

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](http://WWW.ISTITUZIONIDIRITTOECONOMIA.EU)

Anno II  
Numero 3 -2020  
SETTEMBRE – DICEMBRE

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](mailto:redazione@istituzionidirittoeconomia.eu)

**Direttore Responsabile:**

Avv. DOMENICO DENTE GATTOLA

**Data pubblicazione web:**

**DICEMBRE 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 SECONDA]

«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*.

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. Ebbene, venendo alla questione del bene giuridico tutelato dalla fattispecie di associazione segreta, la sua individuazione non poteva che risentire del dibattito, sorto e sviluppatosi originariamente in ambito pubblicistico, concernente il generale divieto di associazioni segrete contenuto nell’art. 18 della Costituzione, le cui conclusioni sono state traslate nei discorsi giuridici concernenti la L. n. 17 del 1982 e la fattispecie incriminatrice in essa contenuta. La natura “politica” del reato di associazione segreta è stata, infatti, sostenuta in seno alla pubblicistica e alla penalistica<sup>1</sup>.

Nella prima<sup>2</sup>, si ricorda sempre PAOLO PETTA, per il quale il

---

\* 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.

<sup>1</sup> Per T. PADOVANI, voce *Stato (reati contro la personalità dello)*, in *Enc. dir.*, Vol., XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 820, ad esempio, è indubbio che il reato di associazione segreta, ricollegandosi a una specifica norma costituzionale, prospetti «un contenuto offensivo ancorato, in linea di principio, ad un nuovo quadro di valori politici».

<sup>2</sup> Tra cui 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. 76 ss., in particolare pp. 81-82.

legislatore si sarebbe preoccupato «non tanto della prevenzione di attività illecite, quanto della trasparenza della competizione politica», per «difendere il mondo dei partiti e dei gruppi di pressione da certe forme di “concorrenza sleale”»<sup>3</sup>. Nonché, ancora, ALESSANDRO PACE, per il quale la *ratio* del divieto di associazioni segrete – tanto quello costituzionale quanto quello penale – sarebbe «*lato sensu* “politica”»<sup>4</sup>.

Nella penalistica<sup>5</sup>, si segnala PIETRO NUVOLONE<sup>6</sup>, che, in un breve commento alla legge Anselmi, affermava che l’illiceità dell’associazione segreta deriverebbe dal fatto che essa svolge «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». Così anche per FRANCESCO C. PALAZZO<sup>7</sup>, secondo il quale il legislatore si sarebbe mosso nella prospettiva per cui l’art. 18 cpv. Cost. si riferirebbe alle associazioni «che, pur ponendosi scopi sostanzialmente leciti o comunque non criminosi, fanno della segretezza un *metodo* di azione, resa presumibilmente più efficace, ma in contrasto con quell’esigenza di “trasparenza democratica” che è a fondamento dell’intera compagine costituzionale», da cui discende che «il divieto di associazioni segrete ha un senso solo in quanto si rivolga

<sup>3</sup> P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*, cit., pp. 203 e 209.

<sup>4</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*<sup>2</sup>, cit., p. 368.

<sup>5</sup> Cfr.: A. TENCATI, *Disciplina penale dell’associazionismo segreto*, cit., p. 757; G. TURONE, voce *Associazioni criminose*, cit., p. 27 ss., che parla di reato associativo «di natura *lato sensu* politica»; G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello stato*, cit., p. 373, che parla di «criminalità politica organizzata», anche con riferimento alle associazioni segrete (v. anche pp. 378 e 380 ove si inquadrano espressamente le associazioni segrete tra le «associazioni politiche»); L. GALTERIO, voce *Personalità dello Stato – I) Delitti contro la personalità dello Stato*, in *Enc. giur. Trecc.*, Vol. XXVI, Roma, Treccani, 1990, p. 13; A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 129, ma solo con riferimento all’attività di interferenza sull’esercizio delle funzioni di organi costituzionali. *Contra* espressamente G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell’analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 141 ss., per il quale vedi *infra* nel testo. Per altre declinazioni della rilevanza “politica” dell’incriminazione si veda la dottrina citata in G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., pp. 323-324.

<sup>6</sup> Si tratta di un commento senza titolo apparso in *Ind. pen.*, 1982, 1, pp. 99-100.

<sup>7</sup> F.C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*<sup>3</sup>, cit., pp. 334-335.

alle associazioni operanti per finalità latamente *politiche*, non ponendosi quelle esigenze di tutela del “metodo democratico” rispetto a gruppi operanti per scopi politici indifferenti». Anche ETTORE GALLO ed ENZO MUSCO<sup>8</sup> hanno sostenuto che «la *ratio* del divieto delle associazioni segrete è di natura politica, e quindi intesa ad evitare deviazioni rispetto alla trasparenza del metodo democratico proprio di una società e di uno Stato liberale. Il divieto delle associazioni segrete mira al preciso obiettivo di evitare il sorgere di poteri paralleli a quelli dello Stato ed in grado di dirigerne od orientarne l’attività».

8.2. L’argomento su cui alcuni hanno fatto leva per sostenere la “dimensione politica” del reato è stato il *tipo di funzioni pubbliche* oggetto di interferenza indicate all’art. 1 della legge Anselmi. Si è detto, infatti, che l’elencazione «attiene appunto alla qualificazione “politica” degli obiettivi direttamente o indirettamente perseguiti dall’associazione»<sup>9</sup>, che si contrapporrebbe alla dimensione del «politicamente non rilevante» – consistente, ad esempio, nella religione, nella beneficenza, nell’arte e cultura, nella ricreazione –, esclusa dall’ambito di applicazione della legge (penale e non)<sup>10</sup>.

L’orientamento in parola – che si basa sull’impianto argomentativo concernente la *ratio* dell’art. 18 Cost. e delinea niente più che uno dei possibili “scopi” della norma – deve però tradursi, in ottica penale, nell’identificazione di un sostrato materiale, che in gergo penalistico chiamiamo “bene giuridico”<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> E. GALLO – E. MUSCO, *Delitti contro l’ordine costituzionale*, cit., p. 64.

<sup>9</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*<sup>2</sup>, cit., p. 368. In questo senso anche: G. PIOLETTI, voce *Società (associazioni) segrete*, cit., p. 448; 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. 94. Nella *Relazione della I Commissione permanente Affari costituzionali alla Camera dei deputati* (C. 2791-A, VIII Legislatura – Camera dei Deputati) sul disegno di legge, presentata alla Presidenza il 7 ottobre 1981, si legge che l’attività di interferenza viola «le regole proprie – aperte e pubbliche – della competizione e della vita democratica».

<sup>10</sup> 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., pp. 94-95.

<sup>11</sup> Sulla teorica del bene giuridico la letteratura è sterminata. Non essendo possibile in questa sede neppure abbozzarne un elenco, ci limitiamo a rinviare per tutti, oltre

8.1. *Prima tesi: «il reato di associazione segreta tutela l'ordine costituzionale».*  
*Ragioni e limiti dell'assunto*

8.1.1. Muovendo dalla prospettiva “politica”, sembra conseguenza logica sostenere che la fattispecie incriminatrice tuteli il c.d. “ordine costituzionale” (o “democratico”) dello Stato<sup>12</sup>. Un concetto quest'ultimo<sup>13</sup> che deriva da quello di “ordine pubblico ideale” (o “normativo”)<sup>14</sup>, inteso tradizionalmente come «una entità ideale costituita dal complesso di quei principi e/o di quelle istituzioni fondamentali, dalla cui continuità e immutabilità dipenderebbe la sopravvivenza dell'ordinamento; in questo senso, ordine pubblico è sinonimo di *ordine legale costituito*»<sup>15</sup>.

---

alle basilari trattazioni manualistiche (in particolare quella di F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*<sup>10</sup>, cit., p. 179 ss.), a G. FIANDACA, *Sul bene giuridico. Un consuntivo critico*, Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>12</sup> Sull'ordine pubblico, inteso come “ordine costituzionale” (o “democratico”), la letteratura è ampia. In questa sede, pertanto, ci limitiamo a rinviare a: A. PACE, *La Corte di cassazione e i “fatti eversivi dell'ordine costituzionale” (Osservazione a Cass. sent. n. 46340 del 2012)*, in *Osserv. cost.*, 2014, 2, p. 5 ss. (anche in *Giur. cost.*, 2014, 1, p. 582 ss.); ID., *I “fatti eversivi dell'ordine costituzionale”*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, 8, p. 1027 ss.; ID., *I “fatti eversivi dell'ordine costituzionale” nella legge n. 801 del 1977 e nella legge n. 124 del 2007*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, 2, p. 1 ss.; ID., *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la carta costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1971, 4-5, p. 1777 ss.; R. DICKMANN, *Ordine costituzionale e vocazione solidale dello Stato*, in *federalismi.it*, 2013, 4, p. 1 ss.

<sup>13</sup> Sull'uso degli aggettivi “costituzionale” e “democratico”, ricordiamo che la L. 29 maggio 1982, n. 304, recante “*Misure a difesa dell'ordinamento costituzionale*”, pur non fornendo una definizione di quest'ultimo, ha previsto all'art. 11 una “*Disposizione interpretativa*” in cui si sancisce che «*All'espressione “eversione dell'ordine democratico” usata nelle disposizioni di legge precedenti alla presente, corrisponde, per ogni effetto giuridico, l'espressione “eversione dell'ordinamento costituzionale”*». Cfr., sul punto, G. CORSO, voce *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubb.*, Vol. X, Torino, Utet, 1995, p. 437 ss.

<sup>14</sup> Che, com'è noto, per la sua astrattezza e inafferrabilità è comunemente ripudiato quale oggetto giuridico di categoria dei reati di cui al Titolo V del Libro II del C.p., preferendosi una concezione “materiale” di ordine pubblico inteso come “sicurezza pubblica”, essendo del resto le stesse note delle fattispecie a suggerire tale connotazione. Cfr., per tutti, G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 462-463.

<sup>15</sup> G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 462.

E in effetti hanno richiamato espressamente l’“ordine democratico” ETTORE GALLO ed ENZO MUSCO, per i quali il divieto penale muoverebbe dalla «necessità di una rigorosa difesa all’ordinamento democratico da ogni pericolo ed insidia», essendo volta «ad evitare deviazioni rispetto alla trasparenza del metodo democratico proprio di una società e di uno Stato liberale»<sup>16</sup>. Si è evocato anche il paradigma dell’“ordine pubblico costituzionale”, in cui la legge Anselmi ben si inquadrirebbe avendo il «“preciso obiettivo di evitare il sorgere di poteri paralleli a quello dello Stato ed in grado di dirigerne od orientarne l’attività”»<sup>17</sup>; si tratta però di una locuzione, elaborata dalla Corte costituzionale<sup>18</sup>, che in nulla si differenzia da quella di “ordine pubblico ideale” o di “ordine costituzionale”, se, come si è affermato, anch’essa si riferisce all’«insieme dei principi fondamentali, che riassumono

<sup>16</sup> E. GALLO – E. MUSCO, *Delitti contro l’ordine costituzionale*, cit., p. 64.

<sup>17</sup> G.P. VOLPE, voce *Ordine pubblico (misure a tutela del)*, in *Dig. Disc. Pen.*, Vol. 9, Torino, Utet, 1995, p. 124, che con il virgolettato si richiama a G. TURONE, voce *Associazioni criminose*, cit., p. 28. Si richiamano genericamente all’ordine pubblico anche: M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 68 ss.; 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. In forma più generica: G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello stato*, cit., p. 368, per il quale l’associazione segreta, come quella di stampo mafioso, presenta una «carica di pericolosità e portata destabilizzante per le istituzioni e per il sistema democratico»; A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 129, secondo il quale, «In rapporto all’attività di interferenza sull’esercizio delle funzioni di organi costituzionali (che non si traducano nell’adozione di provvedimenti di carattere prettamente amministrativo), il reato associativo in esame assume natura politica. Siamo, infatti, di fronte ad aggregazioni che infiltrandosi negli organismi statuali di rilievo costituzionale e ponendosi quali contro-poteri occulti, minano alla radice la trasparenza del metodo democratico e l’esigenza che i poteri costituzionali siano esercitati secondo criteri conformi alla natura della funzione». Con riferimento al divieto costituzionale richiama l’ordine costituzionale e democratico V. GHERGHI, *Brevi considerazioni sulla recente disciplina legislativa in materia di associazioni segrete*, cit., p. 1591 ss. («il costituente ha inteso proibire ogni associazione segreta, avendo considerato comunque pericolosi per l’ordine costituzionale i fini e le attività non dichiarati e non resi palesi di quelle associazioni nel contesto di un regime in cui la libertà di associazione trova la sua massima espansione»).

<sup>18</sup> In realtà solo menzionata da Corte cost. sentenza n. 168 del 1971, che si richiama alla sentenza n. 19 del 1962, ove però si parla solo di “ordine costituzionale”.

l'ordine legale di una convivenza sociale ispirata ai valori costituzionali»<sup>19</sup>.

Naturale è stato quindi qualificare il reato di associazione segreta come “delitto politico” che, ai sensi dell'art. 8, co. 3, C.p., «*offende un interesse politico dello Stato*»<sup>20</sup>. Si tratta, però, di stabilire in cosa consiste concretamente l'“ordine costituzionale” (o “democratico”), di cui parlano anche gli artt. 270-*bis*, 280, 289-*bis* C.p. (ove si usa l'espressione «ordine democratico»), ma che sembra un concetto immanente a tutti i reati contro la personalità dello Stato di cui al Titolo I del Libro II del Codice penale<sup>21</sup>, e pare espresso efficacemente nella formula utilizzata nel delitto di “*Attentato contro la Costituzione dello Stato*” di cui all'art. 283 C.p., che consiste in un fatto diretto e idoneo «*a mutare la Costituzione dello Stato o la forma di governo*».

<sup>19</sup> G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, Vol. I<sup>4</sup>, cit., p. 462.

<sup>20</sup> In questo senso T. PADOVANI, voce *Stato (reati contro la personalità dello)*, cit., p. 820. La letteratura sui delitti politici, che quando sono realizzati da associazioni vengono anche definiti “reati associativi di natura politica” (o “reati di associazione politica”), è molto ampia, per cui ci limitiamo a rinviare, anche per la bibliografia citata, a: AA.VV., *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, Roma, Sapere 2000, 1984; T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del titolo I, libro II c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, 1, p. 3 ss.; G. DE FRANCESCO, *Ratio di «garanzia» ed esigenze di «tutela» nella disciplina costituzionale dei limiti alla libertà di associazione*, cit., p. 888 ss.; ID., *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit.; E. PALERMO FABRIS, *Il delitto di associazione e le sue problematiche costituzionali*, in *Giust. pen.*, 1980, II, c. 357 ss.

<sup>21</sup> L'ordine costituzionale, inoltre, sembra insito nei concetti di «ordinamento politico e giuridico dello Stato» di cui agli artt. 270, 272 *abr.*, C.p., e di «strutture politiche fondamentali, costituzionali» del Paese di cui art. 270-*sexies* C.p.; e volendo anche nel concetto di «ordinamenti politici costituiti nello Stato» di cui agli artt. 112, 164, 170, 181, 210, 213 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza del 1931; in particolare, l'art. 210 prevedeva lo scioglimento da parte del prefetto delle associazioni, anche non segrete, «*che svolgono una attività contraria agli ordinamenti politici costituiti nello Stato*» (disposizione precedentemente prevista all'art. 215 R.D. n. 1848 del 1926, ove si parlava di «*ordine nazionale dello Stato*»). In ottica di riforma dei reati contro la personalità dello Stato, per l'«assetto costituzionale dello Stato» e l'«ordine pubblico democratico» quali oggetti di tutela si veda M. ROMANO, *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, in *La questione criminale*, 1981, 1, p. 163 ss.

La vaghezza del concetto di “ordine costituzionale” rappresenta senza dubbio un *primo limite* della tesi in parola. La questione può essere solo accennata in questa sede. Tuttavia, riteniamo necessario tentare di delimitare quanto più possibile tale concetto, in modo, quantomeno, che si attagli alla fattispecie in esame.

Sembra concordarsi sulla definizione di ordine costituzionale quale *insieme dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico e dei diritti fondamentali dell'individuo riconosciuti nella Costituzione*<sup>22</sup>, individuati nel corso degli anni dalla Corte costituzionale nella laicità dello Stato, nell'inesigibilità, nella dignità umana, nell'uguaglianza, nonché nei diritti alla salute e alla vita, nel diritto di agire e difendersi in giudizio, nei diritti inviolabili del detenuto<sup>23</sup>.

È interessante notare che il concetto di ordine costituzionale sia legato a doppio filo con quello di “finalità politica”, che, come abbiamo visto, rappresenterebbe lo scopo delle associazioni segrete. Questo legame emerge chiaramente nell'interpretazione costituzionale dell'art. 503 C.p., che punisce la serrata e lo sciopero «per fine politico»<sup>24</sup>. Nel

---

<sup>22</sup> Cfr., ad esempio, E. GALLO – E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 42, per i quali costituisce l'«insieme dei principi fondamentali che nella Carta Costituzionale servono a definire la struttura e la natura dello Stato», e ritengono non accoglibile «la tesi che limita il concetto di ordine democratico ai principi fondamentali ed inderogabili della Costituzione, e tali “da essere sottratti anche alla procedura di revisione costituzionale”». In maniera simile, la Commissione “Pagliaro” (1988) definì l'ordine costituzionale come «l'insieme delle regole politiche basilari, sancite dalla Costituzione, su cui si fonda la Repubblica italiana» (*Relazione* del 25 ottobre 1991, punto n. 2 del paragrafo dedicato ai *Reati contro la Repubblica*). Sul punto si veda: G. CORSO, voce *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, cit., p. 437 ss.; A. CERRI, voce *Ordine pubblico – II) Diritto costituzionale*, Vol. XXV, in *Enc. giur. Trecc.*, Roma, Treccani, 1990, pp. 9-10; con riferimento all'“ordine pubblico comunitario”, F. ANEGLINI, voce *Ordine pubblico nel diritto comunitario*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. II, Torino, Utet, 2005, p. 503 ss.

<sup>23</sup> Per più puntuali riferimenti si veda A. CERRI, voce *Ordine pubblico – II) Diritto costituzionale* (Post. agg.), cit., p. 2.

<sup>24</sup> L'espressione era utilizzata anche nell'abrogato art. 330 C.p., che prevedeva quale circostanza aggravante del delitto di “*Abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavoro*” l'aver commesso il fatto «per fine politico» (co. 3, n. 1). Nei lavori preparati del Codice penale (*Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, Vol. V, Parte II<sup>a</sup>, *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, Roma, Tipografie delle Mantellate, 1929) non si rinvenivano elementi utili per delimitare il concetto di “fine politico”: ci si

1974, la Corte costituzionale<sup>25</sup>, dichiarando l'articolo parzialmente illegittimo, ne ha limitato la rilevanza, da un lato, alla «*punizione dello sciopero ove questo sia diretto a sovvertire l'ordinamento costituzionale, e proprio perché si deve riconoscere che in questo caso il fine politico si scontra con la stessa Costituzione, la quale non solo consente, ma impone quelle misure che siano indispensabili a preservare, contro ogni sovvertimento, i principi fondamentali che la caratterizzano*»; e, dall'altro lato, alla «*punizione dello sciopero che, per il suo modo di essere, oltrepassando i limiti di una legittima forma di pressione, si converta in uno strumento diretto ad impedire od ostacolare il libero esercizio di quei diritti e poteri nei quali si esprime direttamente o indirettamente la sovranità popolare: non si può infatti dubitare che uno sciopero siffatto sarebbe in contrasto col fondamento stesso dell'attuale assetto costituzionale, che si basa, appunto, su un funzionamento di tutte le libere istituzioni che, aperto alla valutazione delle istanze che in varia guisa sono espresse dai gruppi sociali, non trovi nel suo esercizio impedimenti od ostacoli che compromettano la sovranità di cui quelle istituzioni sono, ad un tempo, espressione e garanzia*». Si individuano, quindi, nei “principi fondamentali” e nella “sovranità popolare” (che comunque è espressione del principio democratico posto a fondamento del nostro Stato) i soli interessi che rilevano per l'incriminazione dello sciopero (c.d. “sciopero eversivo”)<sup>26</sup>. Queste statuizioni, in realtà, solo apparentemente aiutano a stabilire in cosa consista la “politicità” del fine – concetto, come già detto, estremamente ambiguo – poiché per spiegarlo si introduce il concetto altrettanto vago di “ordinamento costituzionale”, esplicito a sua volta

---

limitava ad affermare, con riferimento all'art. 330 C.p., che è «inteso, questo, in senso stretto, e quindi diverso da una coazione generica all'Autorità» (p. 137), e, trattando del delitto di sciopero, che «valgono gli stessi concetti che sorreggono la nozione del reato politico» (p. 290), che non ci sembra sia stata compiutamente definita nella Relazione, se non attraverso il richiamo indiretto all'art. 8, co. 3, C.p. (secondo cui è “delitto politico” «ogni delitto, che offende un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino» o che è «determinato, in tutto o in parte, da motivi politici».

<sup>25</sup> Corte cost., sentenza n. 290 del 1974.

<sup>26</sup> Per G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 637, pertanto, sono legittimi «gli scioperi generali sorretti dallo scopo di tutelare interessi soddisfacenti con atti di governo o con atti legislativi (c.d. scioperi politici in senso stretto)». Per gli stessi identici motivi il Giudice delle leggi, con sentenza n. 165 del 1983, ha dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 504 C.p. (*Coazione alla pubblica autorità mediante serrata o sciopero*).

con l'utilizzo di concetti indeterminati come quelli di “principi fondamentali” e di “sovranità popolare”. Insomma, una vera e propria “matrioska concettuale”.

Il vero problema, che sino ad ora non sembra essere stato realmente approfondito, è stabilire *come* si possa offendere l'ordine costituzionale. In particolare, se la condotta – qualunque essa sia – debba essere idonea a porre in pericolo o ledere contestualmente tutti i principi e i diritti fondamentali oppure basti la violazione di uno solo di essi (ma se così fosse si arriverebbe all'assurdo di considerare lesivo per l'ordine costituzionale anche l'omicidio, che viola il sacro diritto alla vita, ovvero il *mobbing*, che lede la dignità del lavoratore).

Volendo individuare delle coordinate che indirizzino verso una dimensione più concreta, e che soprattutto si attaglino alla fattispecie di associazione segreta, per “ordine costituzionale” potrebbe intendersi il *regolare funzionamento dei cc.dd. “organi costituzionali”* – in particolare le Camere del Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Governo, la Corte costituzionale e la magistratura –, in tutte le fasi del loro *ciclo di esistenza* (dalla formazione sino alla cessazione), nonché in relazione ai loro *rapporti reciproci* (che plasmano la forma di Stato e di governo in un determinato periodo storico), nei limiti in cui l'alterazione del loro funzionamento si traduca nel *pericolo astratto della lesione generalizzata* dei principi, dei valori e dei diritti inviolabili riconosciuti a livello di legge fondamentale. Quando si richiama l'ordine costituzionale come oggetto di tutela, quindi, si dovrebbe voler apprestare una “difesa delle istituzioni”<sup>27</sup>, contro gli *attacchi diretti* a queste ultime (intese come insieme di persone e beni organizzati in vista degli scopi prestabiliti dalla legge), per *tutelare indirettamente* gli interessi per cui quelle stesse istituzioni sono state create (in maniera differente, così, dall'ordine pubblico “in senso materiale”, che, consistendo nella «sicurezza degli individui», *tutela direttamente* i diritti fondamentali alla vita, alla salute, alla libertà di questi ultimi).

---

<sup>27</sup> Individua questa dimensione dell'ordine pubblico A. CERRI, voce *Ordine pubblico* – II) *Diritto costituzionale*, cit., p. 5, il quale ricorda che tale concezione affiora nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di libertà di manifestazione del pensiero.

Si è osservato, infatti, che, negli ordinamenti democratici, attraverso la tutela delle istituzioni dalle aggressioni di illeciti penali di carattere politico si garantirebbe «il metodo mediante cui il potere può essere acquisito ed esercitato, e le forme che ne rendono lecita la possibile trasformazione secondo i principi costituzionali»<sup>28</sup>.

Inteso in questo senso, dunque, l'ordine costituzionale sarebbe un classico “bene strumentale”, con riferimento al quale occorre tenere sempre presente il rapporto con il vero momento finale di tutela<sup>29</sup>, per evitare di interpretare le fattispecie incriminatrici come reati di “pericolo presunto”<sup>30</sup>, o (il che è lo stesso) di desumere l'offesa «puramente e semplicemente dalla finalità politica perseguita o dall'evento di natura politica determinato dall'agente»<sup>31</sup>.

8.1.2. L'associazione segreta, quindi, con la sua attività di interferenza turberebbe l'equilibrio costituzionale esistente, in quanto, paralizzando o alterando l'attività di organi costituzionali, potrebbe sovvertire – in modo “pacifico”<sup>32</sup> – lo *status* liberale, democratico e di legalità del paese, indebolendo la difesa dei principi e dei diritti fondamentali e conducendo, magari, all'affermazione di valori opposti a quelli su cui si fonda il nostro Stato o alla violazione sistematica dei diritti fondamentali.

La tesi è certamente compatibile con quella che, probabilmente, è stata la *ratio legislatoris*, calibrata sull'impressione che aveva suscitato il fenomeno piduista<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> E. GALLO – E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 11.

<sup>29</sup> Sulle problematiche poste da questa tipologia di beni si veda, per tutti, A. FIORELLA, voce *Reato (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 789 ss. e 798 ss.

<sup>30</sup> Come avvertono G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 463.

<sup>31</sup> Così si legge nella *Relazione* della Commissione “Pagliaro” per l'elaborazione di uno schema di delega per il nuovo codice penale del 25 ottobre 1991 (punto n. 2 del paragrafo dedicato ai *Reati contro la Repubblica*).

<sup>32</sup> Altrimenti si configurerebbero, ad esempio, i reati di cui agli artt. 270 e 270-bis C.p.

<sup>33</sup> Ad esempio, nella *Relazione della I Commissione permanente Affari costituzionali alla Camera dei deputati* (C. 2791-A, VIII Legislatura – Camera dei Deputati), presentata

8.1.3. Tuttavia, viene da chiedersi se la fattispecie, per il modo in cui è formulata, sprigioni realmente tutta questa capacità rappresentativa. Se, cioè, diriga necessariamente l'interprete verso questo "gigantismo". L'interpretazione "gigantesca", infatti, presta il fianco a diverse critiche e non sembra corrispondere alla *littera legis*.

Innanzitutto, guardando al "macro-bene" dell'ordine costituzionale si sancirebbe l'irrilevanza penale delle interferenze – qualunque cosa questo termine significhi – che mirino non a perseguire finalità politiche ma a favorire interessi economici particolari. Non rientrerebbero cioè nel divieto le associazioni che, pur agendo con modalità segrete e intrattenendo rapporti con funzionari di organi costituzionali, pubbliche amministrazioni, ecc., non abbiano lo scopo di sovvertire l'ordine costituito, ma di soddisfare interessi meramente privati<sup>34</sup>.

Si pensi, ad esempio, a una associazione segreta che miri ad ottenere finanziamenti pubblici – interferendo sull'ente erogatore – da destinare ad attività imprenditoriali di alcuni affiliati ovvero a far dichiarare la costituzionalità o l'incostituzionalità di una legge o, più in generale, a ottenere provvedimenti amministrativi favorevoli agli associati o a terzi

---

alla Presidenza il 7 ottobre 1981, si parla di «gravi alterazioni e distorsioni dei meccanismi istituzionali», di «ramificazione negli organismi più delicati dello Stato di una setta costituente un'aberrante organizzazione parallela»; si legge ancora che occorre rispondere alla necessità e all'urgenza di «prevenire pericoli e insidie per rinnovare e rinvigorire le istituzioni democratiche, assicurando il corretto esercizio delle pubbliche funzioni secondo gli strumenti, lo spirito e le regole propri del nostro sistema costituzionale» e che il provvedimento legislativo «può rappresentare un contributo significativo e vero al proposito che si accomuna di difesa delle istituzioni democratiche contro pericoli manifesti e minacce insidiose e per una prospettiva di rinnovamento reale della vita democratica». Nella successiva *Relazione della 1<sup>a</sup> Commissione permanente* (S. 1523-C, VIII Legislatura – Senato della Repubblica), comunicata alla Presidenza il 15 gennaio 1982, si evoca la salvaguardia di non meglio precisati «interessi fondamentali della Repubblica» e l'«esigenza di dare alla Repubblica, senza ulteriori ritardi, i mezzi per difendersi contro fenomeni di alta pericolosità per le istituzioni democratiche».

<sup>34</sup> Così anche A. SUMMA, *Poteri occulti e istituzioni democratiche. Il divieto di associazioni segrete*, cit., p. 49.

(es.: per bloccare o sbloccare la realizzazione di una infrastruttura)<sup>35</sup>. Si pensi ancora ad una setta religiosa che voglia influenzare il pensiero culturale del Paese imponendo un nuovo credo, e, trovando proseliti tra politici o alti funzionari dello Stato, si insinui nei salotti del potere per stabilire indirizzi politici e amministrativi ad essa favorevoli<sup>36</sup>.

In conclusione, accogliere la tesi in parola comporterebbe quale conseguenza quella di decretare definitivamente l'obsolescenza della fattispecie di associazione segreta, che rimarrebbe inapplicato fino al sorgere di una nuova organizzazione delle dimensioni della Loggia massonica "P2".

8.1.4. Non occorre poi dimenticare che ogni discorso sulle associazioni segrete e sulle finalità dei divieti che le concernono sottostà ad *limite assiologico*, da tutti riconosciuto<sup>37</sup>. E cioè che *l'attività finalizzata al mutamento dell'ordine politico esistente (inteso come forma di Stato e di governo e composizione parlamentare), sia essa svolta dal singolo o da un gruppo di individui, è pienamente consentita in uno stato liberal-democratico come il nostro, purché sia condotta con "metodo democratico", ossia con modalità pacifiche, e non con la violenza (attuata, minacciata o anche solo propagandata)*. Questo è il principio

---

<sup>35</sup> Ferma restando ovviamente la responsabilità penale del singolo o degli associati nel caso in cui l'interferenza sfoci nella commissione di un reato (es.: corruzione, violenza o minaccia a pubblico ufficiale, interruzione di pubblico servizio, ecc.).

<sup>36</sup> Ci viene in mente il fenomeno "Scientology". Per C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1177, anche le «confessioni» dovevano considerarsi «assoggettate a tutte le regole vigenti per le associazioni (e fra queste il divieto di segretezza) e che anzi, se deroghe siano da ammettere al regime di cui all'art. 18, esse assumerebbero carattere restrittivo, in quanto a giustificare interventi repressivi dell'autorità può farsi valere, oltre alla contrarietà al buon costume, il contrasto con l'ordinamento giuridico statale (che non può non comprendere l'ordine pubblico): contrasto che deve riguardare non già l'astratta divergenza dell'ideologia professata dell'ente di culto con l'ordinamento stesso, e tanto meno il suo eventuale carattere supernazionale, bensì il potenziale pregiudizio derivabile in ragione o della natura degli obblighi che vengano imposti agli aderenti, o dei mezzi di azione previsti ed adottati».

<sup>37</sup> Cfr., fra i tanti: P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, cit., p. 744; 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. 141.

espresso dalla Corte costituzionale<sup>38</sup> nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 210 del T.U. delle leggi pubblica sicurezza del 1931, che prevedeva lo scioglimento delle associazioni, enti o istituti che «svolgono una attività contraria agli ordinamenti politici costituiti nello Stato», per di più ad opera del *prefetto*, cioè di un organo di promanazione governativa<sup>39</sup>.

Il fine “politico” – inteso ripetiamo, in senso stretto, come finalità di modificare la forma di Stato e di governo o la composizione parlamentare – è pertanto un fine *lecito*, purché sia perseguito con modalità *lecite*, ossia democratiche e pacifiche<sup>40</sup>. È su tale considerazione che si fondano, ad esempio, i divieti di associazioni

---

<sup>38</sup> E anche dalla Corte E.D.U., Grand Chamber, 13 febbraio 2003, *Case of Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, Applications n. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, secondo cui «a political party may promote a change in the law or the legal and constitutional structures of the State on two conditions: firstly, the means used to that end must be legal and democratic; secondly, the change proposed must itself be compatible with fundamental democratic principles. It necessarily follows that a political party whose leaders incite to violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties imposed on those grounds» (par. 98). Il principio fu espresso, seppur timidamente, anche in sede costituente dall'On. C. Marchesi, che dichiarò: «La Costituzione stabilisce alcune libertà in un ordinamento costituito, il quale non esclude altri ordinamenti che aspirano a costituirsi» (seduta del 25 settembre 1948).

<sup>39</sup> Corte cost., sentenza n. 114 del 1967: «in uno Stato di libertà, qual è quello fondato dalla nostra Costituzione, è consentita l'attività di associazioni che si propongano anche il mutamento degli ordinamenti politici esistenti, purché questo proposito sia perseguito con metodo democratico, mediante il libero dibattito e senza ricorso, diretto o indiretto, alla violenza» (con nota di P. BARILE, *La salutare scomparsa del potere prefettizio di scioglimento delle associazioni*, in *Giur. cost.*, 1967, p. 1250 ss.). Sul punto e per altre sentenze della Corte costituzionale che hanno affermato tale principio si vedano: A. PACE, *Art. 18*, cit., pp. 220-221; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., p. 196 ss.

<sup>40</sup> Nella dottrina penalistica lo ricorda G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello stato*, cit., pp. 378 e 379, per il quale «evidentemente gli scopi politici possono essere pienamente leciti e sono vietati solo se si accompagnano a determinate forme associative», e rileva come «La tendenziale liceità penale degli scopi delle associazioni politiche rende più delicato il rapporto tra gli elementi della struttura e dello scopo dell'associazione, tra tecniche ed esigenze di tutela» (cfr. anche ID., *Il reato di associazione mafiosa*, cit., p. 47).

paramilitari e di ricostituzione del partito fascista, nonché gli artt. 270<sup>41</sup>, 270-bis, 280, 289-bis C.p., in cui l'ordine costituzionale è sovvertito con la violenza o la minaccia, e così, secondo l'interpretazione costituzionale, anche i divieti di sciopero e serrata di cui agli artt. 503 e 504 C.p.

È anche vero, però, che in base al capoverso dell'art. 18 Cost. la finalità politica, strettamente intesa, deve essere perseguita in maniera *trasparente*. La segretezza, come visto, è proibita perché è stata considerata (a torto o a ragione) una modalità “non democratica” – anche se in sé pacifica – di esercizio della libertà di associazione<sup>42</sup>. Si

---

<sup>41</sup> Con riferimento all'art. 270 C.p., la Corte di cassazione ha recentemente affrontato il caso di un'associazione costituita per compiere atti violenti diretti a costringere i poteri pubblici ad acconsentire alla indipendenza del Veneto e di altre regioni del nord, così determinando lo scioglimento della Stato nazionale unitario, e quindi perseguendo una finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico, procurandosi a tal fine la disponibilità di armi (un carro armato ed esplosivi). In tale occasione, richiamandosi a diversi precedenti di legittimità, gli ermellini hanno escluso nel caso concreto la configurazione del reato per l'inadeguatezza strutturale dell'associazione rispetto alle finalità criminali perseguite, statuendo che l'art. 270 C.p. appresta tutela «contro il programma di violenza e non contro l'idea, anche se questa è collocata in un'area ideologica in contrasto con lo assetto costituzionale dello Stato. L'idea, infatti, anche se di natura eversiva, se non accompagnata da programmi e comportamenti violenti, riceve tutela proprio dall'assetto costituzionale, che ha consacrato il metodo democratico e pluralistico e che essa, contraddittoriamente, mira a travolgere»: Cass. pen., Sez. VI, 12 giugno 2019 (dep. 27 settembre 2019), n. 39810.

<sup>42</sup> Per cui, come rilevato da G.E. VIGEVANI, voce *Associazione (libertà di)*, cit., p. 481, deve affermarsi «l'ammissibilità nel nostro ordinamento di associazioni finalizzate al mutamento radicale dell'ordine costituzionale, di “partiti antisistema” che vogliano sovvertire gli stessi valori fondamentali dell'ordinamento, purchè non ricorrano alla violenza o alla clandestinità. Emblematica, in questo senso, la presenza in Parlamento nei primi decenni della Repubblica di gruppi che già nella denominazione (Partito nazionale monarchico, Partito monarchico popolare) esplicitavano il loro fine di restaurazione della forma monarchica, pur in presenza del divieto sancito dall'art. 139 Cost.». Osservava già A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., pp. 23-24, che «È ben vero che associazioni che si proponessero l'interferenza sui pubblici poteri con metodi organizzatori integrativi dei connotati della segretezza, sarebbero incostituzionali. Non però in quanto interferenti sui pubblici poteri, bensì in quanto segrete. Ciò che infatti l'art. 18 cpv. vieta non è l'interferenza sui pubblici poteri da parte di associazioni, attività che anzi è favorita o, perlomeno, tollerata da molteplici norme dell'ordinamento costituzionale

potrebbe allora considerare sensata e giustificata la previsione dell'illecito penale di associazione segreta proprio nell'ottica di tutela dell'ordine costituzionale – che si fonda anche su un'attività materiale (e non sulla mera segretezza) –<sup>43</sup>, se non fosse che, anche in questo

---

pluralista [l'Autore cita in nt. 22 gli artt. 2, 49 e 39 Cost.], bensì il fatto – *in re ipsa* considerato deplorabile – della segretezza». Come osserva G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., p. 250, «non esistono partiti di per sé vietati dalla Costituzione, in quanto la loro attività configuri una violazione del metodo democratico: i soli divieti costituzionali, di carattere tassativo, riguardano l'adozione di determinate strutture organizzative (art. 18, comma 2) o, eccezionalmente, il perseguimento di determinate finalità politiche (XII disp. fin.)». Dal un punto di vista di garanzia della libertà di associazione, è stato quindi essenziale che la legge Anselmi abbia attribuito al *potere giurisdizionale* la competenza ad accertare l'esistenza di un'associazione segreta – anche in via cautelare e pregiudiziale per le sanzioni disciplinari –, e previsto altresì che solo dopo una sentenza irrevocabile (che, come osserva giustamente A. LISERRE, *Commento all'art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., p. 1235, potrebbe anche non essere di condanna per nessuno degli imputati) il *potere esecutivo* – rappresentato dall'organo di governo del Presidente del Consiglio dei Ministri (artt. 2 e 3) – possa procedere allo scioglimento (e alla confisca dei beni), con provvedimento (che prende le forme del decreto) impugnabile per vizi di legittimità dagli organi di giustizia amministrativa, come qualunque atto amministrativo (art. 113 Cost.). Cfr. sul punto: 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. 258 ss. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1165, il quale rilevava che gli atti come quello di scioglimento «si rendono possibili all'autorità amministrativa solo dopo che l'autorità giudiziaria abbia accertato il carattere segreto o paramilitare dell'associazione»; E. BALBONI, *Commento all'art. 4 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1982, 5, p. 1238 ss. Sui profili processuali si veda, poi, 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. 142; e sul procedimento di scioglimento si veda G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., p. 235 ss.

<sup>43</sup> L'interpretazione che individua nella tutela dell'ordine costituzionale la *ratio* del divieto era forse ancor più corretta sotto la vigenza dell'art. 218 del R.D. n. 1848 del 1926 (il primo testo unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza) che, ai fini delle disposizioni contenute nel Titolo VIII – tra cui quella penale concernente gli obblighi di comunicazione dei dati rilevanti delle associazioni operanti nel territorio dello Stato (art. 214) – stabiliva che con il termine “associazioni” dovevano intendersi «*i partiti, i gruppi e le organizzazioni politiche in genere, anche temporanee*». Il riferimento ai partiti e ai movimenti politici manifestava in modo chiaro la portata strettamente “politica” della norma. Una visione certamente autoritaria dello Stato, non più compatibile con

caso, la fattispecie rischierebbe di rimanere del tutto inapplicata<sup>44</sup>.

8.1.5. Come detto, inoltre, sussistono alcuni elementi ricavabili dalla legge incriminatrice che depongono in senso contrario all'orientamento che stiamo analizzando.

In primo luogo, vista l'indiscussa importanza del "macro-bene giuridico" tutelato, mal si spiegherebbe la previsione di un trattamento sanzionatorio così lieve rispetto ad altri reati associativi offensivi di beni giuridici identici od omogenei, in particolare quelli previsti nel Titolo I del Libro II del Codice penale, come l'associazione sovversiva (art. 270 C.p.) e la cospirazione politica finalizzata, ad esempio, a usurpare il potere politico (artt. 305 e 287 C.p.). Per i promotori e i direttori di un'associazione segreta e per coloro che svolgono attività di proselitismo in favore di quest'ultima è prevista la pena della reclusione *da uno a cinque anni* e l'interdizione dai pubblici uffici *per cinque anni*; chi partecipa all'associazione, invece, è punito con la reclusione fino ad appena *due anni* e con l'interdizione dai pubblici uffici *per un anno* (pene in entrambi i casi sospendibili ex artt. 164 e 166 C.p.)

---

l'assetto democratico post-costituzionale, e che, tra l'altro, non sarebbe stata perpetrata nel successivo T.U. in materia di pubblica sicurezza del 1931, che non prevedeva una disposizione analoga o simile a quella del precedente art. 218 (che fu abrogato dalla L. 31 marzo 1930, n. 413, pubblicato in Gazz. Uff. n. 99 del 28 aprile 1930. Si vedano al riguardo gli interventi alla Camera di Benito Mussoli e Alfredo Rocco, nonché la Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato del Regno sul disegno di legge di abrogazione dell'art. 218, pubblicati 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. 178 ss.

<sup>44</sup> A ben vedere, il limite assiologico di cui parliamo era valido anche per la vicenda della P2, o meglio per parte delle finalità perseguite. Si ritiene, infatti, che uno degli scopi della Loggia fosse quello di sovvertire l'ordine democratico, come emerge dal c.d. "Piano di rinascita democratica", un documento, probabilmente redatto da Licio Gelli, in cui era contenuto un elenco delle riforme e modifiche costituzionali, molte delle quali ancora attuali nel dibattito pubblico. Il "Piano di rinascita democratica", preceduto dal "Memorandum sulla situazione politica in Italia", sono pubblicati negli *Allegati alla relazione, Serie II: Documentazione raccolta dalla Commissione*, Vol. III, Tomo VII-bis (Doc. XXIII, n. 2-quater/3/VII-bis), p. 601 ss. La Commissione d'inchiesta tratta di entrambi i documenti nella *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, cit., p. 146 ss.

Ma l'argomento forse più pregnante è che, ai sensi dell'art. 1 L. n. 17 del 1982, l'interferenza può incidere non solo sull'esercizio delle funzioni di "organi costituzionali", ossia di organi che partecipano alla funzione politica – come le Camere del Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Governo –, ma anche di semplici amministrazioni pubbliche (es.: Regione e Comuni), di enti pubblici (come ospedali, università, scuole, agenzie varie), e di organi che svolgono servizi pubblici essenziali (es.: trasporti, energia, ecc.). La disfunzionalità di tali apparati amministrativi difficilmente può costituire sovvertimento dell'ordine costituzionale dello Stato o anche solo considerarsi eziologicamente collegata a quest'ultima situazione.

Ci sembra che, quando si vuole ricavare il fine politico dalla elencazione delle funzioni e degli organi pubblici contenuta nella legge Anselmi, si finisca per confondere il fine "diretto" (ma "intermedio") che si prefigge l'associazione – che è quello di interferire, appunto, sulle funzioni pubbliche – con lo "scopo ultimo" perseguito, che potrebbe avere anche natura non politica e persino lodevole (es.: sostegno ai poveri). Tant'è che, analogamente a quanto accaduto con riferimento al divieto costituzionale, si è costretti ad affermare che l'espressione "politicamente rilevante" (o "fini politici" e similari) deve intendersi "in senso ampio" (o "in senso lato"), cioè come «comprensivo di attività economiche»<sup>45</sup>. Il che, a nostro parere, dimostra oltre che l'inutilità anche l'improprietà dell'espressione stessa, perché in tal modo avrebbero

---

<sup>45</sup> 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. 95. Così anche per il legislatore: nella *Relazione della I Commissione permanente Affari costituzionali alla Camera dei deputati* (C. 2791-A, VIII Legislatura – Camera dei Deputati), presentata alla Presidenza il 7 ottobre 1981, si legge, con riferimento all'art. 18 Cost., che «la ratio essenziale della norma ha natura e rilevanza *latu sensu* "politica", tanto più che la Costituzione, come si è detto, non ritiene di per sé illecita la segretezza [...]; e soprattutto considerando che lo scopo proprio e rilevante della proibizione dell'associazionismo clandestino è quello di prevenire ed evitare che nell'esercizio delle pubbliche funzioni e attività rilevanti per l'interesse pubblico si operino interferenze, eludendo i "canali" propri del sistema e quindi in violazione degli strumenti, dei principi e delle regole democratiche»; in quest'ottica, la legge Anselmi ne avrebbe colto «il senso vero, fortemente impegnativo e coerente alla difesa delle regole di svolgimento della vita di una società libera e democratica».

rilevanza politica (o sottenderebbero una finalità politica) tutti i reati che offendono il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, ma ciò nessuno ha mai pensato di affermarlo.

8.2. *Seconda tesi: «il reato di associazione segreta tutela il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione». Correttezza dell'assunto e possibile configurazione del delitto come reato di pericolo "plurioffensivo" in forma "eventuale"*

8.2.1. La legge, dunque, potrebbe avere una pretesa minore. Un'autorevole dottrina, GIOVANNANGELO DE FRANCESCO<sup>46</sup> – una delle poche che ha approfondito la tematica<sup>47</sup> –, ha fatto leva proprio sulla lettera della disposizione per escludere che essa limiti l'interferenza al «perseguimento di uno scopo significativamente apprezzabile sul piano degli equilibri politici», e che si possa «ripiegare su un'un'accezione talmente ampia di programma "politico", da farlo sostanzialmente coincidere con qualsiasi tipo di scelta rientrante nelle competenze degli organi della pubblica amministrazione»<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 153 ss.; ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 324; ID., *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, cit., pp. 94-95.

<sup>47</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 141 ss., per il quale si possono ipotizzare associazioni segrete che non perseguono scopi politici (es.: associazione religiosa che decide di mantenere uno stretto riservo sulla propria organizzazione e attività per evitare ingerenze da parte dei pubblici poteri) (cfr. ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 319). Così anche per C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., pp. 189-190, che riporta i casi della setta religiosa e dell'associazione segreta costituita per la proiezione di film erotici.

<sup>48</sup> Che si è dichiarata, inoltre, contraria alla tesi limita il divieto costituzionale alle sole associazioni che perseguono un fine "politico". Secondo l'Autore una tale accezione sarebbe «peraltro smentita dal fatto che anche le comuni associazioni per delinquere possono concretamente mirare a scopi delittuosi interferenti con l'attività della P.A. (ad esempio, corruzioni istigazioni ad atti d'interesse privato, minacce o violenze ad un pubblico ufficiale), senza peraltro ricadere nello schema delle fattispecie di associazione politica. Ciò, perché lo scopo perseguito non assume risvolti tali da investire, sia pure in parte, le scelte generali del sistema, rimanendo, piuttosto, confinato alla realizzazione di singoli obiettivi particolari, che esauriscono integralmente in se stessi la propria specifica ragion d'essere. Diverso potrebbe essere

L'Autore sostiene, infatti, che «la norma non si riferisce soltanto agli organi costituzionali (Capo dello Stato, assemblee legislative, ministri) – cui spetta in via primaria l'esercizio di funzioni “politiche” – ma anche a soggetti od enti pubblici, le cui funzioni istituzionali non riguardano la materia politica, bensì la cura di interessi esclusivamente economici, o, comunque, attinenti alla sfera dell'attività “amministrativa” in senso stretto»<sup>49</sup>. Inoltre, «Anche quando si tratti di organi costituzionali, la norma non esige indefettibilmente che l'interferenza riguardi lo svolgimento di attività di rilevanza politica. Essa punisce, infatti, non già l'interferenza sull'“esercizio di funzioni costituzionali”, bensì l'interferenza sull'esercizio delle funzioni “di organi costituzionali”; per cui, non si può escludere che la funzione esercitata dall'organo non si esprima nell'emanazione di atti di rilevanza politica, bensì – come accade per un settore cospicuo delle attribuzioni ministeriali – nell'adozione di provvedimenti di carattere amministrativo»<sup>50</sup>.

---

il discorso, qualora con la “politicità” del programma associativo s'intendesse alludere alla circostanza che la pressione esercitata sugli enti e soggetti pubblici ora indicati possa risultare finalizzata all'attuazione di un programma più ampio di influenza sulle determinazioni del potere politico, allo scopo di realizzare un assetto (anche solo in parte) diverso da quello esistente. Senonché, un simile progetto non sembra in alcun modo rappresentare un elemento essenziale del reato in questione, non essendo affatto richiesto che l'associazione si proponga di coordinare le singole iniziative verso un risultato tale da trascendere gli obiettivi di volta in volta perseguiti mediante l'attività d'“interferenza”» (G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., pp. 154-155; ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 324).

<sup>49</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 153 (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 323).

<sup>50</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 153, il quale prosegue: «Diverso potrebbe essere il discorso, qualora con la “politicità” del programma associativo s'intendesse alludere alla circostanza che la pressione esercitata sugli enti e soggetti pubblici ora indicati possa risultare finalizzata all'attuazione di un programma più ampio di influenza sulle determinazioni del potere politico, allo scopo di realizzare un assetto (anche solo in parte) diverso da quello esistente. Senonché un simile progetto non sembra in alcun modo rappresentare un elemento essenziale del reato in questione non essendo affatto richiesto che l'associazione si proponga di coordinare le singole iniziative verso un risultato tale da trascendere gli obiettivi di volta in volta perseguiti

Suggerendo di «spostarsi dal piano dei fini a quello dei mezzi», cioè di porre in secondo piano la «natura del programma finale dell'associazione» – di cui la norma effettivamente non fa menzione<sup>51</sup> – e focalizzare l'attenzione sul «metodo» dell'associazione, sulla natura del «programma “strumentale”»<sup>52</sup> (cioè, in altre parole, sulla condotta di interferenza), l'Autore perviene alla conclusione che l'interferenza ponga in pericolo «l'interesse fondamentale all'“imparzialità” dell'attività amministrativa (cfr. art. 97 Cost.) – giustamente ravvisato alla necessità che l'esercizio delle potestà discrezionali avvenga senza “favoritismi” nei confronti di “interessi politici di parte” o di “interessi particolari di gruppi di pressione pubblici o privati” –, nonché, per ciò che concerne le attività di rilevanza costituzionale, l'esercizio dei relativi poteri secondo criteri conformi alla natura della funzione», desumibili, ad esempio, dal rapporto di fiducia derivante dall'investitura popolare o dalla regola della “obiettività del giudizio” nel caso dei membri della Corte Costituzionale (di cui all'art. 28, L. 11 marzo 1953, n. 87)<sup>53</sup>.

---

mediante l'attività d'interferenza» (p. 155) (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., pp. 323-324).

<sup>51</sup> Quello che noi abbiamo definito lo “scopo ultimo”, e che, ripetiamo, non è quello immediato per cui si costituisce l'associazione (ossia l'interferenza), definita dall'Autore «programma “strumentale”».

<sup>52</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 156 (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 324).

<sup>53</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 159 (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 325). Per l'Autore, quindi, è «criticabile l'idea che la legge riproduca integralmente il modello di associazione segreta proprio della Loggia P2 [...] la quale, com'è noto, mirava a realizzare un condizionamento stabile delle istituzioni sotto l'etichetta di una “rinascita democratica”. [...] Tale tesi, che potrebbe convalidare l'assunto (sostenuto da Pace [...]) secondo il quale la *ratio* del divieto di costituire associazioni segrete risiederebbe nella necessità d'impedire la creazione di uno “stato nello Stato”, sembra appunto smentita dal fatto che la norma in questione non richiede il perseguimento di un programma complessivo più ampio e penetrante. Il che non esclude [...] che il metodo di azione dell'associazione descritto nella fattispecie presenti indubbe analogie con quello spesso volte adottato dagli esponenti della P2» (pp. 155-156, nt. 36) (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 327, nt. 36).

Si fanno i seguenti esempi: «un’associazione diretta ad ottenere – tramite pressioni sui competenti organi dell’E.N.E.L. – l’installazione in un luogo diverso da quello previsto di determinati impianti di energia elettrica, allo scopo di soddisfare interessi particolari di tipo corporativo»; «un’associazione sportiva diretta ad influenzare l’operato del C.O.N.I. allo scopo di far sì che venga privilegiato lo svolgimento di determinate attività agonistiche»; «un’associazione che, attraverso contatti informali con gli organi dell’amministrazione postale, faccia pressione allo scopo di ottenere una modifica del sistema di distribuzione di determinati tipi di corrispondenza, al fine di agevolare le relazioni commerciali tra imprese operanti in settori affini»<sup>54</sup>.

Ancora, costituirebbe interferenza la raccomandazione fatta ai componenti di una commissione di esame «diretta a far valutare i titoli di un determinato candidato a preferenza di altri», o l’invito «ad usare particolare severità nei confronti di un determinato partecipante» ad una gara di appalto<sup>55</sup>.

8.2.2. In definitiva, secondo questa prospettiva, l’associazione segreta pregiudicherebbe il *buon andamento e l’imparzialità della pubblica amministrazione*<sup>56</sup>, latamente intesa, comprensiva cioè degli organi legislativi, amministrativi e giudiziari di qualunque genere e grado. Sarebbe così giustificato il trattamento sanzionatorio non particolarmente elevato, che è pari o di poco inferiore ad altri delitti (non necessariamente associativi) che offendono il medesimo bene giuridico (es.: artt. 336, 338, 318, 322 C.p.).

Nello stesso senso, si è espressa un’altra illustre dottrina penalistica, secondo la quale l’associazione segreta offenderebbe non solo «il pur rilevante interesse pubblico alla trasparenza di identità, finalità ed

---

<sup>54</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell’analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 154; ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., pp. 323-324.

<sup>55</sup> U. NANNUCCI, *La strana legge sull’abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte*, cit., p. 2502.

<sup>56</sup> G. DE FRANCESCO, *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, cit., pp. 94-95, parla di repressione «di metodi di condizionamento “occulto” contrastanti con i fondamentali principi della trasparenza, dell’imparzialità e del corretto (e “buon”) funzionamento dell’apparato politico-amministrativo».

attività dei componenti di qualsiasi sodalizio, interesse il cui soddisfacimento può a buon diritto considerarsi come una sorta di corrispettivo minimo dovuto dai soci ad una comunità statale che riconosce e promuove la libertà di associazione in termini probabilmente ineguagliati in ordinamenti altrettanto liberaldemocratici», ma altresì pregiudicherebbe «con comportamenti concreti i fondamentali beni pubblici della libertà di esercizio delle funzioni costituzionali e dell'imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione»<sup>57</sup>.

All'orientamento in parola ha aderito anche il Tribunale di Roma in relazione all'inchiesta "P3", statuendo che «l'oggetto della tutela apprestata dal legislatore del 1982 è individuabile nell'esigenza di garantire la correttezza e trasparenza delle funzioni pubbliche o di interesse pubblico, contro il pericolo di condizionamenti ed inquinamenti esterni provenienti da centri di potere occulto»<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> G. DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, cit., p. 403. In questo senso anche A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., pp. 134-130, per il quale «In riferimento all'attività di interferenza sull'esercizio delle funzioni di organi della pubblica amministrazione, assume, invece, rilievo, come si è detto, l'offesa all'imparzialità e all'efficienza della pubblica amministrazione, e in particolare l'eventualità che l'influenza occulta faccia venir meno la libertà decisionale dell'organo amministrativo e la capacità di quest'ultimo di autodeterminarsi sulla sola base dei criteri imposti dalla specifica natura della funzione svolta». Similmente M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, Padova, Cedam, 1990, p. 68 ss. e soprattutto 73, per la quale la pressione occulta sugli organi pubblici, in cui si sostanzierebbe l'interferenza, «pone in pericolo, oltretutto l'interesse pubblico, anche l'interesse fondamentale all'imparzialità dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.)», anche se immediatamente dopo afferma che è necessario che «gli associati, tramite l'associazione, abbiano previsto e voluto una organizzazione che si traduce in una situazione, contrastante con lo Stato, che costituisce il pericolo di lesione dell'ordine pubblico con la finalità specifica di interferire sull'esercizio delle funzioni di Organi costituzionali etc.» (p. 74). Più generico F. MASTROPAOLO, *Riservo e segreto delle associazioni non riconosciute e associazioni segrete*, cit., p. 121, c. 1., per il quale «il divieto è circoscritto alle sole associazioni, operanti a livello politico e politico-economico».

<sup>58</sup> Trib. Roma, Sez. IX (II Collegio), 16 marzo 2018 (dep. 14 giugno 2018), imp. Carboni e altri. In un altro passo della sentenza si legge che «non emerge affatto dal tenore della norma che l'intento del legislatore fosse unicamente quello di perseguire fenomeni assimilabili a quello della vicenda nota con l'endiadi "P2" [...] fenomeno la cui emersione ha evocato lo scenario di un grave pericolo per la tenuta del sistema democratico, collegato a disegni o strategie eversive perseguite dall'associazione

8.2.3. Quest'ultima è senza dubbio l'interpretazione più corretta. Pur non potendosi escludere a priori che il reato di associazione segreta si atteggi a reato di pericolo "plurioffensivo" in forma "eventuale"<sup>59</sup> – essendo

---

suddetta [...] il testo normativo vive per così dire di vita autonoma, e la sua applicazione postula, non già il riprodursi di eventi sovrapponibili alla vicenda storica da cui ha preso le mosse l'intervento legislativo, bensì, unicamente la verifica della sussistenza degli elementi costitutivi della fattispecie», e che «da *ratio* della incriminazione appare essere quella di prevenire fenomeni di inquinamento o distorsione dell'azione dei pubblici poteri dovuti all'opera di pressione o di condizionamento di gruppi di potere organizzati di carattere segreto, capaci di introdurre nei processi decisionali degli organi pubblici interessi terzi, così ponendone a repentaglio l'attitudine ad autodeterminarsi sulla sola base dei criteri imposti dalla specifica natura della funzione esercitata, e, più in generale, l'attitudine a perseguire l'interesse pubblico». Analogamente si è espresso nella medesima vicenda Trib. Roma, ord. 2 novembre 2010, n. 2998, imp. Carboni e altro, secondo cui il riferimento alla "P2" contenuto nella rubrica della L. n. 17 del 1982 è «meramente storico atteso che la norma introdotta non richiede affatto che l'associazione segreta abbia le caratteristiche e le strutture della loggia P2, notoriamente caratterizzata da una struttura estesa, da centinaia di aderenti e dalla infiltrazione di molti aderenti in uffici pubblici di altissimo livello istituzionale; nemmeno si richiede un fine di eversione in relazione al quale la norma non fa alcun riferimento e che certo non può essere desunto dal fatto che tale finalità sia stata citata nei lavori parlamentari».

<sup>59</sup> Sembra considerarlo tale, seppur con leggere varianti, A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., laddove distingue le direttrici di tutela affermando che: 1) «In rapporto all'attività di interferenza sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali (che non si traducano nell'adozione di provvedimenti di carattere prettamente amministrativo), il reato associativo in esame assume natura politica. Siamo, infatti, di fronte ad aggregazioni che infiltrandosi negli organismi statuali di rilievo costituzionale e ponendosi quali contro-poteri occulti, minano alla radice la trasparenza del metodo democratico e l'esigenza che i poteri costituzionali siano esercitati secondo criteri conformi alla natura della funzione»; l'Autore, sulla scia di parte della dottrina, opera un raffronto con il delitto di cui all'art. 289 C.p., segnalandone l'analogia «in riferimento all'omogeneità degli interessi tutelati», e la differenza in relazione alle «forme di aggressione, distinguibili sul piano modale in quanto basate l'una sull'aggressione violenta *ab externo* ai meccanismi, di potere, tipica dei delitti politici di natura associativa, l'altra sul condizionamento *ab interno* degli organi di rango costituzionale (pp. 128 e 129); 2) «In riferimento all'attività di interferenza sull'esercizio delle funzioni di organi della pubblica amministrazione, assume, invece, rilievo, come si è detto, l'offesa all'imparzialità e all'efficienza della pubblica amministrazione, e in particolare l'eventualità che l'influenza occulta faccia venir meno la libertà decisionale dell'organo amministrativo e la capacità di quest'ultimo di autodeterminarsi sulla sola base dei criteri imposti dalla specifica

sufficiente per la sua integrazione la lesione anche ad uno solo degli interessi tutelati (ordine democratico o buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione)<sup>60</sup> –, l'*interpretazione restrittiva* che limita l'ambito della fattispecie alle condotte di interferenza offensive del regolare funzionamento della pubblica amministrazione è maggiormente conforme alla *littera legis* e, altresì, è proporzionata al trattamento sanzionatorio.

La questione, allora, si sposta sull'*individuazione delle forme di estrinsecazione dell'interferenza*, operazione che risulta più ardua di quanto si possa pensare.

#### 9. "Interferenza" vs. "influenza" come parametro insoddisfacente di delimitazione della condotta penalmente rilevante

9.1. Individuate le potenziali oggettività giuridiche, possiamo ora tentare di rispondere alla domanda «cosa è l'*interferenza*?» di cui parla la legge Anselmi, individuando quali condotte possono ricomprendersi nel campo semantico di questo termine "iperonimo".

Viene da chiedersi, in particolare, se l'*interferenza* rappresenti una condotta incriminata per la prima volta dalla legge Anselmi, cioè sia una *condotta nuova* rispetto a quelle già incriminate che offendono il medesimo o i medesimi beni giuridici identificati; ovvero se si tratti di una *condotta già penalmente illecita*, semplicemente denominata in altro modo, ma perpetrata con *mezzi diversi*, ossia con il metodo della

---

natura della funzione svolta. Considerato in tale prospettiva, l'illecito associativo in esame non assume, dunque, natura politica» (p. 129).

<sup>60</sup> La categoria del "reato eventualmente plurioffensivo" è pacificamente ammessa in giurisprudenza. Ad esempio, tale natura è stata attribuita da Cass. pen., Sez. un., 20 dicembre 2012 (dep. 2 maggio 2013), n. 19054, al delitto di peculato, considerato offensivo del buon andamento dell'attività della pubblica amministrazione (sotto i profili della legalità, efficienza, probità e imparzialità) e del patrimonio della stessa o di terzi, «*plurioffensività ritenuta peraltro, generalmente, alternativa, con la conseguenza, in particolare, che l'eventuale mancanza di danno patrimoniale non esclude la sussistenza del reato, in presenza della lesione dell'altro interesse, protetto dalla norma, del buon andamento della pubblica amministrazione*» (le Sezioni unite si richiamano ai seguenti precedenti: Sez. un., 25 giugno 2009, n. 38691, Caruso; Sez. VI, 04 ottobre 2004, n. 2963, Aiello; Sez. VI, 2 marzo 1999, n. 4328).

segretezza<sup>61</sup>. In altre parole, l'interferenza ha una consistenza ontologica e fenomenologica propria oppure si presenta come un riflesso di fenomeni già conosciuti e regolati dal diritto penale? E, in quest'ultimo caso, che rapporti si intrecciano con tali ulteriori reati e le altre fattispecie associative che, pur non prevedendo la segretezza quale requisito costitutivo, sono finalizzate alla realizzazione di reati (specifici o indeterminati)? Queste domande si impongono alla riflessione poiché il rango dei beni giuridici rende arduo immaginare forme di interferenza che non costituiscano già reato. Rispondere a tali domande, dunque, significa comprendere se il delitto di associazione segreta abbia una sua ragion d'essere o abbia rappresentato nient'altro che il frutto dell'ennesima emergenza.

9.2. A dimostrazione della difficoltà incontrata dalla dottrina nella spiegazione del concetto di interferenza, basti guardare alle definizioni e agli esempi formulati, che consistono o in mere tautologie – in cui si fa uso di sinonimi (es.: influenza, pressione, condizionamento, intralcio, ingerenza, ecc.)<sup>62</sup> – oppure in frasi evocative (es.: potere occulto, contropotere, stato nello Stato, ecc.), che danno solo una vaga idea della situazione cui il concetto si riferisce.

Il criterio più comune utilizzato per descrivere l'interferenza è stato quello della *differenziazione*. Si è cioè contrapposta l'“interferenza” alla mera “influenza”, che sarebbe penalmente irrilevante anche se esercitata da una associazione che opera segretamente. L'influenza,

---

<sup>61</sup> Domanda posta anche da G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 34, per il quale «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».

<sup>62</sup> Solo per fare un esempio, si guardi al tentativo definitorio del Trib. Roma, ord. 2 novembre 2010, n. 2998, imp. Carboni e altro, secondo cui l'interferenza si sostanzia in «*forme di pressione e di influenza concreta, dirette a condizionare il funzionamento degli organismi [...]. L'espressione interferenza sta ad indicare una sovrapposizione di interessi con disturbo reciproco, intromissione od ingerenza che creano confusione tra i diversi interessi in gioco*». Come si vede, si utilizzano contestualmente i termini “pressione”, “influenza”, “intromissione”, “sovrapposizione”, “ingerenza”.

invero, è tradizionalmente considerata l'attività delle *lobbies*<sup>63</sup>, organizzazioni lecite nel nostro ordinamento – in quanto solo indirettamente regolamentate<sup>64</sup> –, che, appunto, secondo la definizione classica, agiscono per influenzare i poteri pubblici mediante la minaccia di sanzioni di varia natura (elettorale, finanziaria, sociale), con le più svariate implicazioni<sup>65</sup>.

La distinzione è stata prospettata da un'autorevole dottrina ed esplicata nel seguente modo: con il termine “interferenza” «si è inteso far riferimento all'*intromissione nell'esercizio delle funzioni* spettanti al titolare dell'organo (sia esso monocratico o collegiale) allo scopo di *condizionarne dall'interno l'attività decisionale* in vista del conseguimento di un determinato risultato. Da questo angolo visuale, appare chiaro che la nozione d'“interferenza” nell'esercizio delle funzioni non equivale a quella di una generica “influenza” sulle scelte dei soggetti» indicati nell'art. 1 L. cit.; influenza che «potrebbe derivare, in effetti, anche dall'azione di un qualsiasi movimento di opinione, il quale si proponesse, ad esempio, di sollecitare determinate riforme in campo economico e sociale, od anche di svolgere un'attività di contestazione radicale del regime esistente. Tuttavia, queste attività non potrebbero mai realizzare un'*intromissione nell'esercizio della funzione*, per la ragione essenziale ch'esse non mirano ad inserirsi nella *dinamica interna dei processi decisionali*, bensì a condizionare le scelte del potere politico mediante un'azione condotta esclusivamente *ab externo*. La “pressione” esercitata

<sup>63</sup> Cfr. R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., *passim*, in particolare pp. 127 ss. e 16 ss., per il quale «Denaro, informazioni e relazioni sono i tre principali strumenti di influenza che i patrocinatori di interessi privati utilizzano nell'attività di lobbying nei confronti dei decisori pubblici» (p. 17). Nel *Green Paper on the European Transparency Initiative* (Libro verde sull'iniziativa europea per la trasparenza) del 3 marzo 2006 [COM(2006) 194 final], si definisce “lobbismo”: «*all activities carried out with the objective of influencing the policy formulation and decision-making processes of the European institutions*» («tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee»). La definizione è stata poi approvata nella Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 maggio 2008 sull'elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti) presso le istituzioni europee [2007/2115(INI)].

<sup>64</sup> Cfr. R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., p. 59 ss.

<sup>65</sup> Per tutti, si veda D. FISICHELLA, voce *Gruppi di interesse e di pressione*, cit.

sui soggetti indicati nell'art. 1, cit., assume, invece, i connotati di un'“interferenza”, soltanto quando si traduca in *suggerimenti o sollecitazioni direttamente rivolte ai titolari dell'organo* affinché questi esercitino le proprie attribuzioni in conformità a *decisioni prese al di fuori delle sedi istituzionalmente competenti* a valutare la rilevanza di determinati interessi pubblici<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 156 ss. (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., pp. 324-325) (i corsivi sono nostri). Questo modo di estrinsecazione dell'interferenza, secondo l'Autore, farebbe comprendere perché il legislatore ha configurato tale condotta come «un'attività tipica delle associazioni segrete» e non ha fatto «riferimento espresso alla segretezza per ciò che concerne le attività “strumentali” dell'associazione»; l'interferenza, infatti, non potrebbe essere realizzata «*se non in forma segreta*»: «Per vero, riuscirebbe difficile immaginare un'associazione che mirasse ad infiltrarsi negli apparati di questo o di 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. In realtà, 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 un mezzo di pressione *esterno* volto semplicemente a richiamare l'attenzione degli organi istituzionalmente competenti sull'opportunità di provvedere al soddisfacimento di determinati interessi». In tal modo troverebbe conferma altresì «l'impossibilità di riferire la nozione di “attività sociali” di cui all'art. 1, l. n. 17 alla condotta d'“interferenza”»: «Dato che nel contesto di tale disposizione l'associazione deve considerarsi segreta anche qualora tenga celati elementi diversi dalle “attività sociali” – ad esempio, i soli nomi dei soci – l'inclusione nell'ambito di tali attività della condotta d'interferenza finirebbe con l'introdurre un elemento contraddittorio all'interno della stessa definizione di associazione segreta: poiché, infatti, la suddetta interferenza non può che avvenire segretamente, risulterebbe del tutto incongruo inserirla tra gli elementi la cui segretezza può anche mancare senza che venga meno il reato» (*I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., pp. 157-158; ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 325). L'Autore conclude, quindi, che «In questa prospettiva non può negarsi, allora, che la disposizione in esame miri a scongiurare proprio il rischio che l'influenza occulta sull'operato dell'organo faccia venire meno la sua libertà decisionale, e cioè, più precisamente, la sua capacità di autodeterminarsi sulla sola base dei criteri imposti dalla specifica natura della funzione esercitata. Tale rischio non conduce – è bene sottolinearlo – a ricollegare nuovamente il fondamento dell'incriminazione ad una logica di indiscriminato sospetto o di pura “prevenzione” di eventuali attività illecite. Invero, le stesse caratteristiche del mezzo utilizzato denotano, come si è visto, una specifica correlazione con la particolare natura

### 9.3. Sulla scia di tale dottrina<sup>67</sup>, la Corte di cassazione, in una delle

dell'interesse protetto, consentendo, per ciò stesso, di attribuire alla condotta un disvalore autonomo, senza alcuna necessità di riportarla entro la sfera dei comportamenti meramente “sintomatici”» (*I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 161; ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 326). In ID., *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, cit., p. 94), l'Autore parla di «malcostume delle “ingerenze” in forma occulta nella sfera decisionale spettante ad organi di rango costituzionale o comunque investiti di attribuzioni di rilevanza pubblicistica; la potestà di questi ultimi di autodeterminarsi secondo i criteri dettati dalla natura della funzione esercitata risulterebbero invero menomata dalla realizzazione di attività volte a condizionarne ed influenzarne in varia guisa l'operato».

<sup>67</sup> Seguita anche da altri Autori, tra cui: M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 95, nt. 1; G. SIGNORELLI, *Stato democratico e società segrete*, cit., pp. 84-85, per il quale «lo scopo di interferenza non coincide nemmeno con lo scopo di influire sulle scelte di indirizzo politico nazionale o amministrativo-locale. Non è cioè una questione di scopi, ma di metodo; quello cioè di influenzare o condizionare le scelte pubbliche all'interno, non come ciò avviene con le pressioni esercitate da un movimento di opinione: viene in mente invece la costituzione di uno stato nello Stato mediante la occupazione dei punti di articolazione essenziali per ottenere i risultati voluti»; U. NANNUCCI, *La strana legge sull'abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte*, cit., pp. 2501-2502, che, senza distinguere espressamente tra “interferenza” e “influenza”, parla di «inserimento, nel processo formativo della volontà dell'organo che la subisce o in quello esecutivo, di fattori estranei tali da inquinare e condizionare il corretto svolgersi del processo in corso, in modo tale da potersi concludere che, se quell'intervento non vi fosse stato, l'esito sarebbe stato diverso. Traducendo in termini più propriamente giuridici questi concetti, sembra potersi affermare ancora che l'interferenza rilevante agli effetti di questa legge è quella che presenta carattere di antidoverosità; che non trova cioè fondamento o giustificazione in norme di diritto positivo o in principi generali dell'ordinamento, o che altera comunque la condizione di pari opportunità fra più soggetti. Essa realizza un indebito inserimento di fattori esterni per effetto del quale viene deviato l'autonomo e corretto sviluppo di un procedimento. [...] Ciò che caratterizza l'interferenza di cui si sta parlando rispetto alle azioni che lecitamente tendono ad influire su scelte di soggetti pubblici è appunto la circostanza che in questi casi, a differenza che in quelli, si fanno valere diritti od interessi cui l'ordinamento riconosce dignità di tutela senza sperequazioni di trattamento tra situazioni analoghe. L'interferenza punibile è invece quella che, al contrario, o è priva di una base di legittima aspettativa, o si pone in contrasto con altrettanto legittime aspirazioni altrui. Questo pare l'unico significato che pare fondatamente attribuibile al termine usato dal legislatore secondo il senso proprio della parola, essenzialmente caratterizzato

rarissime sentenze sul punto<sup>68</sup> – che, tra l'altro, ha escluso la configurazione del delitto *de quo* nel caso sottopostole –, ha statuito che «il risultato dell'interferenza perseguita da un'associazione segreta deve coincidere con l'adozione di decisioni prese al di fuori delle sedi istituzionalmente competenti a valutare la rilevanza di determinati interessi pubblici; l'associazione deve costituire un "contropotere" che adotta le decisioni che, per il tramite dell'interferenza, vengono eseguite dagli organi costituzionali o dalle amministrazioni pubbliche. Ne consegue che le sollecitazioni, le segnalazioni, le contestazioni, le pressioni mosse sui rappresentanti non integrano, di per sé, un'interferenza vietata, perché non obliterano, facendola venire meno, la libertà decisionale. La capacità della associazione segreta di "interloquire" (se del caso, attraverso lo schermo di associazioni palesi) e di "fare pressione" su rappresentanti e pubblici amministratori o dipendenti, quindi, non è di per sé "interferenza", a meno che non si provi il venir meno della libertà decisionale da parte dell'organo o dell'amministrazione, divenuti meri esecutori delle decisioni prese altrove»<sup>69</sup>.

Il supremo consesso ha pertanto concluso che «il verbo usato dalla disposizione incriminatrice non indica una mera "influenza" sui rappresentanti e i pubblici dipendenti, anche se esercitata con modalità confidenziali e non pubbliche, ma qualcosa di più pregnante: già il valore lessicale delle parole indica che mentre l'"influenza" connota un condizionamento della volontà e delle scelte altrui ottenuto spontaneamente grazie alla propria personalità, o autorevolezza, o potere, coincidendo dunque con un profilo di ascendente o di autorità (non in senso giuridico), l'"interferenza" connota un intervento indebito in ambiti e situazioni pubblici o privati, coincidendo con un profilo di ingerenza, intromissione. Del resto, ritenere illecita la mera opera di pressione estenderebbe l'area del penalmente rilevante, sulla base di una non consentita interpretazione analogica in malam partem, fino a criminalizzare condotte palesemente lecite, ascrivibili magari ad una attività lecita, per quanto non regolamentata nel nostro ordinamento, di c.d. lobbyng»<sup>70</sup>.

dall'inserirsi di un elemento deviante rispetto al normale e corretto sviluppo procedimentale».

<sup>68</sup> Cass. pen., Sez. V, 26 marzo 2018 (dep. 17 luglio 2018), n. 33146, imp. Romeo (la Cassazione si è pronunciata su una ordinanza del Tribunale delle libertà applicativa della custodia cautelare in carcere).

<sup>69</sup> Punto n. 3 cons. dir.

<sup>70</sup> Punto n. 4.4. cons. dir. Analogamente si era espressa in precedenza, con riferimento alla medesima vicenda, Cass. pen., Sez. I, 28 febbraio 2017, n. 29178, imp. Marra, che, nel rigettare un'ordinanza di custodia cautelare, ha statuito: «come per ogni

In maniera più succinta si è espresso il Tribunale di Roma nella sentenza del settembre 2018 relativa all’inchiesta “P3”, ove si legge che l’interferenza consiste in *«interventi impropri o di carattere indebito, destinati ad incidere sull’esercizio delle funzioni di organi pubblici; interventi indebiti perché provenienti da soggetti la cui partecipazione alla formazione della volontà di quell’organo non è affatto prevista dalla normativa che ne regola il funzionamento, ovvero è prevista ma con forme e modalità diverse; interventi indebiti che, inoltre – rivolgendosi ad organi le cui funzioni si esercitano sulla base della preventiva adozione di scelte decisionali – tendono ad influenzare il processo di formazione della volontà del destinatario, e così, ad incidere sulle sue “funzioni”, vale a dire sulla concreta operatività nella sfera tipica sua propria».*

9.4. Da quanto emerge, dunque, l’interferenza consisterebbe in una attività diretta e idonea a coartare la libertà di scelta e di autodeterminazione del funzionario pubblico nell’esercizio delle sue funzioni. Si tratterebbe, quindi, di una forma più lieve di *violenza morale*, che condiziona però il processo volitivo dell’individuo, costringendolo

---

*associazione illecita, anche l’associazione segreta di cui alla legge n. 17 del 1982 richiede, per la sua esistenza, una struttura organizzativa e delle finalità illecite. La struttura organizzativa, che determina la stabilità e la durata nel tempo, distingue ogni associazione da episodi di concorso o collaborazione tra persone: rende, cioè, i rapporti e le condotte un fenomeno unitario, li rapporta ad una dimensione collettiva. Le finalità di un’associazione vietata non possono che essere illecite, così come si evince dallo stesso articolo 18 della Costituzione, che riconosce ai cittadini il diritto di associarsi liberamente per fini “che non sono vietati ai singoli dalla legge penale” (art. 18, comma 1, Cost.); la norma non può non influenzare l’interpretazione di quella del secondo comma, che vieta le associazioni segrete. In definitiva, l’associazione segreta di cui all’art. 1 legge n. 17 del 1982 deve costituire una sorta di “contropotere” a quello legittimamente costituito, con finalità opposte a quelle democratiche e con la forza del gruppo organizzato; essa deve essere in grado di “interferire” sull’esercizio delle funzioni di organi costituzionali e di amministrazioni pubbliche. Il verbo usato non indica una mera “influenza” sui rappresentanti e i pubblici dipendenti, anche se esercitata con modalità confidenziali e non pubbliche, ma qualcosa di più pregnante: in effetti, ritenere illecita la mera opera di pressione allargherebbe a dismisura l’area penalmente rilevante fino a criminalizzare condotte palesemente lecite. [...] Ma se ciò è esatto, è evidente che le sollecitazioni, le segnalazioni, le contestazioni, le pressioni mosse sui rappresentanti non integrano, di per sé, un’interferenza vietata, perché non fanno venire meno la libertà decisionale. La capacità della [...] associazione segreta di “interloquire” (se del caso, attraverso lo schermo di associazioni palesi) e di “fare pressione” su rappresentanti e pubblici amministratori o dipendenti, quindi, non è di per sé “interferenza”, a meno che non si provi il venir meno della libertà decisionale da parte dell’organo o dell’amministrazione, divenuti meri esecutori delle decisioni prese altrove» (punto n. 6 cons. dir.).*

a prendere una decisione diversa da quella che avrebbe preso in assenza del condizionamento<sup>71</sup>. In ultima analisi, l'interferenza consisterebbe nell'esercitare indirettamente l'attività pubblica, per il tramite dei soggetti formalmente incaricati del loro esercizio, una sorta di "esercizio mediato" dell'attività pubblica, che costituisce l'esercizio di un "potere parallelo" rispetto a quelli democraticamente e legalmente adottati nel nostro Stato. Un po' come l'amministratore occulto (o di fatto) di una società. L'interferenza, inoltre, viene concepita come una non meglio precisata azione che inciderebbe *dall'interno* degli organi pubblici, mediante un'opera di infiltrazione.

L'*influenza*, invece, rappresenterebbe un condizionamento meno intenso, che, metaforicamente, si pone su un gradino più basso dell'interferenza, dovuto o, come affermato dalla Cassazione, alla "personalità", all'"autorevolezza", al "potere", all'"ascendenza" e all'"autorità" – le quali, però, possono essere mezzi comuni anche all'attività di interferenza – oppure anche, aggiungiamo noi, alla capacità (scissa dalla personalità, dall'influenza, dal potere, ecc.) di far insorgere nell'individuo un punto di vista differente, un nuovo pensiero che lo persuade della (vera o presunta) convenienza, opportunità o, persino, giustezza di una determinata scelta. In modo inverso all'interferenza, inoltre, l'influenza è concepita come un altrettanto poco determinata azione che inciderebbe *dall'esterno* sugli organi pubblici.

---

<sup>71</sup> Secondo G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 326, «non può negarsi, allora, che la disposizione in esame miri a scongiurare proprio il rischio che l'influenza occulta sull'operato dell'organo faccia venir meno la sua libertà decisionale, e cioè, più precisamente, la sua capacità di autodeterminarsi sulla sola base dei criteri imposti dalla specifica natura della funzione esercitata». Analogamente S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti – Le sanzioni – Il procedimento*, cit., pp. 112 e 113, con riferimento alla «ingiustificata interferenza» nell'attività di un magistrato, che consisterebbe nell'introduzione «nel suo percorso decisionale di elementi e fattori, che per il loro contenuto o per la modalità con cui sono portati a conoscenza del magistrato che subisce l'interferenza, devono restarne estranei»; la previsione dell'illecito disciplinare, pertanto, risponderrebbe all'esigenza di garantire l'indipendenza del giudice.

9.5. Un dato che depone per la valenza teorica della distinzione prospettata – ma non anche per la sua valenza empirica – potrebbe essere la scelta, operata in sede di lavori preparatori, di sostituire la locuzione «attività diretta ad influire»<sup>72</sup> con quella attuale di «attività diretta ad interferire»<sup>73</sup>, nonostante non siamo in grado di comprendere il livello di consapevolezza di tale decisione.

A sua volta, però, la distinzione sembra contraddire l'interpretazione che la dottrina ha tradizionalmente fornito alla parola “influire” contenuta nell'art. 338, co. 2, C.p. (*Violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario*) – che incrimina l'uso della violenza o della minaccia diretta ad «influire comunque» sul pubblico ufficiale o sull'incaricato di pubblico servizio –, e nell'art. 336, co. 2, C.p. (*Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale*) – che incrimina l'uso della violenza o della minaccia diretta ad «influire sulle deliberazioni collegiali di imprese che esercitano servizi pubblici o di pubblica necessità» –. Pur se non bisogna dimenticare che in questi casi l'influenza è conseguenza della violenza o della minaccia esercitata sul soggetto passivo – mentre nel delitto di associazione segreta l'interferenza sembra rilevare come condotta autonoma, che incentra in sé tutto il disvalore d'azione (lasciando in secondo piano il metodo della segretezza la cui rilevanza è tutta da

---

<sup>72</sup> Contenuta nel primo Disegno di legge presentato al Senato e comunicato alla Presidenza il 25 luglio 1981 (S. 1523).

<sup>73</sup> La II Commissione permanente (Giustizia) del Senato, nel parere espresso il 4 agosto 1984 sul testo del D.D.L. modificato dalla I Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) (S. 1523-A), aveva rilevato che, «se la notevole genericità della fattispecie di cui all'articolo 1, può trovare giustificazione nell'esigenza di evitare che sfuggano alle sanzioni dell'ordinamento forme di associazioni segrete di cui in via di principio non sempre facile è dare una chiara determinazione, tale giustificazione perde già parte della sua forza quando una siffatta fattispecie viene ad essere assunta come elemento essenziale di una figura di reato, quale quella prevista al primo comma dell'articolo 2, essendoci la possibilità che l'eccessiva genericità finisca col ripercuotersi sullo stesso fondamentale principio di legalità, non solo tutelato a livello costituzionale ma da considerare principio consolidato nel nostro ordinamento da una tradizione più che secolare». La I Commissione, però, si limitò semplicemente a modificare il termine “influire” con quello di “interferire” e a individuare in maniera più specifica i soggetti titolari delle funzioni pubbliche.

dimostrare) –, il termine è praticamente inteso con lo stesso significato oggi attribuito al verbo “interferire” di cui alla legge Anselmi<sup>74</sup>.

Il medesimo discorso potrebbe valere per le «*influenze illecite*» di cui all’art. 346-*bis* C.p., che possono consistere in una (tentata) corruzione del funzionario pubblico. Il danaro o altre utilità sono, infatti, percepite dal soggetto agente per “remunerare” il funzionario pubblico e, quindi, in vista di un *pactum sceleris*<sup>75</sup>. Il mezzo della corruzione, tutt’altro che costituire una mera influenza, rappresenta una vera e propria interferenza sull’esercizio delle funzioni.

La distinzione tra interferenza e influenza sembra, invece, prospettarsi nell’art. 504 C.p. (*Coazione alla pubblica autorità mediante serrata o sciopero*), in cui lo sciopero e la serrata hanno lo scopo «di costringere l’Autorità a dare o ad omettere un provvedimento» ovvero «di *influire* sulle deliberazioni di essa».

9.6. Ora, per quante parole, esempi o metafore si vogliano utilizzare, non si riuscirà mai con certezza a descrivere in maniera compiuta concetti tra loro affini e distinguere situazioni che si pongono in una

---

<sup>74</sup> Secondo G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 298, “influire” significa «esercitare ogni tipo di pressioni per orientare la decisione in un determinato senso» (così anche A. PAGLIARO, *Principii di diritto penale. Parte speciale*, Vol. I<sup>10</sup>, Milano, Giuffrè, p. 422, che si richiama agli Autori citati). Per F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Vol. II<sup>15</sup>, Milano, Giuffrè, p. 418, l’influenza consiste nell’«ingerirsi indebitamente nel processo di formazione della volontà collegiale, limitatamente a ciò che concerne l’organizzazione o l’esecuzione dei servizi medesimi». Per V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice del 1930*, cit., pp. 379-380, «“influire sulle deliberazioni” significa far pesare illegittimamente la propria volontà sulla volontà collegiale, che deve decidere circa l’organizzazione o l’esecuzione dei predetti servizi. Si tratta, perciò, in ogni caso, di una pressione sull’organo collegiale dell’impresa esercente servizi pubblici o di pubblica necessità, d’una coartazione, tentata o prodotta, della sua volontà dispositiva». Per C. SALTELLI – E. ROMANO-DI FALCO, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*<sup>2</sup>, Vol. III, Torino, Utet, 1940, p. 267, “influire” significa «porre una qualsiasi limitazione alla libertà di determinazione nel compimento di un atto dell’ufficio o del servizio».

<sup>75</sup> Cfr., per tutti, F. VIGANÒ, *La riforma dei delitti di corruzione*, in *Il libro dell’anno del diritto* 2013, Roma, Treccani, 2013 (consultabile sul sito [http://www.treccani.it/enciclopedia/la-riforma-dei-delitti-di-corruzione\\_%28Il-Libro-dell'anno-del-Diritto%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/la-riforma-dei-delitti-di-corruzione_%28Il-Libro-dell'anno-del-Diritto%29/)).

scala senza apparente soluzione di continuità. Ogni tentativo definitorio sembra destinato a fallire e la questione diviene soltanto di parole, finendo per essere del tutto indifferente la scelta di un termine o di un altro. E comunque il nodo centrale rimarrà sempre quello dell'accertamento di tali “modi determinanti” della volontà altrui, in entrambi i casi da effettuarsi mediante il classico meccanismo della c.d. “prognosi postuma”<sup>76</sup>, che non assicura risultati certi<sup>77</sup>.

Sterile, ad esempio, è asserire che l'influenza (tipica delle *lobbies*) rappresenta una condotta che incide *ab externo* sull'esercizio delle funzioni pubbliche, cioè in modo riconoscibile o palese, mentre l'interferenza (tipica delle associazioni segrete) è un'attività che incide sui processi decisionali *ab interno*<sup>78</sup>, cioè in maniera occulta. Come è stato giustamente osservato, si tratta di un «criterio di natura sociologica, generico e inevitabilmente labile e come tale inidoneo a segnare in modo sufficientemente certo il confine tra l'associazione segreta e il penalmente irrilevante»<sup>79</sup>. Inoltre, come cercheremo di

---

<sup>76</sup> Così S. DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Gli illeciti – Le sanzioni – Il procedimento*, cit., p. 114, con riferimento all'illecito disciplinare da «ingiustificata interferenza».

<sup>77</sup> Ci sembra che una situazione simile si sia verificata quando il legislatore ha deciso di scindere il reato di “concussione” (vecchio art. 317 C.p.) in due fattispecie in ragione del tipo di condotta, la “costrizione” (nuovo art. 317 C.p.) e l’“induzione indebita” (art. 319-*quater* C.p.), costringendo l'interprete, nella sua più autorevole composizione, a stabilire un criterio distintivo tra i due concetti [Cass. pen., Sez. un., 24 ottobre 2013 (dep. 14 marzo 2014), n. 12228].

<sup>78</sup> Distinzione operata in giurisprudenza anche da: 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; Trib. Roma, ord. 2 novembre 2010, n. 2998, imp. Carboni e altro, secondo cui «*benchè i gruppi di pressione lobbistica puntino a intervenire sui meccanismi dei processi decisionali, tuttavia essi non mirano a condizionare le dinamiche interne di tali processi attraverso un'opera di infiltrazione negli organismi detentori del potere pubblico, ma si propongono di condizionarne l'esercizio attraverso un'azione riconoscibile, condotta dall'esterno*».

<sup>79</sup> A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., pp. 134-135, il quale prosegue osservando che «Il reticolo di legami trasversali, l'opacità dei rapporti, la scarsa visibilità dei processi decisionali mal si prestano ad essere governati in sede penale sulla base di un simile parametro di valutazione: sul piano empirico, l'infiltrazione negli organismi detentori del potere pubblico appare l'obiettivo comune ad entrambi i fenomeni, così come la volontà di sottrarsi alla propria

dimostrare, l'attacco alle istituzioni "dall'interno" in cui si ridurrebbe l'interferenza – da intendersi come "infiltrazione" negli apparati pubblici – rappresenta solo una delle modalità di estrinsecazione della condotta, tra l'altro non necessariamente tipica delle associazioni segrete (nessuno può escludere, infatti, che anche le *lobbies* operino in questo modo).

Altrettanto inutile è parlare di "pressione" come sinonimo di interferenza<sup>80</sup>. A seconda del significato che gli si attribuisce, il concetto finisce per confluire o in quello di influenza o in quello di interferenza<sup>81</sup>. Non solo, infatti, come la denominazione suggerisce, la pressione costituisce il mezzo tipico dei cc.dd. "gruppi di pressione" (cioè le *lobbies*)<sup>82</sup>, ma ogni teorizzazione su tali organizzazioni dà atto che la loro attività – comunque la si voglia denominare – può consistere (ed è consistita) anche in fatti penalmente illeciti, in particolare di natura corruttiva. Come nel caso, ad esempio, della corruzione del funzionario pubblico, seguita dalla minaccia di fare emergere la situazione compromettente, qualora non asseconi le richieste avanzate dal

---

identificazione. Le due entità trascolorano pericolosamente, sovrapponendosi, intrecciandosi».

<sup>80</sup> Cfr., ad es., G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 159 (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 325), che parla di «pressioni occulte». Per P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*, cit., p. 202, l'interferenza sarebbe nient'altro che un modo con cui è stata "ribattezzata" l'influenza.

<sup>81</sup> Ciò era messo in rilievo da P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*, cit., p. 202, per il quale la finalità di interferenza avrebbe finito per coincidere con «quella attività che in Italia viene esercitata non solo dai partiti politici [...] ma dalle organizzazioni più svariate, che formano la costellazione dei nostri "gruppi di pressione"».

<sup>82</sup> D. FISICHELLA, voce *Gruppi di interesse e di pressione*, cit., individua nella "pressione" il «modo» con cui gli interessi vengono perseguiti, che consisterebbe nell'«accesso all'arena politica»: «È questo passaggio che fa del gruppo d'interesse un gruppo di pressione. Dunque, un gruppo d'interesse diviene gruppo di pressione allorché si porta nell'arena politica e opera come attore politico. Finché il gruppo si muove nelle dimensioni (sociali, economiche, culturali) del non politico, esso rimane gruppo di interesse e va classificato come tale. Se e quando entra in politica, e finché vi permane (poiché può anche uscirne, una volta che giudichi conseguito il suo scopo), diviene gruppo di pressione».

gruppo<sup>83</sup>.

Ecco allora che l'attività lobbistica (comunemente qualificata come “influenza” o “pressione”) e l'attività dell'associazione segreta (giuridicamente denominata come “interferenza”) finiscono per sovrapporsi quanto agli effetti distorsivi sulla funzione pubblica e, persino, nelle modalità di condotta. Come è stato affermato, infatti, da un lato, la “segretezza” sarebbe «la vera chiave di lettura etico-giuridica del lobbying, il vero unico pericolo strutturale del patrocinare interessi privati presso decisori pubblici»<sup>84</sup>, e, dall'altro lato, l'influenza potrebbe costituire una condotta di determinazione, istigazione, induzione, mediazione, già incriminata, ad esempio, all'art. 346-*bis* C.p. (*Traffico di influenza illecite*), nonché agli artt. 318 e 319 C.p.; articoli nei quali il concetto di influenza non è definito espressamente, ma che contengono fattispecie «gravitanti attorno agli effetti spiegati dal

---

<sup>83</sup> Considerano la corruzione una delle possibili modalità di azione dei gruppi di pressione: G. PASQUINO, voce *Gruppi di pressione*, cit., p. 422, per il quale la ricchezza a disposizione del gruppo può essere adoperata «per corrompere *tout court* coloro che devono prendere o far applicare le decisioni – i parlamentari o i burocrati –»; D. FISICHELLA, voce *Gruppi di interesse e di pressione*, cit., per il quale la pressione può avvenire in vari modi, anche illeciti: «Appoggiare con i propri voti un partito, salvo minacciare di sospendere – o infine sospendere proprio – tale apporto consensuale quando la forza politica desse segno di cambiare atteggiamento, vuol dire configurare una situazione di pressione e di relativa sanzione. Sospendere o interrompere il sostegno finanziario a un partito; corrompere un uomo politico (e poi minacciarlo, se recalcitrasse di fronte a certe richieste del gruppo, di fare emergere la situazione compromettente); partecipare all'elaborazione di un programma governativo di politica economica, salvo ritirarsi dall'impresa o lasciarne inapplicata le direttive per la parte di competenza del gruppo; il rifiuto collettivo di pagare tasse e imposte; la promozione di referendum; la ‘fabbricazione’ artificiale di crisi borsistiche o finanziarie: queste sono altrettante modalità di pressione, e dunque di sanzione, minacciata o attuata»; M. COTTA – D. DELLA PORTA – L. MORLINO, *Scienza politica*, cit., p. 191, per i quali accanto a «*forme di pressione convenzionali* attraverso semplici comunicazioni e contatti, anche derivanti da legami personali con chi prende le decisioni a cui il gruppo è interessato», si affiancano «*forme di pressione più forti* come campagne verso l'opinione pubblica, ricorso in giudizio, corruzione, finanziamento di campagne elettorali di certi candidati, scioperi e altre modalità non convenzionali, quali dimostrazioni, sit-in, marce e così via».

<sup>84</sup> R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., p. 14.

comportamento del privato sull'atto, sulla funzione o sul pubblico ufficiale stesso»<sup>85</sup>.

Se, dunque, anche l'influenza può costituire reato a seconda del modo in cui si estrinseca, ci sembra che l'unica differenza tra le due forme associative, quelle della *lobby* e della associazione segreta, si ravvisi nella diversa *natura degli interessi perseguiti*, pur se in entrambi i casi di carattere “particolare”: nel caso delle *lobbies* si tratterebbe di un interesse “di categoria” (es.: un ordine professionale, un settore imprenditoriale, un gruppo religioso, ecc.)<sup>86</sup>; nel caso delle associazioni segrete, invece, sarebbe un interesse “privato”, di natura meramente personale (di uno o più associati, di parenti o conoscenti, di un terzo o di terzi circoscritti).

Per tutte queste ragioni, senza voler giungere a conclusioni affrettate e generalizzanti, il costante raffronto che viene effettuato tra le associazioni segrete e le *lobbies* – che rappresenta oramai un *topos* dei discorsi giuridici sull'associazionismo segreto<sup>87</sup> – appare non sempre pertinente e a volte persino fuorviante.

9.1. *L'interferenza come “risultato dell'azione” che ha l'effetto di ostacolare o impedire l'esercizio delle funzioni pubbliche. Il delitto di associazione segreta come reato “causalmente orientato”. Fattispecie similari e tentativo di elencazione di condotte che non siano già penalmente rilevanti*

9.1.1. La distinzione tra “interferenza” e “influenza” sembra, dunque, insoddisfacente al fine di conferire un accettabile grado di determinatezza alla fattispecie. Sugeriamo, quindi, di cambiare prospettiva e volgere lo sguardo agli *effetti* che possono prodursi

---

<sup>85</sup> R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., pp. 128 e 181 ss.

<sup>86</sup> Per una classificazione dei gruppi di interesse e degli interessi da questi ultimi perseguiti si vedano M. COTTA – D. DELLA PORTA – L. MORLINO, *Scienza politica*, cit., p. 190 ss.

<sup>87</sup> Che in pratica ha sostituito quello tra associazioni segrete e movimenti politici, incentrato, come detto, sulla considerazione che le prime perseguirebbero, alla stregua dei secondi, finalità politiche.

sull'esercizio delle funzioni pubbliche. Interpretare, insomma, la parola “interferenza” non come (nome di) *azione*, ma come *risultato dell'azione*.

Prescindendo per adesso da come in concreto essa si manifesti e dal fatto che possa costituire già una condotta penalmente illecita, l'interferenza dovrebbe intendersi come *l'ostacolo o l'impedimento dell'esercizio delle funzioni pubbliche*, ossia come *situazione contraria all'interesse pubblico* perseguito attraverso l'esercizio del potere conferito dalla legge al funzionario pubblico (o all'organo pubblico)<sup>88</sup>.

Intendendosi per “ostacolo” sia il *ritardo* sia la *difficoltà* (che facilmente può tradursi nel ritardo) nell'esercizio delle funzioni pubbliche, che vengono comunque esercitate ma con tempistiche e modalità tali (ad es. con aggravio di spesa) da compromettere la soddisfazione immediata dell'interesse pubblico; e l'interferenza sarà tanto più grave quanto più celere avrebbe dovuto essere la soddisfazione dell'interesse pubblico.

E con “impedimento” intendendosi l'*omissione* dell'atto dovuto – nel senso sia di pura omissione dell'esercizio del potere, sia di compimento di un atto difforme da quello imposto dalla legge o dal corretto esercizio del potere discrezionale, sia, ancora, di interruzione dell'esercizio della funzione –, con conseguente compromissione definitiva dell'interesse pubblico<sup>89</sup>.

9.1.2. Muovendo da questa prospettiva – che consente anche di superare gli angusti limiti in cui viene racchiusa l'influenza penalmente rilevante<sup>90</sup> – e considerando il rango dei beni giuridici tutelati,

---

<sup>88</sup> Dagli interessi più generali, come la sicurezza dello Stato, a quelli particolari, come, ad esempio, la manutenzione di una via pubblica. Non entriamo qui nel tema della natura dell'interesse pubblico e delle sue varie tipologie, rinviando per tutti a: S. PUGLIATTI, voce *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. dir.*, Vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 740 ss.; S. NICCOLAI, voce *Interesse pubblico*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. Aini, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 257.

<sup>89</sup> Tale effetto può derivare dai tipici “vizi di legittimità” del provvedimento amministrativo che ne determinano l'invalidità (nullità e annullabilità), ma ciò che secondo noi rileva è la frustrazione dell'interesse pubblico.

<sup>90</sup> Credo si possa concordare con il pensiero di R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., pp. 130-131, per il quale affinché si possa parlare di influenza è necessaria «quantomeno la presenza di una

sembrerebbe, dunque, che *gran parte dei casi di interferenza ipotizzabili costituiscano, almeno in linea tendenziale, già ipotesi di reato*. Pressoché ogni reato, tentato o consumato, contro l'ordine costituzionale dello Stato e contro la pubblica amministrazione (compresa quella della giustizia) interferisce o è idoneo ad interferire su (*rectius*: ostacola o impedisce ovvero è idoneo a ostacolare o impedire) l'esercizio della funzione pubblica. Cambiano i presupposti, i mezzi (violenza, minaccia, inganno, abusi, ecc.), i soggetti (privati cittadini, funzionari pubblici, associazioni, bande), gli eventi e gli scopi – in genere, quindi, le condotte –, ma il risultato, l'effetto finale, è sempre il medesimo, cioè l'ostacolo o l'impedimento dell'esercizio delle funzioni che determina la frustrazione dell'interesse pubblico.

Nell'ottica di tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, abbonderanno in particolare gli abusi di ufficio, le corruzioni (in tutte le forme), le violenze e le minacce ai pubblici ufficiali, le influenze illecite, ma non possono essere escluse le induzioni indebite, le rivelazioni e utilizzazioni di segreti d'ufficio, le omissioni e i rifiuti di atti d'ufficio, le concussioni, ecc. Senza contare, poi, tutti i “reati-mezzo” strumentali alla realizzazione degli anzidetti reati ovvero a tenere celata l'attività dell'associazione, tra cui le falsità nonché le ipotesi di accesso e danneggiamento di sistemi informatici (principalmente pubblici) nonché i depistaggi, gli intralci alla giustizia, ecc. Non a caso per alcuni di questi reati è prevista l'aggravante di cui all'art. 339 C.p. (artt. 336, 337, 338, 377, 343-*bis* C.p.; artt. 189, 190, 196, 229, 248 C.p.m.p.). Ma si pensi ancora, nell'ottica “politica”

---

comunicazione specificamente diretta al fine di condizionare una decisione del pubblico agente». L'Autore, pertanto, ritiene «inconcepibile poter basare la responsabilità penale sulla mera creazione di una occasione di collusione o di accordo: una cena elettorale, l'organizzazione di un evento benefico, o un incontro per il tramite di comuni conoscenti. Queste tipologie di occasioni, anche se intenzionalmente create, non possono avere la dignità del concetto di influenza. Sono sì contatti anche intenzionalmente occasionati, ma se durante quei contatti non c'è stata vera e propria *comunicazione* è impossibile dedurre qualsiasi improprietà» (p. 130); e conclude che «Se non c'è tale comunicazione diretta, significa che si ragiona di motivi e pensieri inespressi, forse persino inconsapevoli, comunque al più di mere speranze taciute; e queste ipotesi difficilmente possono essere prese in considerazione dal diritto penale dei decisori pubblici» (p. 131).

(strettamente intesa), a fatti di hackeraggio o sabotaggio dell'organizzazione, dello svolgimento o dell'esito di competizioni elettorali (mediante la manipolazione dei risultati), che rileva sotto diversi profili, tra cui sicuramente ai sensi dell'art. 294 C.p. (*Attentati contro i diritti politici dei cittadini*).

Tutte le condotte citate, infatti, sono incriminate perché mirano a *intralciare* (ci sia consentita un'altra parola certamente "iperonima"), direttamente o in maniera eventuale, l'esercizio delle funzioni pubbliche, come si ricava in parte dagli stessi termini usati in molti degli articoli citati<sup>91</sup>.

9.1.3. Si consideri, inoltre, che il nostro ordinamento prevede una fattispecie di reato che, più di ogni altra, sembra riecheggiare quella di associazione segreta, fino quasi a sovrapporsi ad essa.

Si tratta del delitto di *interruzione di un ufficio o servizio pubblico* di cui all'art. 340 C.p., consistente nella "interruzione" e nella "turbativa" del regolare funzionamento di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità. La prima condotta, infatti, consiste nella «cessazione definitiva o temporanea, per lungo o breve tempo, dell'attività dell'ufficio o servizio»; la seconda si realizza invece quando «l'agente provoca, per breve o lungo periodo, definitivamente o provvisoriamente, una alterazione del regolare funzionamento dell'ufficio o del servizio nel suo complesso»<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Ove si parla, ad esempio: di «atto contrario ai doveri d'ufficio», al «ritardo» e alla «omissione di un atto dovuto» (artt. 321 e 319 C.p.); in cui la violenza e la minaccia sono rivolte nei confronti del pubblico ufficiale per costringerlo a compiere un *atto contrario ai doveri d'ufficio* ovvero ad *omettere un atto dovuto* (art. 336 C.p.), e nei confronti di specifici pubblici ufficiali per *impedirne*, in tutto o in parte, anche temporaneamente, o per *turbarne comunque l'attività*, ovvero per *ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un qualsiasi provvedimento*, anche legislativo (art. 338, co. 1 e 2, C.p.). Infine, l'abuso perpetrato dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio consiste nella *violazione di norme di legge o di regolamento* ovvero nella *mancata astensione dal compimento di atti dovuta in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti* (art. 323 C.p.). E ancora, nei reati contro la personalità dello Stato, la "condotta con finalità di terrorismo" è rivolta a «*costringere i poteri pubblici [...] a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto*» (art. 270-*sexies* C.p.).

<sup>92</sup> G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 300.

Si tratta di un *reato comune e a forma libera*<sup>93</sup>, che, praticamente, incrimina l’“interferenza” e ha ad *oggetto materiale* le medesime funzioni pubbliche elencate nell’art. 1 della legge Anselmi. Anzi, la fattispecie di cui all’art. 340 C.p. sembra avere un raggio di applicazione più ampio di quest’ultima: invero, se le «funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici» sembrano esaurire le tipologie degli “uffici pubblici”, i «servizi pubblici essenziali di interesse nazionale» dovrebbero rappresentare solo una *species* del *genus* “servizio di pubblica necessità”<sup>94</sup>.

Anche per il delitto *de quo* si è posto il problema dell’eventuale concorso con alcuni reati strumentali (es.: danneggiamento, violenza privata, corruzione, ecc.), problema risolto come sempre asserendo la configurazione del concorso di reati<sup>95</sup>.

Si consideri, inoltre, che l’art. 340 C.p. prevede che il fatto venga realizzato da una organizzazione di individui. Il terzo comma commina

---

<sup>93</sup> Cfr., *ex plurimis*: A. PAGLIARO – M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, Vol. I, *Delitti contro la pubblica amministrazione*<sup>10</sup>, Milano, Giuffrè, 2008, p. 441 ss. (ad esclusione della condotta di turbativa che configurerebbe «una specie particolare di attività» che «non sembra comprendere in alcun caso le condotte omissive»); M. ROMANO, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione. I delitti dei privati. Le qualifiche soggettive pubblicistiche. Artt. 336-360 cod. pen.*<sup>3</sup>, Milano, Giuffrè, 2008, p. 61 ss.; M.B. MIRRI, voce *Interruzione ed abbandono di pubblici uffici*, in *Enc. giur. Trecc.*, Vol. XIX, Roma, Treccani, 1989, p. 6; B. ASSUMMA, *Abbandono o interruzione di uffici, impieghi o servizi pubblici o di pubblica necessità*, in *Dig. Disc. Pen.*, Vol. I, Torino, Utet, 1987, p. 13 ss.; E. CONTIERI, voce *Abbandono, interruzione e turbamento di pubblici uffici e di servizi pubblici o di pubblica necessità*, in *Enc. dir.*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1958, p. 41 ss.; S. RICCIO, voce *Interruzione di un ufficio o servizio pubblico*, in *Nss. Dig. It.*, Vol. VIII, Torino, Utet, 1962, p. 936.

<sup>94</sup> La definizione di “servizio di pubblica necessità” è contenuta nell’art. 359 C.p., mentre per la definizione di “servizio pubblico essenziale di interesse nazionale” si deve rinviare alla L. 12 giugno 1990, n. 146, in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in cui però non si menzionano i servizi di “interesse nazionale” (gli artt. 270-*quater* e -*quinquies* C.p. si riferiscono solo ai “servizi pubblici essenziali”).

<sup>95</sup> Cfr. S. RICCIO, voce *Interruzione di un ufficio o servizio pubblico*, cit., p. 937, che si richiama alla tesi di N. LEVI, *Delitti contro la Pubblica amministrazione*, Milano, Vallardi, 1935, p. 418.

infatti un aumento di pena per i capi, i promotori e gli organizzatori<sup>96</sup>; pur non facendosi esplicito riferimento ad una “associazione” è chiaro che si ipotizza l’esistenza di un gruppo di soggetti organizzati, in maniera più o meno stabile (a meno che – ipotesi altrettanto plausibile – non si voglia considerare la situazione come un mero concorso di persone, aggravato ai sensi dell’art. 112, n. 2, C.p.)<sup>97</sup>.

Ciò che però desta maggiore stupore è l’apparente identità del *trattamento sanzionatorio*. Per i “vertici” di entrambe le organizzazioni criminali, infatti, è prevista la reclusione «da uno a cinque anni», ed è probabile che alla condanna consegua lo stesso periodo di interdizione dai pubblici uffici (stabilito per l’art. 340 C.p., ai sensi dell’art. 29 C.p., in cinque anni nel caso in cui la pena della reclusione non sia inferiore a tre anni; e per il delitto di associazione segreta sempre in cinque anni, ma indipendentemente dalla pena inflitta, ai sensi dell’art. 2 L. n. 17 del 1982). L’unica differenza è che l’art. 340 C.p. prevede un *reato di danno*, mentre la legge Anselmi un reato di pericolo (ma è probabile che l’esistenza di un’associazione segreta si scopra a interferenza già consumata).

Comunque sia, vedendo le analogie tra le due fattispecie – che, astrattamente e a livello di condotta, si differenziano per la natura segreta dell’organizzazione –, viene da chiedersi perché non sia stata estesa all’art. 340 C.p. l’aggravante della «forza intimidatrice derivante da segrete associazioni» di cui all’art. 339 C.p. E risulta veramente strano che il legislatore non abbia minimamente considerato al momento dell’introduzione della legge Anselmi l’esistenza dell’art. 340 C.p. L’eventuale concorso di reati sarebbe comunque scongiurato dalla clausola di riserva contenuta nel primo comma di quest’ultimo articolo

---

<sup>96</sup> La disposizione è considerata da alcuni un *titolo autonomo* di reato (G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 300; E. CONTIERI, *Abbandono, interruzione e turbamento di pubblici uffici e di servizi pubblici o di pubblica necessità*, cit., p. 49; S. RICCIO, voce *Interruzione di un ufficio o servizio pubblico*, cit., p. 937), da altri invece una *circostanza aggravante* (V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice del 1930*, cit., p. 385; A. PAGLIARO – M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 445; M. ROMANO, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione. I delitti dei privati. Le qualifiche soggettive pubblicistiche. Artt. 336-360 cod. pen.*<sup>3</sup>, cit., p. 70).

<sup>97</sup> Che, ricordiamo, prevede l’aumento di pena per chi «*ha promosso od organizzato la cooperazione nel reato, ovvero diretto l’attività delle persone che sono concorse nel reato medesimo*».

(«fuori dai casi preveduti da particolari disposizione di legge»).

9.1.4. La medesima clausola, inoltre, esclude l'applicazione dell'art. 340 C.p. rispetto ad altre due fattispecie molto contigue al delitto di associazione segreta. Anche gli artt. 338 (*Violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti*) e 289 (*Attentato contro organi costituzionali e contro le Assemblee regionali*) C.p., infatti, incriminano l'interferenza sulle funzioni pubbliche<sup>98</sup>. Il primo articolo punisce l'«impedimento» e la «turbativa» dell'attività degli organi pubblici indicati (co. 1)<sup>99</sup>; il secondo incrimina l'«impedimento», totale o parziale, definitivo o temporaneo, dell'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, del Governo, delle Assemblee legislative, della Corte costituzionale, delle assemblee regionali. Solo che, a differenza del reato interruzione di pubblico servizio, si tratta di reati *a forma vincolata*, essendo richiesto l'uso della violenza o della minaccia che rappresentano la causa dell'interferenza e giustificano l'elevato trattamento sanzionatorio nel caso in cui i reati in parola siano commessi da più soggetti (v. l'art. 339, co. 2, per l'art. 338 C.p., e l'art. 305 per l'art. 289 C.p.).

Nonostante le differenti oggettività giuridiche, gli articoli si completano a vicenda (entrambi sono reati comuni e di pericolo), tutelando chiaramente l'esercizio delle funzioni pubbliche dagli ostacoli o dagli impedimenti indebiti. Tra l'altro, per il primo reato – stranamente non anche per il secondo – è prevista l'aggravante dell'art. 339 C.p.

9.1.5. Diversi autori hanno intuito e ipotizzato che dietro l'interferenza si possano, o persino si debbano, celare comportamenti

---

<sup>98</sup> L'accostamento è operato anche da A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 130.

<sup>99</sup> Il secondo e il terzo comma individuano in pratica delle *species* di condotte di impedimento e turbamento, consistenti rispettivamente: nell'«ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un qualsiasi provvedimento, anche legislativo, ovvero a causa dell'avvenuto rilascio o adozione dello stesso»; nell'«influire sulle deliberazioni collegiali di imprese che esercitano servizi pubblici o di pubblica necessità, qualora tali deliberazioni abbiano per oggetto l'organizzazione o l'esecuzione dei servizi».

già penalmente illeciti<sup>100</sup>, individuando punti di contiguità con l'associazione per delinquere (art. 416 C.p.), addirittura di tipo mafioso (art. 416-bis C.p.)<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> Cfr.: F.C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*<sup>3</sup>, cit., p. 335, quando afferma che, interpretando “in senso forte” il requisito dell’interferenza, la fattispecie «verrebbe in sostanza a combaciare con ipotesi di associazione di regola criminosa»; 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., per i quali il delitto di associazione segreta condivide con altri tipi associativi (artt. 270, 270-bis, 271, 273, 305, 306, 416, 416-bis C.p.) l’identità del bene giuridico leso (p. 136); infatti, l’attività di interferenza si realizza «mediante un’assai più sottile e raffinata condotta di costruzione, a gradi, del consenso altrui attraverso fatti di collusione o di reciproco interesse, anche di tipo esclusivamente economico; e, in ogni caso, non attraverso forme di intimidazione. Non si vuole qui escludere che, eventualmente, anche di queste si possa in concreto far uso, per vincere resistenze o superare difficoltà; ma tutte le volte che ciò accade, l’intimidazione è resa possibile non già dalla forza minatoria dell’associazione segreta come tale, bensì da normali metodi ricattatori, la cui casistica può essere particolarmente ampia: dalla minaccia di divulgare fatti o notizie dannosi agli interessi di colui la cui resistenza occorre piegare alle vere e proprie minacce di qualunque tipo. In definitiva, pertanto, la condotta operativa delle associazioni segrete non sembra essere – necessariamente – associata alla violenza, ma piuttosto all’idea della collusione o della corruzione, o, in generale, alle blandizie o agli allettamenti che possono essere esercitati su coloro che aspirano a conquistare una qualunque posizione di potere, ovvero a consolidare o a estendere quella già posseduta, o, più semplicemente, ad assicurarsi una protezione autorevole: il tutto all’insegna e nel quadro del coinvolgimento sistematico degli interessi di ciascuno dei membri dell’associazione in quelli del gruppo come tale» (pp. 138-139). Per E. SPAGNA MUSSO, *Il problema costituzionale della massoneria*, cit., p. 1372, l’interferenza «si traduce in reati contro la pubblica amministrazione e più in generale contro l’organizzazione dei pubblici poteri, e tali reati caratterizzano le associazioni come perseguenti fini illecite anche se formalmente nel testo di legge sono definite come associazioni segrete»; per l’Autore, pertanto, la segretezza rifluisce nel fine illecito, rendendo superflua la disposizioni di cui al cpv. dell’art. 18 Cost. (p. 1373). V. DE SANTIS, *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo*, cit., p. 19, si chiede «quale differenza ci sia tra la condotta di chi crea una associazione per delinquere, e come tale evidentemente segreta, volta ad esempio a corrompere un pubblico funzionario, rispetto a chi costituisca una associazione segreta per «interferire» con i poteri pubblici». Per G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 36, invece, l’attività di interferenza dovrebbe costituire una «attività illecita d’interferenza» e non una «semplice attività d’interferenza».

<sup>101</sup> In particolare G. TURONE, voce *Associazioni criminose*, cit., pp. 28-29, ha affermato che «Sul terreno della conquista di potere senza il consenso del corpo

sociale, e quindi della minaccia al metodo democratico, l'associazionismo segreto, così come definito dalla nuova norma penale, si colloca ai confini con l'associazionismo mafioso», da cui si differenzia, però: 1) per l'assenza della «dimensione imprenditoriale tipica della mafia» – mirando invece l'associazione segreta «ad occupare posizioni di potere di rilevanza nazionale e costituzionale» –; 2) per la mancanza dell'impiego dell'«intimidazione diffusa» – operando invece l'associazione segreta con il metodo della “segretezza” –; 3) per la mancata previsione della commissione di autonomi reati-fine; 4) nonché per il fatto che l'associazione segreta mira a interferire sui «servizi pubblici essenziali di interesse nazionale», mentre l'associazione mafiosa mira alla acquisizione, gestione e controllo di «servizi pubblici». Tuttavia, rileva l'Autore, «se l'associazione segreta si spingesse al di là di questi limiti, tentando, ad esempio, di assumere la gestione o il controllo di funzioni costituzionali o di interesse nazionale, sfocerebbe nella cospirazione politica mediante associazione (art. 305 c.p.) in relazione all'attentato contro la Costituzione o ad altri reati previsti dal titolo primo della parte speciale del codice penale»; e conclude: «È comunque innegabile che l'elemento dell'indebita interferenza nell'attività pubblica, sia pure con diverse esplicazioni, è comune alle associazioni mafiose ed alle associazioni segrete; inoltre, un ulteriore elemento di affinità è dato dal fatto che anche nelle associazioni segrete vige una legge del silenzio, che può essere in qualche misura assimilata all'omertà mafiosa. Se a ciò si aggiunge la comune proiezione verso la conquista di potere senza consenso, si ha la misura della notevole continuità (pur nella sostanziale diversità) fra i due fenomeni: infatti, entrambi si risolvono in un attacco al sistema democratico attraverso un'utilizzazione organica di un sistema di asservimento delle funzioni e dei poteri pubblici ad interessi e privilegi di parte, cui si aggiunge, per l'associazione di tipo mafioso, l'impiego sistematico della violenza, dell'intimidazione e della dipendenza personale, e per l'associazione segreta un meccanismo di sostanziale espropriazione della sovranità popolare mediante l'occupazione di settori chiave della vita del paese e mediante la dislocazione del potere decisionale al di fuori delle sedi e delle procedure istituzionali. Questa contiguità fa sì che debba considerarsi tutt'altro che teorica l'ipotesi di un gruppo associativo che, oltre a presentare tutti i caratteri dell'associazione segreta in senso stretto (segretezza sull'esistenza, o sulle finalità e attività sociali, o in ordine ai soci, unita alla finalità di interferire sull'esercizio di funzioni e servizi di rilievo costituzionale o comunque di rilevante interesse nazionale), possa perseguire anche finalità gangsteristico-imprenditoriali avvalendosi di un apparato strumentale basato su intimidazione diffusa, assoggettamento e omertà» (si veda dello stesso Autore anche *Il delitto di associazione mafiosa*<sup>2</sup>, cit., p. 345 ss., ove si definiscono la mafia e le associazioni segrete «fenomeni “cugini”»). Si vedano poi: P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*, cit., p. 206 e 208-209; G. NEPPI MODONA, *Il reato di associazione mafiosa*, cit., p. 53 ss.; A. ALBAMONTE, *I «gruppi di potere occulto» nella legge n. 17 del 25 gennaio 1982*, cit., p. 6, per il quale «i gruppi di potere occulto politico-mafioso» rientrerebbero nella definizione di “associazione segreta”, in quanto «diretti pur sempre ad interferire sulle istituzioni pubbliche»; C.A.

Per alcuni, anzi, l'interferenza, avendo ad oggetto le funzioni pubbliche, non potrebbe che integrare dei reati contro la pubblica amministrazione, come corruzioni, abusi d'ufficio, interruzioni o turbative di pubblico servizio, ecc.<sup>102</sup>. Difficile, poi, immaginare che,

---

TESTI, *Le associazioni segrete. Attualità di un problema*, cit., c. 432, che ipotizza che l'associazione segreta possa acquisire «le caratteristiche della associazione per delinquere (accertandosi in questa ipotesi su quali dei soci debba farsi gravare l'imputazione o quali di essi abbiano svolto o svolgano attività sovversiva)»; 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. 136, per i quali l'obiettivo di conquistare il controllo degli appalti o dei servizi pubblici, perseguito anche dalle associazioni di stampo mafioso, «può spesso realizzarsi proprio attraverso quella interferenza vietata dalla norma che incrimina le associazioni segrete». Per le differenze, invece, tra associazione di stampo mafioso e associazione segreta si vedano: C. MACRÌ – V. MACRÌ, *La legge antimafia. Commento per articolo della l. 646/1982 integrata dalle ll. 726 e 936/1982*, Napoli, Jovene, 1983, p. 34 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. 136 ss.; A. TENCATI, *Disciplina penale dell'associazionismo segreto*, cit., pp. 760-761; M. LOMBARDO, *Rapporti con altre figure di reato*, in AA.VV., *Le associazioni di tipo mafioso*, a cura di B. Romano, Torino, Utet, 2015, p. 289.

<sup>102</sup> Così U. NANNUCCI, *La strana legge sull'abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte*, cit., pp. 2502-2503, per il quale sarebbe una «conclusione obbligata» quella per cui «gli atti di interferenza, che integrano il delitto di associazione segreta ai sensi della legge, sono atti diretti alla commissione di reati», tendenti in particolare «a far commettere il delitto di abuso di ufficio o quello di interruzione o turbativa di pubblico servizio al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio, nei cui confronti l'attività viene esplicata, reato del quale dovrà rispondere a titolo di concorso anche l'autore dell'interferenza. Se l'abuso o la turbativa non si realizzerà, il fatto potrà comunque rivestire, ricorrendone i presupposti, gli estremi del tentativo. [...] Ogni interferenza pertanto, quando raggiunge il suo scopo, dà luogo ad un abuso d'ufficio, operando essa una deviazione dell'atto rispetto a ciò che sarebbe richiesto dal pubblico interesse in vista del quale il potere è concesso; e poiché ogni deviazione non può che esser motivata da un fine di vantaggio, proprio o di altri, o di danno, non essendo concepibile se non come esercitazione di scuola l'idea di una interferenza innocua, l'interferenza è essa stessa causa diretta del reato di abuso di ufficio». Da queste considerazioni discendere un'altra «conclusione obbligata»: «l'associazione segreta, così come appare configurata dalla l. n. 17 del 1982, ha tutte le credenziali per potersi annoverare tra le associazioni a delinquere, non potendosi dubitare che se una associazione svolge comunque attività diretta alla commissione di reati questo effetto costituisce lo scopo o uno degli scopi dell'associazione stessa; tanto basta per

qualora il soggetto attivo sia un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, la sua condotta non integri una fattispecie che incrimina l'abuso di potere o la violazione dei doveri d'ufficio<sup>103</sup>.

In quest'ottica, allora, il delitto di associazione segreta rappresenterebbe una *fattispecie speciale* di associazione per delinquere, in quanto qualificata dal metodo della "segretezza" e finalizzata alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione.

9.1.6. Si è però anche negato che l'interferenza possa consistere in un'attività penalmente illecita. La legge Anselmi, invero, avrebbe inteso punire solo «il perseguimento di finalità politiche con riferimento o ad attività di organi politici, o ad attività comunque rilevanti per il pubblico interesse, a prescindere proprio dal fatto che tali attività costituiscano reato»; se così non fosse, si è detto, «tali attività potrebbero rientrare nella fattispecie dell'art. 416 cod. pen. o in altre fattispecie previste nell'ordinamento»<sup>104</sup>.

---

realizzare la fattispecie dell'art. 416 c.p. Se così è, il fatto ipotizzato come reato dall'art. 1 della legge n. 17 rientrava di pieno diritto nella previsione dell'art. 416 c.p., e non v'era bisogno di una norma incriminatrice autonoma per la sua repressione. Anzi, poiché le sanzioni previste dall'art. 2 della l. 25 gennaio 1982, n. 17 (reclusione da uno a cinque anni per promotori e dirigenti, reclusione fino a due anni per i partecipanti) sono inferiori a quelle dell'art. 416 (reclusione, rispettivamente da tre a sette anni e da uno a cinque), la finalità della commissione di reati di abuso di ufficio ad opera di associazioni occulte assume i caratteri di elemento specializzante rispetto alla generale previsione del delitto di associazione per delinquere, e di attenuante rispetto all'ipotesi base. V'è da domandarsi se questo effetto fosse voluto dal legislatore del 1982».

<sup>103</sup> Così anche per A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., pp. 35-36, il quale, richiamando l'aggravante dell'art. 61, n. 9), C.p., rileva che «in relazione ad uno degli elementi che costituiscono la fattispecie criminale (l'interferenza sui poteri dello Stato) si concluderà che un pubblico dipendente difficilmente potrà porre in essere tale interferenza senza abuso di poteri o violazione dei propri doveri, fra i quali il preminente è quello previsto dall'art. 98 Cost.».

<sup>104</sup> M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 56. Così anche G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., pp. 161-162, per il quale «Il fatto stesso che l'attività di "interferenza" – oltre a non risultare in alcun modo caratterizzata dall'illiceità dello scopo – debba, anzi, necessariamente consistere nell'utilizzazione di mezzi non delittuosi, conduce infatti a ritenere che tale comportamento non possa più corrispondere alla fattispecie dell'art. 1, l. n. 17, allorché si connoti in termini tali da

In effetti, *non può escludersi che l'interferenza si estrinsechi in condotte in sé "penalmente irrilevanti", pur potendo facilmente sfociare nella commissione di reati.* Anzi, per evitare sovrapposizioni tra norme e scongiurare il classico concorso di reati in cui si ricade facilmente in questi casi, sarebbe compito precipuo dell'interprete quello di individuare le forme di interferenza che non costituiscono reato ai sensi di altre leggi incriminatrici; di ritagliare, cioè, alla fattispecie uno spazio autonomo rispetto ai reati associativi in relazione ai delitti contro l'ordine costituzionale o la pubblica amministrazione (e ai reati ad essi strumentali).

Tuttavia, come detto, è veramente difficile ipotizzare fatti di interferenza che, vista l'importanza dei beni tutelati, non costituiscano già reato. Tenteremo di seguito di fornirne una elencazione, ricordando che, essendo il delitto di associazione segreta un reato di pericolo, occorre guardarsi bene dal considerare punibili atti eccessivamente prodromici rispetto alle condotte che si indicheranno.

a) Traendo spunto dagli episodi sottoposti alla lente di ingrandimento della magistratura, si può ipotizzare, innanzitutto, la *campagna di informazione scandalistica o denigratoria nei confronti del funzionario pubblico* (o dei suoi familiari) *ovvero di un gruppo di funzionari pubblici* (es.:

---

integrare un fatto penalmente illecito. Ciò, sia nel caso che quest'ultimo si identifichi con un programma di delitti "comuni" – come quello contemplato nell'art. 416, o, in forza del richiamo all'elemento dell'"intimidazione" (corrispondente al reato di minaccia), nell'art. 416-bis – sia, invece, nel caso in cui ricada nell'ambito dei delitti-scopo propri delle fattispecie di associazione politica» (p. 326; cfr. anche ID., *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, cit., p. 92). Anche per G. SIGNORELLI, *Stato democratico e società segrete*, cit., p. 84, «l'associazione segreta si colloca nello spazio posto tra l'associazione a delinquere (punita con pena più grave) e l'area della libertà associativa e quindi i fatti di interferenza non dovrebbero costituire di per sé reato (come le corruzioni, gli abusi d'ufficio ecc.), giacché in tal caso l'associazione segreta sarebbe in realtà una associazione *a delinquere*». Più generico A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., per il quale l'interferenza, definita come «ingerenza in forma occulta nella sfera decisionale di organi costituzionali o comunque di rilievo pubblicistico», sarebbe una attività «non avente necessariamente rilevanza penale» (p. 127); «L'illiceità del tipo associativo non poggia, dunque, sugli scopi, sulle finalità, di per sé fondamentalmente non illecite, quanto sul *modus operandi*, sui metodi operativi: da questo punto di vista, l'art. 1 prevede una fattispecie speciale rispetto a quella di cui all'art. 416 c.p., in riferimento al metodo utilizzato» (p. 128).

un partito di governo, un dicastero, ecc.), quando ciò, ovviamente, non sfoci nel reato di diffamazione. Tale condotta, infatti, può costringere il funzionario pubblico a desistere dall'esercizio delle funzioni ovvero a esercitare i poteri in modo contrario all'interesse pubblico, e può persino comportare la cessazione delle funzioni pubbliche, in conseguenza delle dimissioni del funzionario. Si è sostenuto che questo fosse uno degli obiettivi perseguiti dalla Loggia P2, ritenuta la mandante di una campagna diffamatoria, operata attraverso organi di stampa i cui vertici erano vicini all'organizzazione, nei confronti dell'allora Presidente della Repubblica, Giovanni Leone, per costringerlo alle dimissioni, che in effetti furono rassegnate in via anticipata<sup>105</sup>. Anche nella vicenda della "P3", la campagna denigratoria – che però è sfociata nel reato di diffamazione – ha rappresentato la modalità di condotta finalizzata a interferire sulle elezioni del presidente di una regione, diffondendo a mezzo internet notizie sulle presunte frequentazioni sessuali di un candidato e sugli accordi tra quest'ultimo e alcuni esponenti della criminalità organizzata<sup>106</sup>.

b) Il medesimo effetto può sortire anche l'*attività di diffusione di notizie e apprezzamenti screditanti operata dal funzionario pubblico affiliato nei confronti di un altro funzionario pubblico appartenente alla medesima struttura amministrativa*, mirante a creare nell'ambiente di lavoro un clima di diffidenza da parte di colleghi o superiori, che comporti il trasferimento del funzionario "scomodo" ovvero la sua emarginazione, con conseguente attribuzione dei poteri ad altri funzionari più malleabili o magari allo stesso soggetto attivo.

c) Un'ulteriore modalità di interferenza potrebbe consistere nell'*utilizzo dei mass media per influenzare e manipolare l'opinione pubblica*, ad

---

<sup>105</sup> Cfr. la *Relazione di minoranza* dell'On. Pisanò, cit., p. 122-123, per il quale le ragioni dell'ostilità di Gelli erano «probabilmente da ricercarsi nella chiusura costantemente esercitata dal Presidente Leone nei confronti del "Venerabile" della "P2", che aveva tentato di accreditarsi negli ambienti politici e della massoneria come il manovratore occulto della sua elezione avvenuta nel 1971», e, altresì, nel rifiuto opposto dallo stesso Leone, in qualità di presidente del C.S.M, di intervenire a favore di un esponente prestigioso della P2 che era sottoposto ad un'inchiesta giudiziaria.

<sup>106</sup> La condotta è stata contestata al capo "K" dell'imputazione.

esempio, in occasione di consultazioni elettorali<sup>107</sup>. Se questa situazione è difficilmente ipotizzabile su scala nazionale (ad es. nel caso di elezione politiche ed europee) – comportando ciò il controllo di organi di informazione di livello nazionale –, ciò potrebbe facilmente accadere a livello locale (ad es. nel caso di elezione di un sindaco) attraverso l'utilizzo dei mezzi di divulgazione locali.

d) Si può immaginare, inoltre, la *condotta ingannatoria rivolta a creare una falsa rappresentazione nel funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni*, affinché prenda una decisione che altrimenti non avrebbe preso, e sempre che ciò non costituisca reato (es.: falsa perizia). Si pensi al caso di una pubblica amministrazione che commissioni a privati uno studio economico o scientifico in vista dell'emanazione di un provvedimento e le informazioni in esso contenute siano state intenzionalmente alterate o falsificate – sotto la regia dell'associazione segreta – al fine deviare la funzione pubblica verso la soddisfazione degli interessi dell'organizzazione occulta<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Anche questo sarebbe stato un obiettivo della P2. Come si legge nella Relazione Anselmi, grazie all'acquisizione del gruppo editoriale Rizzoli, infatti, «la Loggia P2 intravede la possibilità di mettere in atto una operazione che la nuova situazione politica rendeva opportuna e che s'inquadra nelle previsioni del piano di rinascita democratica a proposito della stampa», tesa «a costituire un compatto mezzo di pressione, destinato a raggiungere il maggior numero di lettori ed influenzare così, in senso moderato e centrista, l'opinione pubblica» (*Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, cit., pp. 121 e 122; v. anche p. 145, ove si legge che, attraverso il controllo di un noto organo di stampa italiana, il Corriere della Sera, «l'ingerenza della Loggia P2 si manifestava in un sottile tentativo di riallineamento dell'opinione pubblica, che riporta alla mente le tecniche note della persuasione occulta», come testimonierebbero una serie di articoli pubblicati poco prima della consultazione elettorale del 1979).

<sup>108</sup> Ipotizza questa situazione, con riferimento all'abuso d'ufficio, anche U. NANNUCCI, *La strana legge sull'abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte*, cit., p. 2503, il quale, sostenendo che l'associazione segreta sia necessariamente una associazione per delinquere, rileva che «l'abuso oggettivamente compiuto di per sé potrebbe non implicare necessariamente la partecipazione morale del pubblico ufficiale od incaricato di pubblico servizio all'intento di danno o di vantaggio che ne è causa, potendo il soggetto pubblico essere stato indotto al comportamento deviato da una falsa rappresentazione dei fatti o da altre astuzie ingannevoli; ma ciò non modificherebbe giuridicamente la definizione del fatto da lui commesso, che rimarrebbe

e) La condotta che, tuttavia, dovrebbe concretamente risultare la più ricorrente è l'*istigazione a commettere reati diretta nei confronti del funzionario pubblico nell'esercizio delle funzioni* – che saranno principalmente *reati propri*<sup>109</sup>, comportamento che, ai sensi dell'art. 115 C.p., non sarebbe punibile, anche se esporrebbe l'istigatore all'applicazione di una misura di sicurezza (co. 4). Fondandosi sul semplice contatto diretto tra l'affiliato e il funzionario pubblico, si tratta probabilmente della condotta di più facile realizzazione – si consideri che il sistema corruttivo si fonda su tale dinamica relazionale –, e che può sfociare in un fatto penalmente rilevante quando il pubblico ufficiale accolga l'istigazione<sup>110</sup>. Il contatto può instaurarsi in virtù di rapporti pregressi di conoscenza (sia diretta che indiretta) ovvero di attività di agganciamento operate, ad esempio, attraverso l'organizzazione di convegni di carattere culturale da parte di enti "palesi" appositamente costituiti<sup>111</sup>.

Questa ipotesi comprende una variegata casistica di situazioni. Se non è escluso che il soggetto istigatore faccia leva puramente sul rapporto di amicizia con il funzionario pubblico ovvero su un vincolo

---

oggettivamente criminoso anche se del reato dovesse rispondere soltanto l'autore dell'inganno, secondo il disposto dell'art. 48 c.p.».

<sup>109</sup> Condotta che può essere realizzata sia da un privato che da un pubblico ufficiale; con la differenza però che l'azione di quest'ultimo sarà più pericolosa, essendovi alla base una relazione di "appartenenza" che renderà più difficile l'emersione dei fatti, per ragioni di sudditanza o per ragioni di colleganza, sia nel caso in cui il funzionario appartenga alla medesima categoria dell'organo oggetto di interferenza (es.: magistratura), sia, soprattutto, qualora il funzionario sia incardinato nel medesimo apparato amministrativo (es.: un ufficio) e ricopra un ruolo gerarchico.

<sup>110</sup> Non si dimentichi, però, che l'interferenza costituisce già istigazione punibile ai sensi dell'art. 266 C.p., in cui l'istigazione «a disobbedire alle leggi», «a violare il giuramento dato o i doveri della disciplina militare o altri doveri inerenti al proprio stato», è probabile che determini l'impedimento o l'ostacolo delle funzioni dei militari; dell'art. 302 C.p., in cui l'istigazione a commettere i delitti preveduti dai Capi I e II del Titolo I, se accolta, può compromettere l'ordine democratico; infine, degli artt. 322 e 322-*bis* C.p., quando l'istigazione alla corruzione è fatta «per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri».

<sup>111</sup> È questo il caso della c.d. "P3", i cui affiliati erano soci di un centro studi sorto per finalità di studio ed elaborazione in ambito giuridico e dedito all'organizzazione di convegni in materia.

di riconoscenza che pesa su quest'ultimo per aver ricevuto favori (che potrebbero essere stati intenzionalmente resi dall'istigatore in vista della successiva attività induttiva) – si tratta, quindi, di situazioni in sé penalmente neutre –, è probabile, qualora alla base non vi sia alcuna relazione amicale o d'obbligo tra i soggetti, che all'istigazione si accompagni l'offerta o la prospettazione di vantaggi futuri – e allora il fatto integrerà un tentativo di corruzione o il reato di cui all'art. 322 C.p. – ovvero una forma più o meno velata di minaccia, anche mediante l'uso della *forza intimidatrice derivante dal vincolo associativo* – che rileverà ai sensi degli artt. 336 o 338 C.p., eventualmente aggravati ex art. 339 C.p. –. Non è neppure da scartare l'eventualità che l'istigatore, soprattutto se anch'esso pubblico ufficiale e superiore gerarchico, faccia leva sul “timore reverenziale” (*metus reverentialis*), ossia sulla «*soggezione psicologica di un soggetto verso un altro, determinata dalle rispettive posizioni nel contesto familiare, professionale o più genericamente sociale*»<sup>112</sup> – e, anche in questo caso, la condotta dovrebbe considerarsi penalmente irrilevante –.

f) Anche l'*istigazione diretta nei confronti del funzionario pubblico a commettere illeciti disciplinari* potrebbe costituire attività diretta ad interferire, alla condizione però che tali illeciti non costituiscano anche un reato – configurandosi altrimenti un'istigazione a commettere reati – e che determinino l'impedimento o l'ostacolo dell'esercizio della funzione. Occorrerà, quindi, valutare caso per caso se la commissione dell'illecito da parte del funzionario abbia (o avrebbe) determinato una lesione all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> V. ROPPO, *Il contratto*<sup>2</sup>, Milano, Giuffrè, 2011, p. 782. Parzialmente diversa l'accezione di A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*<sup>21</sup>, Milano, Giuffrè, p. 523, che parla di «intenso rispetto che si nutre verso persone autorevoli, i genitori, ecc.».

<sup>113</sup> Così, ad esempio, con riferimento alla posizione del magistrato (D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109), se potrà considerarsi rilevante l'illecito disciplinare consistente nel comportamento che arreca ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti (art. 2, lett. a), non altrettanto potrà esserlo un comportamento gravemente scorretto nei confronti di un altro magistrato o di un proprio collaboratore (es.: un tirocinante) (art. 2, lett. d), oppure l'omessa comunicazione al capo dell'ufficio delle interferenze subite da un altro magistrato (art. 2, lett. f).

g) Da ultimo, sulla scia di quello che sarebbe stato il *modus operandi* della Loggia P2, la dottrina ha ipotizzato il condizionamento derivante da «un'azione di persuasione non immediatamente correlata alla prospettiva di concreti vantaggi – od, all'opposto, di specifiche conseguenze sfavorevoli – ma tuttavia capace alla lunga di condizionare le scelte dei destinatari in senso conforme alle direttive e alle sollecitazioni del potere occulto»<sup>114</sup>. Difficile, tuttavia, esemplificare questa forma di condizionamento. Ci sembra che il caso rientri in quella situazione di vincolo che obbliga il funzionario pubblico nei confronti dell'affiliato di cui abbiamo accennato al punto e). Ovverosia, tutte quelle forme di doni, cortesie, informazioni, premure, gentilezze, onorificenze, inviti, voti, ecc., che pongono il pubblico funzionario «in una situazione di personale obbligazione» verso il suo benefattore<sup>115</sup>, e che, al momento dell'esercizio della funzione, potrebbero indirizzarlo per riconoscenza verso la cura degli interessi di quest'ultimo. Con tutta la difficoltà, ovviamente, di accertare i motivi del gesto<sup>116</sup>, nonché il rapporto eziologico tra il “dono” e la decisione pubblica<sup>117</sup>, soprattutto

<sup>114</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., pp. 160-161 (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 326).

<sup>115</sup> R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., pp. 19 e 20 con riferimento all'attività di *lobbying* e alle relazioni politiche.

<sup>116</sup> Cfr. R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., p. 120 ss., che, con riferimento alle condotte di influenza, ricorda come esse «molto raramente mostrano i segni oggettivi della loro natura qualitativa, del fatto di essere proprie o improprie, debite o indebite, lecite o illecite. Le condotte di influenza proprie e le condotte di influenza improprie si distinguono, nella stragrande maggioranza dei casi, per il mero motivo. Ma salvo casi eccezionali, tale complessità è invincibile, perché ci sono sempre motivi composti nel circuito delle influenze politiche e di potere, sempre ci sono motivi di verso opposto a introdurre le relazioni democratiche tra elettori ed eletti, tra rappresentati e rappresentanti, tra governati e governanti». Ci sembra evidente quando l'Autore quando di influenze “improprie”, “indebite” e “illecite”, si riferisca all’“interferenza” con l'esercizio della funzione pubblica.

<sup>117</sup> Come osserva sempre R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., p. 20, «le decisioni prese per senso di amicizia e lealtà personale possono essere viste come del tutto prive di connessione causale rispetto ai favori, e allo stesso tempo come conseguenza del tutto necessitata di questi. Parrebbe, dunque, che anche da questa prospettiva, e anche sul diritto penale, il dono

quando quest'ultimo è frutto di discrezionalità amministrativa (ad esempio, una provvedimento giudiziale).

9.1.7. Una menzione a parte merita, infine, quella che forse è la situazione più emblematica, ma al contempo la più difficile da accertare e da valutare, e che, con gergo generico e atecnico, può denominarsi “*infiltrazione*”. È indubbio, infatti, che, in un primo momento, a destare particolare scalpore e preoccupazione nella vicenda P2 fu la circostanza che centinaia di affiliati ricoprirono ruoli pubblici in moltissimi apparati amministrativi, dalle forze armate (carabinieri, aeronautica, marina, esercito, guardia di finanza, pubblica sicurezza) ai ministeri (ministri, prefetti, questori, commissari, ecc.), dal Parlamento alla magistratura<sup>118</sup>. Ora, risulta difficile credere che le attività di *posizionamento* (dall'esterno) e di *reclutamento* (dall'interno) – ossia il “proselitismo” di cui parla l'art. 2 della legge Anselmi –, condotte in cui può sostanziarsi l'infiltrazione, siano state svolte dalla P2 – o saranno svolte da future associazioni segrete – senza la commissione di reati, come corruzioni e abusi d'ufficio, in violazione dell'art. 97, co. 4, Cost. (ai sensi del quale «*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso*»). Ciononostante, non si può escludere che l'infiltrazione si realizzi in maniera del tutto lecita, sfruttando i sistemi di nomina politica – che danno facilmente vita alla c.d. “lottizzazione politica” della pubblica amministrazione<sup>119</sup> – e le eccezioni alla regola del concorso pubblico,

e il donare mantengano, e forse persino incrementino, quella loro interessante ambiguità, quella loro intrinseca doppiezza. Quella del dono come atto di generosa solidarietà e allo stesso tempo come atto di violenza. Generosità che avvicina, unisce e consolida i rapporti; e invasione unilaterale nella sfera esistenziale di un soggetto che nel momento in cui ha ricevuto il dono ha contratto una inestinguibile obbligazione sociale, che lo pone in posizione di transitoria inferiorità» (cfr. anche pp. 124-125 e 185-186).

<sup>118</sup> Cfr. *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, cit., pp. 77 ss., 105 ss., 135 ss.

<sup>119</sup> A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Ann. VIII, Milano, Giuffrè, 2015, p. 296, ricollega il fenomeno alla crisi dei partiti e dei valori di cui i primi sono espressione, da cui sono derivate vicende come la P2, «che hanno inquinato le stesse pubbliche amministrazioni, nazionali e locali, tanto da mettere in discussione quella autonomia della pubblica amministrazione che i Costituenti avevano voluto fissare nell'art. 97 cost. [...]»; per l'Autore, «La lottizzazione e

previste dalla stessa Costituzione<sup>120</sup>, che rappresentano meccanismi a volte ineludibili e necessari per garantire il sereno funzionamento dell'organo amministrativo<sup>121</sup> o l'equilibrio fra i poteri<sup>122</sup>, ma che possono anche innescare un meccanismo di infiltrazione “a catena”.

Il problema, come si vede, investe il tipo di struttura democratica e pluralista dello Stato, da tutelare e rafforzare attraverso la revisione del sistema di selezione della classe politica, la garanzia di una maggiore partecipazione popolare, un serio sistema di responsabilità politica e amministrativa, oltreché ovviamente un maggior grado di trasparenza delle procedure pubbliche, non solo nella fase della scelta del funzionario pubblico, ma anche nel momento della valutazione dell'efficacia/efficienza dell'attività amministrativa svolta.

Riteniamo, però, che la fattispecie incriminatrice possa costituire un presidio contro le condotte infiltrative, a condizione però che si dimostri rigorosamente che esse costituiscano attuazione di un programma dell'associazione segreta volto ad interferire sulle funzioni pubbliche. Il posizionamento e il reclutamento non costituiscono di per sé attività di interferenza, poiché la loro direzionalità è equivoca; esse potrebbero rappresentare condotte prodromiche all'interferenza, ma altresì l'esito di pratiche clientelari o il sintomo di aspirazioni carrieristiche (che è comunque probabile abbiano integrato un fatto di reato). Il rischio, quasi inevitabile in questi casi, è di configurare il delitto *de quo* come reato di *pericolo presunto*.

---

l'occupazione dello Stato furono considerate all'epoca non un fenomeno di arroganza ma un tentativo disperato di sopravvivenza». Sul tema si veda lo scritto di P. MANCINI, *Elogio della lottizzazione. La via italiana al pluralismo*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

<sup>120</sup> Prevista dal quarto comma dell'art. 97 Cost. («salvo i casi stabiliti dalla legge») e da intendersi in senso strettissimo secondo Corte cost., sentenza n. 225 del 2010, con nota di A. PERTICI, *I limiti di derogabilità della regola del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi: una riserva di legge (sempre più) rinforzata in via giurisprudenziale*, in *Giur. cost.*, 2010, 4, p. 3602 ss.

<sup>121</sup> Si pensi, ad esempio, alla scelta da parte del capo del Governo dei ministri, i quali, a loro volta, propongono i viceministri, i sottosegretari, i capi di gabinetto, ecc., tutti soggetti che, in gran parte dei casi, sono “uomini di fiducia” (o almeno di partito) di chi li ha nominati.

<sup>122</sup> Si pensi, ad esempio, alla nomina dei componenti del Consiglio superiore della magistratura e della Corte costituzionale.

9.1.8. Ciò che interessa, comunque, è che le condotte siano idonee a determinare l'impedimento o l'ostacolo delle funzioni pubbliche, in via diretta o indiretta, a seconda cioè che l'azione prenda di mira in via immediata il titolare della funzione<sup>123</sup> ovvero, in via indiretta, faccia leva sull'opinione pubblica o sulla cerchia di soggetti che forma l'ambiente umano in cui il funzionario pubblico agisce e si relaziona<sup>124</sup>. E il pericolo sarà tanto più elevato quanto più altolocate saranno le conoscenze personali e lo *status* sociale, lavorativo e giuridico dell'affiliato – il delitto di associazione segreta è un *reato comune*, ma è probabile che tra i soggetti attivi si annoverino funzionari pubblici<sup>125</sup> –, nonché la facilità di accesso alle sedi decisionali e ai canali di comunicazione, come la stampa e la televisione, e oggi soprattutto internet<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> Anche da parte dello stesso titolare della funzione (una sorta di “auto-interferenza”), nel senso che, per ipotesi, anche le dimissioni, l'irreperibilità momentanea o una assenza per malattia volute intenzionalmente dal funzionario pubblico affiliato possono costituire condotte di interferenza penalmente rilevanti se determinano il ritardo nel compimento di un atto dovuto ovvero la paralisi dell'organo (collegiale o monocratico) di cui è parte.

<sup>124</sup> Allo stesso modo di quanto si sostiene accada con l'attività dei gruppi di interesse. D. FISICHELLA, voce *Gruppi di interesse e di pressione*, cit., infatti, distingue tra «azione diretta» e «azione indiretta»: «Si ha la prima quando la pressione viene esercitata in via immediata sulle strutture dalle quali ci si attende la decisione desiderata: esse sono le strutture istituzionali formali (governo, parlamento, magistratura, pubblica amministrazione) o informali (partiti) preposte di diritto, e soprattutto di fatto, all'assunzione della decisione stessa. Si ha viceversa azione indiretta quando la pressione non viene esercitata direttamente e immediatamente, ma attraverso l'opinione pubblica, mediante la sua sollecitazione con funzione d'influenza su coloro cui spetta prendere la decisione».

<sup>125</sup> Anzi, l'intera legge Anselmi è stata concepita proprio con riferimento a tale evenienza. Il vero pericolo di “interferenza”, come detto, proviene da coloro che fanno parte degli organi indicati all'art. 1, ossia i «dipendenti pubblici, civili e militari», i «dipendenti di enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica» e i «dipendenti di enti e società concessionari di pubblici servizi» (art. 4).

<sup>126</sup> Sono le cc.dd. “risorse di influenza” di cui possono disporre i gruppi di pressione: cfr. M. COTTA – D. DELLA PORTA – L. MORLINO, *Scienza politica*, cit., p. 192.

Ciò porta a configurare il delitto di associazione segreta come *fattispecie causalmente orientata* (o “a forma libera”), e per tale motivo, essendo indifferente la modalità concreta di manifestazione, l’attività di interferenza non potrà che costituire un *fatto intrinsecamente illecito*<sup>127</sup>, anche se, per ipotesi, il fine ultimo perseguito dagli associati sia di per sé lecito o meritevole ovvero l’attività sia diretta ad ottenere il medesimo provvedimento che l’organo avrebbe adottato<sup>128</sup>.

<sup>127</sup> In parte, arrivano alla medesima conclusione: G. DE FRANCESCO, *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, cit., p. 95, quando afferma che il programma dell’associazione segreta, «anche se non necessariamente criminoso, si presenta tuttavia già di per sé fortemente intriso di connotati di disvalore, collocandosi ai limiti delle caratteristiche tipiche dei delitti contro la pubblica amministrazione contemplati nel codice penale»; T. PADOVANI, voce *Stato (reati contro la personalità dello)*, cit., p. 827, per il quale la segretezza contrasta con il profilo del sistema democratico «individuabile nell’esigenza che la comunità sociale sia posta in grado di valutare ogni gruppo associativo costituito nel proprio ambito», rendendo il delitto di associazione segreta un’eccezione rispetto alle associazioni politiche che operano fuori dall’ambito della Costituzione, in ragione del «programma, comprensivo degli aspetti strumentali-operativi e finali dell’associazione», che «deve risultare criminoso a prescindere dallo scopo politico perseguito e che, orientando l’attività del gruppo verso l’utilizzazione di mezzi od il perseguimento di finalità vietati ai singoli al di fuori di ogni qualificazione esclusivamente politica, esprima in termini obiettivi l’estraneità del gruppo alle regole della democrazia». *Contra*, invece, P. PETTA, *Reati associativi e libertà di associazione*, cit., p. 202, per il quale le finalità di interferenza «sono tutte finalità sostanzialmente lecite, che si riassumono nell’esercizio di influenza – ribattezzata “interferenza” – sull’attività di organi costituzionali e amministrativi dello stato e di altri enti pubblici, anche economici, nonché di non meglio identificati “servizi pubblici essenziali di interesse nazionale”, che non si sa se siano la Rai-Tv o (come parrebbe a prima vista) il controllo del traffico aereo. Si tratta cioè precisamente di quella attività che in Italia viene esercitata non solo dai partiti politici – che operano, quanto meno, in conformità con la previsione dell’articolo 49 della Costituzione – ma dalle organizzazioni più svariate, che formano la costellazione dei nostri “gruppi di pressione”: sindacati e grandi o piccole organizzazioni di categoria (dai Coltivatori diretti alla Federcaccia), gruppi di opinione e di iniziativa (come il W.W.F., o come il Comitato per la Difesa dei Consumatori), e grandi organizzazioni che pongono (o dovrebbero porre) altrove le loro finalità primarie, come quelle religiose».

<sup>128</sup> In quest’ultimo senso G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell’analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 154 (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 324), per il quale «la norma non richiede affatto che l’interferenza nell’esercizio delle funzioni miri ad ottenere un provvedimento

A meno ovviamente di voler escludere rilevanza penale, in estremo ossequio al principio di offensività, a tutte quelle situazioni in cui l'interferenza non abbia comportato pregiudizio all'interesse pubblico, o perché ne ha favorito il perseguimento (una sorta di interferenza "costruttiva" o "positiva")<sup>129</sup>, o perché, come detto, si dimostri che la

---

differente da quello che l'organo avrebbe comunque adottato». L'Autore instaura un parallelismo con la corruzione impropria (art. 318 C.p. nella versione previgente), in cui anche la dazione di utilità per il compimento di un atto conforme ai doveri d'ufficio (oggi per l'esercizio delle funzioni o dei poteri) determina una «violazione – sia pure soltanto “mediata” – del canone dell'imparzialità amministrativa, in quanto l'influenza del privato sul compimento dell'atto viene ad intaccare la convinzione – posta alla base del suddetto principio – che i soggetti investiti di mansioni pubbliche operino sempre in posizione di assoluta libertà rispetto a vincoli di provenienza esterna suscettibili di condizionarne la potestà decisionale»; nel reato di associazione segrete, infatti, il pericolo di offesa ai beni giuridici deriverebbe «non già dall'accertamento in concreto che una simile lesione potesse effettivamente realizzarsi, né, più a monte, dal fatto che gli autori del comportamento intendessero realmente produrla. Invero, perfino quando la pressione esercitata sul titolare di una determinata funzione integri gli estremi di un reato, i suddetti requisiti non vengono sempre richiesti», come nel caso della corruzione impropria (art. 318 C.p.) (*I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., pp. 159-160; ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 326).

<sup>129</sup> Si pensi a una interferenza che impedisca il compimento di un atto di politica legislativa o economica contrastante con i principi dell'ordinamento (es.: una legge anticostituzionale) o con gli interessi della maggioranza dei cittadini. Così anche 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. 95, per i quali è comunque «indifferente, al fine della sua qualificazione in termini di illiceità, che l'attività dell'associazione segreta, pur sempre rilevante esclusivamente nella sfera politica, tenda a far operare le istituzioni in modo corretto o meno, così come è ritenuta illecita penalmente (anche se sanzionata con pene diverse) sia la corruzione del pubblico ufficiale per un atto del suo ufficio, sia quella per un atto contrario ai doveri d'ufficio». A sostegno di tale assunto si è fatto leva sulla modifica, apportata in fase di approvazione della legge Anselmi, dell'espressione «esercizio corretto delle funzioni» con quella attuale di «esercizio delle funzioni». Nella *Relazione della 1ª Commissione permanente* (S. 1523-C, VIII Legislatura – Senato della Repubblica), comunicata alla Presidenza il 15 gennaio 1982, si legge infatti che «la caduta dell'aggettivo “corretto” incide notevolmente sulla costruzione della fattispecie, allarga i confini del divieto e la sfera di operatività dell'illecito penale». Anche per A. LISERRE, *Commento all'art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., p. 1231, «questa modifica può costituire un argomento a favore della autonomia del limite della segretezza posta alla

scelta presa dal funzionario pubblico sarebbe stata la medesima, sempreché ovviamente il fatto non costituisca di per sé reato (es.: uso della violenza o corruzione).

Ma, in definitiva, *quale accezione è corretta ai fini dell'interpretazione della fattispecie di associazione segreta?* Una interpretazione “estensiva”, che comprenda condotte già penalmente rilevanti e irrilevanti, ovvero una interpretazione “restrittiva”, che comprenda sole condotte penalmente irrilevanti?

## 9.2. *Le ragioni a favore dell'interpretazione “restrittiva” della fattispecie e il problema del concorso con altri reati di natura associativa*

9.2.1. L'analisi del concetto di “interferenza” ci sembra abbia dimostrato che lo studio della fattispecie comporti difficili contorsioni interpretative in relazione: alla eventuale realizzazione di reati commessi nel compimento dell'attività di interferenza (che non sono veri e propri “reati-scopo”, ma si atteggiavano come tali se rientranti, di fatto, nel programma dell'associazione segreta in quanto considerati

---

libertà di organizzazione: se si esclude, difatti e come si deve, l'illiceità di una attività diretta ad interferire sul *corretto* esercizio di pubbliche funzioni svolta da associazione *palesi* (che, anzi, spesso, sorgono proprio per promuovere anche in questo senso una più efficace tutela dell'interesse comune degli associati), se ne deve arguire logicamente che la proibizione rivolta, invece, alle associazioni *segrete* di operare allo *stesso* modo, non può che ricollegarsi fondamentalmente alla esistenza e/o all'organizzazione *occulta* dell'associazione»; per l'Autore la portata della norma «appare eccessiva», perché «ricomprenderebbe nel proprio ambito anche quelle associazioni in cui la garanzia di una qualche riservatezza è meritevole di tutela e tale da condizionare la stessa libertà dei singoli di associarsi: perché mai, ad esempio, dovrebbe essere vietata la promozione o l'appartenenza ad una associazione sorta tra persone che, in quanto affette da menomazione penalizzata a norma, per così dire, di legge (per sancite preclusioni a carriere pubbliche ecc. ecc.), vogliono, conservando un rigoroso e comprensibile anonimato verso l'esterno, esercitare ogni, più che legittima, pressione per indurre il Parlamento a rivedere una legislazione a loro sfavore? Si può auspicare che un'ipotesi come questa sia unanimemente ritenuta estranea all'ispirazione della previsione legislativa in esame, ma è certo e anche preoccupante, che essa, da ogni altro punto di vista, ne integri perfettamente la fattispecie». Cfr. anche A. SUMMA, *Poteri occulti e istituzioni democratiche. Il divieto di associazioni segrete*, cit., p. 48.

come passaggi necessari per il raggiungimento del fine); alla posizione di ciascun affiliato (sia in relazione al reato di associazione segreta sia, eventualmente, in relazione ai reati commessi: sono sempre tutti responsabili?); alle fattispecie associative che perseguano gli stessi fini e utilizzino gli stessi mezzi (segretezza e violenza, minaccia, abuso, ecc.).

Sono diverse le ragioni che, a nostro parere, depongono a favore dell'*interpretazione restrittiva* della fattispecie, che cioè sussuma sotto di essa *solo condotte penalmente "irrilevanti"*.

Oltre ad alcune indicazioni in tal senso che provengono dai lavori preparatori<sup>130</sup>, vi è innanzitutto il fine di evitare la sovrapposizione tra norme, che facilmente condurrebbe alla configurazione di un concorso con quei reati che, formalmente, offendono oggettività giuridiche differenti (come l'ordine pubblico nel caso degli artt. 416 e 416-*bis* C.p.). In secondo luogo, è da considerare il mite trattamento sanzionatorio previsto per il reato di associazione segreta, che, inoltre, confrontato con quello dell'associazione per delinquere, non spiegherebbe perché il solo fatto di associarsi per commettere delitti

---

<sup>130</sup> Ci riferiamo all'intervento del senatore F.P. Bonifacio nella seduta del 5 agosto 1981 (*Resoconto stenografico* della 303ª seduta pubblica di mercoledì 5 agosto 1981, cit., p. 16193), il quale, rilevando «l'estrema limitatezza della fattispecie», dichiarava che «nell'assoluta maggioranza dei casi l'attività volta ad interferire sul corretto esercizio di pubbliche funzioni si identific[a], in base all'ordinamento, con comportamenti penalmente illeciti in riferimento ai quali valgono le disposizioni del codice penale e le leggi speciali che puniscono le associazioni rivolte a tali attività criminose. Si comprende allora che il divieto associativo, cui è rivolto il complesso della presente legge, assume contorni non solo ben delimitati, ma anche, devo dire, ben ristretti [...]». Nella successiva della *Relazione della I Commissione permanente Affari costituzionali alla Camera dei deputati* (C. 2791-A, VIII Legislatura – Camera dei Deputati), presentata alla Presidenza il 7 ottobre 1981, si legge inoltre che il reato deve ritenersi sussistente «a prescindere dalla circostanza che i fini perseguiti e le attività poste in essere abbiano o meno carattere delittuoso e quindi siano o non siano già colpite da specifiche norme incriminatrici. Invero il riferimento di cui all'articolo 1 allo "svolgimento" in forma clandestina di attività dirette ad interferire nel corretto esercizio di pubbliche funzioni e di altre attività, non può che prescindere dall'eventuale illiceità penale delle attività stesse [illiceità che, ove sussistente, è già vietata dal(l'unico) limite alla libertà di iscrizione posto dall'articolo 18, primo comma, della Costituzione e riconducibile alle specifiche e autonome fattispecie di reato]».

(per di più indefiniti) meriterebbe una pena che nel massimo può raggiungere i sette anni, mentre l'associarsi, seguito dallo svolgimento di un'attività diretta ad interferire, verrebbe punito meno gravemente<sup>131</sup>.

Da ultimo, l'interpretazione restrittiva rende conto della scelta legislativa di non punire il funzionario pubblico, il quale dunque va considerato alla stregua di *soggetto passivo* del reato. La non punibilità costituisce un indice da cui inferire che l'interferenza è stata considerata dal legislatore come una forza esterna che incide direttamente sulla volontà del funzionario pubblico o sul funzionamento dell'organo. In questo caso, si pone il problema della possibilità per il funzionario di resistere alla pressione su di esso esercitata e del caso in cui quest'ultimo si lasci, per così dire, "indurre in tentazione". Se, come riteniamo plausibile, il delitto *de quo* si inquadra tra i *reati plurisoggettivi "in senso ampio"* (o "*improprio*")<sup>132</sup> – anche se in via eventuale, cioè laddove

---

<sup>131</sup> Anche per M.G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, cit., p. 56, nonostante «non si può fare a meno di osservare che lo schema adottato dal legislatore del 1982 sembra ricalcare quello adottato all'art. 416 cod. pen. concernente l'associazione per delinquere», considerare l'associazione segreta alla stregua di quest'ultima porterebbe a conclusioni «a dir poco preoccupanti, poiché la legge, emanata per far fronte a gravissimi fenomeni di degenerazione dello Stato, tali da poter determinare "uno stato nello Stato", prevede una disciplina sanzionatoria assai più debole di quella prevista dall'art. 416 del codice penale».

<sup>132</sup> O ancora, secondo la terminologia di F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*<sup>10</sup>, cit., p. 542, reati "naturalisticamente plurisoggettivi ma normativamente monosoggettivi" o "soggettivamente complessi". A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*<sup>8</sup>, Milano, Giuffrè, p. 572, denomina questi reati "reati plurisoggettivi a condotte eterogenee ma complementari". Questa categoria di reati, com'è noto, si caratterizza per il fatto che la legge richiede una *pluralità di condotte* da parte di una *pluralità di persone*, ma assoggetta a pena solo alcuni dei soggetti concorrenti; e ciò per diverse ragioni, tra cui la più frequente è che uno di essi è il *soggetto passivo* del reato (come nel nostro caso, anche se il funzionario pubblico non è espressamente considerato tale nella descrizione della fattispecie). In dottrina, limitandoci alle trattazioni manualistiche più autorevoli si rinvia a: F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*<sup>10</sup>, cit., pp. 542-543; A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*<sup>8</sup>, cit., p. 570 ss.; G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*<sup>7</sup>, Bologna, Zanichelli, 2014, p. 553 ss.; G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Manuale di Diritto Penale. Parte Generale*<sup>6</sup>, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 228-229 e 432-433.; G. DE FRANCESCO, *Diritto penale*, Vol. 2, *Forme del reato*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 164-165; D. PULITANÒ, *Diritto penale*<sup>6</sup>, Torino, Giappichelli, 2015 p. 426; F. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*<sup>6</sup>,

l'interferenza comporti la partecipazione del funzionario pubblico<sup>133</sup> –, potrebbe sorgere il problema della punibilità di quest'ultimo ai sensi dell'art. 110 C.p., come concorrente *eventuale*<sup>134</sup> ed

---

Torino, Giappichelli, 2016, pp. 508-509; T. PADOVANI, *Diritto penale*<sup>10</sup>, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 308 ss.

<sup>133</sup> Che, oggetto di interferenza, con il compimento o il mancato compimento di un atto impedisca il perseguimento dell'interesse pubblico, contribuendo così alla lesione del bene giuridico.

<sup>134</sup> Com'è noto, a fronte della esplicita scelta del legislatore di non assoggettare a pena alcuni dei partecipanti, la dottrina esclude unanimemente la possibilità di applicare la disciplina del concorso di persone di cui all'art. 110 C.p., e questo essenzialmente: a) per ragioni *assiologiche*, dovute al rispetto del *principio di stretta legalità* (*nullum crimen sine lege*); b) per ragioni di *disciplina*, ossia per il fatto che la funzione dell'art. 110 C.p. è di *incriminazione delle condotte atipiche*, mentre quella del concorrente non punibile è una condotta tipica in quanto descritta dalla legge incriminatrice (si avrebbe, altrimenti, una applicazione *in malam partem* dell'art. 110 C.p.); c) in certi casi, anche per ragioni *logiche*, in quanto sarebbe un assurdo logico-giuridico punire il concorrente che sia anche il *soggetto passivo* del reato. Tuttavia, si ammette pacificamente che l'art. 110 C.p. possa applicarsi per incriminare il concorrente non punibile per *condotte atipiche*, come l'istigazione (cfr. sempre la dottrina citata nella nota precedente), ipotesi che incontrerebbe comunque un limite nella coincidenza tra concorrente atipico e vittima del reato (T. PADOVANI, *Diritto penale*<sup>10</sup>, cit., p. 310, ritiene applicabile in questo caso l'attenuante dell'art. 62, n. 5, C.p.; v. anche F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*<sup>10</sup>, cit., p. 543, che distingue tra «condotte atipiche strumentali alla propria condotta tipica lecita», non punibili ex art. 110 C.p., e «condotte atipiche funzionali alla condotta tipica illecita dell'altro concorrente», punibili ex art. 110 C.p.). F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*<sup>16</sup>, Milano, Giuffrè, 2003, p. 592, senza richiamare l'art. 110 C.p., riteneva che «l'indicazione di una sola delle persone concorrenti può derivare da imperfetta formulazione della norma» e che si tratta «di una questione di interpretazione, che va risolta caso per caso sulla base della *voluntas legis*»: «Occorre in proposito indagare se l'esenzione da pena del concorrente necessario, non indicata nella norma, corrisponda allo scopo della norma stessa e alle direttive generali dell'ordinamento giuridico». Il problema, com'è noto, si è posto con il reato di «trasferimento fraudolento di valori» di cui all'art. 12-*quinquies*, L. 7 agosto 1992, n. 356, ove si punisce chi, per determinati fini illeciti, attribuisce fittiziamente la titolarità o la disponibilità di denaro, beni o altre utilità, e non anche chi si intesta fittiziamente tali cose (ma la giurisprudenza ritiene punibile anche quest'ultimo soggetto ai sensi dell'art. 110 C.p., quale partecipa alla realizzazione del negozio apparente: cfr. Cass., pen., Sez. V, 12 febbraio 2013, n. 18852; Cass. pen., Sez. I, 28 febbraio 2013, n. 14373; Cass. pen., Sez. V, 20 marzo 2014, n. 13083).

*esterno*<sup>135</sup>. La questione, tuttavia, si sdrammatizza se si considera che difficilmente il funzionario pubblico, che lasciandosi persuadere compia un atto contrario ai doveri d'ufficio o non compia un atto doveroso, vada esente da responsabilità, a titolo autonomo, per il reato di abuso d'ufficio.

9.2.2. Sono esigui, come detto, i precedenti giurisprudenziali per confermare la bontà dell'interpretazione restrittiva<sup>136</sup>. A quanto ci

<sup>135</sup> Con tutti i noti problemi che solleva la figura del c.d. “concorso esterno” nei reati associativi.

<sup>136</sup> Alcune decisioni della Cassazione, relative al medesimo filone d'inchiesta, hanno riguardato la legittimità di provvedimenti di custodia cautelare per insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza [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; 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; 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]. Agli indagati è stato contestato in particolare: 1) di aver utilizzato associazioni palesi per scopi politici, al fine di elaborare proposte da sottoporre ai partiti; 2) di aver esercitato pressioni su un dirigente locale per la riqualificazione di una area comunale; 3) di aver instaurato contatti con le forze dell'ordine ed esponenti della massoneria; 4) di aver esercitato influenze sul presidente di una Provincia al fine di ottenere un contributo economico per la pubblicazione e la presentazione di un libro di un magistrato; 5) di aver intrattenuto rapporti con un assessore comunale per ottenere finanziamenti pubblici; 6) di aver svolto attività di promozione per l'istituzione di una città metropolitana; 7) di aver contattato un giornalista per salvaguardare, attraverso una campagna giornalistica favorevole, la posizione di un dirigente comunale, al fine di non perdere l'appoggio necessario per influire sulle scelte e sulle modalità di esecuzione dei lavori pubblici di una città. La Cassazione ha annullato le ordinanze cautelari per mancanza di prove ma anche perché le condotte degli imputati sono state ritenute o delle mere “influenze” penalmente irrilevanti o delle *«iniziative individuali [...] dirette ad influenzare l'esercizio delle funzioni pubbliche [...] avvalendosi di una rete di relazioni, probabilmente anche [...] di matrice massonica, ma senza che sia possibile enucleare, con l'efficacia dimostrativa propria di un procedimento penale, seppur nella fase cautelare, un'associazione segreta capace di sostituirsi ai centri decisionali pubblici, operando come un “contropotere” diretto ad “interferire” sull'esercizio delle funzioni pubbliche, ingerendosi ed intromettendosi nelle relative decisioni»* (Cass. pen., Sez. V, 26 marzo 2018 (dep. 17 luglio 2018), n. 33146, imp. Romeo, punto n. 4.3. cons. dir.). L'ultima sentenza citata si segnala soprattutto per aver censurato il ragionamento presuntivo alla base dei provvedimenti cautelari, secondo cui la partecipazione,

risulta, la prima e unica applicazione, seppur non definitiva, del delitto di associazione segreta è stata quella operata dal Tribunale di Roma nel 2018, che si è espressa sulla inchiesta denominata icasticamente “P3”<sup>137</sup>.

Gli imputati, nessuno dei quali era un funzionario pubblico, sono stati condannati perché, «sfruttando il proprio patrimonio di conoscenze/competenze e la propria dote di relazioni interpersonali, [...] si ripromettevano di conseguire vantaggi personali di natura economica, politica ovvero consistenti nella acquisizione/consolidamento di posizioni di potere, da cui trarre utilità future». Il Tribunale rileva come l’«elemento tipico comune sia costituito dalla prospettazione di continui rapporti di scambio tra le attività [...] svolte e quelle che vengono richieste ai titolari di uffici pubblici; ovvero tra gli interventi che gli imputati sollecitano a questi ultimi e le utilità future che vengono promesse ai medesimi: utilità future che si presentano a loro volta, agli occhi dei destinatari delle interferenze, come potenzialmente realizzabili grazie alle capacità di influenza dei prevenuti»<sup>138</sup>.

---

passata o presente, a una loggia massonica e a una associazione di stampo mafioso (per la quale uno degli imputati era stato condannato per concorso esterno), così come i contatti, le relazioni e i rapporti di amicizia che si intrattengono con gli esponenti di tali organizzazioni, con pubblici ufficiali ed esponenti politici (anche attraverso associazioni palesi di varia natura, ad es. culturale, politica, sportiva), strumentali al mantenimento di tali rapporti, comporterebbero automaticamente l’esistenza di una associazione segreta o la partecipazione alla stessa.

<sup>137</sup> Trib. Roma, Sez. IX (II Collegio), 16 marzo 2018 (dep. 14 giugno 2018), imp. Carboni e altri.

<sup>138</sup> Il Tribunale ha accertato, inoltre che l’associazione segreta si era formata all’interno di una associazione palese costituita da un “centro culturale”, nato per finalità di studio ed elaborazione in ambito giuridico e dedito all’organizzazione di convegni e dibattiti in tale materia, che, però, «subisce ad un certo punto della sua storia [...] una sorta di mutazione generica, trasformandosi, da luogo di dibattito e di confronto di idee cui prendono parte eminenti personalità dell’apparato giudiziario e studiosi di materie giuridiche, in sede di elezione per interesse ed ostentare relazioni privilegiate con il potere». Il requisito della segretezza – il Tribunale parla di «volontà di segretezza» – viene desunto poi dal «costante utilizzo del mezzo telefonico come strumento di comunicazione e coordinamento» che «si accompagna al ricorso a schede telefoniche con intestatari di comodo, e non di rado dà luogo ad ammonimenti di un interlocutore all’altro, affinché si esprima con maggiore cautela ed eviti un linguaggio esplicito», nonché dalla scelta «di luoghi anonimi e difficilmente controllabili, come le aree di servizio della rete autostradale», per gli incontri periodici di aggiornamento tra gli affiliati.

Tra le conoscenze degli imputati vi erano, in particolare, esponenti del mondo politico, della magistratura e di enti pubblici, nei cui confronti i primi si sarebbero resi «*disponibili ad una serie di interventi impropri [...] diretti ad orientarne le decisioni in senso conforme ai propri interessi*». Le variegata attività di interferenza<sup>139</sup> – che non sempre hanno avuto gli esiti sperati<sup>140</sup> – possono essere così schematizzate:

1) attività diretta a persuadere i componenti della Corte costituzionale ad esprimere, in un giudizio di legittimità costituzionale, un voto favorevole agli interessi del gruppo (cioè la costituzionalità della legge); uno degli imputati contattava un ex componente della Corte medesima perché “*intervenisse*” su un membro in carica per convincerlo a votare la costituzionalità della legge (c.d. “*lodo Alfano*”), senza tuttavia riuscire nell’intento (la legge, infatti, verrà dichiarata incostituzionale);

2) attività diretta a ottenere dal Consiglio Superiore della Magistratura il conferimento di incarichi direttivi in organi giurisdizionali; uno degli imputati contattava il vicepresidente e alcuni membri del C.S.M., un senatore ex magistrato, nonché l’allora presidente della Corte di Cassazione, attraverso «*un’attività pressante e continuativa [...] volta ad incidere sulle decisioni dell’organo di autogoverno dei magistrati attraverso colloqui, visite, incontri [...] finalizzati, anche attraverso il sostegno di soggetti terzi, ad orientare le scelte dell’organo collegiale relative a posizioni di vertice di vari uffici giudiziari verso candidati “graditi”*» all’imputato, «*interventi che, nel tendere a condizionare l’esercizio delle funzioni tipiche dell’organo destinatario, non sono fini a se stessi, bensì strumentali [...] ad un progetto di più ampia portata, in virtù del quale si ripromette di ricevere da soggetti favoriti, in cambio del proprio interessamento, vantaggi futuri*»; l’associazione riusciva nell’intento, ottenendo per uno dei “graditi” la nomina a Presidente di Corte d’appello;

3) attività diretta ad ottenere da parte di un organo giurisdizionale l’adozione di una decisione favorevole al rappresentante di una lista

<sup>139</sup> Contestate nel capo di imputazione “A”.

<sup>140</sup> Il Tribunale rileva giustamente che, «*ai fini dell’integrazione del reato, non si richiede né il compimento concreto di attività di interferenza, né tanto meno che tale attività raggiunga il risultato voluto dagli agenti e cioè conduca all’adozione, da parte dei destinatari dell’opera di condizionamento, di atti, provvedimenti o decisioni conformi alle aspettative degli associati*».

elettorale esclusa dalle consultazioni amministrative regionali; alcuni degli imputati contattavano dei magistrati – tra cui quello che aveva beneficiato dell’attività di interferenza di cui al punto precedente – affinché intervenissero presso i giudici investiti del ricorso sull’esclusione della lista, che però confermavano il provvedimento di estromissione della commissione elettorale;

4) attività diretta ad ottenere un’ispezione ministeriale nell’ufficio di appartenenza dei giudici che avevano adottato la decisione di cui al punto precedente; alcuni degli imputati contattavano un alto dirigente del Ministero della giustizia perché disponesse, in vista delle imminenti elezioni, una ispezione a fini punitivi per far «*assumere, agli occhi dell’opinione pubblica e della base elettorale, la valenza di un intervento a carattere punitivo, evocando possibili abusi o scorrettezze nell’operato dei giudici appartenenti a quell’ufficio giudiziario*», ispezione che però non veniva eseguita;

5) attività diretta a carpire informazioni da un pubblico ministero in merito ad alcune indagini penali, tra cui quelle che coinvolgevano il rappresentante della lista elettorale esclusa di cui ai numeri precedenti, dietro offerta al magistrato di un incarico di natura politica e dell’assegnazione di arbitrati al figlio di quest’ultimo, offerte che venivano respinte dal destinatario.

Altre attività svolte dagli affiliati sono invece sfociate in *reati* – quali abusi di ufficio, corruzione, finanziamento illecito ai partiti, diffamazione e tentata violenza privata – configurati come “delitti fine” dell’associazione per delinquere (art. 416 C.p.)<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Reati anch’essi contestati nel capo di imputazione “A”. Gli imputati, infatti, sono stati condannati anche per il reato di associazione per delinquere, unito dal vincolo della continuazione con il reato di associazione segreta. Nel capo di imputazione “J” era contestata anche l’attività volta ad ottenere, in cambio di futuri vantaggi, l’intervento dell’allora Primo presidente della Corte di cassazione affinché disponesse la remissione di una causa civile alle Sezioni unite, in modo tale da procrastinare la definizione del giudizio favorendo una delle parti in causa, remissione che effettivamente era stata disposta. Secondo il Tribunale, tuttavia, la condotta non ha integrato il reato di corruzione ex art. 319-ter C.p., in quanto non è stato provato che il provvedimento di remissione sia stato emesso dal giudice per effetto della promessa di utilità future, ma, è forse la cosa che più stupisce, non è stata considerata neppure una condotta diretta ad interferire.

In conclusione, il gruppo «*si riprometteva di realizzare i propri obiettivi di inquinamento dell'azione dei pubblici poteri indifferentemente, vuoi mediante il compimento di generica attività "diretta ad interferire" sull'esercizio delle pubbliche funzioni, vuoi mediante – all'occorrenza – di veri e propri reati, i quali rappresentano, nell'agire del gruppo, la continuazione, con altri mezzi, dell'opera di infiltrazione e condizionamento espressa mediante "interferenze". Il rapporto di affinità e di stretta correlazione tra le due tipologie di condotte si coglie, del resto, a piene mani ove si consideri che gli illeciti penali ideati o messi in atto dal gruppo erano a loro volta finalizzati a distorcere – direttamente o indirettamente – l'azione di organi pubblici, mediante l'inserimento di prospettive di privato vantaggio che ne dovevano indirizzare le decisioni*».

Ci sembra che le condotte considerate “attività dirette a interferire” sulle funzioni pubbliche rientrino tutte nell'ipotesi di istigazione a commettere reati – in particolare abusi d'ufficio –, perpetrata anche per il tramite di terzi (tra cui pubblici ufficiali). Peculiare la condotta di cui al n. 5), che, nonostante la promessa di utilità rifiutata dal funzionario pubblico, non è stata considerata una istigazione alla corruzione, ma costituirebbe comunque o un'istigazione a commettere reati – qualora la comunicazione di informazioni integri il reato di violazione del segreto istruttorio (artt. 326 o 379-*bis* C.p.)<sup>142</sup> – ovvero un'istigazione a commettere illeciti disciplinari (es.: art. 2, lett. *u*, D.Lgs. n. 109 del 2006); in quest'ultimo caso, però, almeno secondo la nostra interpretazione del concetto di “interferenza”, la condotta, non avrebbe dovuto essere qualificata come interferenza rilevante, non costituendo un impedimento o un ostacolo all'esercizio della funzione e non ledendo in altro modo l'imparzialità o il buon andamento della funzione giudiziaria.

Comunque sia, le conclusioni dei giudici di merito sembrano confermare l'interpretazione restrittiva della fattispecie, tant'è che, come detto, i comportamenti sfociati in reati hanno dato luogo alla configurazione di un'associazione per delinquere.

---

<sup>142</sup> Dalla sentenza non si apprende se le notizie fossero ancora coperte da segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 C.p.

9.2.3. L'interpretazione restrittiva della fattispecie – come inveratasi anche nella vicenda P3 – è ovviamente molto lontana dal rispecchiare la realtà della Loggia massonica P2, secondo la narrazione che la tradizione ci fornisce.

Nonostante le diverse e contrastanti visioni sul fenomeno piduista, la storia della P2 sembra oscillare tra l'*affarismo* e il *carrierismo* – cioè attività finalizzate al conseguimento rispettivamente del profitto e del potere – e il *rivoluzionarismo* – cioè l'idea di cambiamento dello *status* del Paese –, da attuare attraverso il controllo delle istituzioni pubbliche e dei centri di potere<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> Nella *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2* si legge che la P2 avrebbe avuto due finalità, una *immediata* e una *mediata*: nel perseguimento della prima, che costituisce «lo sviluppo del tradizionale concetto di solidarietà massonica», «la Loggia P2 si delinea nettamente alla nostra attenzione come una complessa struttura dedicata ad attività di indebita, se non illecita, pressione ed ingerenza sui più delicati ed importanti settori, ai fini sia di arricchimento personale, sia di incremento di potere, tanto personale quanto della loggia. Questa ramificata azione, perturbatrice dell'ordinato svolgimento delle istituzioni e degli apparati, interessava i campi più svariati della vita nazionale: dalla politica all'economia, dall'editoria ai ministeri» (pp. 50 e 51); il fine “mediato” (o “ultimo”), invece, «risiedeva nel condizionamento politico del sistema politico» (p. 51), ed era stato puntualmente descritto nel c.d. “Piano di rinascita democratica” (v. *supra* per i riferimenti). Seppur con diversità di vedute sui mezzi e sulla entità dell'attività svolta, questa è la versione fornita da G. GALLI, *La venerabile trama. La vera storia di Licio Gelli e della P2*, cit., p. 52, per il quale «la stabilizzazione imperniata sulla Dc», che evitasse al Pci di rafforzare il proprio potere e la propria influenza sul Paese, sarebbe stato l'obiettivo cui lavorava Licio Gelli, consistente in una «soluzione reazionaria, ma non eversiva». L'investitura del “venerabile maestro” nella metà degli anni Sessanta, inoltre, «rafforza la P2 in due direzioni: verso l'affarismo speculativo, che il prolungarsi dell'incertezza politica favorisce e del quale “inizia” i rappresentanti; e verso gli ambienti militari, che la medesima incertezza politica e i progetti e le iniziative per porvi fine nel senso indicato trasformano in possibili protagonisti con alti ufficiali a loro volta “iniziati”». Per il politologo, però, «Gelli non ha mai preparato colpi di stato, ma ha concorso, con i vertici dei servizi e delle forze armate reclutati nella Loggia, a elaborare vari passaggi delle iniziative di destabilizzazione, che avrebbero dovuto condurre a una stabilizzazione moderata e all'emarginazione del Pci» (p. 106); il faccendiere italiano avrebbe invece «fatto della P2 una sorta di camera di compensazione per grandi affari (leciti e illeciti), collocati in una prospettiva di lotta al comunismo all'ombra della quale, in un cinquantennio, si sono costruite mirabolanti fortune politiche ed economiche» (p. 110; v. anche p. 87, ove si ribadisce

Un altro dato su cui tutti concordano, inoltre, è che la Loggia P2 ha potuto fare ciò ha fatto, o ha tentato di fare ciò che intendeva fare, grazie alla presenza di affiliati nelle istituzioni pubbliche di qualsiasi genere e grado. È indubbio, infatti, che la loggia abbia svolto proficuamente un'attività di *agganciamento* e di *infiltrazione* negli apparati pubblici, mediante il posizionamento di affiliati e il reclutamento di nuovi associati (*id est*, l'“infiltrazione” di cui abbiamo parlato)<sup>144</sup>. Anche se probabilmente non tutti coloro che risultarono iscritti nella famosa “lista” rinvenuta durante la perquisizione di Castiglion Fibocchi presero parte alla Loggia P2<sup>145</sup>, è stato accertato che tra gli affiliati comparivano uomini appartenenti ai più importanti apparati pubblici del Paese. Ciò sembra essere avvenuto anche attraverso aiuti negli scatti di carriera – a quanto pare anche attraverso “pressioni” e minacce –, in piena linea con la filosofia della c.d. “fratellanza massonica”, che può costituire l'anticamera degli abusi di ufficio e della corruzione<sup>146</sup>.

---

che «la P2 era soprattutto una camera di compensazione di grandi affari (sovente illeciti), e che il suo impatto sulle vicende politiche, esplicite o occulte, era tutto sommato modesto»).

<sup>144</sup> Lo stesso Licio Gelli è stato considerato un uomo appartenente ai servizi segreti: cfr. la *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, cit., p. 59 ss.

<sup>145</sup> Cfr. la *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, cit., p. 36 ss.

<sup>146</sup> Per quanta importanza possa darsi alla documentazione acquisita dalla Commissione parlamentare d'inchiesta, la filosofia della P2 è riassunta nella «*Sintesi delle norme*», una sorta di decalogo o di statuto della loggia, nelle cui premesse si legge che «tra i compiti principali dell'ente» vi era «quello di adoperarsi per far acquisire agli amici un grado sempre maggiore di autorevolezza e di potere, perché quanta più forza ognuno di essi potrà avere, tanta maggior potenza ne verrà all'organizzazione stessa intesa nella sua interezza». Era tutto da vedere, poi, come l'assolvimento di questo “compito” si conciliasse con la dichiarazione, contenuta nelle medesime premesse, secondo cui «lo spirito che informa l'attività e l'esistenza medesima dell'organizzazione è quello di cercare di migliorare l'umanità intera e di rendersi utile, con ogni *mezzo lecito* e possibile, per eliminare tutto quanto pregiudichi i diritti umani» (*Allegati alla relazione, Serie II: Documentazione raccolta dalla Commissione*, Vol. III, Tomo I, Doc. XXIII, n. 2-*quater*/3/I, p. 880; il corsivo è nostro). Nella Relazione del “Comitato dei tre saggi” si legge, infatti, che «i canali della “solidarietà” tra gli affiliati» è stata «senza troppi veli definita, da diversi di quelli che hanno testimoniato, come obbligo di sostegno scambievole nell'ambito delle rispettive sfere d'azione, e in

La diversità di vedute sul fenomeno piduista si riscontra essenzialmente sulla natura dei mezzi utilizzati. Nella prospettazione più drammatica – che è quella propria della Relazione di maggioranza a firma dell’On. Anselmi –, nella prima fase di esistenza dell’organizzazione, la P2, o meglio alcuni suoi esponenti, tra cui Gelli, per perseguire i propri scopi (politici ed economici) avrebbero persino intrattenuto rapporti con la c.d. “eversione nera”, incitando, istigando, finanziando, favorendo o partecipando a quest’ultima<sup>147</sup>. Se ciò corrispondesse al vero, e, ad esempio, si accertasse il coinvolgimento di una associazione segreta ad organizzazioni terroristiche, sarebbero ipotizzabili ben altre fattispecie rispetto a quella contemplata dalla legge Anselmi.

La medesima considerazione vale per la ritenuta attività di ricerca di contatti con esponenti della magistratura, rivolta «ad influire sull’andamento di alcuni procedimenti che o riguardavano uomini della istituzione o comunque avevano ad oggetto fatti nei quali la istituzione

---

concreto operante (e risulta anche da vari documenti presenti in atti) come strumento di indebite interferenze» (*Relazione del comitato amministrativo di inchiesta*, cit., punto III, par. 23). Non sono condivisibili, pertanto, le affermazioni pronunciate negli anno ’80 da P. NUVOLONE, *Babele del diritto*, cit., p. 457, per il quale «il mutuo aiuto nell’ambito delle varie carriere» che gli affiliati alla massoneria si garantiscono tra loro non costituirebbe reato, ma solo un “fatto deplorabile moralmente”, che tra l’altro sarebbe “posto in essere anche da tutti i partiti”. Se, infatti, il “mutuo aiuto” consiste nel favorire un affiliato nell’accesso ad un impiego pubblico, in violazione delle leggi che ne disciplinano la selezione (art. 97, co. 4, Cost.), ciò configura senza alcun dubbio un abuso di ufficio ai sensi dell’art. 323 C.p. (così come all’epoca integrava l’“abuso innominato d’ufficio”).

<sup>147</sup> Cfr. *Relazione della Commissione parlamentare d’inchiesta sulla loggia massonica P2*, cit., pp. 87 ss. e 144-145. Nella visione meno drammatica, sostenuta da G. GALLI, *La venerabile trama. La vera storia di Licio Gelli e della P2*, cit., pp. 8 e 9, la massoneria di Palazzo Giustiniani non avrebbe avuto un ruolo «né di promotrice né di protagonista nelle iniziative e nei progetti eversivi, pur se singoli massoni, anche autorevoli, vi hanno preso parte», e le iniziative di Licio Gelli sarebbero da qualificare come un mero «millantato credito politico» (pensiero ribadito a p. 45, ove si legge che l’intero vertice della Massoneria di Palazzo Giustiniani avrebbe «utilizzato gli ambigui rapporti con i servizi (oltre che con settori della classe politica di governo) per una strategia di millantato credito dapprima avventata e poi disastrosa»); per l’Autore, quindi, quella della P2 sarebbe una “leggenda”, sviluppatasi, tra le altre cose, dalla inchiesta della Commissione parlamentare sul fenomeno della P2 (p. 122).

era coinvolta direttamente o indirettamente o ai quali era in qualche modo attenta»<sup>148</sup>. Lo stesso vale per l'attività rivolta nei confronti dei partiti politici attuata con l'uso di mezzi di "aggressione diretta", «con l'esercizio di attività a carattere intimidatorio»<sup>149</sup>, nonché con il finanziamento a singoli esponenti politici<sup>150</sup>.

Ora, all'epoca dell'entrata in vigore della legge Anselmi, nel 1982, la Commissione parlamentare era ben lungi dal rassegnare le proprie conclusioni (datate 1984). È, dunque, ipotizzabile che il legislatore, basandosi essenzialmente sulla Relazione dei "tre saggi", non avesse ben chiaro quale fosse la portata del fenomeno piduista. Ciò nonostante, i continui richiami alla democrazia, alla legalità, alla trasparenza, ecc., contenuti nei lavori preparatori lasciano trasparire che nell'immaginario collettivo si fosse oramai impresso uno scenario catastrofico, fondato sulla convinzione che l'infiltrazione della P2 nei "gangli dello Stato" fosse stata eccessivamente penetrante<sup>151</sup>, come la Commissione d'inchiesta confermerà. Questo del resto è il classico meccanismo, quella spinta emotiva, che sta dietro alla legislazione dell'emergenza. Ed è proprio per questo motivo che appare, oltre che in controtendenza, del tutto illogica la scelta di prevedere un trattamento sanzionatorio così mite. Alle intenzioni non sono corrisposte le azioni.

9.2.4. Anche se si concorda con la prospettiva che restringe il campo di applicazione della fattispecie a fatti che non costituiscono già reato, rimane il problema di stabilire quale sia la sorte del reato di associazione segreta nel caso in cui lo stesso gruppo di individui, oltre a compiere

---

<sup>148</sup> Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, cit., p. 115.

<sup>149</sup> Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, cit., p. 137.

<sup>150</sup> Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, cit., p. 137.

<sup>151</sup> Si vedano, per tutti, gli interventi svolti nella seduta tenutasi in Senato nell'agosto 1981 per discutere sulla presentazione dei disegni di legge relativi all'istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta, all'attuazione dell'art. 18 Cost. e allo scioglimento della P2 (riportati nel *Resoconto stenografico* della 303<sup>a</sup> seduta pubblica di mercoledì 5 agosto 1981, cit.).

attività diretta ad interferire sulle pubbliche funzioni, abbia agito al fine di commettere ovvero abbia realizzato reati (tentati o consumati), programmati in via generica (es.: art. 416 e 416-*bis* C.p.) o specifica (es.: art. 305 C.p.)<sup>152</sup>.

Si potrebbe essere propensi a configurare un *concorso materiale* tra i reati associativi – che, come da prassi giurisprudenziale, saranno legati dal vincolo della continuazione (art. 81 cpv. C.p.)<sup>153</sup> – ovvero un *concorso formale* (art. 81, co. 1, C.p.)<sup>154</sup>.

<sup>152</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., pp. 162-163, non pone un problema di concorso con l'associazione neofascista, in quanto deve escludersi che «la mera “esaltazione” della violenza, oppure la “denigrazione” della democrazia e dei valori della Resistenza» possano integrare ipotesi di interferenza: «tali comportamenti, pur potendo essere realizzati segretamente, presentano, tuttavia, la tipica struttura – già da tempo messa in luce – di un'aggressione “esterna” ai meccanismi del potere, volta, cioè, ad opporsi all'assetto politico esistente, e non già a condizionarne dall'interno l'operato» (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., pp. 326-327).

<sup>153</sup> Questa, ad esempio, è la soluzione adottata da Trib. Roma, Sez. IX (II Collegio), 16 marzo 2018 (dep. 14 giugno 2018), imp. Carboni e altri, nella vicenda P3, in cui gli stessi soggetti hanno agito segretamente per interferire sulle funzioni pubbliche e per commettere reati.

<sup>154</sup> Così, in dottrina, per: C. MACRÌ – V. MACRÌ, *La legge antimafia. Commento per articolo della l. 646/1982 integrata dalle ll. 726 e 936/1982*, cit., pp. 35-36, con riferimento al reato di associazione di stampo mafioso (art. 416-*bis* C.p.), «non essendovi alcun rapporto di specialità tra gli stessi»; G. TURONE, voce *Associazioni criminose*, cit., p. 30, sempre con riferimento all'associazione mafiosa; G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 163, il quale, pur ritenendo che l'*eterogeneità* della condotta di interferenza rispetto a quelle integranti altri reati associativi (es.: art. 416 e 416-*bis* C.p.) dia luogo ad un concorso materiale, trattandosi di «due “metodi” diversi destinati a svolgere un ruolo complementare nella dinamica concreta del fatto associativo», sostiene che «Quanto ai riflessi di tale eterogeneità sulle fattispecie di associazione – cui le menzionate condotte si ricollegano in guisa di attività successiva (peraltro necessaria nelle fattispecie di associazione fascista e segreta) – non può negarsi, invece, che il fatto che la medesima organizzazione possa mirare allo svolgimento di attività strutturalmente diverse debba far propendere a favore dell'esistenza di un concorso “formale” tra il reato di associazione segreta e le altre ipotesi di delitto associativo di volta in volta realizzate»; per l'Autore, inoltre, si configura un concorso formale tra l'associazione segreta e l'associazione paramilitare (ID., voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, cit., p. 327). A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 127, nt. 33, rileva genericamente che «L'irrelevanza penale della condotta

La soluzione più corretta, tuttavia, appare quella di ritenere assorbito il reato di associazione segreta nell'altro reato associativo in base al *principio/criterio preterlegale di sussidiarietà*<sup>155</sup>, che presuppone l'*identità del bene giuridico* e, quindi, che la norma sussidiaria tuteli un *grado inferiore del bene giuridico*, e la norma principale, che solitamente è quella che prevede il trattamento sanzionatorio più severo, tuteli un grado superiore del medesimo interesse, esauendo così l'intero disvalore del fatto<sup>156</sup>.

Si tratterà, quindi, di una valutazione da operare *in concreto*, tenendo cioè in considerazione la direzione offensiva delle condotte realizzate dagli agenti nelle loro differenti “vesti” di affiliati (all'associazione segreta, a quella per delinquere, a quella di cospirazione politica, ecc.)<sup>157</sup>. Eventualmente, qualora si intenda valorizzare il requisito della segretezza, si potrà incidere sulla pena prevista per il reato più grave aumentandola ai sensi dell'*art. 133 C.p.*, che prevede che il giudice tenga conto della «*natura*» o di «*ogni altra modalità dell'azione*» (co. 1, lett. *a*).

---

diretta ad interferire fa sì che nel caso in cui l'associazione segreta coltivi un programma delittuoso possano concretizzarsi gli estremi del concorso con altre fattispecie associative (*in primis*, l'*art. 416 c.p.*)».

<sup>155</sup> Per questa soluzione, con riferimento al concorso tra il reato di associazione segreta e quello di associazione di stampo mafioso si erano già espressi 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. 140, per i quali dovrebbe prevalere «la disciplina concernente le associazioni di tipo mafioso: a tacer d'altro, infatti, non è chi non veda come il pesantissimo trattamento sanzionatorio (sia quanto alle pene principali, sia quanto alle pene accessorie e alle misure di sicurezza e prevenzione) dei responsabili del delitto di cui all'*art. 416 bis cod. pen.* rende, di fatto, sicuramente superflua e priva di concreta giustificazione logica e politica l'ulteriore irrogazione di altre pene, di assai minore entità. E, del resto, tale soluzione appare perfettamente coerente con le regole che, in sede di teoria generale, disciplinano in chiave di *sussidiarietà* il rapporto tra fattispecie che siano soltanto *parzialmente interferenti*, a vantaggio della norma che prevede, appunto, il trattamento penale più severo».

<sup>156</sup> Cfr., in argomento, F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*<sup>10</sup>, cit., p. 467.

<sup>157</sup> Andrebbe pertanto escluso l'assorbimento laddove gli affiliati si associno segretamente dapprima per interferire con le funzioni pubbliche e poi decidano in un secondo momento di commettere rapine, omicidi o stupri, ossia tra reati che – nelle intenzioni degli affiliati – non sono in alcun modo collegati ovvero – secondo l'*id quod plerumque accidit* – non sono in alcun modo collegabili all'offesa di un identico bene giuridico (nel nostro caso l'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione ovvero l'ordine democratico ovvero).

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”?

10.1. Come più volte detto, le critiche rivolte alla fattispecie di associazione segreta e, in generale, alla L. n. 17 del 1982 non sono mancate e si sono mosse su vari versanti.

Da Pietro Nuvolone che tacciò la prima di essere “poco rispettosa” del principio di certezza del diritto<sup>158</sup>, oltretutto pericolosa per la democrazia in quanto rischierebbe di colpire soprattutto le nuove formazioni politiche<sup>159</sup>; a quanti hanno definito l'intera legge «tecnicamente rozza»<sup>160</sup>, «decisamente infelice, anzi sbagliata» e “malfatta”<sup>161</sup>, «inadeguata» ad affrontare seriamente il problema dei

---

<sup>158</sup> P. NUVOLONE, *Legalità penale, legalità processuale e recenti riforme*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, 1, p. 9. In maniera ancora più severa si esprime nell'articolo *Oscure minacce alla democrazia*, cit., pp. 81-82: «Certezza del diritto, principio di legalità, principio di libertà, coerenza dell'ordinamento giuridico vengono tutti messi in forse, quando non addirittura settorialmente distrutti, da questa nuova legge di imminente approvazione. [...] Contro chi attenta alle istituzioni tutto il rigore della legge penale; ma senza oscurare con formule nebulose, insincere e arbitrarie, la sacra sfera della libertà, al di fuori dei limiti voluti dalla Costituzione».

<sup>159</sup> P. NUVOLONE, *La legge sulle associazioni segrete. Qualche ombra sulla democrazia*, in *Il Tempo*, 19 gennaio 1982, p. 1 (citato da F. MASTROPAOLO, *Riservo e segreto delle associazioni non riconosciute e associazioni segrete*, cit., p. 121); e così già nel citato articolo *Oscure minacce alla democrazia*, cit., p. 10.

<sup>160</sup> Così 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. 8, con riferimento all'intera legge.

<sup>161</sup> G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., pp. 26 e 27, per il quale di tale legge «si può dunque, anzi si deve, dire male, perché è il frutto di un “volgare calcolo pseudo-politico”, come dimostrano i tanti interventi di giuristi cattedratici e non, che, improvvisatisi giornalisti, hanno, allo scoppiare dello scandalo della Loggia P2, scoperto, con il tema delle associazioni segrete, una irresistibile vocazione al moralismo». E ancora: «già al suo primo apparire come disegno di legge, la normativa del 1982 apparve subito (e per diversi motivi) per quello che sarebbe stata: una legge sbagliata e pericolosa (nella sua ambiguità), anche perché scoordinata con norme di principi fondamentali, vigenti nel nostro sistema», come l'art. 36 C.c. e la tutela della *privacy*, che necessitavano di un «coordinamento tra due dimensioni (una vietata, l'altra

poteri occulti<sup>162</sup>, nonché partorita con «un'eccessiva fretteolosità e quasi sommarietà» – prospettando persino profili di illegittimità costituzionale<sup>163</sup>, «non priva di razionalità sistematica e di coerenza con le esigenze sostanziali della repressione»<sup>164</sup>, e che, dal punto di vista pratico, darebbe «la stura ad avventure, che oggi come oggi non possiamo prevedere»<sup>165</sup>; in definitiva, un provvedimento «frettoloso e (negativamente) condizionato da una dichiarata urgenza “politica”»<sup>166</sup>,

---

tutelata) le cui linee di demarcazione non sono sempre precisabili. Tutto ciò non è affatto avvenuto e alla normativa costituzionale, di non facile decifrazione, si è aggiunta una normativa piena di incongruenze» (pp. 34 e 35).

<sup>162</sup> A. GUSTAPANE, *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, cit., p. 81, in particolare perché «non considera possibili oggetti della loro attività di influenza i titolari effettivi della supremazia nella società: i partiti, i sindacati i *mass-media* (e forse proprio per questo non è stata sino ad ora applicata)».

<sup>163</sup> Per A. SCAVONE, *Legittimità e opportunità della legge sulle associazioni segrete*, cit., p. 39, la legge, specificando il concetto di segretezza che il Costituente intese adottare limitandone l'ampiezza, sarebbe «una legge di interpretazione autentica modificativa della Costituzione, che avrebbe dovuto essere approvata – in ossequio al garantismo costituzionale – non con una legge ordinaria, ma con le procedure aggravate della revisione costituzionale». Più generici: A. MELONCELLI, *Società segrete*, cit., pp. 203-204; C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 183, per il quale «Non desterebbe meraviglia se la Corte costituzionale, investita della questione, dichiarasse illegittime delle norme emanate per dare attuazione ad un articolo della Costituzione»; E. SPAGNA MUSSO, *Il problema costituzionale della massoneria*, cit., p. 1372 e nt. 13, per il quale «le risultante interpretative di questa legge evidenziano profili di illegittimità costituzionale laddove collegando arbitrariamente interferenza e segretezza non danno reale attuazione al divieto sancito dall'ultimo comma dell'art. 18 Cost.», e «Di conseguenza, si può affermare che l'attuazione del divieto sancito dall'art. 18, II comma Cost. rappresenta una “zona normativa grigia” del nostro ordinamento in quanto per aspetti di illegittimità costituzionale, lacune attuative, disapplicazioni, difficoltà di disciplina procedurale etc., il divieto medesimo risulta non realizzato in alcuni aspetti o realizzato per altri in modo inefficiente e contraddittorio. Di modo che il rigore della legge n. 17/1982 resta tale, e comunque solo per alcuni disposti, solo a livello di mero enunciato legislativo».

<sup>164</sup> G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 150.

<sup>165</sup> M.S. GIANNINI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 10, sempre critico anche nello scritto *Una legge sbagliata per sciogliere la «Loggia P2»?», cit., p. 73 ss.*

<sup>166</sup> A. LISERRE, *Commento all'art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., p. 1231.

«pericoloso per la stessa garanzia della libertà di associazione»<sup>167</sup>, avendo «in sé la capacità di produrre guasti che vanno ben al di là delle associazioni dette segrete»<sup>168</sup>.

10.2. Con riferimento alla fattispecie incriminatrice, oltre all'ambiguità del termine “interferire”, ha destato perplessità l'*incompletezza dell'elencazione degli organi titolari delle funzioni pubbliche* di cui all'art. 1 L. n. 17 del 1982<sup>169</sup>, che, al di là dell'uso di concetti semanticamente incerti (come quelli di “organi costituzionali” e “amministrazioni pubbliche”)<sup>170</sup>, non conterrebbe la menzione di istituzioni che svolgono un ruolo importante nella vita democratica del Paese, tra cui gli organi pubblici di informazione, i partiti politici, i sindacati, le associazioni di categoria, le società a partecipazione pubblica. Tale lacuna sarebbe colmabile, secondo certi Autori, considerando alcune delle anzidette istituzioni già ricomprese nell'elencazione<sup>171</sup>; secondo altri, in base ad una ricostruzione storico-

---

<sup>167</sup> A. MELONCELLI, *Società segrete*, cit., p. 204, con riferimento al disegno di legge. Per ulteriori critiche si vedano: A. SINAGRA, *P2: i TAR non vincolati ai pareri dei «saggi» e del Consiglio di Stato*, in AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche. La vicenda della Loggia Massonica «Propaganda n. 2»*, cit., p. 69; E. MATTEI, *Uno scempio del diritto*, ivi, p. 76 ss.

<sup>168</sup> C. CUOMO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 199, il quale si augura «che, superata questa fase e resosi conto che i colpi di Stato, e lo Stato nello Stato non si fanno con le logge massoniche, anche se coperte come la P2, il legislatore prima che intervenga la Corte costituzionale, riveda la legge producendo norme adeguate alla realtà sociale del Paese ma conformi ai precetti costituzionali».

<sup>169</sup> Cfr., fra i tanti: A. LISERRE, *Commento all'art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., p. 1232; A. SUMMA, *Poteri occulti e istituzioni democratiche. Il divieto di associazioni segrete*, cit., p. 48; A. GUSTAPANE, *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, cit., p. 77.

<sup>170</sup> A. LISERRE, *Commento all'art. 1 l. 25 gennaio 1982, n. 17*, cit., pp. 1230-1231, il quale si chiede anche che senso abbia avuto specificare che i servizi pubblici d'interesse nazionale devono essere «essenziali».

<sup>171</sup> Così secondo A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*<sup>2</sup>, cit., pp. 368-369, per il quale l'interferenza sul servizio pubblico radiotelevisivo sarebbe già preso in considerazione in quanto rientrante nel “servizio essenziale di interesse nazionale” (ai sensi dell'art. 1 L. n. 103/1975); quanto invece ai partiti e ai sindacati, «essi vengono in considerazione nell'ottica della l. n. 17/1982, non come titolari di funzioni “interferite”, bensì come soggetti potenzialmente interferenti (e, quindi, come associazioni eventualmente illecite, nella parte e nei limiti in cui siano segrete)

sistematica della legge che renderebbe chiara l'intenzione del legislatore di includere «tutto ciò che in senso lato è politicamente rilevante»<sup>172</sup>; secondo altri, infine, considerando l'elencazione non tassativa<sup>173</sup>. Vi è, invece, chi ha sostenuto che l'esclusione sarebbe «opportuna proprio dal punto di vista del rispetto del disegno costituzionale»<sup>174</sup> ovvero incolmabile in ragione del carattere tassativo dell'elencazione – «trattandosi di norma di carattere restrittivo della libertà del diritto di associazione»<sup>175</sup> –, essendo necessario modificare la legge introducendo una «formula più estensiva dell'attività repressa», analoga a quella contenuta nell'art. 1 del D.Lgs. n. 43 del 1948 sulle associazioni a carattere militare che perseguono «anche indirettamente, scopi politici»<sup>176</sup>.

Del tutto inutile, e a ragione, è stata poi considerata la misura dello *scioglimento dell'associazione segreta* previsto dall'art. 3 L. n. 17 del 1982<sup>177</sup>.

---

qualora, nel loro interno, si formassero dei raggruppamenti occulti di potere atti ad influire surrettiziamente sulla formazione, nelle sedi istituzionali, della volontà politica e delle decisioni amministrative».

<sup>172</sup> Così 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., pp. 94-95.

<sup>173</sup> Così per G. PIOLETTI, voce *Società (associazioni) segrete*, cit., p. 448, per il quale «l'elencazione non è certamente tassativa ma esemplificativa dello spazio dei pubblici poteri».

<sup>174</sup> Così per U. DE SIERVO, voce *Associazione (libertà di)*, cit., p. 496, per il quale «l'esclusione appare invece opportuna proprio dal punto di vista del rispetto del disegno costituzionale, perché proprio la libertà associativa ed in generale il rispetto per il libero pluralismo sociale devono indurre a lasciare alle dialettiche interne di ciascun organismo (successivamente sottoposto al giudizio dei relativi aderenti e dell'opinione pubblica) la soluzione degli eventuali conflitti e tensioni originati anche dal manifestarsi al loro interno di organismi segreti. Evidentemente il problema muta se il gruppo segreto riesca ad operare sotto la copertura dell'associazione palese per influire sulle istituzioni pubbliche e, non a caso, la legge disciplina esplicitamente anche questa ipotesi, prevedendo la sua applicazione anche a quelle associazioni segrete che operino «all'interno di associazioni palesi»».

<sup>175</sup> M.S. GIANNINI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 10.

<sup>176</sup> A. GUSTAPANE, *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, cit., p. 77.

<sup>177</sup> Disposizione estesa dall'art. 3, co. 34 e 35, L. 15 luglio 2009, n. 94, recante «*Disposizioni in materia di pubblica sicurezza*», ma limitatamente alla *sospensione* dell'attività associativa, al caso in cui si proceda «per un delitto consumato o tentato con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero per un reato aggravato ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, e

Come se le associazioni segrete fossero vere e proprie associazioni regolate dal diritto civile<sup>178</sup> e bastasse un provvedimento per impedire loro di continuare ad operare! Rilevava saggiamente Stefano Rodotà che «la P2 non si è dissolta come un fantasma appena le luci si sono fatte troppo forti, o appena è stata approvata una norma che ne decretava lo scioglimento»<sup>179</sup>.

---

*successive modificazioni, e sussistono concreti e specifici elementi che consentano di ritenere che l'attività di organizzazioni, di associazioni, movimenti o gruppi favorisca la commissione dei medesimi reati*. In questi casi lo scioglimento e la confisca dei beni sono previsti al successivo co. 36, art. 3, L. cit.

<sup>178</sup> Chiaro sul punto A. ALBAMONTE, *I «gruppi di potere occulto» nella legge n. 17 del 25 gennaio 1982*, cit., p. 5, il quale rilevava giustamente l'improprietà dell'uso della locuzione “associazione segreta”, poiché con il termine “associazione” «non ci si vuole riferire a quel tipo di organizzazioni soggettive disciplinate dal codice civile sia come associazioni riconosciute sia sotto la forma di associazioni non riconosciute, nonostante la somiglianza del dato linguistico», e «viene usato non nel senso giuridico di organizzazioni di più persone fisiche rilevante per il diritto, né in senso contrattuale o pattizio avente rilevanza per il nostro ordinamento», ma «come raggruppamento di una pluralità più o meno estesa di persone avente rilevanza di mero fatto»; pertanto, «non è dato identificare le associazioni illecite utilizzando i criteri organizzativi previsti nell'ordinamento per le associazioni prive di personalità giuridica, né è lecito utilizzare criteri di classificazione di tali forme associative a rilevanza giuridica». Della stessa opinione era CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 227, nt. 5, per il quale l'illiceità che caratterizza le associazioni segrete «impedirebbe di ascriverle alle persone giuridiche o alle associazioni non riconosciute, categorie entrambe previste e disciplinate come formazioni lecite dal nostro legislatore». Considera invece le associazioni segrete come associazioni non riconosciute F. MASTROPAOLO, *Riserbo e segreto delle associazioni non riconosciute e associazioni segrete*, cit., p. 120, e per A. GUSTAPANE, *Il limite della segretezza alla libertà di associazione*, cit., p. 73, il divieto di segretezza, avendo natura di norma imperativa, comporterebbe la nullità degli accordi intercorsi tra i soci per occultare l'associazione, ai sensi degli artt. 1323 e 1418 C.c.

<sup>179</sup> 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*, cit., p. 146. Unanime la critica in dottrina. Per U. DE SIERVO, voce *Associazione (libertà di)*, cit., p. 497, «Abbastanza naturale è il dubbio sull'efficacia sanzionatoria di simili complessi procedimenti finalizzati a sciogliere una associazione che, in quanto segreta, non dispone certo di facilmente individuabili masse finanziarie e tanto meno punta ad aggregare vaste adesioni sul suo nome (d'altra parte, come è noto, procedimenti di scioglimento non sono previsti né per le associazioni paramilitari vietate né per le stesse associazioni a delinquere e le altre

Cosa dire, infine, della *confisca dei beni* disposta dal medesimo articolo, se non che non vi sarà alcuna entità giuridica intestataria dei beni – per l’ovvia ragione che, come ogni organizzazione criminale, l’associazione segreta non sarà titolare di un patrimonio separato da quello di ciascun associato, alla stregua di una comune associazione<sup>180</sup> –, e che tali beni saranno quelli eventualmente messi a disposizione dagli affiliati per l’organizzazione e il perseguimento delle finalità associative ovvero

---

associazioni penalmente illecite). È evidente che le sanzioni effettive consistono nelle severe sanzioni penali (come nel caso dell’associazionismo neofascista) e disciplinari, che possono colpire pesantemente il gruppo dirigente e gli stessi aderenti, mentre di per sé lo scioglimento non può in realtà avere che un prevalente significato di tipo educativo rispetto alla pubblica opinione». 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. 133, hanno giustamente rilevato che non è immaginabile che lo scioglimento delle associazioni segrete «debba prodursi secondo formalità analoghe a quelle che, in ogni caso di associazione palese, sono invece sempre previste dalla legge». Per F. RIGANO, *Art. 18*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 416, il provvedimento di scioglimento «non può ovviamente incidere sul vincolo ideale, ma produce i suoi effetti solo sul piano giuridico». Anche in sede di lavori preparatori fu sollevata l’insensatezza di tale previsione: «c’è bisogno di un decreto di scioglimento della mafia, della camorra, delle brigate rosse? Davvero è necessario sciogliere per legge o per decreto un’organizzazione criminale? Una organizzazione criminale la si persegue per i reati che ha compiuto, negli uomini responsabili di quei reati: non c’è il problema di scioglierla. Proprio questa contraddizione non può sfuggire a nessun uomo di buon senso: di buon senso, non del peggiore senso comune che tante volte caratterizza i rituali di questa vita politica italiana» (intervento del Sen. G. Spadaccia, riportato nel *Resoconto stenografico* della 303<sup>a</sup> seduta pubblica di mercoledì 5 agosto 1981, cit., pp. 16202-16203).

<sup>180</sup> Ipotizzano, invece, che l’associazione abbia un proprio patrimonio. 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. 147, per i quali «allo scioglimento coattivo non può non accompagnarsi la misura riguardante la sorte del patrimonio dell’ente disciolto, rimasto privo di titolare; pertanto anche senza una espressa previsione legislativa in proposito l’organo competente a pronunciare la dissoluzione dell’associazione deve provvedere, per forza di cose, anche sui beni a quella appartenenti. Il senso della disposizione è in ciò che, al termine dell’associazione, i beni di questa non possono essere divisi tra i singoli associati (cfr. art. 37 cod. civ.)».

quelli acquisiti al loro patrimonio quale prodotto o profitto del reato<sup>181</sup> – tranne nel caso in cui non si utilizzi lo schermo di una associazione palese –, ricadendosi così nel generale ambito di applicazione dell’art. 240 C.p.<sup>182</sup>.

10.3. Il quadro che ne esce non è certo confortante. L’intera disciplina delle associazioni segrete necessiterebbe di essere riscritta. Le proposte di riforma non sono comunque mancate.

A pochi anni dall’entrata in vigore della legge Anselmi<sup>183</sup>, Guido Neppi Modona, in ottica di riforma dei delitti contro la personalità dello Stato, propose di inserire il reato *de quo* – da mantenere, secondo l’Autore, sulla falsariga di quello esistente – nel capo relativo alla «criminalità politica organizzata» – contenuto in un titolo dedicato alla «criminalità organizzata», ove inserire anche la forma

---

<sup>181</sup> Non sarebbe ridicolo anche solo pensare che gli associati aprano un conto corrente intestato all’associazione segreta oppure acquistino beni in qualità di rappresentanti legali di quest’ultima?

<sup>182</sup> Ai sensi dell’art. 3 L. cit., il provvedimento di confisca (decreto) spetterebbe per legge all’autorità amministrativa (il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso) che ha disposto lo scioglimento dell’associazione. Tuttavia, in applicazione del principio di legalità, se non è possibile riferire all’associazione segreta la titolarità di alcun bene, dovrà essere l’autorità giudiziaria, ai sensi dell’art. 240 C.p., a disporre la confisca delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato, nonché delle cose che ne sono il prodotto o il profitto.

<sup>183</sup> Dapprima nel 1990, con il 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), i cui relatori, pur affermando che la legge «avrebbe dovuto dare una definizione diretta della segretezza, ma non ha saputo farlo ingarbugliando le cose e ponendosi in una situazione di evidente incompletezza», e chiedendosi cosa significasse il termine “interferenza” («cosa vuol dire, per esempio, interferire? Vuol dire illecita interferenza o anche qualsiasi lecita interferenza?»), si limitarono a proporre 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*»; il testo si basava su una esemplificazione formulata dall’allora Ministro di grazia e giustizia Giuliano Vassalli in risposta all’interrogazione presentata al Senato nel novembre del 1989 (n. 4-04050).

dell'associazionismo criminale «comune» –, prevedendo anche l'aggravante dell'uso delle armi<sup>184</sup>.

Ma l'illustre penalista suggerì anche l'introduzione di una fattispecie ibrida: «una fattispecie a cavallo tra criminalità comune e politica, che tenga conto sul terreno della struttura dei rapporti, delle connivenze e delle collusioni illecite che sempre più frequentemente si instaurano tra politici, pubblici amministratori, esponenti degli apparati civili e militari dello stato e uomini di affari per commettere reati contro la pubblica amministrazione o contro il patrimonio, abusando delle pubbliche funzioni o prerogative e della qualità di appartenenti ad enti o istituzioni pubbliche»<sup>185</sup>. Secondo l'Autore, l'opportunità di questa nuova fattispecie era evidente «sol che si consideri da un lato che difficilmente questi illeciti rapporti si traducono nella tradizionale struttura della associazione per delinquere, dall'altro che le connivenze che legano gli appartenenti a queste consorterie criminali trovano la loro migliore conferma nei tipi di reati – contro la pubblica amministrazione, contro il patrimonio e contro l'economia – che costituiscono il fine specifico del gruppo criminale»<sup>186</sup>.

Altra autorevole dottrina, favorevole ad «una scelta repressiva maggiormente sensibile alle esigenze di tutela avvertite nell'attuale momento storico», ha proposto di «procedere penalmente contro siffatte associazioni, già ancor prima ch'esse abbiano intrapreso quell'opera volta a condizionare e a corrompere le pubbliche amministrazioni, che rappresenta oggi il maggior pericolo per la sopravvivenza dell'assetto democratico dello Stato»<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello stato*, cit., pp. 381 e 383.

<sup>185</sup> *Op. cit.*, p. 382.

<sup>186</sup> *Op. cit.*, p. 383.

<sup>187</sup> G. DE FRANCESCO, *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, cit., p. 95, il quale prosegue: «Tali perplessità non vengono tuttavia ad infirmare la plausibilità sul piano della tecnica normativa della scelta adottata, la quale, come si è più volte ribadito, appare conciliabile con quelle forme associative il cui programma non risulti intrinsecamente criminoso; esse sollecitano, semmai, ad un ripensamento in chiave politico criminale, il quale giunga eventualmente a valorizzare l'esigenza di colpire più duramente forme associative che nel contesto sociale attuale sopravvivono per la loro maggiore diffusione ed insidiosità fenomeni, come quello

Altri ancora hanno, invece, ritenuto preferibile «restare ancorati all'attuale associazione segreta come prevista dall'art. 1 della l. 25 gennaio 1982, n. 17»<sup>188</sup>.

10.4. Alcune delle più importanti Commissioni di riforma del Codice penale si sono occupate del tema. Ci riferiamo alle Commissioni presiedute dal Prof. Antonio Pagliaro (1988) e dal Prof. Carlo Federico Grosso (1998), che hanno proposto di introdurre il reato di associazione segreta nel Codice penale.

La prima<sup>189</sup> suggerì di inserire il delitto tra i «*Reati contro la Repubblica*» offensivi dell'*ordine costituzionale* – come fattispecie sussidiaria dei delitti di «associazione eversiva» e di «cospirazione politica» –, il cui «baricentro d'offensività» è stato considerato «direttamente riconducibile all'art. 18.2 Cost.» e «la cui rilevanza politica emerge dalle finalità che il sodalizio persegue»<sup>190</sup>. La formulazione avanzata, seppur con alcune variazioni, non si discosta da quella attuale, uniformandosi «in larga parte alla disciplina vigente»<sup>191</sup>; si precisa però che l'associazione è «segreta» se «la sua esistenza sia occultata, nel senso che gli associati, o taluni di essi, siano vincolati a tenere segreta l'esistenza dell'associazione o la loro partecipazione ad essa, ovvero che gli associati o taluni di essi debbano rimanere reciprocamente sconosciuti, ovvero che le finalità e le attività dell'associazione siano occultate o dissimulate»<sup>192</sup>.

---

delle associazioni fasciste, che appaiono invece sempre più come il retaggio di un lontano (e si spera per sempre) passato politico».

<sup>188</sup> G. SPAGNOLO, *Criminalità organizzata e reati associativi: problemi e prospettive*, cit., p. 1167.

<sup>189</sup> Il testo della Relazione e dell'articolato è consultabile, oltre che sul sito del Ministero della Giustizia ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)), in *Ind. pen.*, 1992, 3, p. 579 ss., in *Giust. pen.*, 1994, II, c. 88 ss., e in *Per un nuovo codice penale. Schema di disegno legge-delega al Governo*, a cura di M. Pisani, Padova, Cedam, 1993.

<sup>190</sup> *Relazione* del 25 ottobre 1991.

<sup>191</sup> *Relazione* del 25 ottobre 1991.

<sup>192</sup> Art. 127, co. 3, della *Proposta di articolato* del 25 ottobre 1991, sempre ai sensi del quale il delitto di associazione segreta consiste nel fatto di chi «*promuove, costituisce, organizza o dirige un'associazione segreta diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di rappresentanze diplomatiche, di organi giudiziari, di amministrazioni od enti*

Nel Progetto “Grosso”<sup>193</sup> la fattispecie di associazione segreta è contemplata tra i «*Delitti contro lo Stato*», e si assume la segretezza «come una connotazione criminale di valenza oggettivamente politica». La Commissione era però consapevole che, con riferimento a tale fattispecie, la difficoltà consisteva nell’«affrontare il problema, squisitamente politico, se davvero sia opportuno circoscrivere (come ha fatto il Progetto “Pagliaro”) la rilevanza penale alla circostanza che si tratti di associazione segreta “diretta ad interferire sull’esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di rappresentanze diplomatiche, di organi giudiziari, di amministrazioni od enti pubblici, o sull’attività di pubblici servizi”, ovvero sia necessario sanzionare penalmente di per sé la violazione della norma costituzionale (art. 18 Cost.), che stabilisce senza mezzi termini che “sono vietate le associazioni segrete”»<sup>194</sup>.

10.5. Quest’ultima soluzione è stata avanzata dapprima nella Proposta di legge presentata alla Camera dei deputati nel 2017, recante “*Modifiche alla legge 25 gennaio 1982, n. 17, e altre disposizioni in materia di*

---

*pubblici, o sull’attività di pubblici servizi*»; si prevede anche la punibilità di «*chi partecipa all’associazione*».

<sup>193</sup> Le Relazioni e gli articolati sono consultabili, oltre che sul sito del Ministero della giustizia ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)), anche in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, 2, p. 600 ss., in *Per un nuovo codice penale*, Vol. 2, *Relazione della Commissione Grosso*, a cura di C. F. Grosso, Padova, Cedam, 2000, e in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2001, 2, p. 574 ss. (per la *Relazione* del 12 settembre 2000 e per la *Relazione alle modifiche al testo del progetto e l’Articolato* del 26 maggio 2001).

<sup>194</sup> *Relazione* del 15 luglio 1999, considerazione ripresa nell’*Allegato alla Relazione* del 15 luglio 1999, recante “*La disciplina del concorso di persone nel reato. I reati associativi*”, al paragrafo “*Delitto tentato e delitti di attentato*”. Nel medesimo allegato, la Commissione condivide sostanzialmente le scelte del Progetto “Pagliaro” riguardanti la riforma dei reati associativi contro la personalità dello Stato, tra cui quello di associazione segreta, e dichiara che «non ravvisa tuttavia l’opportunità di procedere ad una loro precisa formulazione, essendo a questo scopo necessaria una più ampia riflessione sulla ristrutturazione dei delitti politici». Anche nel Disegno di legge recante “*Riforma del Titolo I del Libro secondo del codice penale*” del 1999 (S. 3966, XIII Legislatura – Senato della Repubblica) si è ritenuto di non inserire tra i «*Delitti contro la Repubblica*» (Titolo I) il delitto di associazione segreta e altri reati contenuti in leggi complementari aventi «un’offensività con connotati simil», in quanto ciò «avrebbe comportato una revisione generale di una legislazione speciale, spesso assai complessa».

*incompatibilità*<sup>195</sup>, e poi nel Disegno di legge presentato al Senato nel 2018, concernente la incompatibilità della partecipazione dei funzionari pubblici alle associazioni segrete<sup>196</sup>. In entrambi i provvedimenti – oltre al consueto aumento delle pene e all’attribuzione della competenza al tribunale collegiale<sup>197</sup> – si prevede l’eliminazione del riferimento alla

---

<sup>195</sup> C. 4328, XVII Legislatura – Camera dei Deputati, presentata il 24 febbraio 2017 e assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 10 aprile 2017, in cui si propone di sostituire l’art. 1 L. cit. con il seguente: «*Si considerano associazioni segrete, come tali vietate dell’articolo 18 della Costituzione, quelle che, anche all’interno di associazioni palesi, occultano la loro esistenza ovvero tengono segrete congiuntamente finalità e attività sociali ovvero rendono sconosciuti, in tutto o in parte e anche reciprocamente, i soci*» (art. 1, lett. a); e di sostituire l’art. 2 L. cit. con il seguente: «1. *Chiunque promuove o dirige un’associazione segreta, ai sensi dell’articolo 1, o svolge attività di proselitismo a favore della stessa è punito con la reclusione da tre a sette anni. – 2. La condanna a una pena inferiore a cinque anni importa l’interdizione dai pubblici uffici per dieci anni. – 3. Chiunque partecipa a un’associazione segreta è punito con la reclusione da due a cinque anni. La condanna importa l’interdizione per cinque anni dai pubblici uffici. – 4. La competenza a giudicare è del tribunale in composizione collegiale*» (art. 1, lett. b). Le modifiche sono giustificate per «rafforzare le previsioni della legge Anselmi (che più opportunamente dovremmo chiamare legge Spadolini) per farne uno strumento più idoneo allo scopo», consentendo l’uso delle intercettazioni «ma anche riportando nell’alveo ancora più strettamente costituzionale la previsione di cui all’articolo 1 della medesima legge n. 17 del 1982».

<sup>196</sup> Si tratta del 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, XVII Legislatura – Senato della Repubblica) (v. nt. 13 della PARTE PRIMA del presente scritto in questa *Rivista*, 2020, n. 2, p. 4 ss.).

<sup>197</sup> Nel D.D.L. del 2018 si propone di sostituire l’art. 2 della L. n. 17 n. 1982 con il seguente: «1. *Chiunque promuove o dirige un’associazione segreta, ai sensi dell’articolo 1, o svolge attività di proselitismo a favore della stessa è punito con la reclusione da tre a sette anni. La condanna a una pena inferiore a cinque anni importa l’interdizione dai pubblici uffici per cinque anni. – 2. Chiunque partecipa a un’associazione segreta è punito con la reclusione da due a cinque anni. La condanna importa l’interdizione dai pubblici uffici fino a cinque anni. – 3. La competenza a giudicare è del tribunale in composizione collegiale ai sensi dell’articolo 33-bis del codice di procedura penale*» (art. 1, lett. b). Praticamente identica è la formulazione contenuta nella Proposta di legge del 2017 (art. 1, lett. b), salvo piccole varianti lessicali, una diversa numerazione dei commi e la durata dell’interdizione dai pubblici uffici (che per i promotori, i dirigenti e chi svolge attività di proselitismo raggiunge il picco dei dieci anni, e per i partecipanti è fissa a cinque anni).

«attività diretta ad interferire» dall'art. 1 della L. n. 17 del 1982<sup>198</sup>, riducendo così la nozione di “associazione segreta” penalmente rilevante alla mera segretezza e determinando il definitivo slittamento del disvalore penale del fatto su quest'ultimo elemento.

Se tale soluzione appare più rispettosa del dettato costituzionale – che vieta *tout court* le «associazioni segrete», indipendentemente dall'attività svolta e dal fine perseguito –, essa si pone in evidente contrasto con i principi di materialità e di offensività del diritto penale<sup>199</sup>.

Non prevedendosi neppure il *fine di interferire* sulle pubbliche funzioni (che, comunque, sarebbe altrettanto vago quanto l'attuale *attività diretta ad interferire*) – ossia quel dolo specifico che è lo *standard* normativo di qualunque fattispecie associativa prevista nel nostro ordinamento –, la previsione si fonderebbe, da un lato, su una *presunzione di pericolosità* per

---

<sup>198</sup> Nel D.D.L. del 2018 si prevede infatti che: «*Si considerano associazioni segrete, come tali vietate dall'articolo 18 della Costituzione, quelle che, anche all'interno di associazioni palesi, occultano la loro esistenza o tengono segrete congiuntamente finalità e attività sociali o rendono sconosciuti, in tutto o in parte e anche reciprocamente, i soci*» (art. 1, lett. a). Anche la suddetta formulazione è praticamente identica a quella contenuta nella Proposta di legge del 2017, salvo piccole varianti lessicali (al posto delle congiunzioni “o” è usato “ovvero”).

<sup>199</sup> Più in generale, inoltre, osserva V. DE SANTIS, *Il divieto di istituire associazioni segrete. Obblighi di trasparenza dei dipendenti pubblici e tutela del pluralismo associativo*, cit., pp. 21 e 22, che è difficile immaginare che una legge di tal sorta «possa passare indenne al vaglio di costituzionalità; ritenere che le associazioni segrete siano illecite in quanto tali, a prescindere dal rilievo politico/pubblico dei fini assunti, contrasta con l'esigenza di tutelare in modo più ampio possibile il fenomeno associativo. Non si vede peraltro come tale divieto potrebbe concretamente operare, in considerazione dell'ampiezza del fenomeno e dell'irrelevanza per l'ordinamento di molti dei fini (culto, beneficenza ...) che un'associazione segreta potrebbe perseguire. Invero, sotto il profilo operativo, il divieto di istituire associazioni segrete di qualsiasi genere potrebbe esplicare effetti solo laddove esistesse anche un generale regime di pubblicità delle associazioni [...]. Nel caso contrario, il divieto di istituire associazioni segrete sarebbe destinato alla non applicazione per la vastità del fenomeno oppure – e sarebbe ancora più grave – potrebbe costituire il fondamento per restrizioni arbitrarie o illiberali della libertà di associazione».

i beni giuridici tutelati – di cui, tra l'altro, si perde traccia<sup>200</sup> –, come tale inaccettabile per un diritto penale dell'offesa<sup>201</sup>; e, dall'altro, ipotizzando e presumendo che l'associazione si costituisca allo scopo di commettere reati (e non semplici fatti) offensivi di non ben determinati beni giuridici, sul *mero accordo* irrilevante ai sensi dell'art. 115 C.p.<sup>202</sup>, situazione inaccettabile per un diritto penale della materialità.

Insomma, rientreremmo a pieno titolo nella categoria dei cc.dd. “reati di scopo”, «coi quali si incrimina non l'offesa ad un bene giuridico, ma la realizzazione di certe situazioni che lo Stato ha interesse a che non si realizzino»<sup>203</sup>, che, nel nostro caso, sarebbe appunto l'associarsi segretamente. In particolare, il delitto di “mera associazione segreta” assumerebbe i caratteri dei cc.dd. “reati ostacolo” (o “ostativi”), che «rientrano nel campo della mera prevenzione», in quanto «incriminazioni, lontanamente arretrate, che non colpiscono

---

<sup>200</sup> Ma che, vista la *ratio* della legge sulle associazioni segrete, potrebbero continuare a considerarsi l'ordine democratico e il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

<sup>201</sup> Con riferimento alla proposta di modifica della Commissione “Pagliaro”, che «sembra costruire la fattispecie in chiave meramente associativa, non richiedendo che vengano poste in essere dagli associati attività dirette alla realizzazione del programma criminoso», G. SPAGNOLO, *Criminalità organizzata e reati associativi: problemi e prospettive*, cit., p. 1167, ha rilevato il potenziale «impoverimento della fattispecie sul piano della tipicità». G. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, cit., p. 145, rilevava, con riferimento al divieto di cui all'art. 18 cpv. Cost., che «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 un ordinamento saldamente ancorato ai principi di materialità ed offensività del reato, ed al riconoscimento costituzionale della “personalità” della responsabilità penale».

<sup>202</sup> Non è perciò condivisibile l'opinione di S. CASSARINO, *Le associazioni segrete e l'art. 18 della Costituzione*, cit., p. 231, il quale affermava che il divieto costituzionale, colpendo «l'intenzione del segreto», non «viola il principio penalistico *cogitationis nemo poenam patitur*, poiché, mentre rispetto all'individuo l'intenzione rimane in una sfera psicologica interiore, nel caso dell'associazione essa si manifesta all'esterno, incidendo sulla struttura e sull'attività sociali».

<sup>203</sup> F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*<sup>10</sup>, cit., p. 208.

comportamenti offensivi di un bene, ma tendono a *prevenire* il realizzarsi di azioni affettivamente lesive o pericolose, mediante la punizione di atti che sono la *premessa idonea* per la commissione di altri reati [...], in sé equivoci, potendo sfociare in vari delitti ma anche in fatti del tutto irrilevanti»<sup>204</sup>.

Come si è detto più volte, se, da un lato, ogni associazione che persegue scopi vietati dalla legge tenderà a mantenere segreto tutto ciò che conta in relazione alle circostanze in cui agisce, dall'altro, è tutto da provare che un'associazione che nasconda la propria esistenza o le proprie attività agisca illecitamente.

Sono ancora attuali allora le parole espresse da Giovanni Battista Ferri all'indomani della scoperta della P2: «In tema di associazioni segrete, il tempo sembra essersi fermato. Sostanzialmente immutata è rimasta la *qualità* dei giudizi negativi; identico sembra il tipo di approccio al problema, in bilico tra imbarazzo, sospetto ed anche con qualche, non ben celata enfasi melodrammatica. Ma questo è, certamente, il modo peggiore per cercare di capire il problema; per cercare di ricondurlo, anche in ragione della legislazione vigente, a termini più concreti e a una dimensione meno “drammatica”»<sup>205</sup>.

## 11. *Conclusioni e proposte* de jure condendo

11.1. Possiamo ora tirare le fila del nostro discorso e pervenire a poche sintetiche conclusioni, che, in definitiva, convergono sulla fragilità della fattispecie incriminatrice di associazione segreta.

Abbiamo asserito che l'interpretazione restrittiva della legge penale appare, per diverse ragioni, la più corretta. Allo stesso tempo, però,

---

<sup>204</sup> F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*<sup>10</sup>, cit., p. 216. Tali reati sarebbero da recuperare almeno tra i cc.dd. “reati di sospetto”, in ragione della presunzione “relativa” che li contraddistingue. Sempre secondo il grande penalista, infatti, questi ultimi, similmente ai primi, «riguardano comportamenti in sé né lesivi né pericolosi di alcun interesse, ma che lasciano *presumere* l'avvenuta commissione non accertata o la futura commissione di reati»; al contrario dei reati “ostacolo”, però, comportano un'*inversione dell'onere della prova* della liceità del fatto, gravante quindi non sul giudice ma sul sospettato, che viene punito «in mancanza di una *probatio liberatoria plena*, per ragioni anche da lui non dipendenti» (*op. cit.*, p. 215-216).

<sup>205</sup> G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 30.

abbiamo rilevato che, essendo probabile che l'attività di interferenza sfoci nella commissione di reati (consumati o tentati) – soprattutto se soggetto agente è un pubblico ufficiale –, l'associazione segreta finirà per configurarsi come nient'altro che una *species* di associazione per delinquere (art. 416 C.p.), e solo l'auspicato rispetto dei principi del *ne bis in idem* sostanziale e di sussidiarietà eviterà agli affiliati la doppia condanna.

Ancora. Come messo in rilievo dalla *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, la legge Anselmi sembra non aver offerto uno strumento adeguato per perseguire il reato in esame, «nonostante si tratti di fattispecie associativa con rilevante disvalore sociale», in quanto la *pena edittale* prevista «dà luogo sia a termini di prescrizione tali da non consentire indagini approfondite (che si rivelano invece di particolare complessità, anche per le difficoltà intrinseche nell'individuazione di un'associazione che è segreta per definizione), sia a un sistema investigativo privo di strumenti fondamentali, come quello delle intercettazioni»<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> *Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria*, del 21 dicembre 2017 (Doc. XXIII, n. 33, cit., pp. 87-88). Secondo la Commissione, inoltre, «la legge è rimasta sostanzialmente disapplicata, essendosi risolta, di fatto, in una legge *ad societatem* condannata all'ineffettività sia per il principio dell'irretroattività (non potendo estrinsecarsi sulla vicende della Loggia P2 per le quali era stata emanata); sia perché, comunque, non è stata in grado di rispecchiare le dinamiche associative che si sviluppano occultamente in ambito socio-politico tant'è che le relative indagini, negli anni, non hanno di solito prodotto alcun esito o, più spesso, si sono avvalse del diverso strumento dell'articolo 416-*bis* del codice penale; sia perché l'irrisoria pena edittale prevista dall'articolo 2 della legge per il delitto di partecipazione ad associazioni segrete incide, comunque, sulla concreta perseguibilità delle stesse» (p. 66). Si conclude che «una tale tipologia di fenomeno merita quantomeno di essere trattata in maniera non parcellizzata, poiché una singola risultanza probatoria, se non letta congiuntamente a quanto avviene nell'ambito di un più vasto territorio, non potrà mai rilevarsi idonea a dimostrare significative interferenze sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali e di amministrazioni pubbliche. Sarebbe pertanto opportuno modernizzare la legge n. 17 del 1982 trattando la fattispecie associativa in essa contemplata al pari di altre associazioni per delinquere previste nel nostro ordinamento e inserendola tra i reati di competenza delle procure distrettuali» (p. 88; la Commissione riprende parzialmente le considerazioni di A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 125).

I rilievi sono esatti e pienamente condivisibili. Sarà difficile accertare l'esistenza di un'associazione segreta senza il mezzo delle intercettazioni. La semplice denuncia del funzionario pubblico che abbia percepito di essere oggetto di particolari attenzioni – eventualità, tra l'altro, altamente improbabile nel caso in cui lo stesso sia legato da rapporti di amicizia, di parentela, di colleganza o di subordinazione con l'affiliato –, potrebbe non essere sufficiente. Se si considera, inoltre, l'esiguità della pena edittale – che rende prescrivibile il reato nel termine di sei anni (ex art. 157, co. 1, C.p.) –, la fattispecie è condannata all'inapplicabilità. Come la vicenda “P3” dimostra, l'esistenza di una associazione segreta emergerà, con ogni probabilità, in occasione di indagini per altri reati (tra cui, appunto, quelli associativi ex art. 416 o 416-*bis* C.p.), costituendo l'interferenza una condotta preparatoria o accessoria a quella principale.

La scarsità di precedenti giurisprudenziali ci sembra che confermi l'assunto. Risulta arduo credere che, dopo la dissoluzione della P2, solo la c.d. “P3” abbia interferito sulle funzioni pubbliche. La “cifra nera” delle interferenze, come quella di molti altri reati, è plausibilmente molto più alta di quella che si possa credere, anche considerando che, nella forma che riteniamo più ricorrente, cioè quelle della istigazione a commettere reati, l'interferenza comporta un grado minore di coinvolgimento attivo e fattuale da parte del soggetto agente, soprattutto se quest'ultimo è amico, parente, collega o superiore gerarchico del funzionario pubblico<sup>207</sup>.

Pensiamo, però, che la soluzione non sia l'aumento dei limiti edittali di pena, né tanto meno ridurre il disvalore del fatto alla mera segretezza, come recentemente proposto dai disegni di legge di modifica della legge Anselmi.

---

<sup>207</sup> Chissà se corrisponde al vero l'affermazione di A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 134, secondo cui, «aldilà del *topos* dei rami deviati della massoneria, si aprono spazi di sussumibilità nell'art. 1, legge n. 17/1982, difficilmente contenibili e governabili, che la giurisprudenza non ha ancora sondato, o perché non immune essa stessa, a livello istituzionale, da metodi poco trasparenti, o perché tollerante (in qualche caso, addirittura compiacente) nei confronti di simili degenerazioni strutturali».

11.2. Come dichiarato da Giovanni Battista Ferri, il tema delle associazioni segrete è «serio» e «non si può affrontare puntando indici inquisitori o alzando la voce. Il tema richiede al contrario, pacatezza e, perché no?, anche buon senso»<sup>208</sup>.

Ciò è talmente vero che non possiamo esimerci dal rilevare come un'opera di modifica della legislazione sulle associazioni segrete risulterebbe per diverse ragioni del tutto inutile.

Innanzitutto, vista la stretta contiguità con il fenomeno dell'associazione per delinquere e con i reati contro la pubblica amministrazione, avrebbe poco senso e sortirebbe scarsi risultati mantenere una fattispecie di associazione segreta senza procedere alla *rivisitazione e al coordinamento dei reati associativi e dei reati contro la pubblica amministrazione*, che compongono un sistema estremamente frammentario<sup>209</sup>; un'opera di riordino necessaria al fine di rimediare alla eccessiva «artificiosa proliferazione» di fattispecie, spesso aventi finalità «simbolico-repressive»<sup>210</sup>, di cui un esempio è proprio il reato di associazione segreta.

---

<sup>208</sup> G.B. FERRI, *Le associazioni segrete*, cit., p. 27. Secondo il giurista, «pur non sfuggendoci l'elemento della pericolosità insito nella "segretezza", volerla indiscriminatamente "demonizzare" mi sembra indice di una cultura e di una mentalità un po' provinciale» (*op. cit.*, p. 32). Nel medesimo scritto, l'Autore si esprime polemicamente nei confronti del convegno organizzato dal Pci ad Arezzo nel novembre del 1982, dal titolo «*La vicenda della P2, poteri occulti e Stato democratico*», definito «un enorme *pamphlet* politico, tanto scontato, quanto banale» (*op. cit.*, p. 39, nt. 41); al convegno è seguita nel 1983 la pubblicazione del libro di M. RAMAT – G. D'ALEMA – S. RODOTÀ – L. BERLINGUER, *La resistibile ascesa della P2. Poteri occulti e Stato democratico*, cit.

<sup>209</sup> Per le varie proposte di riforma dei reati associativi cfr. fra i tanti: G. DE FRANCESCO, *Societas sceleris. Tecniche repressive delle associazioni criminali*, cit., p. 79 ss.; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., p. 205 ss., in particolare per i reati associativi politici.

<sup>210</sup> Rilevano saggiamente G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*<sup>7</sup>, cit., p. 724, che il fenomeno della «artificiosa proliferazione» delle fattispecie incriminatrici, che si è manifestato, ad esempio, con la legislazione antiterrorismo «che ha introdotto figure di reato politico ritagliate su fatti per vero già punibili mediante le preesistenti fattispecie politiche del codice Rocco», finisce «con l'aggravare il rischio che *uno stesso fatto delittuoso* subisca *più di una qualificazione penale*».

Il rango dei beni giuridici tutelati, inoltre, dovrebbe indurre a chiedersi perché condizionare il reato all'esistenza di una associazione, per di più segreta. La segretezza, come abbiamo cercato di evidenziare, è un requisito eccessivamente “debole”, dotato di scarso disvalore, o, perlomeno, come l'esperienza insegna, è una caratteristica, un modo di essere di gran parte delle organizzazioni criminali. In secondo luogo, è più probabile che sia il singolo, isolatamente, a interferire quotidianamente con i pubblici poteri, grazie alla propria rete di conoscenze o per il ruolo pubblico che ricopre. In un'ottica *de jure condendo*, allora, l'interferenza dovrebbe rilevare penalmente in sé, in quanto lesiva del bene giuridico del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, indipendentemente dal fatto che tale condotta sia compiuta da una associazione, segreta o palese, ovvero dal singolo, e prevedendosi al più la segretezza come *circostanza aggravante*, che il sistema già prevede all'art. 339 C.p.<sup>211</sup>.

Come emerge, poi, dalle conclusioni di coloro che, a vario titolo, si sono occupati della vicenda piduista – compresi i relatori della Commissione parlamentare d'inchiesta –, la P2 ha rappresentato un fenomeno che, indipendentemente dalla dimensione realmente assunta, ha trovato nel *sistema politico partitico* un terreno fertile dove germinare fino a ramificarsi nei settori più delicati della vita pubblica<sup>212</sup>.

<sup>211</sup> Si potrebbe, dunque, estendere l'applicazione di quest'ultimo articolo al reato di associazione segreta, e, per ragioni di determinatezza, introdurre nell'art. 339 C.p. la definizione di associazione segreta contenuta nella legge Anselmi.

<sup>212</sup> Tutte le *Relazioni* della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla P2 concordano sul punto. Nella *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, cit., p. 144, si legge in particolare: «Quale concreta percezione nelle forze politiche si sia avuta della esistenza di questi fenomeni così collegati – nella loro consistenza e nel loro intrinseco e reciproco significato politico – come essi abbiano interagito con i concreti processi decisionali, quali ulteriori connivenze ad ogni livello ed in ogni settore abbiano registrato per esplicitare la loro funzione, questi sono argomenti per i quali non si dispone di elementi sufficienti al fine di più mature conclusioni. Il contributo che si può portare al dibattito delle forze politiche è l'affermazione non controvertibile dell'esistenza di questa struttura legata, in modo funzionale, ad una situazione politica determinata e la verifica che non costituisca ostacolo al suo approntamento, né fu presidio sufficiente contro il pericolo che essa rappresentava, la realizzazione dell'accordo di più ampia portata tra le forze democratiche». Nella *Relazione di minoranza* dell'On. G. Pisanò, cit., p. 157, si dichiarò

E la vicenda della c.d. “P3”, oltre a confermare l’assunto, lo estende all’intero *sistema della pubblica amministrazione*.

11.3. Per quel poco che ci è dato ricavare dalla vicenda giudiziaria citata, la dimensione in cui l’associazionismo segreto di stampo moderno ha dimostrato di muoversi è sempre quella della “criminalità politico-amministrativa” – in cui predominano la corruzione e l’abuso d’ufficio –<sup>213</sup>, che pervade ogni settore e ambito della vita pubblica (sanità, università, ricerca, municipalizzate, servizio televisivo, ecc.) ed è spesso fondata sulla «articolazione particolaristica di tipo clientelare»<sup>214</sup>. Il perseguimento di vantaggi personali, infatti, «spinge gli individui a creare un rapporto personale di scambio di favori con funzionari della pubblica amministrazione ovvero con esponenti politici con posizioni elettive o anche solo interne a un partito di governo»; una situazione che «di solito si sviluppa in un contesto caratterizzato sia da una cultura politica “suddita”, in cui cioè partecipazione del cittadino e azione diretta anche di protesta non sono tra le prospettive effettivamente praticabili, sia da un’economia poco

---

che «un fenomeno come la “P2” non è controllabile o eliminabile sulla base di provvedimenti legislativi o amministrativi, perché è il prodotto di un sistema politico corrotto e corruttibile, inquinato e inquinabile». Più benevolo G. GALLI, *La venerabile trama. La vera storia di Licio Gelli e della P2*, cit., p. 19, per il quale «destra e sinistra convergono ancora nel preferire a una seria assunzione di responsabilità, nazionale e collettiva, lo scaricare, ormai in sede storica, su altri (Stati Uniti) o su istituzioni specifiche e settoriali (servizi segreti, Massoneria) la responsabilità del mediocre funzionamento di un sistema politico (la cosiddetta Prima Repubblica) nel quale i vertici di partito hanno sistematicamente male interpretato e disatteso i pronunciamenti dell’elettorato».

<sup>213</sup> Quando, ad esempio, raffrontando le associazioni segrete e le *lobbies*, si afferma che «Alla base del difetto di effettività della legge n. 17/1982 si pone la percezione della difficoltà di limitarne e gestirne l’applicazione una volta che la fattispecie sia posta a contatto e a confronto con le attività di mediazione politico-affaristica e con il “sottobosco” di infiltrazioni e di influenze, sul quale germina la criminalità politico-amministrativa» (A. GARGANI, *Strutture occulte ed interferenze sui pubblici poteri*, cit., p. 134), non si afferra che è proprio questa la natura e la dimensione criminologica dell’associazione segreta (che solo eventualmente può caratterizzare anche le *lobbies*).

<sup>214</sup> Così M. COTTA – D. DELLA PORTA – L. MORLINO, *Scienza politica*, cit., p. 190, con riferimento ai gruppi di pressione.

svilupata e dipendente dall'intervento pubblico, e da una società scarsamente strutturata e autonoma»<sup>215</sup>.

Di fronte a tale sconcertante scenario, che purtroppo riflette l'attuale situazione italiana, ogni legislazione episodica, frammentaria e propagandistica – anche quella penale e più repressiva<sup>216</sup> – sarà, a nostro parere, destinata a fallire<sup>217</sup>. E se una riforma dell'intero ordinamento giuridico – improntato senza dubbio anche al principio di trasparenza<sup>218</sup> – è per il momento una prospettiva del tutto velleitaria, la c.d. “questione morale” ritorna nel nostro Paese più attuale e urgente che mai<sup>219</sup>.

---

<sup>215</sup> M. COTTA – D. DELLA PORTA – L. MORLINO, *Scienza politica*, cit., p. 190. Come si vede, la triste descrizione riferita ai gruppi di pressione si attaglia perfettamente anche al fenomeno dell'associazionismo segreto.

<sup>216</sup> Nella *Relazione di minoranza* dell'On. G. Pisanò, cit., p. 157, si avanzò la proposta di istituire una “Commissione parlamentare permanente di vigilanza e di controllo dell'apparato dello Stato e del parastato”, con «poteri di indagine della magistratura» e «senza alcun vincolo di segreto, tenendo le sedute in forma pubblica». Con riferimento alla massoneria, si è sostenuto in dottrina che, sul terreno giuridico-penale, l'unica soluzione sarebbe quella di perseguire i «delitti associativi commessi in conseguenza del vincolo massonico», ma non della associazione massonica in sé (M. RAMAT, *Itinerari della massoneria nel dopoguerra*, in M. RAMAT – G. D'ALEMA – S. RODOTÀ – L. BERLINGUER, *La resistibile ascesa della P2. Poteri occulti e Stato democratico*, Bari, De Donato, 1983, pp. 41-42).

<sup>217</sup> Per A. SUMMA, *Poteri occulti e istituzioni democratiche. Il divieto di associazioni segrete*, cit., p. 49, il problema delle associazioni segrete «attiene più in generale al rapporto tra stato-apparato e stato-comunità. Il nodo centrale da dipanare ruota intorno al concetto di potere: le forme e i modi in cui esso è gestito in una società democratica in trasformazione, nel momento in cui le vecchie istituzioni politiche appaiono inadeguate alla rappresentanza dei nuovi gruppi di interesse emergenti nella realtà economico-sociale del paese. La soluzione non va quindi ricercata unicamente su di un piano penalistico, bensì in una strategia complessiva che deve mirare ad rafforzare e ad ammodernare le forme e i modi del dibattito democratico, nell'intento di dare alla rappresentanza politica e più in generale all'esercizio del potere una trasparenza ed una controllabilità adeguata».

<sup>218</sup> Su tale principio la Commissione d'inchiesta sulla P2 ha focalizzato l'attenzione nelle “considerazioni finali e proposte” (*Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, cit., p. 159 ss.).

<sup>219</sup> Come fu opinione anche della Commissione d'inchiesta sulla P2, per la quale la questione morale e la riforma delle istituzioni rappresentavano due problemi di «preminente rilievo», perché «vertono sul ruolo che l'ortodossia dei comportamenti

«*Quid leges sine moribus?*»<sup>220</sup>.

#### 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

---

individuali e la compiuta capacità delle istituzioni a dare risposta ai problemi della realtà sociale rivestono ai fini di un ordinato procedere della vita democratica» (*Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, cit., pp. 165-166). Si ricordi che, pochi mesi dopo la scoperta della P2, Enrico Berlinguer rilasciava a Eugenio Scalfari una nota intervista sul quotidiano *La Repubblica* del 28 luglio 1981 (dal titolo «*Dove va il Pci? Intervista a Berlinguer?*»), in cui il politico denunciava la degenerazione dei partiti politici, sollevando la «questione morale» – considerata «il centro del problema italiano» – e, richiamando anche la vicenda P2, concludeva nel seguente modo: «quando si chiedono sacrifici al paese e si comincia con il chiederli – come al solito – ai lavoratori, mentre si ha alle spalle una questione come la P2, è assai difficile ricevere ascolto ed essere credibili. Quando si chiedono sacrifici alla gente che lavora ci vuole un grande consenso, una grande credibilità politica e la capacità di colpire esosi e intollerabili privilegi. Se questi elementi non ci sono, l'operazione non può riuscire».

<sup>220</sup> Q. ORAZIO FLACCO, *Carmina*, III, 24, v. 35.

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 Moschella*, 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<sup>2</sup>*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 366 ss.; PALAZZO F.C., *La recente legislazione penale<sup>3</sup>*, 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<sup>2</sup>*, 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<sup>2</sup>*, 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](http://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 poggerebbe 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.*