e, *de jure condendo*, la necessità di una riforma complessiva dei reati associativi e dei reati contro la pubblica amministrazione, più volte auspicata dal mondo accademico e giudiziario.

The contemporary juridical dissertation on secret associations, which is part of the “theory of freedom of association”, gradually developed in the last century, starting with some legislative measures from the fascist regime in the context of public security, and finds its culmination in the introduction of ban in the Constitution, specifically in the second paragraph of art. 18. However subject to a slight interest from publicity, the ratio of the constitutional provision has been differently justified. The basic assumption that the prohibition relates to an absolute presumption of danger (and, therefore, illegitimacy) of clandestine unions – initiated by the laconicism of the proposition that does not mention the activity or purpose of the latter, nor the consequences of its violation – was not disrupted by the predominant orientation that framed the social phenomenon in a “political dimension”, difficult to define. Also, on the criminal front, the contribution made by the doctrine was reduced to a few comments on the aggravating circumstance referred to in art. 339 C.p. It was only with the scandal aroused by the finding of the masonic Lodge called “P2”, in early 1980s, that the attention from the legal science was awakened on the subject. The “tsunami” caused at various levels in the legal system culminated in the enactment of Law 25 January 1982, no. 17 (so-called “Anselmi law”), prototype of the so-called “emergency legislation” and immediately criticized for its

illiberal potential, in particular for political activities and pressure groups (so-called “lobbies”). The main concerns involved the definition of “secret association” contained in art. 1 of the aforementioned Law, and, specifically, the reference to the performance of the “activity aimed at interfering” on public functions, the assessment of which is subject to the imposition of the penalties (criminal, administrative and disciplinary) established by the Anselmi law. This writing aims to provide a contribution to the study of the incriminating case and to the concept of “interference” – term qualified as “hyperonymous” –, whose ambiguity does not allow to delimit the objective perimeter of the instance and the boundary with other associative phenomena, considering that, due to the nature of the material object (i.e. public functions), the interference activity seems to constitute a behavior already punishable under other incriminating instances. After identifying the protected legal asset, an attempt will be made to list the forms of manifestation of the interference that do not constitute a crime – also in light of the recent legal proceedings on the association called “P3” –, highlighting all weaknesses and, de jure condendo, the need for a complex reform of association crimes and crimes against the public administration, which has been often called for by the academic and judicial world.