

La Masonería y el derecho de asociaciones en el sistema jurídico italiano desde el fascismo hasta hoy

ATTILIO MOLA

Universidad de Turín

La Masonería, como fenómeno asociativo jurídicamente relevante, ha sido objeto constante de sospecha por parte de las autoridades, bien en el régimen autoritario bien en el democrático, en una situación de negación o de simple falta de definición clara del alcance del derecho de asociación.

En el ordenamiento jurídico basado en el Estatuto albertino el derecho de asociación no gozaba de ningún reconocimiento. En el plan constitucional sólo se preveía el derecho de reunión (art. 32). Por otro lado, conforme a los postulados del Estado liberal del siglo XIX, el legislador no se había ocupado de la cuestión. El advenimiento del fascismo no produjo un cambio formal de régimen, aunque sí sustancial. El 26 de noviembre de 1925 se aprueba la ley n.º 2.029 sobre «regularización» de la actividad de las Asociaciones, Entes e Institutos y de la pertenencia a los mismos de los empleados públicos. Aunque correspondiese a exigencias de control de los opositores políticos, la ley se convirtió en realidad en el más eficaz medio de supresión de la Masonería y con ella del derecho de asociación. Luego el Texto Unico de las leyes de seguridad pública (T.U.L.P.S.) absorbió las normas de la ley n.º 2029/1925, previendo penas más duras. Con la República se realizó un cambio esta vez sí formal de régimen e incluso de ordenamiento, pero muchas razones hacen pensar que dicho cambio no ha pasado a ser también sustancial. Aunque el art. 18 de la Constitución reconoce, con limitaciones, el derecho de asociación, de hecho no se abroga el T.U.L.P.S., con sus disposiciones de inspiración descaradamente autoritaria, que siguen en vigor. La primera, por muchos aspectos desafortunada, aplicación de la norma constitucional es la ley 25 de enero de 1982, n.º 17, Normas de actuación del artículo 18 de la Constitución en materia de asociaciones secretas y disolución de la asociación denominada «Logia P2».

La falta de una ley orgánica sobre el derecho de asociación ha tenido por consecuencia el desencadenamiento de una serie de acusaciones contra la Masonería como institución, en el contexto de las últimas investigaciones llevadas a cabo por la magistratura sobre las posibles conclusiones entre mafia y poder político.

1. Planteamiento. Precisiones metodológicas.
2. El régimen fascista.
3. El «nuevo» ordenamiento.
4. La ley n.º 17/1982: ¿una ocasión perdida?

1. Cabe empezar con una precisión metodológica, es decir explicar las razones que sugieren emplear el concepto de sistema jurídico mejor que el de ordenamiento jurídico al referirnos al período objeto de nuestra investigación. La doctrina jurídica italiana contemporánea generalmente concibe el período entre el 2 de junio de 1946, fecha del referéndum institucional que introdujo la república, y el 1 de enero de 1948, fecha en que entró en vigor la Constitución, como un período que no sólo lleva a Italia a un cambio de régimen político sino también al comienzo de un nuevo ordenamiento jurídico. Ahora bien el término ordenamiento no puede abarcar todo el período de nuestro estudio, aunque sí se puede utilizar el concepto de sistema porque de hecho la separación neta e indefectible entre un período y otro, entre un ordenamiento y otro parece bastante artificial y adquiere un sentido político más que científico. En efecto aparte de los cambios institucionales —de la monarquía a la república, del autoritarismo a la democracia, del Estatuto albertino a la Constitución— una parte no insignificante de las leyes previgentes siguió en vigor después de 1948. De otra parte durante el fascismo se había llevado a cabo una impresionante obra de producción y codificación jurídica, conforme a los postulados intervencionistas del régimen autoritario. Desde el punto de vista del derecho el cambio auténtico y más profundo se produjo hacia los años Treinta, cuando en el plan institucional el «Estado nacional» propugnado por el fascismo empezó a tomar forma clara y definida, lo que corresponde, en el plan legislativo, a la aprobación de importantes Textos Unicos (de seguridad pública, de leyes comunales y provinciales, de funcionarios del Estado) y sobre todo de los códigos penal y procesal penal. Dicha obra de sistematización siguió en los años posteriores, culminando el 21 de abril de 1942 con la entrada en vigor de los códigos civil (con el importante complemento de la ley de quiebra) y procesal civil.

2. El estudio de la Masonería como fenómeno asociativo relevante desde el punto de vista jurídico conlleva el examen de la naturaleza y del alcance de la situación jurídica subjetiva cuyo ejercicio dicho fenómeno implica: el derecho de asociación.

A la hora del advenimiento del fascismo la constitución formal del Estado italiano seguía siendo el Estatuto albertino, otorgado por el Rey Carlos Alberto de Saboya en 1848 a los súbditos del Reino de Cerdeña. Dicha Carta no reconocía expresamente la libertad de asociación, previendo sólo el derecho de reunión (art. 32)¹. Pero de hecho la definición del Estatuto como constitución «flexible», gracias al reconocimiento de la llamada «omnipotencia parlamentaria», es decir el poder atribuido al Parlamento de interpretar y en caso que fuese necesario incluso modificar el Estatuto, sin falta de convocar una Asamblea constituyente², quitó interés a la discusión sobre la posible inclusión del derecho de asociación en el de reunión³. Por otra parte la ausencia del reconocimiento formal del derecho de asociación no significaba que su ejercicio fuese prohibido en concreto, porque dicha ausencia era en todo conforme a los postulados del Estado liberal del siglo XIX, típicamente abstencionista⁴. De tal cuadro normativo se desprende que antes del fascismo en materia de asociación existía lo que se ha definido una libertad «de hecho»⁵, o sea una situación jurídica subjetiva no disciplinada por ninguna regla de derecho positivo⁶.

Bajo la influencia del pensamiento nacionalista sin embargo el fascismo se funda en una visión opuesta del Estado, claramente intervencionista. Así en el plan institucional se entiende como, aun sin cambios de constitución

1. Dice el art. 32 del Estatuto y Ley fundamental del Reino de Cerdeña (y de Italia, después de la unificación de marzo de 1861): «Se reconoce el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, cumpliendo con las leyes que pueden disciplinar su ejercicio conforme al interés público. Esta disposición no es aplicable a las reuniones en lugar público, o abierto al público, que quedan integralmente sometidas a las leyes de policía.» Muy interesante es la lectura de los procesos verbales de los Consejos de Conferencia que del 7 de enero al 4 de marzo de 1848, bajo la presidencia del Rey, llevaron a la formulación del texto definitivo del Estatuto. Dichos verbales, redactados en francés —idioma oficial, junto al italiano, del Reino de Cerdeña— han sido recientemente traducidos por G. NEGRI-S. SIMONI (a cura di), *Lo Statuto Albertino e i lavori preparatori*, introd. di Francesco Cossiga, Torino, Fondazione dell'Istituto Bancario S. Paolo, 1992. Véase también E. CROSA, *La monarchia*, Torino 1922.

2. La primera elaboración del concepto de constitución flexible es debida a L.A. MELEGARI, *Corso di diritto costituzionale*, Università di Torino, año académico 1857-58. Sobre el debate doctrinal véase C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Roma-Bari 1974, pp. 87 ss.

3. En realidad, como veremos más adelante, de los trabajos preparativos de la ley n.º 2.029/1925 sobre asociaciones secretas se desprende claramente la identificación de la fuente de reconocimiento formal del derecho de asociación en el propio art. 32 del Estatuto.

4. En realidad ya con el código penal de 1889 se manifestó la tendencia a reprimir el fenómeno asociativo por medio de la tipificación como delito de aquellos supuestos caracterizados por el uso de métodos violentos idóneos a turbar el orden público. Cfr. E. CHELI, «Libertà di associazione e poteri di polizia: profili storici», P. BARILE, (a c. de): *La pubblica sicurezza*, Vicenza 1967, pp. 272 ss.; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano 1991, pp. 21 ss.

5. En la doctrina de la época destacan G. ARANGIO RUIZ, «Associazione e riunione (diritto di)», *Enciclopedia Giuridica Italiana*, I, 4, Milano 1895, pp. 956 ss. y A. BRUNIALTI, «Associazione e riunione (diritto di)», *Digesto Italiano*, IV, 2, Torino 1893-99, pp. 45 ss.

6. Así P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 189; L. BARBIERA-G. CONTENTO-P. GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete. Libertà associativa e diritti dell'associato tra legge Rocco e legge P2*, Napoli 1984, p. 1.

formal, se produce un cambio evidente en la constitución material —o sea con arreglo a las relaciones efectivas entre los poderes públicos— y en el plan político se manifiesta una clara tendencia a la sospecha hacia entidades como la masonería y al control de las mismas.

Después de determinar la declaración de incompatibilidad entre fascismo y masonería, que el Gran Consejo deliberó el 14 de febrero de 1923⁷, tal actitud antimasónica no tardó en convertirse en derecho positivo, con la aprobación de la ley de 26 de noviembre de 1925, n.º 2.029 sobre regularización de la actividad de las Asociaciones, Entes e Institutos y de la pertenencia a los mismos del personal dependiente del Estado, de las Provincias, de los Ayuntamientos y de Institutos por ley bajo tutela del Estado, de las Provincias y de los Ayuntamientos. Dicha ley formaba parte de un conjunto de actos legislativos (las «leyes fascistísimas») que deberían constituir el eje fundamental del nuevo «Estado nacional» con que Mussolini quería suplantarlo el Estado demo-liberal⁸.

A propósito de la ley n.º 2.029 cabe distinguir su valor político, con el uso directo e indirecto que de ella se hizo, de su efectivo alcance jurídico, con referencia a la libertad de asociación.

Por un lado, de los trabajos preparativos se deduce claramente que Mussolini, presentador del proyecto de ley, se había convencido de la necesidad de eliminar la masonería. En este sentido es significativo que bien la Comisión de estudio de las reformas legislativas del Partido Nacional Fascista (PNF)⁹, bien los diputados y senadores que participaron en la discusión del proyecto concordaban en el hecho de que la «asociación» a la que la ley hacía referencia solo era una, o sea la masonería¹⁰. Por otra parte el Gobierno ya había preparado el advenimiento de la ley dejando que la mili-

7. «El Gran Consejo del Fascismo [...] considerando que los últimos acontecimientos políticos y algunas posturas e intenciones de la Masonería revelan claramente que ésta persigue finalidades y adopta métodos que contrastan con los que inspiran toda actividad del Fascismo, invita a los fascistas que son masones a elegir entre pertenecer al Partido Nacional Fascista o a la Masonería, porque los Fascistas no tienen más que una disciplina: la del Fascismo, ni más que una obediencia: la absoluta, devota y cotidiana al jefe y a los jefes del Fascismo.» Véase D. TORRIGIANI, *Massoneria e Fascismo*, Roma 1923, p. 44. De otra parte no se olvide que ya en 1921 la Tercera Internacional había declarado la incompatibilidad entre afiliación masónica y comunismo. Sobre masonería y fascismo véanse N. TERZAGHI, *Fascismo e massoneria*, Milano 1950; G. VANNONI, *Massoneria, fascismo e chiesa cattolica*, Bari 1980; A.A. MOLA, *Storia della massoneria italiana dalle origini ai nostri giorni*, Milano 1992.

8. Sobre el puesto de las asociaciones en el «Estado nacional», cfr. ESPOSITO C., *Lo stato fascista e le associazioni*, I, Padova 1934.

9. Véase Ufficio di Propaganda del PNF, *Lo Stato e le sette segrete. Relazione della Commissione per lo studio delle riforme legislative*, Roma 1925.

10. Esta actitud es típica de casi todos los diputados y senadores del Reino, sea cual fuera su postura frente a la ley n.º 2029/1925. En particular en el debate en la Cámara de los Diputados sólo Antonio Gramsci sostuvo que la finalidad de la ley era otra. El diputado comunista, afirmando con seguridad que la masonería por efecto de la ley se convertiría en un ala del PNF, declaró que en realidad el Gobierno entendía perseguir las asociaciones obreras.

cia fascista (los squadristi) quemara logias en muchas ciudades y fomentando una campaña de prensa antimasonica generalizada. En este sentido, desde el punto de vista histórico, no es parcial ni unilateral afirmar que de hecho la ley n.º 2.029 sirvió con mucha eficacia a la causa de la eliminación de la masonería. Pero cabe subrayar que el Gobierno consiguió dicho objetivo con el uso político y no jurídico de la ley.

Desde el punto de vista jurídico la ley se presenta como una medida policial adoptada en forma legislativa, como dijo su autor, el jurista Alfredo Rocco. En efecto la ley era un complemento del art. 32 del Estatuto, que según la interpretación dominante abarcaba la libertad de asociación. Según Rocco ni siquiera el más absoluto de los derechos está exento de límites, puesto que en su ejercicio el titular tiene que respetar el mismo derecho de los demás titulares o bien los límites impuestos por el Estado, en vista de intereses generales. En aplicación de este principio, el art. 32 del Estatuto reconoce el derecho de asociación con las limitaciones previstas por la ley. Con el acto legislativo que propone, el Gobierno simplemente quiere disciplinar el derecho de asociación aclarando cuáles son sus limitaciones. El límite fundamental es la prohibición de las asociaciones secretas¹¹. El medio con que dicho fin se persigue es un acto de control policial sucesivo a la constitución de la asociación por parte del poder ejecutivo (Prefecto) contra el que caben los recursos típicos del derecho administrativo. En otras palabras, para encontrar un punto de relación entre los aspectos destacados, a la masonería se le pedía simplemente que saliese a la superficie y obrase cara al sol, renunciando de una vez al «secreto»¹².

El sistema de la ley —muy breve, puesto que consta sólo de dos artículos— funda en una doble facultad de control atribuida a la autoridad de seguridad pública. En primer lugar un control policial sobre todas las asociaciones, sin distinción alguna, al que corresponde un control sobre la pertenencia de los empleados públicos a cada tipo de asociación. Esta es la parte de la ley que más referencia tiene a la disciplina de la libertad de asociación, sin establecer algún tipo de prohibición o vínculo y persiguiendo la expectativa legítima por parte del Estado de conocer las asociaciones y sus miembros, con referencia particular a los ciudadanos vinculados por una relación especial con el mismo. De la ley tampoco se desprende una prohibición formal de las asociaciones secretas. Parece más bien que el legislador se haya basado en la presunción que en todo caso de declaración falsa o incompleta se realice la hipótesis del secreto. Pasamos ahora a examinar más detenidamente el contenido normativo de la ley n.º 2.029/1925.

11. Sobre asociaciones secretas véase BARBIERA-CONTENTO-GIACOLI NACCI, *Le associazioni segrete*, op. cit., pp. 41 ss.

12. Ya antes, pero sobre todo después de la «autodisolución» forzada del Gran Oriente de Italia (noviembre de 1925), Mussolini se declaró reiteradamente a favor de una masonería «de tipo inglés», o sea ajena de los asuntos políticos y religiosos.

Por efecto del art. 1 las asociaciones, entes e institutos constituidos u operantes en el Reino y en las colonias están obligados a comunicar a la autoridad de seguridad pública el acta constitutiva, el estatuto y los reglamentos internos, la lista nominativa de los cargos sociales y de los socios y cualquier otra noticia sobre su organización y actividad todas las veces que dicha autoridad se lo pida por razones de orden o seguridad pública. La obligación de comunicar les toca a todos aquellos que tienen funciones directivas o representan la asociación y debe ser cumplida dentro de dos días de la notificación de la solicitud. Mientras que el tipo penal establecido para la violación de dicha obligación es una falta, en caso que se hayan dado voluntariamente noticias falsas o incompletas, el crimen se configura como delito y se pone con la pena de la reclusión no inferior a un año y de la interdicción de los cargos públicos. En caso de declaración cometida, falsa o incompleta, las asociaciones pueden ser disueltas por decreto del Prefecto.

Sin perjuicio de las penas previstas por el art. 1, el art. 2 establece que los funcionarios, empleados y agentes civiles y militares de cada orden y grado del Estado, de las Provincias y de los Ayuntamientos o de institutos por ley bajo tutela del Estado, de las Provincias y de los Ayuntamientos que pertenezcan, aunque sólo en calidad de simples socios, a asociaciones, entes o institutos constituidos en el Reino o fuera y que obren, aunque sólo parcialmente, de manera clandestina u oculta o cuyos socios estén vinculados por el secreto simplemente por el hecho de la pertenencia son destituidos o despedidos. En caso que el Ministro (para los dependientes del Estado) o el Prefecto (para los demás) se lo pida específicamente, dichos dependientes están obligados a declarar si han pertenecido o pertenecen a asociaciones, entes e institutos de cualquier tipo constituidos u operantes en el Reino o fuera. Si el dependiente no cumple la solicitud dentro de dos días de la notificación, el tercer párrafo del art. 2 impone la suspensión del sueldo por no menos de quince días y no más de tres meses. En caso de que el dependiente haya voluntariamente dado noticias falsas o incompletas la suspensión no será inferior a seis meses.

La visión organicista que inspira la ley, conforme al concepto de Estado elaborado por el mismo Rocco, se deduce claramente del conjunto de poderes cuyo ejercicio deriva de la ley. De sanciones disciplinarias (suspensión del sueldo) adoptadas por los superiores jerárquicos a penas criminales impuestas por los jueces, pasando por actividades de policía ejercida por la autoridad de seguridad pública en el marco de la función investigativa ordinaria y que puede llegar hasta la adopción del decreto de disolución de la asociación secreta¹³.

Conseguido el objetivo de aniquilar la masonería, el Gobierno fascista va afinando los medios para el definitivo establecimiento del «Estado nacio-

13. La ley n.º 17/1982 adopta otro sistema: la disolución por sentencia del juez penal (aparte el caso de la propia logia de Licio Gelli disuelta por la ley misma).

nal». En esta dirección la obra del Ministro de Justicia, Alfredo Rocco, adquiere relevancia primaria, a través del esfuerzo codificador y de sistematización al que nos referíamos antes. Uno de los puntos cardinales de dicha obra es el Texto Unico de las leyes de seguridad pública (TULPS), aprobado con Regio Decreto de 18 de junio de 1931. Ejemplo típico de producción normativa con eficacia de ley por parte del Gobierno, el TULPS comprende las normas de la ley n.º 2.029. En particular en el art. 209 se traspone literalmente el art. 1 de la ley de 1925, aunque las penas son más severas, llegando en la hipótesis más grave hasta cinco años de reclusión.

El art. 210 atribuye al Prefecto la facultad de decretar la disolución de las asociaciones que desempeñan actividades contrarias al orden constituido. Contra el decreto el Prefecto —con el que también se pueden confiscar los bienes sociales— se admite recurso jerárquico al Ministro de Asuntos Interiores. Contra la decisión de éste no hay ningún tipo de remedio, ni por motivos de legitimidad.

El art. 211 en su primer párrafo prohíbe promover, constituir, organizar o dirigir en el territorio del Estado asociaciones, entes o institutos de carácter internacional sin la autorización del Ministro¹⁴. El segundo párrafo prohíbe al ciudadano que reside en el Estado pertenecer a dichas asociaciones sin una autorización análoga. Mientras el art. 212 reproduce sin cambios sustanciales el art. 2 de la ley n.º 2.029/1925, el art. 213 introduce una nueva figura de crimen con que se castiga al que lleve indebidamente y en público el uniforme o los signos distintivos de una asociación o ente. En el caso que el hecho esté determinado por un motivo contrario al ordenamiento político del Estado la hipótesis constituye un delito sancionado con la reclusión hasta cinco años.

Las normas del TULPS están dictadas con la intención de adelantar la solución autoritaria del régimen fascista, lo que en este campo se persigue endureciendo las limitaciones de por sí ya bastante severas a la libertad de asociación. De hecho, para los fines de nuestro estudio, cabe afirmar que la situación jurídica subjetiva cuyo ejercicio la libertad de asociación presupone, pasa de ser un derecho subjetivo a un mero interés ni siquiera legítimo sino simple, ya que no está amparado por los recursos ordinarios del derecho administrativo, en concreto subordinado a un poder policial con discrecionalidad muy amplia¹⁵.

3. El 10 de abril de 1947 el diputado socialista Lelio Basso, inaugurando el debate sobre el art. 13 del proyecto del cual él era ponente —y

14. Esa norma fue aplicada también contra los Rotary Clubes, que en Italia existían desde 1923 y a los que, después de la ley de asociaciones, se habían acogido muchos masones. Por ello dichos Clubes fueron objeto de múltiples ataques por parte de la prensa, hasta su prohibición en la época de las leyes raciales. Véase E. CIANCI, *Il Rotary nella società italiana*, Milano 1983.

15. Cfr. M. G. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete. Profili penali*, Padova 1990, pp. 27 ss.

que luego será el 18, en el texto definitivo de la Constitución—, declaró a la Asamblea Constituyente que el derecho de asociación se había proclamado «de forma desconocida, no sólo en el Estatuto Albertino, sino también en otras Constituciones», explicando que tal derecho se había reconocido sin limitaciones para fines no prohibidos por la ley penal a los particulares. «Todo lo que un ciudadano puede hacer solo, sin violar los preceptos de la ley penal, puede ser objeto de asociación y en la forma más amplia que se encuentre en cualquier Constitución»¹⁶. El aspecto más significativo que sobresale de los trabajos preparativos se refiere al debate sobre la previsión de un límite al derecho de asociación, límite que los diputados Giorgio La Pira y Aldo Moro indentificaban en las libertades fundamentales del hombre y en concreto en las libertades democráticas sancionadas en la Constitución. Tal límite se dirigía a fundamentar «la necesaria base constitucional para la prohibición de actividades de carácter fascista»¹⁷. Efectivamente predominó la línea sostenida por Basso y por el Presidente de la I Subcomisión Giuseppe Tupini así como por los diputados Concetto Marchesi y Pietro Mancini, conformes con el dictamen del Consejo de Estado, por el cual los límites del asociacionismo se deberían encontrar únicamente en la ley penal, porque «el conflicto con la norma penal siempre es preciso y definitivo»¹⁸.

Con el art. 18 de la Constitución, la situación jurídica cuyo ejercicio presupone el fenómeno asociativo se configura por primera vez como un derecho de libertad, con la importante consecuencia que corresponde al juez ordinario la competencia para juzgar las medidas que inciden en dicha situación.

A tenor del art. 18.1 de la Constitución italiana, «los ciudadanos tienen derecho de asociarse libremente, sin autorización, para fines que no estén prohibidos a los individuos por la ley penal». Así la libertad de asociación sufre en principio de una limitación general constituida por las normas penales que castigan conductas individuales¹⁹. Además el art. 18.2 introduce dos límites específicos, al prohibir «las asociaciones secretas y las que persigan, incluso indirectamente, fines políticos mediante organizaciones de carácter militar»²⁰.

No obstante su aparente inequívocidad en la parte en que prohíbe las asociaciones secretas, el art. 18.2 acarrea graves dudas interpretativas. La doctrina predominante considera que para oponerse al precepto constitucio-

16. Véase Camera dei Deputati. Segretariato Generale, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, VI, Roma 1970, p. 425.

17. *Ibidem*, p. 423.

18. *Ibidem*, p. 425.

19. De ello se saca la importante consecuencia que sería inconstitucional una ley que declarase la ilicitud de las asociaciones por perseguir fines que no estén previstos como tipos penales en cuanto cometidos por individuos.

20. En efecto la libertad de asociación tiene otro límite específico: la reorganización bajo cualquier forma, del disuelto partido fascista, vedada por la XII Disposición final de la Constitución.

nal el secreto debe abarcar a toda la asociación en su conjunto: en otras palabras, el secreto debe revestirse de ese carácter de voluntariedad y absolutividad como para incidir en la existencia misma de la asociación²¹. El debate se ha desarrollado en torno a un núcleo central representado por el alcance que se atribuye al secreto. Para algunos, efectivamente, la prohibición del art. 18.2 tiene que ser coordinada con la disposición del párrafo 1, según la convicción por la cual ambos responderían a un diseño unitario²². Tal postura ha sido criticada por quienes sostienen que de ser así el alcance normativo del segundo párrafo coincidiría con el del primero, sin añadirle nada. En cambio, según estos autores, la prohibición de las asociaciones secretas se fundaría en una presunción absoluta de ilicitud, incluso en ausencia de fines no prohibidos a los particulares por la ley penal²³. En efecto, si se debe atribuir un significado positivo a la norma contenida en el segundo párrafo, ésta tendrá que interpretarse en el sentido que pueda establecer un *quid pluris* respecto a la otra norma, ya de por sí notablemente clara y precisa, del párrafo primero. Para quien comparte la segunda solución la disposición constitucional tendría un alcance bastante más amplio del que resultaría de una mera interpretación literal, conllevando la prohibición de que dentro del Estado pueda haber otro Estado²⁴. Por otro lado, considerando que fuera de la esfera del «político» la prohibición del secreto no parece tener mucho sentido, una doctrina autorizada sostiene que las asociaciones secretas que el Constituyente pretendía proscribir no pueden ser otras que las que, aunque indirectamente, persigan fines políticos²⁵. Consecuencia de tal postulado es que «no todas las asociaciones secretas tienen que ser sólo por ello prohibidas»²⁶.

De otra parte existe un acuerdo casi unánime en la doctrina, en el sentido de descartar que, al prohibir las asociaciones secretas, la Constitución haya impuesto una obligación general de publicidad²⁷. Tal intención, que no había animado siquiera el legislador fascista, no podía ser precisamente la del Constituyente que en otra disposición, no menos importante, elevó el

21. Véase P. BARILE, «Associazione (diritto di)», *Enciclopedia del diritto*, Milano 1958, p. 845.

22. Véase PACE, *Commento, op. cit.*, p. 219; P. PETTA, «Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1973, I, p. 743; GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete, op. cit.*, p. 36.

23. Véase C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, p. 1162; G. TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Torino 1973, p. 355.

24. Véase PACE, *Commento, op. cit.* Es interesante notar que justamente ésta habría sido después la acusación repetidamente dirigida por los más aguerridos adversarios de la logia P2, aunque sin preocuparse de sostenerla con pruebas siempre convincentes.

25. Insiste en el asunto PETTA, *Le associazioni anticostituzionali, op. cit., loc. cit.* Véase también G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano 1991; GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete, op. cit.*, p. 34.

26. Véase M. A. GALLISAI PILO, *Le associazioni segrete, op. cit., loc. cit.*

27. Así A. PACE, *Commento, op. cit.*, p. 217.

secreto a contenido de una libertad constitucional: el secreto de la correspondencia y de las demás comunicaciones (art. 15).

En efecto se plantea aquí un contraste entre derecho a la intimidad de la asociación y principio del método democrático que excluiría todo tipo de «secreto». Ahora bien, ante dicho conflicto se trata de determinar cuál de los dos sea el interés más meritorio de tutela por parte del ordenamiento y cual deba sucumbir. Para resolver la cuestión se ha invocado el criterio límite del orden público. De esta forma las asociaciones secretas prohibidas serían así sólo las que lesionan y ponen en peligro el interés fundamental del orden público. En realidad esta tesis no se puede sostener porque se opone radicalmente a todo lo que resulta de los trabajos preparativos del art. 18 y en particular al dictamen del Consejo de Estado²⁸. El indudable progreso respecto al ordenamiento fascista estribaba precisamente en el abandono de la referencia al orden público, tantas veces invocado por la ley n.º 2.029/1925. Referencia, ésta, particularmente elástica, adecuada para conceder a la autoridad del Estado un margen de discrecionalidad excesivo en el ejercicio de sus funciones, con la consecuencia que la norma habría llevado a un resultado opuesto al que el Constituyente se proponía, o sea la debilitación del derecho de asociación que en cambio se pretendía tutelar con la máxima amplitud.

Ya en cierto modo Ugo Della Seta, diputado republicano en la Constituyente y masón, se había dado cuenta de la posibilidad que el art. 18.2 fuera fuente de dudas y equívocos interpretativos. En el curso de la discusión intervino persuadido por la necesidad de que en la norma se habría debido especificar el concepto de secreto. Después de dudar sobre la oportunidad de explicitar una prohibición ya inherente al espíritu de una Constitución republicana, Della Seta declaró: «Si la prohibición ha sido consagrada en la Constitución, que se mantenga, pero que se mantenga sin equívocos»²⁹. Refiriéndose a la triple necesidad moral, jurídica y política de «bien precisar cuales sean las notas por las que se pueda considerar o no una asociación secreta»³⁰, el diputado republicano presentaba una enmienda así concebida: «Están prohibidas las asociaciones que, por esconder su sede, por no hacer ningún acto público que declare su existencia, por esconder los principios que profesan, deben considerarse asociaciones secretas y, como tales, incompatibles en un régimen ordenado de libertad»³¹.

En el ámbito de la discusión posterior a la presentación de la enmienda sobresale la intervención del diputado Mario Cevolotto por ser el único en

28. *Ibidem*, loc. cit.

29. Véase *Cost. Rep. nei lavori preparatori*, op. cit., I, pp. 812 ss.

30. *Ibidem*, loc. cit.

31. El texto de la enmienda se encuentra en A. CERIZZA (a cura di), *La Costituzione italiana. Analisi degli emendamenti*, IBM Italia, Milano 1979, p. 69.

hacer referencia directa y explícita a la masonería. La institución, afirmaba, «no puede considerarse una asociación secreta, siendo notorios sus programas, sus dirigentes, su sede. [...] Ciertas formas particulares de reserva, sea por lo que respecta a particulares deliberaciones, sea en relación a la lista de socios, no bastan para calificar una sociedad como secreta, no pudiéndose pretender, sin violar la libertad de los ciudadanos, que sea de absoluto dominio público incluso todo lo que refleja la vida interna de las asociaciones, especialmente de carácter político. Por ello la prohibición tiene que dirigirse principalmente a aquellas sociedades que secretamente tienden a minar el edificio del Estado y que actúan contra la ley.» El concepto de secreto que surge de la intervención de Cevolotto era totalmente conforme a la definición que en el curso de la discusión misma habían contribuido a formar algunos juristas, entre los cuales el democristiano Aldo Moro, que insistía en el hecho de que el carácter del secreto debe ser esencial a la naturaleza de la asociación sin importar los detalles de su funcionamiento. Mientras, el socialista Mancini consideraba secretas las asociaciones que tratan de esconder su existencia.

Aparte de su alcance jurídico, la enmienda comporta un cierto interés porque parece el único intento directo de influencia que algunos masones y, quizás, la masonería misma haya tratado de ejercitar durante los trabajos preparativos del art. 18. De todas formas, ello no valió para reforzar la enmienda que, sometida a la votación nominal, no fue aprobada. Por lo demás a los mismos masones les parecía quizás más tranquilizante la promesa que habían obtenido de Alcide De Gasperi por la cual la masonería no formaba parte del grupo de asociaciones que el Constituyente se proponía combatir.

4. El día siguiente al estallido del caso P2 fue planteada otra cuestión interpretativa sobre el art. 18: a saber, si la prohibición del párrafo segundo era norma con eficacia directa o susceptible de operar sólo a través de una ley de desarrollo. A la cuestión le quitó relevancia la aprobación de la ley de 25 de enero de 1982, n.º 17 «Normas de actuación del art. 18 de la Constitución en materia de asociaciones secretas y disolución de la asociación denominada Logia P2». Entre las repercusiones del caso P2 se encuentra el impulso a un proceso de revisión de la normativa vigente en la materia. A decir verdad ya en la sentencia de 2 de julio de 1967, n.º 114 la Corte Constitucional había tomado la iniciativa para declarar ilegítimo el art. 210 del TULPS que contemplaba el poder prefectoral de disolución de los organismos constituidos y operantes en el Estado que desarrollasen actividades contrarias al orden constituido, así como el poder de confiscar los bienes sociales. Poniéndose en la misma línea, la ley n.º 17/1982 abrogó expresamente los art. 209 y 212. El proceso de eliminación de normas de inspiración marcadamente fascista y que habían seguido en vigor incluso en la Italia republicana durante más de treinta años culminó con la sentencia

de la Corte Constitucional de 28 de junio de 1985, n.º 193 que declaró la ilegitimidad del art. 211 TULPS³².

El estudio de la ley n.º 17/1982 se debe llevar a cabo distinguiendo las dos finalidades que ésta persigue. Por lo que se refiere a la actuación del art. 18 de la Constitución, se destaca principalmente la definición de asociación secreta contenida en el art. 1: «Se consideran asociaciones secretas, y como tales prohibidas por el art. 18 de la Constitución, aquellas que, aunque dentro de otras notorias, ocultando su existencia o bien manteniendo en secreto su finalidad y actividades sociales o impidiendo el conocimiento parcial o total e incluso recíproco de los socios, desarrollan actividades dirigidas a interferir el ejercicio de las funciones de órganos constitucionales, de administraciones públicas, incluso entes autónomos, de entes públicos económicos, así como de servicios públicos esenciales de interés nacional.» Los presupuestos en presencia de los cuales existe una asociación secreta son: 1) el ocultamiento, aunque sea en vía alternativa a) de la existencia de la asociación, b) de la finalidad de las actividades sociales, c) de todos o algunos de los socios, entre ellos y respecto a terceros; 2) el desarrollo de actividad dirigida a interferir sobre los poderes públicos.

El art. 2 introduce en el ordenamiento penal dos tipos delictivos. El primero de ellos sanciona la promoción y dirección de asociaciones secretas y proselitismo a favor de las mismas con la reclusión de uno a cinco años. El segundo castiga la mera participación en una asociación secreta con la reclusión hasta dos años.

El art. 3 atribuye al Presidente del Consejo de Ministros el poder de disolución y confiscación de bienes de las asociaciones cuyo carácter secreto haya sido declarado por sentencia irrevocable.

Por lo que se refiere a los funcionarios públicos, como ya se ha dicho, el art. 6 de la ley n.º 17/1982 ha abrogado el art. 212 TULPS que a su vez procedía de la ley n.º 2.029/1925. El art. 4 ha sustituido a la antigua normativa un procedimiento disciplinario contra los funcionarios civiles y militares sobre los cuales recaiga la fundada sospecha, en base a elementos concretos, de pertenencia a asociaciones secretas. Dicho procedimiento, que se realiza sin perjuicio de la acción penal correspondiente, puede llevar a la suspensión del cargo público y en algún que otro caso a la revocación del mismo.

En cuanto a su segunda finalidad la ley es clara y concisa, pues su art. 5 declara disuelta sin más la logia P2.

32. G. BRUNELLI, *Struttura e limiti*, op. cit., pp. 1 ss, estigmatiza la persistencia de normas con raíces antiliberales y autoritarias pese a la vigencia del art. 18 Cost.

Desde luego no puede pasarse por alto el hecho de que el texto de la ley, así como lo aprobó el Parlamento, suscitó no poca perplejidad a la doctrina³³.

En relación con el primero de los mencionados objetivos, es cierto que la definición de asociación secreta dada por el art. 1 no ha resuelto las dudas interpretativas sobre el art 18 Const. Es más, precisamente cuando se propone ejecutar el dictado constitucional, en realidad la ley n.º 17/1982 está poniendo una regla distinta de la del Constituyente.

Si del art. 18.2 se deduce la vigencia del principio —aun con las dudas interpretativas ya mencionadas— por el cual el secreto se prohíbe por sí mismo, como un modo particular del ejercicio de la actividad asociativa (en línea con la visión surgida en el debate de la Asamblea Constituyente a cargo de los diputados Tupini e Della Seta, según la cual en un régimen de libertad el secreto supondría en todo caso «algo poco honesto y confesable»)³⁴, del art. 1 de la ley n.º 17/1982, en cambio, se deriva una situación jurídica bien distinta. El secreto de hecho se configura como una condición necesaria pero no suficiente para la integración del tipo delictivo cuya subsistencia exige el requisito ulterior de la interferencia en órganos políticos y económicos del Estado.

A partir de la definición incompleta de asociación secreta, la ley n.º 17/1982 aclara el concepto de secreto, conectándolo con finalidades políticas y, a su vez, diferenciándolo del de intimidad, que también es objeto de reconocimiento constitucional. Este aspecto es muy importante, puesto que la ley acaba con muchos de los equívocos causados, aunque indirectamente, por el art. 18 Const. Un ejemplo puede ser la interpretación que del art. 339 del código penal había propugnado una doctrina muy autorizada. Dicha norma prevé como agravante especial para los delitos de violencia o amenazas, resistencia y ultraje a la autoridad, el caso que el hecho criminal sea realizado valiéndose, entre otras cosas, de la fuerza intimidatoria derivada de asociaciones secretas (existentes o supuestas). Ahora bien, según esa doctrina, por secretas deben entenderse «no sólo la mafia, la camorra y las asociaciones secretas en general, sino también la masonería, la carbonería, las asociaciones revolucionarias, los comités políticos de acción...»³⁵.

Uno de los perfiles bajo los que se criticó la ley n.º 17, fue la supuesta falta de coordinación de la disciplina represiva de las asociaciones secretas con la normativa contenida en el código civil, particularmente por lo que se

33. Críticas, incluso severas, precedieron la entrada en vigor de la ley n.º 17/1982. Entre éstas resalta la de P. NUVOLONE, «Oscure minacce alla democrazia», *Il Tempo*, 19 gennaio 1982. El ilustre penalista escribió: «Tengamos la valentía de decir claramente que —como el fascismo con las leyes liberticidas de 1925— se ha querido, sin tener el coraje de nombrarla, combatir no la P2, sino la masonería entera.»

34. Véase *Cost. Rep. nei lav. prep., loc. cit.*

35. Véase V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, V, Torino 1950, p. 394.

refiere al art. 36 sobre asociaciones no reconocidas (como la masonería). Dicha norma reconoce en forma amplia a los socios la libertad de organizar su propia asociación, afirmando que «el ordenamiento interno y la administración de las asociaciones no reconocidas como personas jurídicas están regulados por acuerdo de los asociados»³⁶.

Los críticos más severos han llegado a afirmar que, en la parte en que pretende ejecutar el art. 18 Cost. en materia de asociaciones secretas, la ley n.º 17/1982 es «equivocada y peligrosa por su ambigüedad y también porque está descoordinada con los principios fundamentales vigentes en el sistema jurídico italiano»³⁷.

En un intento de solucionar esa falta de coordinación, el diputado Costamagna tomó la iniciativa en el transcurso de los trabajos preparativos proponiendo una enmienda al art. 1 destinada a introducir el art. 1 bis, que preveía la institución de un registro público de las asociaciones en cada Tribunal. En cumplimiento de la enmienda propuesta, cualquier asociación debería registrarse dentro del año natural en el que fuese constituida. La inscripción se perfeccionaría con la indicación de la sede social, del presidente y de los órganos directivos responsables, del objeto social, así como con el depósito del estatuto³⁸. La enmienda, tendente a suplir una de las consecuencias más graves de la falta de una ley sobre las asociaciones, en el caso que hubiera sido aprobada, habría contribuido a eliminar en gran medida los equívocos sobre la cuestión del secreto.

Para concluir afrontaremos las críticas suscitadas en torno a la segunda finalidad de la ley n.º 17/1982, es decir la disolución de la logia P2. La más relevante es la que hace hincapié en el hecho de que mientras se quería formalmente revestir a la postura represiva del Gobierno contra la P2 de un adecuado garantismo, en realidad lo que se hizo fue utilizar el método democrático representativo con fines policíacos. Efectivamente el hecho de que la medida tomada tuviese carácter de ley supuso una debilitación de las garantías constitucionales del individuo, ya que contra la ley la única posibilidad de recurso es a través de un juicio incidental de constitucionalidad³⁹. Por ello se entiende por qué el art. 5 de la ley n.º 17/1982 ha sido objeto de repetidas dudas de ilegitimidad constitucional, dado que «se per-

36. Sobre asociaciones no reconocidas véase F. GALGANO, «Delle associazioni non riconosciute e dei comitati», *Commentario al codice civile* (a c. di A. Scialoja-G. Branca) art. 36-42, I, Bologna-Roma 1976; A. FUSARO, *Associazione non riconosciuta: mod. elli normativi ed esperienze atipiche*, Padova 1991.

37. Así G.B. FERRI, «Le associazioni segrete», *Quaderni del pluralismo*, 1983, n.º 1, p. 34. La opinión, expresada por BARILE, *Diritti dell'uomo*, op. cit., p. 196, según la cual «el temor que [la ley n.º 17/1982] pueda ser liberticida sólo se puede vencer con su equilibrada aplicación» no consigue demostrar que esa ley tenga un espíritu verdaderamente democrático.

38. Véase *Atti parlamentari*, VIII Legislatura, sesión de 4 de diciembre de 1981, pp. 371 ss.

39. BARBIERA-CONTENTO-GIUCOLI NACCI, *Le associazioni segrete*, op. cit., p. 170 expone con claridad las críticas más acertadas sobre el art. 5 de la ley n.º 17/1982.

mite decir que la logia P2 era una asociación secreta sin que ningún juez hubiera sentenciado que tuviera tal carácter»⁴⁰.

Así pues, ante la definición dada a la disolución ex lege de la logia de Gelli como «acto de urgencia», es posible vislumbrar una identidad de intentos y de ratio entre la ley de 1925 y la de 1982, siendo el objeto de la primera la masonería en su totalidad y el de la segunda la supuesta desviación de la P2.

MASONERIA Y SOCIEDAD

40. Así el administrativista M.S. GIANNINI, «Una legge sbagliata per sciogliere la «loggia P2», *Il Tempo*, 4 de diciembre de 1981. Véase también ID., «Circa talune pronunce amministrative concernenti la «loggia P2» (parere pro veritate)», *Diritti civili e libertà di associazione*, actas de la mesa redonda organizada por el Istituto Internazionale di Studi Giuridici, *Rassegna Parlamentare*, I, enero-marzo 1982, pp. 52 ss. Un cuadro sintético de las diferentes posturas doctrinales frente al art. 5 de la ley n.º 17/1982 se encuentra en BRUNELLI, *Struttura e limiti*, *op. cit.*, pp. 239 ss. En realidad, pese a las conclusiones de la Comisión Parlamentaria de Encuesta —cuyos 106 volúmenes de actas han sido publicados por la Cámara de los Diputados en 1984—, no es correcto afirmar que la P2 era una logia secreta por razones diferentes. Antes de nada ésta salía en el elenco oficial de las logias del Gran Oriente de Italia y en el anuario mundial de las logias regulares. En segundo lugar su venerable ejercía los poderes que el mismo gran maestro le había delegado. Finalmente las finalidades de la P2 salían en un impreso entregado a todos sus miembros, sin que hubiese ninguna referencia a supuestas acciones ocultas. Véase A.A. MOLA, «La logia P2», *La Masonería y su impacto internacional*, Curso de Verano, Universidad Complutense, Madrid 1989, pp. 156 ss.