



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA:  
“PARTITI POLITICI E DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO”  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “FEDERICO II” DI NAPOLI  
14-15 GIUGNO 2019

LA GIUSTIZIABILITÀ DEGLI ATTI DEI PARTITI POLITICI TRA AUTONOMIA  
PRIVATA ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE: UN MODELLO  
COSTITUZIONALE \*

NICOLA PIGNATELLI\*\*

SOMMARIO: 1. Una notazione preliminare sulla ricerca: dal conflitto *politico* al conflitto *giuridico*. - 2. Una notazione preliminare sul metodo: dal diritto *privato* al diritto *costituzionale*. - 3. Le situazioni giuridiche soggettive oggetto del conflitto: i *poteri privati* del partito e gli *interessi legittimi privati* degli iscritti. - 3.1. La *natura giuridica* del partito come soggetto privato titolare di *funzioni private* di rilevanza costituzionale. - 3.2. I *poteri privati* del partito e gli *interessi legittimi privati* degli iscritti come dimensione del diritto costituzionale *ex art. 49 Cost.* - 3.3. La *forma giuridica* del partito politico: la relativizzazione della problematica. - 4. La *giurisdizione dei partiti*. - 4.1. Dal difetto assoluto di giurisdizione alla giurisdizione civile. - 4.2. Gli spazi di sindacato innanzi alle altre giurisdizioni. - 5. L'*oggetto* della tutela. - 6. I *parametri* di legittimità. - 7. Le regole della *giustiziabilità*. - 7.1. La *giustiziabilità interna*. - 7.2. La *giustiziabilità statale*. - 8. La tassonomia dei conflitti nella giurisprudenza. - 9. Una notazione conclusiva

**1. Una notazione preliminare sulla ricerca: dal conflitto politico al conflitto giuridico**

Il progressivo mutamento della natura dei partiti<sup>1</sup>, e più specificatamente, per quello che rileva ai presenti fini, la trasformazione dei partiti di massa in partiti fluidi e “pigliatutto”<sup>2</sup>, ha determinato,

---

\* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

\*\* Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico nell’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

<sup>1</sup> Cfr. M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della “forma” partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017, 9.

<sup>2</sup> O. KIRCHHEIMER, *Politics, law and social change*, New York, 1969, 34; ID., *The catch-all party*, in P. MAIR, *The West European party system*, Oxford, 1990, 50 ss.. Sulla evoluzione della natura dei partiti nella dottrina costituzionalistica ci

sotto il profilo organizzativo, l'indebolimento del "vincolo di gruppo"<sup>3</sup>, della "disciplina"<sup>4</sup> e della rilevanza valoriale della fedeltà politica, nonché, sotto il profilo identitario, lo spostamento del conflitto socio-economico all'interno della dimensione partitica, socialmente eterogenea e quindi feconda di scontri, di derive leaderistiche e di abusi della maggioranza<sup>5</sup>. Questo fatto storico, in questa sede soltanto fugacemente evocabile, è la ragione principale che spiega, in sintesi, il progressivo intensificarsi delle ipotesi di trasformazione della *conflittualità politica*, presupposta dalla dimensione costituzionale dei partiti, in una *conflittualità giuridica*, estranea al modello di partito riconosciuto esistente al momento dei lavori della Costituente; una trasformazione eventuale, per quanto ammessa dall'ordinamento giuridico anche in altri momenti<sup>6</sup>. Peraltro tale novazione del conflitto è stata assecondata, sotto il profilo della cultura politica, sia da una diffusa incapacità di mediazione, segno di debolezza dei gruppi dirigenti, sia dal progressivo cedimento della resistenza culturale degli iscritti ad impugnare in sede giurisdizionale le decisioni del proprio partito<sup>7</sup>.

Il discrimine tra un *conflitto politico* e un *conflitto giuridico* sta nell'oggetto del confliggere, che nel primo caso è costituito dai *fini* programmatici del partito (*rectius*, dalla visione di determinazione della politica nazionale, anche attraverso il ruolo svolto a livello locale<sup>8</sup>), oppure più semplicemente dai singoli indirizzi (quindi un mero conflitto di interessi ideologici o di fatto), e, dall'altra, dalle *regole* (pubblicistiche e privatistiche) che disciplinano le modalità di decisione dei suddetti fini programmatici o indirizzi (finanche attraverso l'uso strumentale del potere disciplinare); in questi termini soltanto il conflitto giuridico, diversamente da quello politico, genera una "controversia" giuridica, intesa come "diversità di opinioni in ordine ad una determinata *regola di diritto*" che riguardi "proprio i soggetti, i quali di tale regola sono destinatari"<sup>9</sup>; non vi è dubbio

---

limitiamo a rinviare a P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile, a sessant'anni dalla entrata in vigore della Costituzione*, Annuario AIC 2008, Napoli, 2009, 102 ss.; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018, 23 ss.

<sup>3</sup> P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 3, secondo cui "in forza del vincolo di gruppo, principi che sembravano intangibili come quello della separazione dei poteri e del divieto del mandato imperativo, sono stati gravemente scossi, sistemi di governo, come quello parlamentare, il cui funzionamento era basato su un sapiente giuoco di forze, si sono profondamente trasformati". La nozione è ripresa da F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, 384. Cfr. anche sulla disciplina di partito G. PERTICONE, *Partito politico*, in *Nuov. Dig. It.*, vol. XII, p. 519, Torino, 1965, 520 ss.

<sup>4</sup> Cfr. G. LANDI, *Disciplina (dir. pubb.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, 17 ss.

<sup>5</sup> Sulle derive oligarchiche dei partiti cfr. R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, 1966, 56 ss.

<sup>6</sup> Un passaggio dalla dimensione politica a quella giuridica del conflitto può rilevarsi anche nel momento di attivazione del conflitto tra poteri innanzi alla Corte costituzionale. Cfr., in questa logica, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, *passim*.

<sup>7</sup> Sul timore degli iscritti a esperire azione giurisdizionale avverso il proprio partito cfr. M.V. DE GIORGI, *I partiti nel diritto privato: il codice civile arriva dove può*, in *laCostituzione.info.it*, 2017; sulla carenza storica di reazioni giurisdizionali degli iscritti cfr. S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile, a sessant'anni dalla entrata in vigore della Costituzione*, Annuario AIC 2008, Napoli, 2009, 102. Non può negarsi tuttavia come tale timidezza sia stata storicamente indotta dalla previsione in alcuni statuti della applicazione finanche di sanzioni disciplinari per gli iscritti ricorrenti (fino alla espulsione; così l'art. 33, 7° comma, dello Statuto del P.S.D.I., nella versione vigente nel 1990).

<sup>8</sup> Sulla connessione tra politica nazionale e politica locale cfr. G. PASQUINO, *Art. 49 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992, 2 ss. Più in generale sulla problematica del rapporto tra parti e livelli territoriali di governo cfr. R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dalla entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XIII Convegno annuale, Associazione dei costituzionalisti, Napoli, 2009, 239 ss.

<sup>9</sup> F.P. LUISO, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, Milano, 2017, 4. Cfr. anche F. CARNELUTTI, *Istituzioni del nuovo processo civile italiano*, I, Roma, 1942, 9. Tuttavia è stato osservato come

peraltro che all'aumentare delle regole giuridiche<sup>10</sup> (*retcius*, del tasso di regolazione del partito), e quindi all'aumentare eventualmente della normazione statale in materia di partiti, non necessariamente consistente in una legge sui partiti, o del tasso di auto-regolamentazione<sup>11</sup>, aumenta altresì il ventaglio dei parametri di legittimità utilizzabili in un controversia<sup>12</sup>.

Il conflitto *giuridico* non si risolve esclusivamente in una tensione tra una *persona* (iscritta al partito) ed il *gruppo*, quindi non si esaurisce nelle dinamiche proprie anche di altre formazioni sociali (art. 2 Cost.) o associazioni (art. 18 Cost.)<sup>13</sup>, potendo assumere la consistenza di un conflitto (anche quando interessi una persona soltanto) tra una *minoranza politica*<sup>14</sup> (o una corrente<sup>15</sup>) ed il *gruppo*<sup>16</sup>.

Questa *ulteriore* dimensione del conflitto, al di là della persona, palesa tutta la specificità dell'art. 49 Cost. e impone di ricostruire per i partiti<sup>17</sup>, al di là della contingenza giurisprudenziale,

---

l'azione giurisdizionale possa essere utilizzata anche come strumento di "maggiore legittimazione di fronte all'opinione pubblica". Cfr. E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 1051.

<sup>10</sup> Sulla nozione di regola giuridica cfr. H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, (1930) 1966, 73 ss.; G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di Diritto costituzionale*, Bari, 2010, 30 ss.

<sup>11</sup> Sulla conflittualità sulle regole, con specifico riferimento alla dimensione delle primarie di partito o di coalizione, cfr. L. GORI, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciolina? Alcune riflessioni a margine delle primarie napoletane del 2016*, in *www.aic.it*, 2016, 3.

<sup>12</sup> H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1981, 64, secondo cui la "struttura amorfa" dei partiti, quindi nella nostra prospettiva, la mancanza di regole giuridiche, favorisce "il carattere nettamente aristocratico-autocratico" dei processi decisionali.

<sup>13</sup> Sui conflitti tra persona e gruppo, sotto lo specifico profilo della tutela delle situazioni giuridiche soggettive, cfr. P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, Padova, 1953, 9 ss.; F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Comm. del cod. civ.*, Bologna-Roma, 1967, 165 ss.; G. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino, 1972, 147 ss.; M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, 28 ss.; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, 156 ss. Più specificatamente sui conflitti tra persona e gruppo all'interno dei partiti, oltre alle opere appena citate, si rinvia, sotto lo specifico profilo della tutela delle situazioni giuridiche soggettive, a F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, 384.

<sup>14</sup> Sulle varie declinazioni di tale nozione si veda A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993.

<sup>15</sup> Sulle esigenze di tutela giurisdizionale della corrente politica cfr. C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost.*, 1991, 2997.

<sup>16</sup> A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *www.aic.it*, 2010, 1, cita in modo suggestivo le parole del cardinale di Retz: "nei partiti riesce più difficile vivere con quelli che ne fanno parte, che agire contro quelli che vi sono avversi". Sono quindi del tutto attuali alcune domande: "Fino a che punto si può accettare che i partiti siano chiamati a svolgere delicate funzioni di rilievo costituzionale (...) e possano espellere un iscritto violando lo Statuto? O bloccare la iscrizione in una zona non gradita ai vertici? O sciogliere una organizzazione territoriale dissidente? O negare senza giustificato motivo l'iscrizione a chi la chieda? O svolgere a tavolino (...) uno o più congressi provinciali distribuendo i delegati secondo equilibri correntizi? Oppure adottare importanti decisioni in assenza delle maggioranze previste dagli Statuti?". Così A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, 2006, 325. Sul problema dei falsi tesseramenti e delle false maggioranze cfr. anche F. GALGANO, in *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., 387.

<sup>17</sup> Ai nostri fini si utilizzerà una nozione sostanziale e teleologica di partito politico, orientato alla determinazione e alla incidenza sulla politica nazionale, come desumibile dall'art. 49 Cost., tenendo distinta tale nozione da quella di associazione politica, caratterizzata da fini politici specifici (cfr. *ex plurimis* C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 220 ss; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 117 ss.; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, 1991, 176 ss.), per quanto problemi analoghi, pur con diversa soluzione, possano porsi anche per le associazioni politiche. Una nozione sostanziale e teleologica di partito politico è utilizzata anche dal legislatore (la l. n. 28/2000 parla di "soggetti politici"; il d.l. n. 149/2013 include nella categoria dei partiti tutti i "partiti", i "movimenti" e i "gruppi politici organizzati" che abbiano presentato candidati nelle competizioni elettorali; anche la l. n. 165/2017 utilizza la nozione di "gruppi politici organizzati"). Per una efficace ricostruzione, alla luce del diritto positivo, della nozione di partito cfr. M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna, Un problema irrisolto*, Milano, 2019, § 2.1. La dottrina ha comunque rilevato la necessità di una definizione unitaria a livello legislativo. Cfr. in tal senso E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *www.aic.it*, 2011, 8. Sulla diversa nozione di "forza politica" riconoscibile alle formazioni sociali cfr. T.

un *modello costituzionale di giustiziabilità*, sia *interna* (attraverso ricorsi endopartitici innanzi ad organi di garanzia) sia *esterna* (attraverso l'esperimento dei rimedi giurisdizionali attivabili *ex art. 24 Cost.*); quest'ultima espone in modo ancor più problematico il partito ad un sindacato sulla propria *auto-nomia*<sup>18</sup>, intesa come auto-organizzazione e auto-regolazione, quali corollari della libertà di costituire e governare un partito politico<sup>19</sup>.

In questa logica la nostra indagine, ai fini della ricomposizione del modello, insisterà principalmente sulle controversie, e sulle presupposte pretese di giustiziabilità che potenzialmente impongono una limitazione a tale *auto-nomia* partitica, e con essa ai possibili "arbitrii dei gruppi"<sup>20</sup>, dovendo riguardare quindi non soltanto i conflitti tra *iscritti* (singoli o minoranze) e *gruppo*, per quanto tale tensione sia certamente paradigmatica, ma anche quei conflitti tra *terzi*<sup>21</sup> (qualificati) e *gruppo*, caratterizzati da una pretesa del terzo di accedere al partito (ammissione) o ad un momento di selezione (degli organi o dei candidati) da esso organizzato; in questi ultimi casi il conflitto insiste su una specifica categoria di regole giuridiche, quelle che disciplinano l'accesso al partito, palesando in realtà (non una trasformazione ma) una sorta di coincidenza istantanea, sulla soglia di ingresso del partito, tra conflitto politico e conflitto giuridico; si precisa da subito come il principio *garantista*, e quindi la problematica della giustiziabilità, comprende per quanto non coincida con il principio *democratico*<sup>22</sup>, e quindi con la problematica del "metodo democratico".

Devono quindi ritenersi esulanti dalla nostra indagine, pur potendosi da esse trarre riscontri, le controversie, che riguardino terzi (in senso proprio), che assumano, ad esempio, obbligazioni nei confronti del partito o nei cui confronti il partito abbia assunto obbligazioni (siano essi tipografi o proprietari degli immobili-sede), oppure controversie tra partiti (come una controversia strettamente patrimoniale), prive di un rischio di pregiudizio per l'autonomia del partito e comunque prive di un sotteso conflitto politico, potendo esse esaurirsi nell'alveo del diritto privato; potremmo dire, quindi, in modo soltanto evocativo, prive di un tono costituzionale.

Nella prospettiva della ricostruzione del sindacato sull'autonomia del partito risulterà utile, pur indirettamente, un'indagine anche delle controversie contabili e penali.

## **2. Una notazione preliminare sul metodo: dal diritto privato al diritto costituzionale**

---

MARTINES, *Contributo ad una teorica giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, *passim*; ID., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 136.

<sup>18</sup> Cfr. M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, 29, secondo cui "se è vero che una netta separazione di un aspetto interno da uno esterno qui in concreto non sembra né facile né legittima, tuttavia è praticamente e giuridicamente possibile isolare un insieme di interessi, di regole e di rapporti (che per convenzione si può continuare a chiamare "interni") avente carattere prodromico e strumentale rispetto alla sfera di azione *lato sensu* soddisfattiva destinata a realizzare i fini ultimi del gruppo. Notoriamente con riguardo a quella prima sfera si impiega il termine, tanto equivoco quanto compromesso, di *autonomia*, che si suole anzi specificare come *autonomia collettiva*".

<sup>19</sup> Cfr. V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, 1957, 50, secondo cui "la stessa effettività del diritto di associazione implica quale elemento coevo -essenziale e necessario- quello di organizzarsi e autoregolarsi". Sulla libertà di organizzazione, come elemento costitutivo della libertà di associazione, cfr. anche G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., 163 ss.

<sup>20</sup> M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 3.

<sup>21</sup> Per un inquadramento della posizione del terzo rispetto alle formazioni sociali cfr. M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Pol. dir.*, 1975, 579 ss.; P. RESCIGNO, *Formazioni sociali e terzi*, in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Padova, 1988, 417 ss.

<sup>22</sup> Così G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, 1970, 112.

Una volta delimitato l'ambito di indagine, appare opportuno premettere una breve nota di metodo.

Il tema della giustiziabilità delle decisioni dei partiti politici palesa in modo ancor più radicale, sul terreno della patologia processuale, le tensioni strutturali tra il diritto *privato*, quale diritto dell'autonomia, dei soggetti e dei rapporti partitici, e il diritto *costituzionale*, quale limitazione del potere e modo di svolgersi del metodo democratico; in sintesi, nella pretesa di giustiziabilità si svela in forme violente la natura "anfibia" del partito<sup>23</sup>, sulla quale ci soffermeremo più avanti.

Non vi è dubbio, più in generale, che tra il diritto *privato* e il diritto *costituzionale* scorra una interazione reciproca, fondata, da una parte, sulla primazia della Costituzione, quale fonte del diritto, idonea ad imporsi non soltanto in senso verticale sulle altre fonti ma anche in senso orizzontale nei rapporti privati (anche partitici), e, dall'altra, sulla presupposizione da parte della Costituzione di istituti privatistici storicamente preesistenti allo stesso testo costituzionale (la proprietà, la famiglia, l'associazione, e quindi anche il partito)<sup>24</sup>.

Tuttavia questa interazione, con specifica relazione ai partiti, è stata complicata storicamente, come si vedrà, da una sorta di abnorme pretesa degli stessi partiti di assolutizzazione della dimensione privatistica, fino alla teorizzazione di una resistenza del diritto *privato* al diritto *costituzionale*. Peraltro negli ultimi anni abbiamo assistito finanche ad una invasione del diritto *privato* nel diritto *costituzionale* (attraverso, ad esempio, il "contratto di governo", le asserite obbligazioni degli eletti, il "contratto con gli italiani" ecc.). Tale resistenza, anche quando è stata superata ed arginata, ha generato simulacri e equivoci, e con essi limiti al sindacato giurisdizionale, non compatibili con la Costituzione.

Appare al contrario necessaria, come proveremo a dimostrare, una ricostruzione costituzionalmente orientata del diritto *privato* dei partiti, ossia un'interpretazione conforme dell'anima privatistica a quella costituzionalistica, posto che i conflitti tra autonomia partitica (*gruppo*) e tutela delle situazioni giuridiche soggettive (dell'*iscritto* e delle *minoranze*) non sono insindacabili o antinomie irrisolvibili o risolvibili esclusivamente a tutela del gruppo o nell'interesse dei valori del gruppo<sup>25</sup>, ma sono conflitti giustiziabili, sia a tutela dell'*iscritto* e delle minoranze politiche, sia a tutela di un interesse generale dell'ordinamento, presupposto dall'art. 49 Cost.

Tale giustiziabilità dei conflitti dovrà essere garantita attraverso le regole della Costituzione desumibili dal modello giurisdizionale (art. 24 Cost.), alla luce delle quali il bilanciamento non

---

<sup>23</sup> Di natura "anfibia" parla G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, in *Pol. dir.*, 1993, 100, che afferma che "si tratta di due modi diversi e complementari di essere del partito politico, il quale presenta al tempo stesso due facce: l'una rivela che esso è protagonista (anche se oggi non più esclusivo) e pretende di essere protagonista della vita politica e istituzionale del paese; l'altra evidenzia che il partito è un organismo espresso dall'autonomia privata, libera di costituire enti intermedi, di assegnare loro scopi leciti, e di dotarli del supporto economico necessario per il perseguimento di tali scopi". Sulla concorrenza tra diritto pubblico e diritto privato nella disciplina dei partiti cfr. S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1995, 705 ss.

<sup>24</sup> Così E. NAVARETTA, *Diritto civile e diritto costituzionale*, in V. ROPPO, P. SIRENA (a cura di), *Il diritto civile, e gli altri*, Milano, 2013, 235 ss. Cfr. anche ID., *Costituzione, Europa e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2017. Più in generale la interazione tra diritto pubblico e diritto privato si fonda sulla unità sostanziale dell'ordinamento giuridico (F. CARNELUTTI, *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 362) e su una impossibilità di fissare una linea netta di demarcazione (S. PUGLIATTI, *Diritto Pubblico e Diritto privato*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, 696 ss.), potendo arrivare a configurarsi finanche un ambito di "diritto comune". In questo senso M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, 866. Sulla "socializzazione" dello Stato e sulla "statizzazione" della società cfr. J. HABERMAS, *Storia e critica della opinione pubblica*, Bari, 1971, 238 ss.

<sup>25</sup> Cfr. M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, cit., 32 ss. e 210 ss.

attiene alle regole processuali (come non può mai essere, neppure nel giudizio costituzionale<sup>26</sup>) ma agli interessi in gioco. In questa logica, per quanto sia certamente seria l'esigenza che ogni conflitto *politico* non si trasformi in un conflitto *giuridico*<sup>27</sup>, e che non vi sia una invasione dei giudici nella sfera partitica<sup>28</sup>, tuttavia tale preoccupazione non potrà che essere soddisfatta *nei limiti* del modello giurisdizionale e degli strumenti di garanzia di effettività del diritto ad un giudice.

### **3. Le situazioni giuridiche soggettive oggetto del conflitto: i poteri privati del partito e gli interessi legittimi privati degli iscritti**

#### **3.1. La natura giuridica del partito come soggetto privato titolare di funzioni private di rilevanza costituzionale**

L'esame della problematica della giustiziabilità degli atti dei partiti (come perimetrata *sub* § 1, 2) e con essa la ricostruzione del modello costituzionale di tutela (§ 4, 5, 6, 7) presuppongono un esame della *natura* giuridica del *partito*, nell'esercizio delle proprie funzioni (che indagheremo in questo paragrafo; 3.1.), e, quale corollario, della *natura* delle *situazioni giuridiche soggettive* (§ 3.2.), oggetto dei conflitti all'interno di esso, ferma una certa relatività della problematica della *forma* giuridica del partito (§ 3.3.).

La definizione della natura giuridica del partito sembra imporre, ai fini del nostro lavoro, una semplificazione e comunque uno scioglimento della suddetta natura "anfibia"<sup>29</sup> o, per alcuni, multiforme<sup>30</sup>, la cui mobilità è certamente connessa all'ambiguità, polivalenza<sup>31</sup>, elusività<sup>32</sup>, vaghezza<sup>33</sup> e incompiutezza<sup>34</sup> dell'art. 49 Cost., posto che il *processo*, ai fini della garanzia di effettività della tutela (art. 24 Cost.), ha bisogno banalmente di certezza delle categorie giuridiche.

La Costituzione, superando il modello di rappresentanza liberale ed evitando di relegare i partiti nella sfera di indifferenza, ha *riconosciuto* un *fatto* preesistente<sup>35</sup>, per quanto riconosciuto non direttamente come soggetto di una disposizione costituzionale (art. 49 Cost.) ma come oggetto di esercizio di un diritto individuale, riconducibile, in un rapporto di specialità, nell'alveo della libertà di associazione (art. 18 Cost.), quale ulteriore specificazione dell'art. 2 Cost. Si tratta di definire quindi che cosa la Costituzione abbia riconosciuto come oggetto di tale libertà individuale

<sup>26</sup> R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, 2995 ss.

<sup>27</sup> T. MARTINES, *Formazioni sociali e libertà politiche*, in *Studi in onore di Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, 135 ss.; A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *www.aic.it*, 1/2017, 14.

<sup>28</sup> E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 296.

<sup>29</sup> G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, cit., 100. Tale espressione è ribadita in dottrina. Cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012, 127; S. CURRERI, G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, in *www.federalismi.it*, 2018, 2.

<sup>30</sup> Cfr. P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 24.

<sup>31</sup> V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 111.

<sup>32</sup> S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sess'anni dalla entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XIII Convegno annuale, Associazione dei costituzionalisti, Napoli, 2009, 73.

<sup>33</sup> G. PASQUINO, *Art. 49 Cost.*, cit., 6.

<sup>34</sup> S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos*, 2018, 2.

<sup>35</sup> V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 108.

dei cittadini, per quanto sia chiaro come il *riconoscimento costituzionale* abbia lasciato impregiudicato il *riconoscimento giuridico*; in sede Costituente si affermò espressamente come il riconoscimento costituzionale non dovesse essere confuso con il tema del riconoscimento giuridico e quindi della *personalità giuridica*, “che non era tema di diritto costituzionale”<sup>36</sup>.

In primo luogo alcune certezze sussistono in merito a cosa *non* sia un partito e quindi a cosa non sia stato riconosciuto dall’art. 49 Cost.

Il partito *non* è un *potere dello Stato*. Il riconoscimento costituzionale non ha determinato l’attribuzione di competenze costituzionali, così da poter essere negata da parte della Corte costituzionale ai partiti la qualificazione di potere ai fini della attivazione di un conflitto di attribuzioni (art. 37 l. n. 87/1953)<sup>37</sup>.

Il partito *non* è un *organo dello Stato*, o una *istituzione dello Stato*, al di là della forza fattuale di incidenza sullo Stato<sup>38</sup>, posto che la Costituzione ha escluso in radice, come reazione antiautoritaria, l’incorporazione dei partiti nello Stato<sup>39</sup> (analogamente alla immedesimazione organica del P.N.F. con lo Stato fascista), garantendo così il pluralismo<sup>40</sup>; né il partito può essere ricondotto allo Stato, confondendo il partito stesso con il gruppo parlamentare<sup>41</sup>.

Il partito *non* è neppure un *Ente pubblico (non economico)*, quindi una persona giuridica pubblica (art. 11 c.c.), posto che sono del tutto carenti gli indici che il diritto vivente ha elaborato, in senso cumulativo, per tale qualificazione (assoggettamento ad un sistema di controlli pubblici, ingerenza dello Stato nella nomina dei dirigenti, esercizio da parte dello Stato di poteri direttivi, corresponsione di finanziamenti pubblici, costituzione ad iniziativa pubblica), pur in un quadro di progressiva plurifunzionalità e polivalenza della nozione, potenzialmente mutevole ai limitati fini di una normativa di settore<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> Così le parole di Dossetti, richiamate da G. PASQUINO, *Art. 49 Cost.*, cit., 10. Sulla sorte degli emendamenti miranti ad introdurre la previsione del riconoscimento della personalità giuridica e l’attribuzione di competenze costituzionali cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1982, 73.

<sup>37</sup> Cfr. Corte cost. ord. n. 79/2006. In senso critico cfr. S. CURRERI, *Non varcate quella soglia!*, in *www.forumcostituzionale.it* 2006, 1 ss.

<sup>38</sup> Cfr. sulla problematica G.U. RESCIGNO, *Partiti politici, Articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1964, 1430 ss.

<sup>39</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 73. Una diversa lettura del tutto minoritaria, si trova in P. VIRGA, *Il Partito nell’ordinamento giuridico*, cit., 89 ss., il quale, partendo dal riconoscimento della natura multiforme del partito (a) come associazione; b) organo; c) istituzione; d) elemento del sistema di governo), teorizza la qualificabilità del partito come organo nel procedimento elettorale. Cfr. anche G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, 167 ss, che riconosce ai partiti la qualificazione di potere dello Stato, in cui si realizza una “sintesi ideale di organi statuali”, con riguardo ai rapporti che si determinano con il gruppo elettorale, il gruppo parlamentare ed il *premier*.

<sup>40</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 73.

<sup>41</sup> Peralto il gruppo parlamentare non può qualificarsi neppure come organo del partito. Cfr. su tali problematiche M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto parlamentare*, Torino, 1999, 120 ss. Cfr. anche A. SAIITA, *Contributo allo studio dello statuto costituzionale delle opposizioni e delle minoranze parlamentari*, Milano, 2000.

<sup>42</sup> Cfr. in modo esemplare Cons. St., sez. VI, 26.5.2015, n. 2660, che afferma un principio generale di “pluri-qualificabilità” funzionale di ente pubblico: “È vero, infatti, che nel corso degli ultimi anni, la nozione di ente pubblico si è progressivamente “frantumata” e “relativizzata” (...) La nozione di ente pubblico nell’attuale assetto ordinamentale non può, infatti, ritenersi fissa ed immutabile. Non può ritenersi, in altri termini, che il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini, ne implichi automaticamente e in maniera immutabile la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione. Al contrario, l’ordinamento si è ormai orientato verso una nozione funzionale e cangiante di ente pubblico. Si ammette ormai senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica”. Cfr. anche TAR Lazio, sez. III, 15.6.2015, n. 8376; Cons. Stato, sez. VI, 1.6.2016, n. 2326. Appare, invece, soltanto una suggestione l’idea dei partiti come un’agenzia di *public utilities*. Cfr. F. DI MASCIÒ, *Come i partiti controllano lo*

Pertanto la natura del partito deve essere ricostruita, in via residuale<sup>43</sup>, come un *soggetto privato* (*rectius*, un ente collettivo privato o una “*organizzazione propria della società civile*”<sup>44</sup>, della cui forma giuridica diremo), per quanto non certamente un soggetto privato che si risolve, come una monade autarchica, in un ordinamento ad esclusivo regime privatistico<sup>45</sup>; la giurisprudenza costituzionale<sup>46</sup> e la dottrina<sup>47</sup> diffusamente hanno qualificato, anche di recente, il partito come un *soggetto privato titolare di funzioni pubbliche*, valorizzando la connessione tra la dimensione privatistica (soggettiva) e quella pubblicistica (oggettivo-teleologica).

Tuttavia tale categoria appare più una figura descrittiva o “metaforica”<sup>48</sup> che una solida nozione dogmatica.

È sintomatico che la dottrina pubblicistica quando ricostruisce il catalogo delle *funzioni pubbliche*<sup>49</sup> annovera tra esse le tre funzioni classiche, ossia quella legislativa, quella esecutiva (della quale l'amministrativa è una *species*<sup>50</sup>), quella giurisdizionale, oltre, almeno per alcuni, a quella “quarta”<sup>51</sup> di indirizzo-politico<sup>52</sup> e a quella giustiziale<sup>53</sup>, non annoverando *mai* la funzione pubblica (o le funzioni pubbliche) dei partiti.

Di contro la categoria *soggetto privato (partito) titolare di funzioni pubbliche* emerge, in modo rapsodico, prevalentemente nella letteratura specificatamente dedicata ai partiti, essendo utilizzata come una formula onnicomprensiva e comunque non essendo mai accompagnata da una individuazione di quali siano le *funzioni pubbliche* del partito o comunque di quale sia il discrimine tra funzioni pubbliche e funzioni private dei partiti; tale evocazione sembra emergere peraltro quasi esclusivamente in riferimento alla dimensione elettorale e a quella preliminare di selezione delle candidature, ossia ad un singolo momento della vita del partito<sup>54</sup>.

---

*Stato. Il patronage in Europa*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2011, 291 ss.; A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *www.aic.it*, 1/2017, 14.

<sup>43</sup> Così E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, cit., 1005.

<sup>44</sup> Così Corte cost. ord. n. 79/2006.

<sup>45</sup> Per una ricostruzione meramente privatistica dei partiti cfr. P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1956, 1 ss.

<sup>46</sup> Cfr. Corte cost. ord. n. 79/2006, secondo cui “*i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche*”.

<sup>47</sup> Si vedano espressamente, tra gli altri, nella vasta letteratura scientifica, S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, 178 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, 1950, 11; M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, 142; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 161; F. RESCIGNO, *Il diritto di associazione in partiti e il finanziamento della politica*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di) *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, 521; A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *www.aic.it*, 4/2015, 15; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018, 23 ss. Cfr. in giurisprudenza Tar Lazio, 14.10.2009 n. 989.

<sup>48</sup> Si rievoca la medesima espressione di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, 137, che utilizzava per criticare la qualificazione dei partiti come “organi dello stato” nel procedimento elettorale, evidenziandone il senso “atecnico”.

<sup>49</sup> Sulla complessa nozione di funzione pubblica Cfr. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1952, 118 ss.; G. MIELE, *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. It.*, 1961, 686 ss.; M.A. CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, Padova, 1974; F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969; F. BENVENUTI, *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, 1989, vol XIV.

<sup>50</sup> Cfr. sulla problematica C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e seconda comma*, Torino, 2011, 5 ss.

<sup>51</sup> A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del Diritto pubblico italiano*, Napoli, 1988, 152.

<sup>52</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 6 ss; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Milano, 1971, 134 ss.

<sup>53</sup> V. CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione giustiziale nell'ordinamento amministrativo*, Milano, 1991.

<sup>54</sup> Più coerentemente G. PASQUINO, *Art. 49 Cost.*, cit., 18, distingue tra funzioni “sistemiche” (quella di selezione delle candidature) e “funzioni “partigiane” (scelta dei dirigenti, linea politica), pur non facendo corrispondere a tale distinzione una cesura tra funzioni pubbliche e funzioni private.

In realtà appare difficile ricondurre le *funzioni* del partito politico ai modelli classici delle funzioni pubbliche, diversamente da quanto solidamente può dirsi per i *soggetti privati che svolgono funzioni amministrative*<sup>55</sup> (siano esse funzioni amministrative in senso proprio o servizi pubblici oggetto di concessione, in entrambi i casi sottoposti a controllo pubblico) o per i *soggetti privati che svolgono funzioni giurisdizionali*<sup>56</sup> (in una logica di alternatività e parità di garanzie del diritto di difesa). Da queste due ipotesi si discostano, visto che l'elemento per esse caratterizzante "consiste nel conferimento ad un privato dell'esercizio di attribuzioni che sono proprie dello stato" (o comunque dell'Ente titolare) "e delle quali esso continua a rimanere titolare"<sup>57</sup>. Per i partiti non può certamente ravvisarsi questa logica di titolarità e conferimento di essa: "manca infatti il presupposto inerente a tale figura: e cioè la sostituzione del partito a funzioni di per sé spettanti allo Stato, perché lo Stato non potrebbe mai surrogarsi al partito"<sup>58</sup>.

In ogni caso anche la mancanza di una legge sui partiti palesa la carenza di una fonte attributiva specifica di funzioni qualificabili come pubbliche.

Più coerentemente con il quadro costituzionale ci sembra di poter affermare, in via generale, che il partito sia (prevalentemente) un *soggetto privato titolare di funzioni private di rilevanza costituzionale* (fatta eccezione, come si dirà, per le funzioni attribuite dalla legge nella competizione elettorale).

Tale qualificazione, che può ritenersi presupposta in generale dall'obbligo della Repubblica di favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" (art. 118, 4° comma, Cost.), e quindi in intima connessione con l'art. 49 Cost., si fonda sull'autonomia della nozione di *funzioni pubbliche* (esercitabili sia da soggetti pubblici che privati sotto il controllo pubblico) rispetto a quella di *funzioni private* ("attività") *di interesse generale* e quindi di *rilevanza costituzionale* (generalmente sottratte al controllo pubblico)<sup>59</sup>.

Tali *funzioni private* sono, infatti, certamente strumentali al soddisfacimento di interesse pubblici, *rectius* di interessi costituzionali, come lo stesso art. 49 Cost. riconosce attribuendo ad essi il ruolo di artefici della politica nazionale, per quanto tale soddisfacimento sia soltanto indiretto e subordinato al soddisfacimento di un interesse del partito, ossia dell'ente collettivo-gruppo<sup>60</sup>, in lotta per la conquista del potere politico<sup>61</sup>. La prova fattuale della necessaria intermediazione

---

<sup>55</sup> Cfr. G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di) *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1935; M.S. GIANNINI, *Esercizio privato di pubbliche attività*, in *Enc. dir.*, Milano, 1966, 685; A. AZZENA, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991, 165 ss.; F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000, 251 ss.; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005.

<sup>56</sup> Cfr. il recente lavoro di F. MARONE, *Giustizia arbitrale e Costituzione*, Napoli, 2018.

<sup>57</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 215. Sulla impossibilità di riconoscere funzioni pubbliche in capo ai partiti cfr. anche S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., 107; M. VOLPI, *Intervento*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile*, cit., 321.

<sup>58</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. 812, il quale aggiunge che "si dovrebbe altrimenti pensare alla figura di un esercizio privato di pubbliche funzioni 'necessario' non essendo mai possibile nel regime in atto l'assorbimento delle medesime nell'organizzazione pubblicistica".

<sup>59</sup> Peraltro la nozione di funzioni private può desumersi *a contrario* dallo stesso riconoscimento espresso in Costituzione della nozione di funzioni pubbliche (art. 54 Cost.). Così F. MODUGNO, *Funzione*, in *Enc. dir.*, Milano, 1969, 309. Oggi anche l'art. 119, 4° comma, Cost. utilizza la nozione di funzioni pubbliche.

<sup>60</sup> In questa prospettiva può essere distinto il *potere privato* nell'interesse primario del gruppo dalla *potestà*, esercitata nell'interesse altrui e dal *diritto soggettivo*, esercitato nell'interesse proprio.

<sup>61</sup> Tutta la complessità del rapporto tra interessi generali e interessi del gruppo è riassunta nell'espressione "parte totale" di C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in*

dell'interesse del gruppo rispetto all'interesse generale è desumibile dalla impossibilità di determinare la politica nazionale e quindi gli interessi generali senza la conquista del potere politico *per* il gruppo. In questa prospettiva il partito si distingue anche dagli altri soggetti privati titolari di funzioni private di rilevanza costituzionale (art. 118, 4° comma, Cost.), posto che per questi ultimi il soddisfacimento dell'interesse pubblico è concepito quale fine diretto e immediato. Il partito è quindi un soggetto privato che svolge funzioni private per soddisfare in via immediata un interesse del gruppo e quindi indirettamente, o se si preferisce, in via successiva interessi generali costituzionali (art. 49 Cost.).

Questa impostazione della natura del partito può fondarsi sull'idea di *metodo* di Mortati, secondo cui la distinzione tra la sfera privatistica e quella pubblicistica può essere apprezzata in relazione al “grado di immediatezza” del collegamento con l'interesse generale; la sfera del diritto pubblico “è appunto costituita dall'insieme di regole e dei poteri (...) che tendono alla *immediata* soddisfazione degli interessi ritenuti comuni a tutti la collettività”, mentre la sfera del diritto privato “include i rapporti che interessano i singoli o i gruppi particolari, i cui effetti si ripercuotono sui soggetti titolari dei medesimi e non già, almeno in modo *diretto*, sull'intera società”<sup>62</sup>. Tuttavia tali sfere “non sono delimitabili in modo rigido”<sup>63</sup>, così da potersi individuare non soltanto soggetti privati che sono titolari di funzioni pubbliche ma anche soggetti privati titolari di funzioni private di interesse generale (*rectius*, di interesse costituzionale o strumentali all'attuazione di interessi costituzionali), peraltro con diversi gradi di relazione con l'interesse generale; nel caso del partito lo specifico “grado di immediatezza” è stato sopra prospettato, in una evidente condizione di confine<sup>64</sup>.

In questi termini è possibile evitare una confusione tra la nozione di *funzione pubblica*, di cui può essere titolare anche un soggetto privato, e la nozione di *funzione privata di rilevanza costituzionale*. Sulla base di queste ragioni assumeremo quindi la categoria del partito come *soggetto privato titolare di funzioni private di rilevanza costituzionale*<sup>65</sup>, la cui nozione può sintetizzare quel processo di funzionalizzazione costituzionale dell'autonomia privata (partitica), quale istituto di esercizio della sovranità statale (art. 1, 2° comma, Cost.)<sup>66</sup>, potendo peraltro fondare un'opzione di sostegno finanziario<sup>67</sup>. La suddetta categoria è del tutto coerente anche in relazione al ruolo di selezione interna delle candidature, potendo, invece, scorgersi nella sola funzione

---

*memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1956, 25. Sulla valorizzazione del profilo della conquista del potere, come elemento caratterizzante dei partiti, cfr. da ultimo M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., § 2.1.2.

<sup>62</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 37.

<sup>63</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 41.

<sup>64</sup> Cfr. in tal senso A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico nel contesto europeo*, Milano, 2015, 387.

<sup>65</sup> La valorizzazione della connessione tra natura privatistica del soggetto, natura privatistica dei poteri esercitati e natura costituzionalistica dei fini e degli interessi oggetto di soddisfacimento può essere desunta anche dalle diverse nozioni utilizzate dalla più autorevole dottrina: “istituzione sociale” (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 812), “organi dello Stato comunità” (V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 138), “poteri civici” (A.M. SANDULLI, *Società pluralista e rinnovamento dello Stato*, in *Quad. iust.*, Roma, 1968), “soggetti ausiliari del popolo” (M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972), “soggetti di diritto costituzionale” (A. BARBERA, *La democrazia 'dei' e 'nei' partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Relazione CESIFIN*, Firenze, 2007, 1).

<sup>66</sup> P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, cit., 10, secondo cui “l'autonomia del privato nel diritto costituzionale ha uno spiccatissimo carattere funzionale, proprio in quanto attiene all'esercizio della sovranità”.

<sup>67</sup> Sulle relazioni tra natura del partito e scelta del modello di finanziamento si veda lo studio di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 127 ss.; P. MARSOCCHI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 1/2017. Sul nesso tra ruolo costituzionale del partito e finanziamento pubblico cfr. S.U. civ. 18.5.2015 n. 10094.

(successiva) di presentazione delle liste (e più in generale nelle funzioni attribuite dalla legge nel momento elettorale) l'unico esercizio di una funzione pubblica in senso proprio<sup>68</sup>.

Nell'ambito di tali funzioni, ai fini del nostro lavoro, è necessario tracciare un discrimine tra la dimensione della *funzione giuridica*<sup>69</sup> del partito, che si concretizza nell'esercizio di *poteri giuridici privati*<sup>70</sup>, idonei a produrre effetti giuridici, potenzialmente lesioni e quindi pretese di tutela giurisdizionale, e una dimensione della *funzione politica*, intesa come azione del partito, nella logica della concorrenza politica, nell'esercizio di comportamenti, influenze e "poteri di fatto"<sup>71</sup>,

---

<sup>68</sup> La selezione delle candidature è annoverabile, a nostro avviso, nell'alveo dell'esercizio dei *poteri privati*, pur di *rilevanza costituzionale*, in una situazione di "monopolio di fatto" (così S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., 719), nella quale la scelta dei singoli candidati è "un fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto al contenuto e allo svolgimento delle elezioni" (Corte cost. n. n. 203/1975), non potendo quindi essere qualificato, per le ragioni generali già esposte, come esercizio di "funzioni pubbliche" (come genericamente afferma Corte cost. n. 79/2006, non soltanto in relazione alla funzione elettorale in senso stretto ma anche alla funzione di selezione delle candidature). Sul riconoscimento di un potere fattuale dei partiti cfr. anche Cons. St., sez. IV, n. 1053 dell'11.3.2018. In questa logica la stessa Corte costituzionale (n. 256/2010) ha rilevato in modo chiaro come, in assenza di una espressa previsione legislativa, non possa assumere alcuna rilevanza esterna la violazione interna delle norme statutarie dei partiti ai fini della verifica della legittimità della presentazione delle liste, dovendo quindi ricondursi il rapporto tra aspirante candidato e partito alla dimensione civilistica (cfr. Corte cost. n. 43/2003), secondo il modello, sopra ricostruito, dell'autorità privata, la cui libertà, anche nel momento della selezione, è "funzionalizzata al soddisfacimento di un pubblico interesse, costituzionalmente tutelato" (così V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 137); rispetto a tale modello risulta del tutto compatibile anche la più recente affermazione, secondo cui la scelta delle candidature "è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost." (Corte cost. n. 35/2017; cfr. anche Corte cost. n. 1/2014). Ciò posto *a fortiori* non sembra condivisibile una lettura maggiormente evolutiva della più recente giurisprudenza costituzionale, nel senso della enucleazione (non semplicemente di una funzione pubblica ma) di una attribuzione costituzionale, quindi legittimante potenzialmente l'attivazione di un conflitto interorganico (in una logica analoga a quella affermata, pur in modo problematico al di là dello Stato-apparato, in merito al comitato promotore *ex art. 75 Cost.*; cfr. Corte cost. n. 68/1978). Nel senso da ultimo indicato cfr. L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., 51 ss. Sulla rilevanza pubblicistica della selezione delle candidature cfr. G. CERRINA FERONI, *La selezione dei candidati alle elezioni: il "giardino (sempre meno) segreto della politica"*, in *Rass. Parl.*, 2014, 843 ss. Sulla problematica delle selezioni delle candidature e dell'ordine di inserimento dei candidati nelle liste cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 179 ss.; M. ARMANNO, *Personale uguale libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018, 151 ss.; I. LAGROTTA, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, Bari, 2018, 72 ss. Più in generale, per una analisi della giurisprudenza costituzionale sui partiti, cfr. G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.aic.it*, n. 3/2016. Può, invece, prospettarsi una distinzione tra la funzione di selezione delle candidature, come *funzione privata di rilevanza costituzionale*, e quella di presentazione delle liste, come *funzione pubblica di rilevanza costituzionale*, posto che soltanto quest'ultima è sottoposta al controllo pubblico in sede di verifica dei requisiti elettorali. L'autonomia delle due funzioni è dimostrata da Corte cost. n. 256/2010. Cfr. anche Tar Lazio, 14.10.2009 n. 9895, secondo cui il partito è titolare solo di "alcune funzioni pubbliche". In questa logica riteniamo che la qualificazione di "funzioni pubbliche", prospettata da Corte cost. n. 79/2006, possa essere riferita esclusivamente alla funzione di presentazione delle liste. Qualche indicazione in tal senso può desumersi da Trib. Sulmona sent. 16.4.2013. Sulla necessità di non qualificare la funzione elettorale come statale ma come pubblica cfr. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 137.

<sup>69</sup> La nozione di funzione può essere definita come "il concretarsi del potere o della potestà, attraverso gli atti formalizzati dal diritto, nella realizzazione del fine o del soddisfacimento dell'interesse perseguito". Così F. MODUGNO, *Funzione*, in *Enc. dir.*, cit., 314.

<sup>70</sup> L'ordinamento attribuisce il potere giuridico ad un soggetto (pubblico o privato) di operare nella realtà giuridica, producendo effetti. Cfr. sulla nozione di potere SANTI ROMANO, *Poteri. Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 172 ss.; G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1949, 238 ss.; A. ROMANO, *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*, Milano, 1975, 118 ss.; F. VOLPE, *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, Padova, 2004, 139 ss.; A. CERRI, *Potere e potestà*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, 2; A. MOTTO, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, Torino, 2012, 7 ss. Sulle relazioni tra funzioni e poteri giuridici cfr. F. MODUGNO, *Funzione*, in *Enc. dir.*, cit., 303 ss.

<sup>71</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., 147. Cfr. anche S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., 76, che mette in evidenza come tali poteri di fatto siano arrivati storicamente a convincere i partiti di essere i "destinatari di quasi tutte le norme contenute nella seconda parte della Costituzione", fino

privi di un' idoneità strutturale a produrre effetti giuridici immediati e lesivi, spesso peraltro assorbiti nelle dinamiche degli organi costituzionali e della forma di governo<sup>72</sup>, quindi sottratti alla reazione giurisdizionale.

Entrambe le funzioni sono certamente espressione del ruolo costituzionale che l' art. 49 Cost. riconosce ai partiti, come "soggetto costituzionale"<sup>73</sup> teso alla determinazione della politica nazionale, per quanto aventi natura diversa; in questa prospettiva la natura anfibia del partito non è apprezzabile soltanto in relazione al binomio diritto *privato*/diritto *costituzionale* ma anche a quello funzioni *giuridiche*/funzioni *politiche*.

Tuttavia soltanto la prima dimensione evocata, relativa ai *poteri giuridici*, è quella giustiziabile.

In questa logica quindi ciò che rileva, fermo il momento genetico del partito, ossia il negozio associativo come negozio giuridico non patrimoniale<sup>74</sup>, e quindi al di là degli equivoci derivanti dalle impostazioni contrattualistiche<sup>75</sup>, sono le *funzioni private* che tale negozio, direttamente connesso all' esercizio di una libertà costituzionale *ex artt. 18, 49 Cost.*, attribuisce agli organi del partito e quindi i *poteri giuridici privati*, idonei a produrre effetti giuridici rilevanti, finanche intesi, in alcuni casi, come poteri sostanziali, ossia come "potere di determinare una modificazione giuridica nella sfera di un altro soggetto, la quale si realizza a prescindere dal suo consenso"<sup>76</sup>; più specificatamente il potere esercitato dal partito come gruppo organizzato ed "autorità privata"<sup>77</sup>, caratterizzato da una strutturale non coincidenza e quindi un conflitto potenziale tra interesse del gruppo-partito e interesse del singolo iscritto<sup>78</sup>.

Non vi è dubbio come la distinzione tra la dimensione dei poteri giuridici e la dimensione delle funzioni politiche appaia descrittivamente ardua. Tuttavia l' art. 24 Cost. impone di ricercare

---

ad una pretesa di identificazione "con il Parlamento, con il Governo, con la stessa Pubblica amministrazione". Più in generale sulle relazioni tra partiti e forma di governo cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano 1970, XIX, 638 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, 2010, 552 ss.

<sup>72</sup> Cfr. S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., 80 ss. F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., 383, parla del partito come "artefice privato di decisioni politiche".

<sup>73</sup> A. BARBERA, *Intervento*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile*, cit., 343.

<sup>74</sup> Cfr. M. BIANCA, *Diritto civile*, Milano, 1978, 328, che riconduce l'atto costitutivo e lo statuto al di fuori della prospettiva contrattualistica, quindi del contratto di associazione, valorizzando il profilo personalista e non economico. Con specifico riferimento ai partiti cfr. S. LA CHINA, *L'iscrizione simulata ai partiti politici*, in *Annali Facoltà Giurisprudenza di Genova*, Milano, 1964, 58.

<sup>75</sup> Le teorie civilistiche che riconducono interamente il partito politico, come associazione, ad un contratto (art. 1322 c.c.) appaiono del tutto inadeguate. Cfr., ad esempio, G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, 1977, 15 ss. Nel senso di una valorizzazione del profilo contrattuale, anche nella dottrina costituzionalistica, Cfr. P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 39 ss.; C. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1965, 753. Più ragionevole, e peraltro compatibile anche con la nostra tesi, appare, invece, la dottrina civilistica che ha fissato un discrimine tra il momento strettamente *genetico* del partito, riconoscendo nell'atto costitutivo una espressione di volontà consensuale-contrattuale, e quello *organizzativo-funzionale*, riconoscendo, invece, nello statuto e negli atti privati applicativi una espressione di potere privato da parte di una autorità privata collettiva. In questo senso E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, Milano, 1988, 32 ss., 284 ss., 404 ss.

<sup>76</sup> A. MOTTO, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, cit., 9.

<sup>77</sup> M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, 46 ss., che peraltro precisa come la struttura teorica del potere privato non è indebolita neppure dal consenso del singolo al momento di adesione al gruppo, visto che l'adesione volontaria attiene alla fase genetica del gruppo e non anche a quella di esercizio del potere. Un cenno al potere privato nei partiti si legge in P. MARSOCCI, *Sulle funzioni costituzionali dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, 37.

<sup>78</sup> Cfr. G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., 194 ss. Tale conflitto può certamente concretizzarsi anche nel binomio poteri privati/diritti fondamentali. Si veda l'opera di G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit. *passim*.

quel discrimine e quindi di ricostruire il catalogo dei poteri (come faremo nel § 3.2.), al fine di delimitare la sfera di sindacabilità, per quanto i poteri giuridici possano certamente assumere anche forti *connotati politici* (si pensi, come si dirà meglio più avanti, all'esercizio del potere disciplinare in modo strumentale alla garanzia dell'indirizzo politico del partito, al potere di selezione delle candidature e più in generale al potere di adottare atti di indirizzo politico, produttivi di effetti giuridici, come nel caso della sfiducia di un segretario).

### **3.2. I poteri privati del partito e gli interessi legittimi privati degli iscritti come dimensione del diritto costituzionale ex art. 49 Cost.**

Una volta ricostruite la *natura* giuridica è quindi possibile indagare la consistenza delle situazioni giuridiche soggettive.

Il partito politico, come già anticipato, ha un elemento *interno* caratterizzante, che attiene alla relazione giuridica, potenzialmente conflittuale, tra poteri giuridici privati del gruppo-partito e situazioni giuridiche soggettive dell'iscritto. Tale relazione si fonda su una inevitabile “disparità sostanziale”<sup>79</sup>, ossia su una posizione di supremazia del gruppo e di debolezza dell'iscritto, che distingue in modo netto l'autonomia collettiva, nella sua fase dinamica di esercizio del potere, dalla sfera dell'autonomia contrattuale, caratterizzata da posizioni di parità e simmetria<sup>80</sup>; la disparità si concretizza quindi in una situazione di assoggettamento in seno ad una struttura organizzativa privata istituzionalizzata, ossia ad una “autorità privata”<sup>81</sup>. Proprio da tale assoggettamento deriva la legittimazione all'esercizio del *potere privato*, che assume connotati del tutto evocativi del potere pubblico, e quindi dell'autoritarità, discrezionalità, definitività, esecutività e sanzionabilità<sup>82</sup>. Peraltro il potere privato esercitato dall'autorità-partito (*rectius*, dalla istituzione-partito) produce *effetti giuridici*, non soltanto applicando regole giuridiche ma anche producendo regole giuridiche, che quindi non nascono direttamente dalla fonte espressione di autonomia privata (come in un negozio patrimoniale), ma sono prodotte in modo eteronomo da un ente collettivo (questo espressione nel momento genetico di autonomia privata), che si frappone come un “diaframma” tra il soggetto privato (singolo iscritto) e la regola stessa (espressione di potere)<sup>83</sup>.

Più in generale lo schema [soggetto - consenso genetico – istituzione del gruppo/potere – effetto giuridico] spiega quindi la irrilevanza del consenso prestato nella fase adesiva al partito rispetto alle esigenze di tutela innanzi all'esercizio del potere.

Il *catalogo dei poteri privati* esercitabili dal partito è stato già autorevolmente delineato<sup>84</sup>. In questa sede utilizzeremo una variante di quel catalogo. Più specificatamente i poteri privati catalogabili, a nostro avviso, sono i seguenti: a) il potere *costituente* (che si concretizza nell'atto

---

<sup>79</sup> G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 86.

<sup>80</sup> Cfr. G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 92.

<sup>81</sup> M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, *passim*.

<sup>82</sup> Cfr. G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 86. In questo senso M. BIANCA, *Le autorità private*, cit., 87 afferma come il potere privato può essere qualificato come privato solo “per quanto concerne la sua fonte e i soggetti cui spetta” poiché “all'atto del suo esercizio si realizza con quelle forme di cogenza e di autorità avvicinati sostanzialmente alle categorie amministrativistiche in senso lato che sono proprie dei poteri di diritto pubblico”.

<sup>83</sup> Cfr. E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, cit., 5 ss., 39.

<sup>84</sup> P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 199 ss., che individua un elenco di “potestà” del partito come “istituzione”.

costitutivo<sup>85</sup> e nello statuto del partito); b) il potere *regolamentare* (che si concretizza in “regolamenti privati”<sup>86</sup>, recanti regole relative ad una specifica materia); c) il potere *amministrativo* (che si concretizza in atti deliberativi e di gestione); d) il potere di *controllo* (che si concretizza in decisioni o pareri, resi in una logica di garanzia su istanza degli iscritti o degli organi del partito); e) il potere *disciplinare* (che si concretizza in atti disciplinari); f) il potere *tributario* (che si concretizza in atti impositivi relativi ai contributi previsti per il partito); g) il potere di *indirizzo politico* (che si concretizza nella emanazione di atti di direzione politica, quali, a titolo esemplificativo, l’approvazione della linea politica, la sfiducia del segretario). Il *potere giuridico di indirizzo politico*, produttivo di effetti giuridici diretti sugli interessi dei singoli iscritti (si pensi all’interesse al rispetto delle regole sulla votazione della linea politica o all’interesse del segretario sfiduciato), deve essere tenuto distinto dalla *funzione politica*, della quale si è detto, non produttiva di effetti lesivi diretti.

Tali poteri sono quindi espressione di funzioni private, talune volte a *rilevanza meramente interna*, ossia incidenti esclusivamente sugli iscritti (si pensi al potere disciplinare), altre volte a *rilevanza interna ma con effetti anche esterni* (o di natura comune, come il diniego di ammissione, o di natura politico-costituzionale, come la selezione delle candidature); sembra più difficile configurare funzioni di *rilevanza esclusivamente esterna*<sup>87</sup>. In ogni caso si tratta di poteri giuridici, che, in quanto tali, sono idonei a produrre effetti giuridici e quindi potenzialmente delle lesioni (più o meno immediate, in funzione della maggiore o minore precettività dell’atto prodotto dal potere).

Il profilo di tali poteri del partito, che appare in questa sede più rilevante, perché conforma la natura delle situazioni giuridiche soggettive degli iscritti (e anche dei terzi), è quello della *discrezionalità*<sup>88</sup>. Proprio la discrezionalità impone esigenze di *limitazione del potere* e di *tutela dell’iscritto*, leso dai suddetti atti, in parte analoghe a quelle relative all’esercizio del potere pubblico<sup>89</sup>.

Tuttavia permane una differenza strutturale tra il *potere pubblico*, il cui dispiegarsi discrezionale tende al soddisfacimento di interessi pubblici predeterminati dalla legge e quindi al soddisfacimento di interessi privati compatibili, e il *potere privato* dei partiti, il cui dispiegarsi discrezionale (anch’esso) tende al soddisfacimento in via prioritaria dell’interesse del gruppo-partito, in potenziale conflitto e comunque non in coincidenza con gli interessi dei singoli, e soltanto di riflesso al soddisfacimento dell’interesse pubblico, presupposto dall’art. 49 Cost., alla determinazione della politica nazionale e quindi al funzionamento del circuito democratico.

---

<sup>85</sup> Anche nell’ipotesi in cui si ritenga di distinguere l’atto costitutivo, come espressione di autonomia contrattuale, dallo statuto, come espressione di potere privato (così E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, cit., 32 ss., 39 ss., 404 ss.), è stato rilevato come in seno all’atto costitutivo siano rilevabili regole giuridiche della medesima natura dello statuto, quindi anch’esse espressione di potere (quindi modificabili con una maggioranza, pur qualificata rispetto alle deliberazioni ordinarie).

<sup>86</sup> Cfr. E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, cit., 318 ss. il quale in realtà utilizza una nozione assai lata di regolamenti privati (nella quale riconduce anche l’atto costitutivo e lo statuto), riservando l’espressione “regolamenti subordinati” per quelli recanti regole specifiche in una certa materia.

<sup>87</sup> Per una catalogazione, pur diversa, delle attività del partito e dei rapporti interni ed esterni cfr. E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, cit., 1003 ss.

<sup>88</sup> Cfr. C. MORTATI, *Potere discrezionale*, in *Nov. Dig. it.*, 1939, 76 ss.; ID., *Discrezionalità*, in *Noviss. Dig. it.*, Milano, 1968, 1109.

<sup>89</sup> G. SIGISMONDI, *La tutela nei confronti del potere pubblico e dei poteri privati: aspetti comuni e profili problematici*, in *Dir. pubb.*, 2003, 475 ss.; C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall’eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, 2008, 81 ss.

Ciò posto, innanzi all'esercizio dei suddetti poteri privati sono enucleabili in capo agli iscritti *interessi legittimi privati*<sup>90</sup>, intesi come situazioni giuridiche sostanziali di vantaggio inattive, differenti rispetto al paradigma del diritto soggettivo<sup>91</sup>, posto che il soddisfacimento di tali interessi (alla partecipazione ad un organo collegiale, all'esercizio di un voto, alla candidatura, ecc.) non dipende (soltanto) dal comportamento attivo dell'iscritto ma dall'esercizio discrezionale dei poteri attribuiti agli organi del partito, rispetto ai quali l'interesse del singolo è sacrificabile<sup>92</sup>, per quanto anche all'interno del partito siano individuabili (in via eccezionale e minoritaria) in capo agli iscritti situazioni giuridiche qualificabili come di diritto soggettivo<sup>93</sup>, quindi non dipendenti dal potere.

Tali interessi legittimi privati potranno quindi avere la consistenza di interessi *oppositivi* (cioè tesi alla conservazione di un bene giuridico attentato dall'esercizio del potere, come nel caso dei provvedimenti disciplinari) oppure la consistenza degli interessi *pretensivi* (cioè protesi all'acquisizione di un bene giuridico non posseduto e il cui soddisfacimento è strutturalmente condizionato alle discrezionali valutazioni del potere, come nel caso della deliberazione sulla selezione delle candidature); alcuni di essi assumono peraltro la consistenza di *interessi legittimi privati di rilevanza costituzionale*, quando intimamente connessi alla stessa funzionalizzazione dell'art. 49 Cost.<sup>94</sup> (quali sono, ad esempio, l'interesse legittimo privato alla partecipazione ad un congresso, ad una votazione, alla determinazione della linea politica attraverso gli organi di partito, al legittimo esercizio del potere disciplinare ecc.).

Pertanto la problematica oggetto della nostra indagine, palese come *un* diritto costituzionale, *rectius* la libertà di associazione politica (art. 49 Cost.), legittimando la istituzione del partito e dei suoi poteri, possa generare una *molteplicità* di situazioni giuridiche derivate. In altre parole il diritto

---

<sup>90</sup> Si ritiene di utilizzare questa categoria, pur controversa in dottrina, vista la sua idoneità a descrivere assai efficacemente, come si vedrà meglio più avanti, le relazioni giuridiche tra il gruppo-partito e l'iscritto. Sui presupposti teorici della categoria degli interessi legittimi privati cfr. G. ZANOBINI, *Interessi occasionalmente protetti in diritti privato*, in *Studi in memoria di F. Ferrara*, Milano, 1943, II, 706; ID., *Interessi legittimi nel diritto privato*, in *Scritti di diritto pubblico*, Milano, 1955, 345 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano, 1967, 174 ss. (con specifico riferimento alle associazioni v. 391 ss.); ID., *Interesse legittimo: diritto privato*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 1993, 527 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, cit., 330; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 80 ss.; A. FALZEA, *Gli interessi legittimi e le situazioni giuridiche soggettive*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, I, 679 ss.; A. MOTTO, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, cit., 45 ss. Nella dottrina costituzionalistica, invece, non sembra adeguatamente valorizzata tale situazione giuridica soggettiva, visto che spesso è dato per assunto che si tratti esclusivamente di diritti soggettivi. Cfr., a titolo esemplificativo, P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, 837 ss.

<sup>91</sup> Nel senso, invece, della qualificazione in termini di diritto soggettivo delle situazioni giuridiche degli iscritti cfr. C. LESSONA, *I diritti dei soci nelle associazioni private*, in *Riv. dir. comm.*, 1910, 378 ss.; G. CONDORELLI, *Ammissibilità del sindacato di merito da parte dell'Autorità giudiziaria delle deliberazioni di esclusione di un socio prese dagli organi di un'associazione non riconosciuta*, in *Dir. giur.*, 1951, 61.

<sup>92</sup> L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, cit., 332, al fine di qualificare l'interesse legittimo privato affermano: "il soddisfacimento dell'interesse presupposto non dipende dal comportamento del soggetto che via aspira (...) ma da quello di un soggetto diverso (...) titolare di una situazione di diritto di dovere (potestà); dunque di una situazione assolutamente libera o, invece, necessitata sull'an ancorchè discrezionale sul *quomodo*, perché -in quanto coordinata al soddisfacimento di un'esigenza fondamentale prefissata dalla norma- tale da imporre al suo titolare la scelta della via più conveniente e congrua (...) per la realizzazione di tale esigenza".

<sup>93</sup> Si pensi al diritto soggettivo di recesso o ai diritti patrimoniali conseguenti allo scioglimento del partito. Cfr. G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., 217 ss.

<sup>94</sup> Più in generale sulla esigenza di enucleare le situazioni giuridiche soggettive connesse all'art. 49 Cost. Cfr. S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit., 71; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., 43.

costituzionale politico *ex art. 49 Cost.* è un generatore di interessi legittimi privati, che sostanziano quotidianamente e quindi processualmente il contenuto di esso, nella sua unitarietà apparente<sup>95</sup>.

In questa logica possiamo ritenere, senza alcuna preoccupazione, come la Costituzione ammette che i diritti costituzionali non vivano in una corrispondenza biunivoca con i diritti soggettivi potendo assumere (anche) la consistenza sia di interessi legittimi pubblici, innanzi al potere pubblico<sup>96</sup>, sia di interessi legittimi privati, innanzi al potere privato, come quello dei partiti.

Ciò posto, non vi è dubbio quindi come la “protezione giuridica” degli interessi legittimi privati “consiste nella *sottoposizione del potere a regole*, alla cui osservanza è condizionata la produzione dell’effetto giuridico”<sup>97</sup>, ossia consiste, per quanto rileva ai presenti fini, nel sindacato giurisdizionale del potere alla luce dei parametri di legittimità di esso (siano esse norme *attributive* del potere siano esse norme di disciplina del *quomodo* del potere). Il potere privato dei partiti, come il potere pubblico, non è quindi un potere giuridico assoluto, necessitando di una ricostruzione proprio di quei limiti; non soltanto dei limiti interni ma anche dei limiti legislativi e costituzionali (imponendo un esame anche della idoneità dell’art. 49 Cost. a fungere da parametro diretto di legittimità). Soltanto la ricomposizione di essi può garantire la effettività della *legalità* del partito politico<sup>98</sup>, per quanto quest’ultima problematica non si esaurisca in quella della *democraticità* del partito.

Da questo modello sembra quindi emergere come la categoria del potere del partito sia il veicolo stesso del cedimento del diritto privato, innanzi al diritto costituzionale, posta la sua strutturale idoneità ad essere permeato e sindacato secondo parametri di legittimità (anche) costituzionali, essi stessi nati per limitare il potere, potendo determinare così un superamento delle difficoltà di utilizzo, ai fini del sindacato giurisdizionale delle decisioni dei partiti, delle clausole generali di matrice contrattuale (buona fede, dovere di correttezza, ecc.)<sup>99</sup>, inconferenti rispetto alla struttura del partito e delle sue relazioni giuridiche e politiche.

### **3.3. La forma giuridica del partito politico: la relativizzazione della problematica**

A questo punto è necessario domandarsi se la *forma* giuridica del partito possa incidere su quanto detto sin qui sulla *natura* giuridica (§ 3.1.) e sulle *situazioni giuridiche soggettive* (§ 3.2.).

In realtà la *natura giuridica* del partito non ha una corrispondente *forma giuridica* imposta dalla Costituzione e neppure imposta ad oggi dal legislatore statale. *La forma del partito è libera.*

---

<sup>95</sup> Sulla connessione più in generale tra diritti politici e profili di tutela giurisdizionale cfr. M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 8 ss.

<sup>96</sup> Sulla problematica del rapporto tra diritti fondamentali e interessi legittimi (pubblici), sotto lo specifico profilo del riparto di giurisdizione, sia consentito rinviare a N. PIGNATELLI, *La giurisdizione dei diritti costituzionali tra potere pubblico e interesse legittimo: la relativizzazione dell’inviolabilità*, Pisa, 2013.

<sup>97</sup> A. MOTTO, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, cit., 52.

<sup>98</sup> Sulla legalità del partito politico cfr. A. SAIITA, *Il controllo di legalità della vita interna dei partiti: “se di una cosa non si può parlare, è bene tacere”*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu), 2013.

<sup>99</sup> In realtà nel diritto vivente permane una ambiguità, mai risolta, tra l’evocazione di un modello contrattuale e quella di un modello istituzionale. Nel senso di una consapevolezza della inadeguatezza del modello contrattuale cfr. Trib. Roma ord. 11.9.2007. Per una serrata critica cfr. Cass. civ., ord. 13.6.2018 n. 15497, che afferma in modo chiaro, al fine di negare la configurabilità di un danno da candidatura rovinata, che la politica nei partiti non può essere ricondotta ad un negozio giuridico patrimoniale. In una diversa prospettiva, sull’utilizzabilità delle clausole generali ai fini del sindacato giurisdizionale del potere privato cfr. C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall’eccesso di potere alle regole del rapporto*, cit., 81 ss.

La dimensione associativa presupposta, quale elemento costitutivo, dall'art. 49 Cost. ("tutti hanno diritto di *associarsi* in partiti..."), ha però catapultato inevitabilmente i partiti, in assenza di una legge *sui* partiti e quindi di una specifica opzione normativa, all'interno dei *soggetti* del Titolo II "Delle persone giuridiche" del Libro I (artt. 11-42) del codice civile e specificatamente innanzi all'alternativa tra il modello delle *associazioni riconosciute* (cap. II) e quello delle *associazioni non riconosciute* (cap. III), entrambe caratterizzate da una prevalenza dell'elemento personale e ideale su quello patrimoniale, ferma la più problematica applicazione strutturale del modello delle fondazioni e dei comitati<sup>100</sup>. Si tratta di un'alternativa di *regime giuridico*, come disciplinato dallo stesso codice civile, conseguente come effetto al riconoscimento giuridico (di natura concessoria, a mezzo di un provvedimento amministrativo) e quindi all'attribuzione della personalità giuridica. Il riconoscimento giuridico, come istituto, non deve quindi essere sopravvalutato, posto che "non dà luogo ad una trasformazione dell'essenza e della struttura della associazione, ma vale piuttosto a determinare l'applicabilità dello speciale regime normativo previsto dalla legge. Questa conclusione (...) comporta un deciso superamento della tradizionale contrapposizione sul piano ontologico"<sup>101</sup> e quindi della idea originaria del legislatore statale del '42 di inferiorità delle associazioni non riconosciute. Tale inferiorità ontologica, infatti, è stata sconfessata, e forse ribaltata, dalla stessa "costituzione materiale"<sup>102</sup>, visto l'uso diffuso da parte dei partiti, ossia delle maggiori formazioni sociali, proprio della forma dell'*associazione non riconosciuta*<sup>103</sup>, caratterizzata, in sintesi, da una normazione minimale, quindi da autonomia organizzativa<sup>104</sup> (visto il ruolo preminente del rinvio *ex art.* 36 c.c. agli "accordi degli associati" e vista la sola disciplina *ex artt.* 37 e 38 c.c. del "fondo comune" e delle "obbligazioni"<sup>105</sup>), dalla mancanza di un momento di controllo pubblicistico e quindi più in generale da una *libertà di forma giuridica*.

Si è trattato evidentemente di una scelta volontaria dei partiti, informata ad una esigenza identitaria di tutela della propria autonomia organizzativa come soggetti privati<sup>106</sup>, di accedere ad uno specifico regime giuridico, posto che un partito non nasce in quella forma né deve nascere con essa (l'art. 49 Cost. non la impone)<sup>107</sup>. In questa logica, può dirsi che il significato materiale della

---

<sup>100</sup> Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, Torino, 1997, 181 ss. In ogni caso sulla utilizzabilità anche di altre forme giuridiche, diverse da quella associativa, cfr. M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, § 2.1.2.

<sup>101</sup> L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, cit., 196.

<sup>102</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 26.

<sup>103</sup> Cfr. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Artt. 36-42, Libro primo: Delle persone e della famiglia*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna, 1967, 161 ss. Sulla problematica delle articolazioni interne del partito cfr. G.U. RESCIGNO, *Partiti politici, Articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., 1430 ss.

<sup>104</sup> In realtà M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., § 3.1.1., mette in evidenza come l'obbligo di deposito (l. n. 165/2017) presso il Ministero dell'Interno, nella fase preparatoria delle elezioni politiche, di una dichiarazione del legale rappresentante del partito recante la indicazione degli "organi del partito (...), la loro composizione nonché le relative attribuzioni", si risolve in un'attenuazione dell'autonomia organizzativa.

<sup>105</sup> Peraltro il regime della responsabilità e delle obbligazioni contenuto nell'art. 38 c.c. subisce una deroga per i partiti. L'art. 39-quaterdecies d.l. n. 273/2005, conv. in l. n. 51/2006, dispone espressamente (analogamente all'art. 6 bis l. n. 157/1999), che "I creditori dei partiti e movimenti politici di cui alla presente legge non possono pretendere direttamente dagli amministratori dei medesimi l'adempimento delle obbligazioni del partito o movimento politico se non qualora questi ultimi abbiano agito con dolo o colpa grave". Cfr. in giurisprudenza Cass. n. 7521/2014 (in merito ad una azione attivata da un Istituto Bancario nei confronti dei segretari del P.S.D.I.).

<sup>106</sup> Sulla problematica dei rapporti tra personalità giuridica e soggettività giuridica cfr. E. DEL PRATO, *L'ente privato come atto*, 2015, *passim*.

<sup>107</sup> L'art. 2 del d.l. n. 149/2013 qualifica, infatti, i partiti semplicemente come "libere associazioni".

nozione di partito abbia storicamente *incorporato* la forma dell'associazione non riconosciuta, generando un *blocco unitario*<sup>108</sup>. Peraltro, a conferma di questo assunto, è significativo notare come la suddetta forma giuridica sia stata riconosciuta e quindi impressa anche a quei soggetti che hanno negato (in un tentativo di auto-qualificazione) di essere dei partiti<sup>109</sup>.

In realtà molte delle ragioni di tale scelta sono oggi esaurite<sup>110</sup>; il modello minimale e autonomistico appare costantemente smontato e ricomposto in via interpretativa dal diritto vivente, vista la inadeguatezza della disciplina immaginata per piccole associazioni, tanto da rammentare quotidianamente la necessità di una legge sui partiti e quindi la problematica della tipizzazione della forma giuridica; inoltre deve essere rilevato come la suddetta disciplina minima contenga previsioni (artt. 37, 38 c.c.) *ad esclusiva tutela dei terzi*<sup>111</sup> e quindi *non anche degli iscritti e delle minoranze*.

In assenza però di una legge sui partiti la nostra indagine dovrà necessariamente misurarsi con la *forma giuridica* dell'associazione non riconosciuta (come si vedrà sub § 5, 6, 7).

Tuttavia la ricostruzione sostanziale delle relazioni giuridiche interne al partito (poteri privati/interessi legittimi; gruppo/soggetto), sopra prospettata (§ 3.1, 3.2), può costituire un modello unitario, *al di là della forma*, quindi utilizzabile e spendibile, indipendentemente dal singolo regime normativo applicabile, anche per quei partiti che optino per una forma diversa da quella dell'associazione non riconosciuta; tale ricostruzione, infatti, attiene alle dinamiche del potere giuridico dell'autorità privata e della sua portata potenzialmente conflittuale con il singolo.

Si tratta a questo punto, una volta indagata la consistenza delle situazioni giuridiche in conflitto, di ricostruire la rete della tutela, analizzando la *giurisdizione* del conflitto (§ 4), l'*oggetto* (§ 5), i *parametri* (§ 6), nonché le *regole processuali* (§ 7).

## **4. La giurisdizione dei partiti**

### **4.1. Dal difetto assoluto di giurisdizione alla giurisdizione civile**

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione la dottrina e la stessa ideologia dei partiti hanno generato una teoria della negazione radicale della tutela giurisdizionale avverso gli atti dei partiti, blindata fattualmente dalle resistenze culturali degli iscritti ad esperire azioni processuali contro il proprio gruppo. Questo blocco, teorico e pratico, ha affermato in modo univoco il *difetto assoluto di giurisdizione*, tanto da far sostenere che si trattasse di un elemento della "costituzione materiale"<sup>112</sup>; una sorta di dimensione extra-statale<sup>113</sup>.

---

<sup>108</sup> In giurisprudenza sulla aderenza della forma dell'associazione non riconosciuta al partito cfr., in modo esemplificativo, Cass. civ., sez. I, 23.6.2009 n. 14162; Id., 23.8.2007 n. 17921.

<sup>109</sup> Cfr. Trib. Roma ord. 12.4.2016 sulla forma giuridica del M5S.

<sup>110</sup> In questo senso, già all'inizio degli anni '90, G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, cit. 100.

<sup>111</sup> Cfr. G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, 1977, 4.

<sup>112</sup> A. BARBERA, *Art. 2 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 115, secondo cui "l'immunità di moderni 'principi' quali sindacati e partiti è ormai un dato della 'costituzione materiale', di fronte a cui cede la stessa esigenza di tutela della persona e di fronte a cui si arresta, quasi come di fronte alla sovranità della Chiesa, la stessa giurisdizione civile dello Stato". Cfr. anche U. RESCIGNO, *Partiti politici, Articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., 1420 ss.

<sup>113</sup> Utilizziamo l'espressione evocata da P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 75, in materia di partiti per quanto ad altri fini.

Tale primazia assoluta dell'art. 49 Cost. sull'art. 24 Cost., e più in generale, del ruolo costituzionale del partito su un elemento costitutivo della forma di Stato, si è fondata su molteplici ragioni, del tutto inconsistenti, posto che tali ragioni ignoravano come la Costituzione ammetta una sottrazione alla giurisdizione soltanto nei casi espressamente previsti, di natura immunitaria, tanto da risultare finanche problematica la legittimazione costituzionale dell'autodichia degli organi costituzionali<sup>114</sup>.

Più specificatamente in una prima prospettiva si è sostenuto, sulla base della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici e quindi della negazione della esclusiva statualità del diritto, che lo Stato può tutelare esclusivamente i diritti da esso riconosciuti e non anche quelli "conferiti" da un altro ordinamento<sup>115</sup>, come sarebbe quello del partito politico; in questa prospettiva teorica l'unica eccezione ammessa, rispetto alla negazione della giurisdizione, avrebbe riguardato gli effetti giuridici degli atti prodotti nei confronti dei soggetti *terzi*<sup>116</sup>. La giurisprudenza, valorizzando la pluralità di anime del partito, e specificatamente la scissione possibile tra partito-associazione e partito-istituzione<sup>117</sup>, era giunta ad ammettere (anche) la giurisdizione statale sugli atti riconducibili alla dimensione associativa, in quanto qualificata come dimensione *contrattuale* del partito<sup>118</sup>, ribadendo, invece, il difetto assoluto in relazione a tutti gli atti di natura non patrimoniale.

In una seconda prospettiva si è sostenuto che l'autonomia contrattuale determinasse una rinuncia assoluta alla tutela giurisdizionale da parte dei singoli, una volta iscritti<sup>119</sup>. Dalla libertà contrattuale degli iscritti si faceva quindi derivare una zona franca del sindacato giurisdizionale, una sorta di "dovere statale di astensione"<sup>120</sup>; "un regime privatistico che riduce al minimo le imposizioni delle leggi, il controllo del pubblico potere e *lo stesso esame giudiziale* (i cui limiti sono segnati dal contratto da cui prende origine il gruppo)"<sup>121</sup>.

In una terza prospettiva, che spesso continua ad essere evocata nell'ambito di una pretesa di dilatazione della sfera delle immunità politiche<sup>122</sup>, è stata richiamata in modo improprio anche la nozione di "atto politico", per quanto l'unica sfera di negazione della giurisdizione tollerata dal nostro ordinamento, al di fuori di quella delle immunità costituzionali, fosse (art. 31 del R.D. n. 1054/1924) e sia (art. 7 c.p.a.), per espressa previsione del legislatore, quella relativa agli atti del Governo (e non certamente dei partiti) adottati "nell'esercizio del potere politico"; in una logica analoga è stato affermato che l'unica forma di controllo ammissibile sui partiti sarebbe quella del controllo nel momento elettorale, in cui far valere la responsabilità politica del partito<sup>123</sup>.

Queste tesi, pur solidamente *superate*, come diremo, hanno lasciato dei residui culturali, che rischiano di limitare nel merito il sindacato sulla fondatezza delle pretese processuali, posto che la

---

<sup>114</sup> Sulla problematica cfr. di recente A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018, *passim*.

<sup>115</sup> Così W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963, 61. In questo senso cfr. C. App. Napoli, 19.10.1959, in *Giur. it.*, 1961, I, 2, c. 44, che aveva negato la giurisdizione sulla impugnazione di un provvedimento disciplinare.

<sup>116</sup> Cfr. W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, cit., 64. Cfr. anche sulla insindacabilità delle decisioni M. GOLDA PERINI, *Osservazioni sui controlli amministrativi sulle attività delle persone giuridiche private*, in *Temi*, 1963, 1033.

<sup>117</sup> Cfr. P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 89 ss.

<sup>118</sup> Cfr. P. CARETTI, E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, 1594.

<sup>119</sup> P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, cit., 1; ID., *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, 426.

<sup>120</sup> Così M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 32.

<sup>121</sup> P. RESCIGNO, *Ascesa e declino della società pluralistica*, in ID., *Persona e comunità*, Padova, 1987, 28.

<sup>122</sup> Cfr. E. GROSSO, *La dilatazione delle immunità politiche e la fuga dalla responsabilità: una tendenza non solo italiana*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2003.

<sup>123</sup> L. BASSO, *La disciplina legislativa del partito politico*, in *Rass. Parl.*, 1963, 29.

giurisprudenza anche di recente<sup>124</sup>, pur non negando la giurisdizione, è giunta a precludere il proprio sindacato innanzi all’*internum corporis*<sup>125</sup> del partito, asseritamente garantito dall’art. 49 Cost.

In ogni caso il suddetto quadro teorico, a partire dalla fine degli anni ’60, è stato autorevolmente smantellato, attraverso una valorizzazione delle esigenze di tutela della persona in seno al partito, quale formazione sociale (art. 2 Cost.) e quindi attraverso una assimilazione del *partito*, e con esso delle esigenze di limitazione della supremazia del gruppo, alle altre *associazioni private*: “non può tuttavia dispensarli dagli oneri coerenti con questa scelta, ossia dall’osservanza delle medesime regole che sono applicabili a qualsiasi altra associazione privata, né può sottrarli al controllo di legalità dell’autorità giudiziaria circa il rispetto delle regole”<sup>126</sup>. In questa logica l’art. 2 Cost. ha fondato il *radicamento della giurisdizione* e quindi la negazione di un’abnorme immunità dei partiti<sup>127</sup>, rendendo peraltro del tutto irrilevante, ai fini della tutela<sup>128</sup>, il discrimine tra associazioni riconosciute e non riconosciute (come il partito politico), posto che non può ritenersi che “solo a seguito del riconoscimento le situazioni giuridiche interne all’associazione acquistino rilevanza per lo Stato”<sup>129</sup>.

Più specificatamente la *giurisdizione naturale* dei partiti doveva ritenersi quella del *giudice civile*, sulla base di due presupposti, ossia sulla base della natura di soggetto privato del partito e sulla base dell’asserita applicabilità del diritto dei contratti, attraverso una valorizzazione del contratto di associazione, dello scopo comune del partito e della disciplina interna come problema quindi di esecuzione del contratto<sup>130</sup>. Sulla scia di queste basi teoriche il diritto vivente ha superato il muro del difetto assoluto di giurisdizione, riconoscendo espressamente la natura contrattuale del rapporto<sup>131</sup> e quindi la giurisdizione civile. In questi termini può spiegarsi la ragione per la quale all’inizio del ’90 veniva rilevato come “quanto ai casi giudiziari dell’ultimo decennio, un primo dato da rilevare è la loro stessa crescita”<sup>132</sup>.

Tuttavia questo modello teorico -e con esso, come si vedrà, ciò che oggi viene riproposto- pur avendo avuto il pregio di ammettere la giustiziabilità delle decisioni dei partiti, sconta dei *limiti*.

---

<sup>124</sup> Cfr. Trib. Napoli sent. 18.4.2018 (sulla vicenda delle “comunarie” di Napoli del M5S); Trib. Roma sent. 19.2.2018 (sulla selezione delle candidature del M5S per le elezioni politiche).

<sup>125</sup> Cfr. Trib. Siena, 18.1.2013 (in materia di primarie di coalizione del centrosinistra per le elezioni comunali di Siena).

<sup>126</sup> F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., 388.

<sup>127</sup> La teoria di Galgano era già stata sviluppata negli anni ’60 in F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati* (art. 36-42), cit., 165 ss.; ID., in *Persone giuridiche*, sub art. 24, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Comm. del cod. civ.*, Bologna-Roma, 1969, 323 ss.; poi successivamente nella II edizione del 1976 di *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati* (art. 36-42), cit., 158 ss. Sul pensiero di Galgano cfr. AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico. In ricordo di Francesco Galgano*, Napoli, 2015.

<sup>128</sup> Cfr. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati* (art. 36-42), cit., 164.

<sup>129</sup> E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 167.

<sup>130</sup> Cfr. F. GALGANO, *Parti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, 1966, 507 ss.; P. FEMIA, *Politica e libertà di contratto. I partiti politici nel pensiero di Francesco Galgano*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico*, cit., 25 ss.

<sup>131</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, Pret. Fasano, 28.2.1981, in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 194; Pret. Agrigento, 23.1.1981, in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 194; Pret. Brindisi, 4.9.1981, in *Foro it.*, 1981, I, 2846 ss. Per una analisi della giurisprudenza fino agli anni ’80 si rinvia a G. TROCCOLI, *La giurisprudenza italiana in materia di partiti, introduzione*, in M. D’ANTONIO, G. NEGRI (a cura di), *Il partito politico di fronte allo Stato, di fronte a se stesso*, Milano, 1983, 445 ss.

<sup>132</sup> C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, cit., 2995.

In primo luogo fonda il radicamento della giurisdizione su una disposizione costituzionale (art. 2 Cost.) che appare, sotto il profilo processuale, *minimale*<sup>133</sup>, posto che afferma la garanzia esclusivamente dei diritti inviolabili, tanto da far sostenere, in una logica di ricerca dell'equilibrio tra autonomia e tutela del singolo, che all'interno delle formazioni sociali sarebbero giustiziabili esclusivamente quelle situazioni giuridiche qualificabili come inviolabili o fondamentali<sup>134</sup>. Da tale impostazione deriverebbe pericolosamente che la qualificazione, come non inviolabili o fondamentali, di molti interessi, anche di rilevanza costituzionale determinerebbe la negazione della giurisdizione. In realtà tale lettura rischia, da una parte, di piegare irragionevolmente l'art. 2 Cost. a legittimazione di una sacca di difetto di giurisdizione, posto che il riconoscimento dei diritti inviolabili non esclude certamente la tutela (per le formazioni sociali e i partiti) anche delle situazioni giuridiche soggettive non qualificabili come tali<sup>135</sup>, e, dall'altra, di congelare le disposizioni a cui la Costituzione affida la regolamentazione della giurisdizione (artt. 24, 102, 103 Cost.), dalle quali può desumersi come ogni potere pubblico e ogni *potere privato* siano oggetto di giurisdizione, indipendentemente dalla qualificazione come inviolabili o fondamentali degli interessi dei singoli (come quelli degli iscritti al partito) che stanno innanzi al potere.

Inoltre la suddetta teoria, al fine di legittimare la giurisdizione civile, si fonda su una valorizzazione di un modello, quello contrattuale, del tutto inconferente rispetto alla natura dei partiti inducendo a trattare in modo improprio, ad esempio, una espulsione o la mancata candidatura come un "inadempimento" (art. 1455 c.c.), e determinando peraltro una assimilazione a qualsiasi associazione, che svilisce la specialità riconosciuta dall'art. 49 Cost. al ruolo del partito nel sistema costituzionale<sup>136</sup>.

Peraltro si ammette una *giurisdizione civile parziale*, posto che la giustiziabilità degli atti dei partiti sembra risolversi in un *oggetto* limitato (sarebbero quindi sindacabili soltanto le deliberazioni dei partiti e non anche gli statuti e gli accordi, presunti legittimi) e in un *parametro* limitato (sarebbero utilizzabili come limiti di legittimità delle deliberazioni soltanto le fonti interne del partito -statuti, regolamenti, accordi- e non anche la Costituzione e la legge), risultando così garantita una mera *legalità interna*.

Diversamente riteniamo che il radicamento della *giurisdizione civile* debba fondarsi sulla ricostruzione della natura del partito (soggetto privato) e sulla natura delle situazioni giuridiche soggettive (poteri privati/interessi legittimi), alla luce delle quali il giudice civile, nel rispetto degli artt. 24, 102, 103 Cost., conosce dei *conflitti* nei e dei partiti, secondo un diverso modello che indagheremo nei prossimi paragrafi.

#### **4.2. Gli spazi di sindacato innanzi alle altre giurisdizioni**

Ciò posto, risulta del tutto evidente come non sia ammissibile alcuno spazio di *giurisdizione amministrativa* sui partiti.

---

<sup>133</sup> Sulla inadeguatezza dell'art. 2 Cost, pur con diverse motivazioni, cfr. S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit., 711.

<sup>134</sup> E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 154 ss.

<sup>135</sup> Il rischio di tale teoria peraltro sembra essere quello di una tendenza, volta a superarne i limiti, ad una impropria dilatazione dell'ambito dell'art. 2 Cost., come sembra emergere da F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati* (art. 36-42), cit., 166 ss.

<sup>136</sup> Cfr. P. CARETTI, E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, cit., 1595.

Neppure la qualificazione dei partiti come soggetti privati titolari di funzioni pubbliche, pur da noi non condivisa, ha mai fatto sostenere, salvo isolate eccezioni<sup>137</sup>, che tale qualificazione determinerebbe il radicamento della giurisdizione amministrativa, posto che quest'ultima rimane la giurisdizione del potere pubblico amministrativo e non anche di qualsiasi funzione pubblica (diversa da quella amministrativa).

Ciò nonostante può essere rilevato un possibile *contributo indiretto* della giurisdizione amministrativa.

Il legislatore statale ha individuato, infatti, una ipotesi ulteriore (rispetto a quelle catalogate dall'art. 133 c.p.a.) di *giurisdizione amministrativa esclusiva*, rimettendo ad essa la tutela in giudizio nelle controversie “concernenti l'applicazione delle disposizioni” del d.l. n. 149/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13/2014<sup>138</sup> (cfr. art. 13 *bis*), recante la normativa in materia di abolizione del finanziamento pubblico diretto<sup>139</sup>, per la quale l'iscrizione e la permanenza nel registro nazionale sono condizioni necessarie per l'ammissione dei partiti ai benefici previsti dalla normativa (art. 4, 7° comma) e per la quale il potere amministrativo di valutare la sussistenza dei presupposti richiesti è attribuito ad una Commissione di garanzia (art. 4, 2° comma)<sup>140</sup>.

Più specificatamente sono rimesse alla giurisdizione esclusiva i provvedimenti di diniego di iscrizione (o di decadenza dalla iscrizione) del partito (art. 4, 3° comma). In disparte, in questa sede, la intensità del potere della Commissione, ciò che certamente rileva è che il giudice amministrativo potrebbe essere chiamato a sindacare l'esercizio del potere di controllo della Commissione sulla sussistenza degli elementi necessari dello Statuto (elencati nell'art. 3) e quindi sugli elementi di democraticità del partito (art. 2). Non si tratterebbe evidentemente di un sindacato *diretto* sulle decisioni dei partiti (radicabile, come detto, soltanto innanzi alla giurisdizione civile) ma in ogni caso di una sorta di sindacato *indiretto* (pur limitato agli statuti), posto che il *thema decidendum* del giudizio amministrativo coinvolgerebbe anche la legittimità dell'esercizio del potere costituente del partito.

Potrebbe anche ipotizzarsi un contrasto (in senso lato) tra una sentenza del giudice amministrativo (chiamato a pronunciarsi sul provvedimento di controllo della Commissione e quindi indirettamente sul contenuto dello Statuto)<sup>141</sup> e una sentenza del giudice civile (chiamato a pronunciarsi direttamente sullo statuto).

---

<sup>137</sup> Cfr., in materia di ammissione al partito, S. SPADARI, *I partiti politici*, Roma, 1964, 113, 133. *Contra* A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Milano, 1967, 101, secondo cui “i partiti possono essere sì considerati pubblici, ma non nello stesso senso in cui lo sono lo stato, le regioni, i comuni, gli enti autarchici ed autonomi ecc. I partiti fanno pur sempre parte dell'ordinamento giuridico statale, ma l'assurdo consiste nel volerli configurare come soggetti della pubblica amministrazione”. Cfr. anche V. SICA, *La disciplina legislativa del partito politico*, in *Rass. Parl.*, 1963, 42 ss. Cfr. Tar Lazio, 14.10.2009 n. 9895, che nega la giurisdizione amministrativa relativa alla impugnazione di un diniego di iscrizione (adottato dal partito Federazione dei Verdi).

<sup>138</sup> “fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 8, comma 8”.

<sup>139</sup> “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”.

<sup>140</sup> Cfr. R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *www.federalismi.it*, 6/2014, 1 ss., che pure esprime perplessità sulla stessa scelta del legislatore di non aver attribuito la materia alla giurisdizione ordinaria.

<sup>141</sup> In ogni caso, al di là di quest'ultimo ambito, sembra difficile individuare un sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo sui partiti, visto che la stessa Corte costituzionale (n. 256/2010), dichiarando inammissibile una questione di costituzionalità, sollevata in riferimento agli artt. 49 e 51 Cost., sulla normativa in materia di elezioni comunali, ha affermato chiaramente come spetti soltanto al legislatore statale disciplinare la rilevanza di una eventuale

Da ultimo si tratta di capire se sia configurabile anche uno spazio per la *giurisdizione della Corte dei conti in sede di responsabilità per danno erariale* (art. 103 Cost.; art. 1 l. n. 20/1994; art. 51 ss. dlgs. n. 174/2016), conseguente agli atti dei partiti o ai singoli atti o comportamenti degli iscritti.

È noto come la natura di soggetto privato del partito risulti del tutto irrilevante ai fini del radicamento della giurisdizione contabile, posto che il diritto vivente, valorizzando la *vis expansiva* dell'art. 103, 2° comma, Cost., ha ricondotto in tale alveo, a tutela dell'erario, anche i comportamenti di soggetti privati e specificatamente di persone fisiche appartenenti ad associazioni private o imprese, quando queste ultime siano destinatarie di contributi erogati con un *vincolo* di destinazione pubblica. Più specificatamente il diritto vivente ritiene che sussista una relazione di servizio, quale presupposto della responsabilità contabile, quando il privato ottenga un contributo finanziario, vincolato al raggiungimento di un fine pubblico specifico nell'ambito di un *programma* di interesse pubblico; il privato partecipa quindi alla attuazione di tale programma, la cui violazione o inattuazione genera danno erariale e quindi responsabilità<sup>142</sup>. In questa logica assume rilevanza decisiva il profilo oggettivo, quindi la natura del danno (erariale)<sup>143</sup>, indipendentemente quindi anche dalla natura pubblica del contributo (che potrebbe essere non vincolato e quindi sottratto alla giurisdizione contabile).

Di recente la Cassazione<sup>144</sup> si è pronunciata su un'istanza di regolamento di giurisdizione esperita da un partito, avente ad oggetto una sentenza di primo grado di una sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, che aveva condannato il tesoriere (del PD) al pagamento all'erario di una ingente somma di danaro, per illecita gestione dei fondi accreditati in favore del partito a titolo di contributo elettorale; in tale vicenda il partito aveva tutto l'interesse a spostare la giurisdizione da quella contabile a quella ordinaria (dove far valere direttamente la responsabilità del tesoriere), ritenendosi soggetto danneggiato (in luogo dell'erario).

In tale vicenda la Cassazione ha precisato in modo chiaro come l'elemento decisivo ai fini del radicamento della giurisdizione fosse proprio il *vincolo di destinazione* dei contributi, *rectius*, la mancanza di un vincolo specifico, come desumibile dalla normativa applicabile *ratione temporis*<sup>145</sup>; tale normativa, infatti, è stata ritenuta priva di un'imposizione di una funzionalizzazione specifica sull'uso delle somme, non potendo il contributo essere qualificato come un rimborso ma come un sostegno a valle della competizione elettorale. “Né un vincolo di natura specifica sui fondi pubblici erogati in favore dei partiti politici, tale da determinare una relazione di servizio con la pubblica amministrazione, può trarsi dalle funzioni attribuite ai partiti dalla disciplina dettata nell'art. 49 Cost.”<sup>146</sup>.

---

violazione dello statuto in sede di selezione delle candidature di un partito, essendo quindi carenti i poteri di controllo dell'Ufficio elettorale e con esso il sindacato del giudice amministrativo.

<sup>142</sup> Cfr. *ex plurimis* S.U., n. 1774/2013; n. 295/2013.

<sup>143</sup> Cfr. P. SANTORO, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Santarcangelo di Romagna, 2011, 85 ss.

<sup>144</sup> Cfr. S.U., 18.5.2015 n. 10094 sul caso del tesoriere Lusi di “Democrazia e Libertà – Margherita”, resa in relazione al giudizio di primo grado definito con la sentenza della Corte dei conti del Lazio, 28.11.2013.

<sup>145</sup> La vicenda non riguardava l'attuale disciplina in materia di finanziamento (d.l. n. 149/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13/2014) ma la l. n. 157/1999. Nel senso, invece, della negazione della giurisdizione contabile per carenza di un rapporto di servizio dei partiti cfr. Corte conti, sez. III, 16.10.2001 n. 274.

<sup>146</sup> S.U., 18.5.2015 n. 10094 secondo cui la “*norma costituzionale è del tutto neutra*”.

In questa logica quindi è stata affermata la *giurisdizione ordinaria*, anche sul presupposto che il radicamento della giurisdizione contabile avrebbe generato una compressione proprio del diritto di difesa del partito, privato di un'autonoma azione di risarcimento del danno (art. 24 Cost.).

È evidente, invece, la differenza rispetto al radicamento della giurisdizione contabile in relazione alla gestione dei contributi dei gruppi consiliari regionali, per i quali è certamente ravvisabile la natura pubblicistica del soggetto convenuto ed il vincolo di destinazione desumibile dalla normativa, peraltro presidiato da un obbligo di rendicontazione<sup>147</sup>.

Tuttavia deve concludersi che nella stessa pronuncia citata sia annunciata una diversa valutazione in merito alla normativa attualmente vigente, per la quale il contributo è apprezzato come espressamente finalizzato e vincolato<sup>148</sup>, potendo quindi ritenersi che *oggi* l'accertamento della responsabilità per il danno derivante da un atto di un singolo iscritto o derivante dalla deliberazione collegiale di un partito (per la quale sarebbero convenuti i singoli solidalmente) sarebbe da ritenersi radicabile innanzi alla *giurisdizione contabile*.

Ad oggi mancano vicende processuali successive alla suddetta vicenda e quindi giurisprudenza contabile sui partiti. Non può tacersi, però, come tale espansione della giurisdizione contabile non risulterebbe priva di criticità<sup>149</sup>. In primo luogo il *programma* (per il quale il vincolo è strumentale) risulta per i partiti, non un programma dello Stato-apparato, come preteso più generalmente dalla giurisdizione contabile, ma un programma dello Stato-comunità; tale elemento sembra di per sé porre questo ambito materiale al di fuori dell'alveo dell'art. 103, 2° comma, Cost. In secondo luogo l'espansione della giurisdizione contabile genererebbe l'esito paradossale di un alleggerimento del regime di responsabilità, rispetto a quella civile, posto che innanzi alla Corte dei conti si risponde esclusivamente per dolo o colpa grave (art. 1, 1° comma, l. n. 20/1994); le persone fisiche iscritte al partito godrebbero quindi di un particolare regime di favore, riservato ai dipendenti pubblici, che sembra porsi in antinomia con la stessa volontà del legislatore statale (a partire dal 2012) di introdurre taluni strumenti di controllo sulla vita del partito.

In ogni caso sarà necessario in futuro indagare questo ambito per verificare i limiti della giurisdizione che la Corte dei conti intenderà costruire, soprattutto intorno al limite della "insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali" (art. 1, 1° comma, l. n. 20/1994), che assume una rilevanza specifica in relazioni alle scelte di un soggetto di natura politica.

---

<sup>147</sup> Su questa diversa problematica, che non riguarda direttamente i partiti ma la proiezione di essi nel Consiglio regionale, sia consentito rinviare a N. PIGNATELLI, *La Corte costituzionale "in" politica regionale: autonomia costituzionale regionale vs. sindacato (giurisdizionale e amministrativo) della Corte dei conti*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, 2017, 331 ss.

<sup>148</sup> Cfr. S.U., 18.5.2015 n. 10094, che mette in evidenza come l'art. 9, 29° comma, l. n. 96/2012 "*I rimborsi e i contributi di cui alla presente legge sono strettamente finalizzati all'attività politica, elettorale e ordinaria, dei partiti e dei movimenti politici*". Su questa normativa si veda F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d.l. n. 149/2013*, in *Studium iuris*, n. 11/2014.

<sup>149</sup> In questo senso cfr. F. CINTIOLI, *Giurisdizione della Corte dei conti e partiti politici*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2016, 368 ss.

## 5. L'oggetto della tutela

Ciò posto, appare necessario esaminare gli *atti*, espressione dei poteri privati, *oggetto* di un possibile sindacato giurisdizionale, perché idonei a produrre effetti giuridici lesivi, indipendentemente dalla forma di essi<sup>150</sup>.

Tali atti, che in questo paragrafo evocheremo per macro-categorie, rinviando alla fase dinamica la ricostruzione dei limiti del sindacato in concreto, possono essere catalogati in senso discendente, dalla astrattezza alla concretezza dell'esercizio dei poteri privati nei partiti.

a) L'*atto costitutivo* e lo *statuto* costituiscono espressione dell'esercizio del potere costituente del partito<sup>151</sup>; in essi si afferma la identità valoriale e politica di un partito e, per quanto interessa ai nostri fini, si distribuiscono poteri giuridici tra gli organi nazionali del partito, eventualmente tra gli organi nazionali e quelli territoriali, si disciplinano le modalità decisorie, si procedimentalizzano anche gli atti di indirizzo politico<sup>152</sup>. L'atto costitutivo e lo statuto sono caratterizzati da una rigidità, posto che sono modificabili soltanto attraverso un procedimento aggravato<sup>153</sup>, per quanto espressione (non della consensualità, come nel momento fondativo ma) del *principio maggioritario*, che in ogni caso impone la tutela della minoranza. Non vi è dubbio come l'atto costitutivo e lo statuto, per la loro natura generale e astratta, siano atti meno carichi di immediata lesività giuridica, palesando comunque la loro offensività nel momento di adozione in concreto di atti applicativi ad essi conformi. Il tema del sindacato giurisdizionale dell'atto costitutivo e dello statuto di un partito è quindi un tema di certo rilievo costituzionale, *anche* in una democrazia "non protetta" e quindi al di fuori della problematica del controllo dei *fini* del partito<sup>154</sup>, in un ordinamento in cui non è previsto alcun controllo del giudice costituzionale<sup>155</sup> o alcun controllo amministrativo generale<sup>156</sup>, posto che tali atti potranno essere sindacati, assieme ai singoli atti applicativi. Tuttavia non è escluso come l'atto costitutivo e lo statuto di un partito possano recare *regole organizzative* (sull'assetto dei poteri

---

<sup>150</sup> Sulla irrilevanza della forma giuridica e sulla rilevanza della concreta lesività è significativo quanto affermato da Trib. Palermo, decreto 11.9.2017 (sulla vicenda delle "regionarie" del M5S in Sicilia), che riconosce diretta lesività a una nota dello staff del Capo del Movimento.

<sup>151</sup> In tal senso cfr. anche Trib. Napoli sent. 14.2.2016., che parla di "*fonte originaria*".

<sup>152</sup> Cfr. Trib. Roma, ord. 23.3.1995, in *Foro it.*, 1995, I, 2561, secondo cui "lo statuto del partito politico costituisce (...) la regola di vita associata degli iscritti, disciplinandone l'agire collettivo per il conseguimento degli obiettivi ideali e politici comuni (...) secondo disposizioni regolamentari che rinviengono nella libertà di adesione la ragione della loro imperatività. Le regole statutarie costituiscono, dunque, la traduzione normativa minima ed inderogabile dell'intesa associativa, della volontà di 'agire insieme' dialetticamente, ed anche in modo conflittuale, per lo scopo comune".

<sup>153</sup> Tale rigidità nella disciplina delle associazioni riconosciute è desumibile dalla maggioranza aggravata richiesta (art. 21, 2° comma, c.c.).

<sup>154</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Le democrazie protette da eccezione a regola. Prima e dopo la Twin Towers*, Torino, 2004. Sulla negazione nel nostro ordinamento di qualsiasi controllo ideologico dei partiti cfr. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario Calamandrei Levi*, Firenze, 1950, 204 ss.; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, cit., 34 ss.; ID., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 154 ss.; S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit., 709 ss. In senso contrario la nota teoria di C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit. 243 ss.

<sup>155</sup> Si richiama, a titolo esemplificativo, l'ordinamento tedesco. Cfr. C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti politici*, Padova, 1984, 19 ss.; E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Dem. dir.*, n. 1/2016, 143 ss. Nei lavori dell'Assemblea costituente il tema era stato autorevolmente posto da Mortati. Sul punto si rinvia a G. PASQUINO, *Art. 49 Cost.*, cit. 12 ss.

<sup>156</sup> Non può ritenersi, invece, un controllo amministrativo generale quello attribuito alla Commissione di garanzia, di cui si è detto nel paragrafo precedente, ai limitati fini del finanziamento. Nel senso della opportunità della istituzione di un'Autorità amministrativa indipendente di regolazione e controllo sui partiti cfr. di recente A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., 9.

interni, sulle competenze degli organi, sulle prerogative dell'iscritto) già di per sé lesive e quindi oggetto di una pretesa di sindacato.

b) I *regolamenti* (subordinati) del partito sono espressione di un generale potere regolamentare privato, fondato sulle previsioni dello statuto del partito<sup>157</sup> e recante una molteplicità di regole giuridiche generali e astratte (in seno al gruppo) in ambiti materiali specifici<sup>158</sup>; si pensi, a titolo esemplificativo, ai regolamenti sul tesseramento, sulla selezione delle candidature, sull'elezione degli organi politici, sul funzionamento degli organi di garanzia. Tali atti, pur essendo riconducibili all'ampia nozione di "accordi" (36 c.c.)<sup>159</sup>, si pongono in una posizione di primazia strategica nel sistema delle fonti interne (*rectius*, degli atti espressione di potere privato) e sono certamente idonei ad incidere sugli interessi legittimi degli iscritti, potendo rilevarsi anche una propria immediata lesività, oltre che una lesività differita al momento di adozione del singolo atto applicativo<sup>160</sup>.

c) Un oggetto peculiare è costituito dai *codici etici*, qualificabili come atti recanti un complesso di regole prevalentemente esortative, che esigono dagli iscritti condotte e comportamenti conformi al quadro valoriale assunto come paradigmatico dal gruppo e concretizzante l'idea (di parte) di etica politica<sup>161</sup>, anche in intima connessione con gli artt. 2 e 54 Cost. (per quanto spesso tale tipologia di regole sia rintracciabile anche negli statuti). La carenza di regole giuridiche in essi, dovrebbe palesare, nella nostra prospettiva, una generale inidoneità a incidere sugli interessi legittimi degli iscritti. In realtà anche nei codici etici si annidano regole con una potenziale carica lesiva, che ne palesa la giuridicità, una volta immesse nel sistema dei poteri privati del partito. Si pensi, ad esempio, alle regole etiche, utilizzate come legittimazione dell'esercizio del potere disciplinare; in tal caso la regola, la cui violazione fonda la sanzione, potrebbe essere fatta oggetto di un'azione giurisdizionale (perché, ad esempio, generica e quindi in antinomia con il principio generale di tassatività del potere sanzionatorio). Sono altresì rintracciabili ambiti materiali (come quello dei criteri selettivi per le candidature) nei quali la previsione di regole etiche può risolversi in una lesione degli interessi legittimi degli iscritti (come dell'interesse ad essere candidato nella lista del proprio partito), pur a mezzo di atti applicativi (come è la delibera di selezione definitiva dei candidati), quando i criteri previsti siano illogici o addirittura contrari alla legge (perché più restrittivi) o alla Costituzione (perché, ad esempio, in violazione dell'art. 27 Cost.). Ciò posto, ferma a nostro avviso l'autonomia del codice etico come atto recante generalmente previsioni non giuridiche, devono essere precisati, ai fini della sindacabilità giurisdizionale, i rapporti intercorrenti tra le regole *etiche-giuridiche* e gli altri atti (statuto/atto costitutivo e regolamenti). In realtà tali regole possono ritenersi espressione del potere costituente del partito, quando approvate dal medesimo organo (l'Assemblea costituente del partito) o con un medesimo procedimento

---

<sup>157</sup> Sul rapporto tra statuto e regolamenti nei partiti cfr. Trib. Napoli sent. 14.2.2016, secondo cui i regolamenti sono fonti subordinate allo Statuto e che, in assenza di una previsione statutaria o di una riserva espressa contenuta nello Statuto, i regolamenti non sarebbero legittimati a derogare alla normativa in materia di associazioni riconosciute.

<sup>158</sup> Cfr. E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, cit., 318 ss.

<sup>159</sup> In tal senso cfr. M. BASILE, *Il "Movimento 5 Stelle" al vaglio dei giudici civili*, in *Nuov. giur. civ. comm.*, 2017, 253.

<sup>160</sup> Tale problematica rievoca quella della immediata lesività dei regolamenti di diritto pubblico, pur gravitanti nel diverso sistema del processo amministrativo. Si rinvia a M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011.

<sup>161</sup> Cfr. P. MARSOCCI, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *www.aic.it*, n. 1/2012, 1 ss.; A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma capitale*, in *www.aic.it*, n. 2/2017, 1 ss. Sulla nozione più ampia di codici deontologici cfr. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Economia, politica, amministrazione*, Bologna, 2007, 175 ss. Sull'art. 54 Cost. A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2015, *passim*.

(aggravato), ponendosi sul medesimo piano, anche in senso integrativo, dell'atto costitutivo e dello statuto, in un rapporto di tendenziale riparto di competenza con essi<sup>162</sup>; in questa logica la idoneità a fungere da oggetto di sindacato è analoga a quella vista sopra. Diversamente le suddette regole, espressione di un potere regolamentare o di auto-regolamentazione<sup>163</sup>, sono assimilabili agli atti regolamentari (subordinati).

d) A valle del catalogo sono rinvenibili le *deliberazioni* degli organi collegiali e gli *atti* di organi monocratici, espressione del potere di indirizzo-politico o dei poteri amministrativi-decisori, di controllo, disciplinari o tributari. Tali atti (collegiali o monocratici), vista la loro natura applicativa di regole generali (contenute negli atti costitutivi, statuti, regolamenti, codici etici), sono quelli maggiormente idonei ad essere lesivi per gli interessi degli iscritti e quindi oggetto più probabile di reazione giurisdizionale, in via autonoma o in via cumulativa, assieme agli atti presupposti recanti la regola applicata.

Può quindi dirsi ammissibile, almeno in astratto, “il ricorso al controllo giurisdizionale su tutti i provvedimenti degli organi deliberativi centrali e periferici dei partiti”<sup>164</sup> oltre che su tutti i singoli atti degli organi monocratici.

## 6. I parametri di legittimità

In questo paragrafo si tratta quindi di individuare i parametri di legittimità dei poteri privati dei partiti. Tale enucleazione, in questa fase dell'indagine, rimane *statica*, posto che il loro concreto funzionamento come limiti ai poteri sarà indagato nella successiva ricostruzione del modello processuale, nel quale i parametri operano in senso *dinamico*.

A partire dagli anni '60, come già detto, il superamento del difetto assoluto di giurisdizione si è fondato sulla valorizzazione di un principio di legalità *interna*<sup>165</sup>. Da tale valorizzazione, a prescindere dalla matrice contrattuale della teoria prospettata, è emersa certamente la forza parametrica dell'*atto costitutivo*, (più probabilmente) dello *statuto* (soprattutto nella forma dell'atto pubblico<sup>166</sup>) e più in generale di tutti gli “accordi” dell'associazione (art. 36 c.c.), nel cui alveo, ai nostri fini, sono riconducibili soprattutto i *regolamenti* dei partiti, per quanto la dottrina da subito abbia cercato di tracciare un discrimine, all'interno di questi atti, tra regole di natura organizzativa, idonee a operare da parametro, e regole di “scopo-politico”, inidonee a limitare i poteri privati<sup>167</sup>,

---

<sup>162</sup> In tal senso G. SIRIANNI, *Un codice etico anche nell'ordinamento dei partiti: il caso del Partito democratico*, in [www.astrid.it](http://www.astrid.it), 2008, 1 ss.

<sup>163</sup> Cfr. H. SIMONETTI, *Codici di autoregolamentazione e sistema della fonti*, Napoli, 2009, 61 ss.; P. PASSAGLIA, *I codici deontologici*, in A. FABRIS (a cura di), *Guida alle etiche della comunicazione*, Pisa, 2011, 263 ss.

<sup>164</sup> P. CARETTI, E. GRASSI, *La “giustizia interna” nei partiti*, cit., 1596.

<sup>165</sup> Si rinvia a F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., 384 ss. e agli altri lavori dello stesso autore già citati.

<sup>166</sup> Non può negarsi, infatti, come, al di là della libertà di forma degli atti delle associazioni non riconosciute (art. 36 c.c.), la previsione speciale (art. 3 d.l. n. 149/2013) della redazione degli statuti con atto pubblico, oltre a garantire una maggiore trasparenza anche a tutela degli iscritti, determini una stabilizzazione delle regole giuridiche, una maggiore organicità e quindi una maggiore stabilità processuale.

<sup>167</sup> M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 218, secondo cui “fra le regole che gli organi del gruppo sono impegnati ad osservare ne esistono alcune, e sono fra le più importanti (...) che non hanno natura organizzativa come appena detto, in quanto incidono direttamente sul contenuto degli atti oppure riguardano le condizioni sostanziali alla cui esistenza questi sono subordinati. Sovente poi tali regole non prestabiliscono in maniera precisa né alla presenza

facendo riemergere inevitabilmente, anche in sede di ricostruzione dei parametri, la problematica più generale della distinzione tra regola di *diritto* e *non* regola<sup>168</sup>. Entro tali limiti deve essere apprezzata anche la utilizzabilità dei *codici etici* come parametri in sede di sindacato giurisdizionale.

Le vicende processuali (anche recenti, § 8) hanno non soltanto confermato un sindacato operante alla luce degli *atti interni* ma hanno palesato una tendenziale *esclusività* di questa tipologia di parametro<sup>169</sup>; non vi è dubbio come ciò dipenda, non soltanto da una ritrosia culturale dei giudici innanzi all'autonomia dei partiti, residuo storico della già indagata presunzione di immunità costituzionale, ma anche dalle norme invocate dalle difese negli atti introduttivi come violate in concreto, e quindi banalmente dal principio della domanda, viziato dalla convinzione che i partiti siano un ordinamento sottratto alle regole esterne.

In realtà la categoria del potere privato, in quanto potere giuridico, e con essa l'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) impongono una coerente *dilatazione della dimensione della legalità partitica* e quindi del ventaglio dei parametri utilizzabili, al di là degli atti interni. Non vi sono ragioni ordinamentali che possano legittimare una compressione dei parametri<sup>170</sup>, posto peraltro che la problematica costituzionalmente più rilevante per le minoranze nel partito, e quindi per la democrazia di esso, è quello della ricostruzione dei limiti (esterni) all'autonomia statutaria<sup>171</sup>.

In questa logica la *legge* (e gli atti aventi forza di legge) può operare da parametro, anche in assenza di *una* legge sui partiti; in altre parole ogni atto normativo primario che contenga una regola giuridica è idoneo ad essere utilizzato come parametro da parte di un soggetto leso. Questo assunto trova conferma peraltro nel regime di impugnabilità delle associazioni riconosciute (art. 23, 1° comma, c.c.), in cui si afferma, in modo ricognitivo del principio di legalità (del potere giuridico privato), che le deliberazioni "*contrarie alla legge*" possono essere annullate; questo limite parametrico, proprio per la sua natura generale (in disparte per ora la problematica dell'estensione del regime *ex artt.* 23 e 24 c.c. anche ai partiti) non può certamente essere derogato dall'autonomia collettiva del partito, come associazione non riconosciuta. In altre parole il rinvio dell'art. 36 c.c. alle fonti interne (salve le eccezioni inderogabili contenute negli artt. 37 e 38 c.c.) costituisce la legittimazione di una disciplina interna *alternativa* a quella delle associazioni riconosciute ma non

---

di quali condizioni né a quale contenuto la validità degli atti stessi è legata: gli accordi associativi lasciano cioè agli organi interni una (più o meno ampia) discrezionalità in ordine al 'come' e/o in ordine al che 'cosa' degli atti".

<sup>168</sup> In questo ambito emerge anche tutta la difficoltà di sindacare il rispetto dello *scopo* dell'associazione politica, ossia il rispetto dei fini di natura politica, peraltro mutevoli al mutare del programma di partito.

<sup>169</sup> F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, cit., 291 ss.; E. CESARO, *Contratto aperto e adesione del terzo*, Napoli, 1979, 160 ss.; M. VITA DE GIORGI, *La tutela del singolo nelle formazioni sociali*, in *L'informazione e i diritti della persona*, Napoli, 1983, 796 ss. Cfr. Trib. Roma, sent. 23.3.1995, secondo cui "*l'intervento del giudice ordinario nella vita dei partiti politici è ammissibile solo per il ripristino della legalità interna*".

<sup>170</sup> Non può quindi ritenersi che la natura privata del partito escluda in radice l'operatività di parametri diversi dagli atti interni. In questo senso, invece, cfr. A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, cit., 44; A.M. PIOTTO, *Organi di garanzia e giustizia interna ai partiti politici*, in E. ROSSI, L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia, Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011, 128.

<sup>171</sup> Cfr. anche M.A. URCIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli, 1990, 17, secondo cui "l'autonomia non costituisce espressione di un valore di per sé meritevole di tutela, sì che il semplice consenso dei membri dell'associazione non è sufficiente a rendere lecito quel che non risulta tale alla stregua dei principi fondamentali".

certamente una legittimazione per i partiti a violare la legge a mezzo dei propri atti “interni”<sup>172</sup>; in questa logica l’atto costitutivo, gli statuti e i codici etici rischierebbero irragionevolmente di essere *presunti* come legittimi (vista la inutilizzabilità del parametro esterno costituito dalla legge). Peraltro, se si accedesse alla tesi della impermeabilità dell’autonomia privata del partito (in quanto associazione non riconosciuta) alle regole dell’ordinamento statale, dovremmo giungere alla paradossale conclusione che anche l’approvazione di una legge sui partiti sarebbe inapplicabile ad essi, salvo che fosse riconosciuta la personalità giuridica.

Nella medesima prospettiva, di limitazione del potere giuridico, non vi è dubbio che la contrarietà alla “legge”, di cui parla il codice civile del ’42 (art. 23, 1° comma, c.c.), debba essere interpretato, dopo la entrata in vigore della Costituzione, anche come contrarietà alla stessa *Costituzione*<sup>173</sup>. Peraltro tale dilatazione dei parametri di legittimità del potere privato (del quale è sintomatico, pur in via meramente ricognitiva e ai limitati fini della normativa, l’art. 3, 2° comma, d.l. n. 149/2013, che impone agli statuti “il rispetto della Costituzione”) è del tutto analoga alla dilatazione dei parametri del potere pubblico, vista l’intima connessione tra principio di legalità e sistema delle fonti del diritto, e quindi analoga all’ampliamento della nozione del vizio del provvedimento amministrativo per “violazione di legge” (art. 26 r.d. n. 1054/1924), nel quale è certamente riconducibile anche la *violazione diretta* della Costituzione<sup>174</sup>.

Non ci sembra quindi sufficiente desumere dai limiti costituzionali dell’autonomia contrattuale (art. 1322 c.c.), consistenti nei soli *principi fondamentali* dell’ordinamento, anche i limiti del potere privato del partito<sup>175</sup>. La natura del potere, esercitato da un’autorità privata in un contesto organizzato, costituzionalmente funzionalizzato (art. 49 Cost.), impone quindi la ricerca dei parametri in *tutta la Costituzione*<sup>176</sup>.

Per queste ragioni l’operatività della Costituzione come parametro per i partiti non può arrestarsi alla violazione dell’art. 3 Cost.<sup>177</sup>, come limite sia discriminatorio sia di ragionevolezza per abusi della maggioranza, o alla violazione dell’art. 2 Cost. e quindi alla tutela di interessi dei singoli qualificabili come diritti fondamentali; sotto quest’ultimo profilo gli atti interni sarebbero giustiziabili, ad esempio, esclusivamente per violazione della dignità dell’iscritto, della libertà personale (art. 13 Cost.) o per negazione della tutela giurisdizionale statale (art. 24 Cost.)<sup>178</sup>. Il sindacato deve quindi estendersi, ad esempio, anche all’art. 27 Cost., qualora il codice etico preveda requisiti di selezione dei candidati più restrittivi della legge, escludendo soggetti indagati, all’art. 67

---

<sup>172</sup> Questa la tesi pericolosa di F. BASSI, *La norma interna*, Milano, 1963, 185 ss., secondo cui le norme degli ordinamenti privati privi di personalità giuridica sono qualificabili come norme “interne”, rispetto alle quali lo Stato rinuncia a qualsiasi sindacato giurisdizionale.

<sup>173</sup> In questo senso si era espresso da subito P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, cit., 9, secondo cui “in tale richiamo” (alla legge, contenuto nell’art. 23 c.c.) “oggi deve intendersi compresa la Costituzione”. In senso analogo G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 134.

<sup>174</sup> Sia consentito rinviare a N. PIGNATELLI, *Le “interazioni” tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, 259 ss.

<sup>175</sup> Cfr. sulla problematica M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., 20.

<sup>176</sup> Tale consapevolezza emerge in modo debole nel diritto vivente, ripiegato sulla legalità interna. In senso difforme cfr. Trib. Roma ord. 12.4.2016. Di recente sulla applicazione “orizzontale” dei parametri costituzionali ai partiti politici cfr. E. BUFANO, *I rapporti tra un partito politico, i suoi eletti, gli iscritti: un incidere spezzato tra drittwirkung, argomento costituzionale e fuga dai principi*, in E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettività e «Drittwirkung» nelle discipline di settore*, Giappichelli, 2017, 189 ss.

<sup>177</sup> P. BARILE, *Diritti dell’uomo*, cit., 76 ss., secondo cui il rapporto associativo costituisce una eccezione all’inapplicabilità dell’art. 3 Cost. ai rapporti interprivati; cfr. anche C.M. BIANCA, *Le autorità private*, cit., 5.

<sup>178</sup> E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 154 ss.

Cost., qualora un soggetto sia espulso dal partito per avere votato contro le indicazioni del partito (o del gruppo)<sup>179</sup> o finanche all'art. 33 Cost., come è accaduto<sup>180</sup>.

Tuttavia non può negarsi come il meta-parametro, al di là degli stessi principi fondamentali, sia costituito dall'art. 49 Cost. e specificatamente dalla parte di esso che richiama il "metodo democratico".

Ai limitati fini di questo lavoro sembra rilevabile in dottrina un progressivo (e ormai consolidato) superamento dell'esclusiva connessione del "metodo democratico" con la dimensione dell'azione *esterna* del partito, dovendo ritenersi un limite modale anche per la dimensione *interna*<sup>181</sup>, intesa non soltanto in senso statico come *organizzazione* del partito ma anche in senso *funzionale* come esercizio dei poteri privati, sul presupposto che una democrazia rappresentativa non può che fondarsi su partiti che operano con un metodo idoneo a garantire la rappresentanza

---

<sup>179</sup> L'ipotesi è attuale. Si rammenta come l'On. De Falco, per quanto si apprende dai giornali ([www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it), gennaio 2019), abbia presentato di recente un ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di espulsione dal partito (nonché dal gruppo parlamentare), fondato sul dissenso rispetto alle indicazioni di voto, per violazione diretta dell'art. 67 Cost.

<sup>180</sup> Cfr. Trib. Roma ord. 12.4.2016, che ha annullato un provvedimento di espulsione dal M5S, fondato sulla natura di talune dichiarazioni rese sull'Olocausto da parte di un docente universitario iscritto al Movimento, perché ritenuto lesivo della libertà di ricerca scientifica dello stesso professore universitario.

<sup>181</sup> In merito al complesso dibattito sull'interpretazione dell'art. 49 Cost. è sufficiente, in questa sede, una ricostruzione sintetica. La dottrina maggioritaria aveva inizialmente interpretato in senso restrittivo il riferimento al "metodo democratico", ancorandolo al concorso alla determinazione della politica nazionale, in intima connessione quindi con il principio del pluralismo. In questo senso cfr., tra gli altri, A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., 204 ss.; G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, 160 ss.; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, cit., 29; V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, 1957, 50 ss.; C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, 141 ss.; E. CHELI, *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, Siena, 1958, 9 ss.; P. RESCIGNO, *Sindacati e Partiti nel diritto privato* (1956), poi in *Persona e Comunità*, Bologna, 1966, 139 ss. Risultava quindi del tutto minoritaria la posizione di alcuni autorevoli studiosi, che sin da subito avevano affermato, in sintonia con la posizione di Mortati in Assemblea costituente, la necessità di interpretare in senso estensivo il "metodo democratico" sino a ricomprendere anche la dimensione interna. Cfr. in tal senso C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., 220 ss.; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 133 ss.; L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia*, Atti del III Convegno della DC, Roma, 1964, 112 ss.; A.M. SANDULLI, *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato*, in *Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell'esercizio del potere politico*, in *Quaderni di Iustitia*, 1968, 118 ss.. Tuttavia la dottrina ha progressivamente valorizzato quest'ultima impostazione (cfr., ad esempio, S. GALEOTTI, *I partiti politici*, in *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, I, 432 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 109 ss.) sino al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti del 2008, che rappresenta un consolidamento teorico e una chiara affermazione del bisogno costituzionale di una legge sui partiti. Cfr. in tal senso la diffusione di tale impostazione in quasi tutti i contributi: AA. VV., *Partiti politici e società civile, a sessant'anni dalla entrata in vigore della Costituzione*, *Annuario AIC 2008*, Napoli, 2009; in questo volume si veda specificatamente S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., 51 ss. Cfr. anche M. MANETTI, "Partito politico", in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 335 ss.; S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit., 709 ss.; G. RIZZONI, *art. 49 Cost.* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 990 ss.; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, cit. 325 ss.; F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in [www.astrid.it](http://www.astrid.it), 2007, 1 ss.; R. BORRELLO, "Partiti politici", in *Enc. giur. Sole24ore*, 2009, 705 ss.; A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., 1 ss.; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 1 ss.; A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, 1 ss.; E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Dem. dir.*, 3/2016, 61 ss.; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, *passim*; G. VECCHIO, *Partiti, autonomia privata, democraticità*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), 2017, 1 ss.; A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, cit. 1 ss.; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, cit., 21 ss.; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., 33 ss.; I. LAGROTTA, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, cit., 63 ss.

anche al loro interno<sup>182</sup>. In questa prospettiva la democrazia interna dei partiti impone una serie di *standard* partecipativi<sup>183</sup> ed il “metodo democratico” si sostanzia quindi (non in un vincolo teleologico ma) in una nozione *procedurale*, in *regole giuridiche* qualificabili come *democratiche*<sup>184</sup>, idonee a conformare e quindi limitare sia il potere costituente e organizzativo del partito (che si materializza nell’atto costitutivo, nello statuto, nei regolamenti) sia più in generale i poteri giuridici di esso (che producono deliberazioni e atti).

Questa ricostruzione del significato ermeneutico dell’art. 49 Cost.<sup>185</sup> ha imposto un dibattito scientifico e politico-istituzionale<sup>186</sup> intorno alla obbligatorietà, onerosità o facoltatività di una legge attuativa sui partiti, al suo contenuto (pesante o leggero), ai rapporti di tale fonte legislativa con l’autonomia privata.

In realtà ai fini della problematica della tutela giurisdizionale, ciò che rileva fattualmente, è la mancanza di una legge sui partiti (che qualora approvata sarebbe ovviamente da ricondursi al parametro “*legge*”, come sopra richiamato) e quindi di conseguenza la centralità della problematica della *diretta applicabilità* e della *immediata precettività*<sup>187</sup> dello stesso art. 49 Cost. (diversamente quindi dalle ipotesi in cui siano gli stessi statuti a richiamare espressamente la democrazia interna, e disciplinare, come limite per i poteri privati e quindi a palesare il contenuto dell’art. 49 Cost.; in tal caso il metodo democratico sarebbe *incorporato* nello statuto e quindi idoneo meno problematicamente a fungere da parametro).

Non vi è dubbio come l’opzione tra la natura obbligatoria e quella facoltativa della legge sui partiti, pur in assenza della legge stessa, sia in grado di incidere sulle dinamiche del sindacato giurisdizionale, e quindi sui limiti del potere di attuazione della Costituzione, come si vedrà in relazione ai profili dinamici, tuttavia in questa sede è sufficiente individuare un *contenuto minimo essenziale* desumibile dall’art. 49 Cost. (anche qualora si acceda all’opzione della natura facoltativa della legge sui partiti). Tale contenuto, che costituisce un limite per il potere privato, anche in assenza di una legge attuativa, può essere rintracciato, come è stato lucidamente affermato, negli “universali procedurali” democratici individuati da Bobbio<sup>188</sup> e nella declinazione di essi all’interno

---

<sup>182</sup> CALAMANDREI in sede costituente (*Atti dell’Assemblea costituente, discussioni*, p. 4159, seduta del 4.3.1947) affermava che “l’organizzazione democratica dei partiti è presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia”. Cfr. anche G. PASQUINO, *Art. 49 Cost.*, cit., 22, secondo cui “Come si può avere una rappresentanza adeguata di interessi, preferenze, valori se alcune delle organizzazioni più importanti, vale a dire specificatamente i partiti, non sono esse stesse rappresentative? E non sono rappresentative perché non sono organizzate interamente in maniera democratica, in grado cioè di recepire e trasmettere gli interessi, le preferenze e i valori dei loro gruppi di riferimento, dei loro elettori, dei loro iscritti, dei loro militanti, se il loro modulo distorce sistematicamente interessi, preferenze, valori?”.

<sup>183</sup> Così P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 114.

<sup>184</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 112, parla di “regole del gioco democratico, senza coinvolgere una discriminazione di tipo ideologico-programmatico”.

<sup>185</sup> Per una diversa lettura dell’art. 49 Cost., volta a valorizzare maggiormente l’autonomia dei partiti, cfr. M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna, passim*.

<sup>186</sup> Cfr. da ultimo AA. VV., *Democrazia e partiti. Per l’attuazione dell’art. 49 della Costituzione*, in *Quaderni del Circolo Rosselli*, n. 3/2018.

<sup>187</sup> Sulla immediata precettività dell’art. 49 Cost., al di là delle previsioni statutarie, cfr. Trib. Sulmona sent. 16.4.2013 (in materia di selezione delle candidature). Cfr., in generale, R. ROMBOLI, *L’applicazione della Costituzione da parte del giudice comune*, in S. PANIZZA, A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, Pisa, 2002, 264 ss. Per una negazione espressa della immediata applicabilità dell’art. 49 Cost. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 27 ss.; G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., 137.

<sup>188</sup> N. BOBBIO, *Democrazia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1990, 294 ss.: il principio di eguaglianza (anche nella distribuzione del potere politico), il principio di equipollenza del

del partito: “organi dirigenti eletti direttamente o indirettamente dagli iscritti, voto uguale, possibilità per gli iscritti di formarsi liberamente una opinione tra le varie alternative reali attraverso il confronto e il dibattito, principio della maggioranza, temperato dal rispetto dei diritti delle minoranze, convocazione periodica degli organi rappresentativi interni, temporaneità delle cariche”<sup>189</sup>; in altre parole nel contenuto dell’art. 49 Cost sta l’esigenza di “garantire la possibilità del ricambio”, di individuare “procedure per la formazione e l’espressione del dissenso, la partecipazione delle minoranze agli organi deliberativi del partito”<sup>190</sup>; oltre a tali elementi sono certamente riconducibili nell’alveo del “metodo democratico”, come corollari della limitazione del potere della maggioranza, la determinatezza, tassatività e proporzionalità del potere disciplinare<sup>191</sup> (sino alla applicazione del principio generale di irretroattività della norma sanzionatoria desumibile *ex art. 25, 2° comma, Cost.* e da ritenersi intimamente connesso al metodo democratico<sup>192</sup>) nonché la garanzia del contraddittorio nei relativi procedimenti<sup>193</sup>; la trasparenza e l’accessibilità degli atti adottati; la predeterminazione negli statuti dei presupposti di esercizio dei poteri giuridici.

Questo contenuto minimo costituzionale, che si pone ben al di là delle mere ricostruzioni privatistiche della democraticità interna (come mera collegialità o metodo maggioritario<sup>194</sup> o parità di trattamento tra gli iscritti<sup>195</sup>), inevitabilmente mobile in quanto ricavato in via ermeneutica, sembra trovare dei riscontri indiretti, non decisivi ma sintomatici e ricognitivi, nella normativa sul finanziamento dei partiti e nelle relative Linee guida approvate dalla Commissione di garanzia<sup>196</sup>, finanche nella normativa relativa ad altre associazioni<sup>197</sup> (art. 18 Cost.), per quanto per esse la Costituzione non parli di “metodo democratico”, e ancora nella relazione finale del “gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali” istituito dalla Presidenza della Repubblica nel 2013<sup>198</sup>.

---

voto, la libertà democratica (come libertà di formarsi un’opinione attraverso il dibattito e di scegliere consapevolmente tra opzioni alternative), il principio di maggioranza, la tutela dei diritti delle minoranze.

<sup>189</sup> A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, cit., 52.

<sup>190</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 116. Cfr. anche S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit., 710, secondo cui “metodo democratico” significa che ai cittadini associati ai partiti vanno riconosciuti e garantiti i diritti di eguale e libera partecipazione alle decisioni del partito”.

<sup>191</sup> Cfr. S. STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell’individuo*, Milano, 2018, 104 ss. A titolo esemplificativo sia sufficiente richiamare la vaghezza del contenuto degli artt. 56 dello Statuto di Forza Italia e dell’art. 32 dello Statuto della Lega per Salvini.

<sup>192</sup> Cfr. in tal senso Trib. Roma sent., 12.4.2016 (sul caso delle “comunarie” di Roma del M5S), che afferma la illegittimità di un provvedimento disciplinare applicativo di una norma successiva al fatto qualificato come illecito.

<sup>193</sup> Cfr. Trib. Roma sent. 12.2.2015 (sul caso Lusi, ex tesoriere del PD, che aveva impugnato il provvedimento di espulsione dal partito), secondo cui l’omessa comunicazione di avvio del procedimento disciplinare e quindi la garanzia del contraddittorio procedimentale costituiscono una violazione diretta del metodo democratico *ex art. 49 Cost.*, anche in assenza di specifiche previsioni statutarie.

<sup>194</sup> F. GHEZZI, *La soggettività delle associazioni sindacali*, cit., 102 ss.; per una critica cfr. C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 407 ss.

<sup>195</sup> M. CASANOVA, *Il nuovo diritto sindacale italiano*, in *Nuov. riv. dir. comm.*, 1951, 118 ss.

<sup>196</sup> Commissione di garanzia degli Statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, Deliberazione n. 1 del 12.2.2018, Linee guida per la redazione e la presentazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici. Con tale atto la Commissione di garanzia ha sviluppato il contenuto degli elementi essenziali degli statuti, previsti dal suddetto art. 3 cit., informando le proprie indicazioni al “metodo democratico”.

<sup>197</sup> Cfr. M. BASILE, *Enti non lucrativi (dir. civ.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1999, 590 ss.

<sup>198</sup> La relazione, affrontando la problematica della crisi dei partiti, “al fine di rispondere ai requisiti di democraticità richiesti dalla Costituzione”, ha previsto specifici contenuti per gli statuti: “a) gli organi dirigenti elettivi; b) le procedure deliberative che prevedano adeguata interazione tra iscritti e dirigenti nella formazione degli indirizzi politici; c) gli organi di garanzia e di giustizia interna; d) la istituzione dell’anagrafe degli iscritti e le condizioni per l’accesso, che dovrebbe essere garantito a tutti gli iscritti; e) l’equilibrio di genere negli organi collegiali e nella formazione delle candidature; f) le garanzie per le minoranze; g) le procedure per modificare statuto, nome e simbolo”.

Il contenuto minimo essenziale del “metodo democratico”, nella sua immediata precettività, attribuisce quindi all’art. 49 Cost. la forza di parametro di legittimità e con esso la legittimazione ad essere reso giustiziabile, nel più ampio scenario della problematica della giustiziabilità dei diritti politici<sup>199</sup>, al di là di una generica paura che la tutela giurisdizionale “intraici” il gruppo<sup>200</sup>. L’inerzia del legislatore statale non può quindi risolversi in una compressione del diritto di difesa (art. 24 Cost.), sotto il profilo della limitazione dei parametri utilizzabili in giudizio dal soggetto leso.

Tuttavia non può tacersi come l’impostazione in questa sede prospettata, fatta eccezione per talune pronunce già richiamate, non trovi un riscontro nella giurisprudenza sviluppatosi nel contenzioso dei partiti<sup>201</sup> (cfr. § 8), nella quale o l’art. 49 Cost. non è utilizzato in concreto come parametro (per responsabilità dei difensori) o non è ritenuto dai giudici idoneo, in quanto norma costituzionale, a fungere da parametro (arrestando così il sindacato giurisdizionale sulla soglia della legalità interna), o addirittura di esso si fornisce una lettura ancor più svilente, ritenendo in modo inquietante compatibile il “metodo democratico” con la “*gestione dispotica del partito*”<sup>202</sup>.

Nella medesima logica non può escludersi che siano utilizzabili come parametro *norme comunitarie* direttamente applicabili, peraltro non necessariamente riguardanti direttamente i partiti

---

<sup>199</sup> Cfr. M. SICLARI, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos*, 2/2016 1 ss. Di recente, nel senso della immediata utilizzabilità come parametro dell’art. 49 Cost., cfr. E. CATERINA, *L’attuazione del metodo democratico all’interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, cit., 85 ss.; ID., *Il giudice civile e l’ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e Roma*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2016 1 ss. Cfr. anche M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., 36, secondo cui spetta all’autonomia statutaria (e non alla legge) fissare le modalità attuative del metodo democratico, ammettendo il sindacato dello statuto per violazione dell’art. 49 Cost.

<sup>200</sup> Questa tesi è sostenuta, senza un solido fondamento costituzionale, da G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell’associato in un sistema pluralistico*, cit., 102. Da ultimo in tal senso E. BUFANO, *I rapporti tra un partito politico, i suoi eletti, gli iscritti*, cit., 199.

<sup>201</sup> E. CATERINA, *Il giudice civile e l’ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei Tribunali di Napoli e Roma*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016, 9, parla dell’art. 49 Cost. come “grande assente”.

<sup>202</sup> Cfr. Trib. Napoli sent. 18.4.2018 (sulla vicenda delle “comunarie” del M5S a Napoli), secondo cui “*a fronte di un’organizzazione di tendenza così spiccata va conferita assoluta prevalenza alla tutela egli scopi dell’organizzazione rispetto a pretese dei singoli associati che abbiano, come nel nostro caso, natura procedimentale e pretendano di incuneare nella vita associativa valori, idee o pratiche contrastanti con gli scopi e gli obiettivi dell’associazione (...) è legittimo che una forza politica scelga di non consentire forme e luoghi per la formazione della volontà collettiva delle proposte politiche diverse da quelle previste dalle norme interne (...)*; l’art. 49 Cost. quindi “*non pone particolari limiti alla struttura interna dell’organizzazione, tra l’altro perché il riferimento all’espressione ‘metodo democratico’ ha necessariamente un’accezione ben diversa, e per certi aspetti neanche assimilabile, di ‘metodo assembleare’, e a maggior ragione di ‘principio maggioritario’; “è dunque legittimo reprimere al proprio interno condotte non conformi alle proprie regole”*; Trib. Roma ord. 19.2.2018, secondo cui “*l’eventuale lesione di prerogative, aspettative individuali o veri e propri diritti soggettivi conseguenti ad una gestione dispotica o poco trasparente delle dinamiche associative non può ritenersi ad oggi dotata di copertura costituzionale; (...) non sembra sostenibile che la Costituzione imponga che all’interno dei partiti siano assicurate procedure democratiche di selezione dei candidati, sebbene appaia evidente che tale indicazione dovrebbe intendersi come preferenziale in un’ottica autenticamente rispettosa dei valori fondanti del nostro sistema costituzionale*”; la previsione statutaria che attribuisce al capo del Movimento un potere insindacabile sulle candidature deve ritenersi legittima “*prescindendo da ogni considerazione circa la evidente distanza di tale clausola statutaria dai canoni minimi di democrazia interna (distanza che si ravvia peraltro in più di un passaggio statutario)*”. In modo più cauto, valorizzando l’autonomia costituzionale del partito, M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., § 3.1.2 afferma che se i cittadini, associandosi in un partito, “*scelgono autonomamente di dotarsi di un’organizzazione non (pienamente) democratica, pare costituire una delle possibili legittime espressioni proprio di quella autonomia*”.

politici<sup>203</sup> (come può desumersi, anche in questo caso in via sintomatica e ricognitiva, dalla previsione dell'art. 3 d.l. n. 149/2013, che impone agli statuti anche il rispetto “*dell'ordinamento dell'Unione*”).

## 7. Le regole della giustiziabilità

### 7.1. La giustiziabilità interna

Il modello di giustizia *interna* (o asseritamente tale) è storicamente sorto sul presupposto teorico, fallace come già indagato, del difetto assoluto della giurisdizione statale, anzi come elemento di legittimazione della carenza di giurisdizione. Non vi è dubbio che in questa nozione sia radicale l'ossimoro tra la giustizia (domestica) annunciata e l'interesse diretto nella causa dell'organo del partito che decide la controversia, strutturalmente non qualificabile come giudice, terzo ed imparziale<sup>204</sup>.

Oggi la rilevanza del tema, nella sua problematicità, è provata dalla previsione, contenuta nella disciplina normativa in materia di finanziamento dei partiti<sup>205</sup>, degli organi di giustizia interna tra gli elementi necessari degli Statuti, per quanto debba essere precisato come gli organi di garanzia probivirali, a cui i partiti attribuiscono poteri decisori, hanno sempre assommato, sin dai partiti socialisti dei primi del '900, come rilevava Duverger<sup>206</sup>, funzioni eterogenee.

Tuttavia sembra evidente, una volta scardinato il difetto assoluto di giurisdizione, e preso atto del suddetto ossimoro, l'esigenza di ricomposizione della giustizia interna (il cui nome manteniamo solo per evocazione) *in modo conforme* all'art. 24 Cost., e quindi la ricostruzione della vera natura. In questa prospettiva non intendiamo certamente esigere dalla giustizia interna di essere e farsi giurisdizione (in violazione del divieto di istituzione di giudici speciali *ex art.* 102 Cost.) ma soltanto individuare i presupposti di compatibilità con la giurisdizione statale.

I poteri degli organi di garanzia costituiscono un'alterazione e comunque una deroga al principio maggioritario<sup>207</sup>, che informa i partiti, posto che gli atti adottati si fondano su una sorta di delega di competenza da parte degli organi politici. Tuttavia questa mitigazione interna del principio maggioritario non appare sufficiente a tutelare gli iscritti e a svelare la natura degli organi di garanzia. Il problema reale è quindi quello del rapporto (pregiudiziale, alternativo, condizionate, autonomo?) con la *giurisdizione statale*.

---

<sup>203</sup> Per un'analisi della dimensione europea dei partiti e quindi della normativa europea sui partiti, utilizzabile come parametro, si rinvia a A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., 159 ss.

<sup>204</sup> Su questa contraddizione in merito agli organi costituzionali cfr. C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giur. cost.*, 2000, 3492. Cfr. da ultimo Corte cost. n. 13/2019.

<sup>205</sup> Cfr. art. 2, 2° comma, d.l. n. 149/2013, convertito in l. n. 13/2014: “d) diritti e doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia”; “i) le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso previste, assicurando il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio”. In senso analogo già la relazione finale del “Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali” del 2013, istituito dalla Presidenza della Repubblica.

<sup>206</sup> M. DUVERGER, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del 900*, Milano, 1980, 228.

<sup>207</sup> Cfr. E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, cit., 405, 415. Sulla paradigmaticità del principio maggioritario nelle associazioni si veda L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. Norme soggettive e rapporto giuridico*, cit., 232 ss.

Possiamo ritenere acquisito che gli statuti dei partiti<sup>208</sup> non possano contenere una negazione assoluta, generale e preventiva, del diritto ad un giudice (art. 24 Cost.), quale diritto inviolabile (art. 2 Cost.); pertanto un tale previsione (che in realtà, ad oggi, non è contenuta in alcuno statuto) dovrebbe ritenersi viziata, analogamente ad una eventuale sanzione disciplinare comminata nei confronti dell'iscritto che disattenda il divieto di adire un giudice statale. Non vi è dubbio, infatti, che l'azione processuale a tutela di uno specifico interesse sia disponibile *ex post* (visto che il soggetto potrebbe rinunciare ad esperirla), ma non disponibile *ex ante*<sup>209</sup> (vista la natura del diritto *ex art. 24 Cost.*), non potendosi quindi fondare tale compromissione assoluta neppure sulla finzione dell'adesione alle "clausole di riserva" al momento della iscrizione<sup>210</sup>.

Fermo tale limite generale, lo statuto può prevedere organi di garanzia interna con funzioni di giustizia associativa, che fondano la propria legittimazione sulla stessa libertà associativa (artt. 18, 49 Cost.), intesa come organizzazione stabile, tesa ad apprestare strumenti funzionali a garantire il sistema di regole prodotte dal gruppo<sup>211</sup>. Questi organi sono disciplinati, come emerge da un'analisi dei vigenti statuti dei partiti, sotto il profilo della nomina/elezione, della composizione, dell'organizzazione (requisiti soggettivi, durata del mandato), delle competenze, del procedimento di esercizio dei poteri<sup>212</sup>.

Non è questa la sede per un'analisi specifica dei singoli statuti. Ai nostri fini appare necessario ricondurre tali organi ad un *unico* modello, indipendentemente dalle singole discipline specifiche, compatibile con la giurisdizione statale e più specificatamente qualificare la natura degli atti espressione del potere decisionario.

Una risalente impostazione, ancora oggi vivente, ha utilizzato il modello dell'arbitrato libero o *irrituale*<sup>213</sup> (oggi disciplinato dall'art. 808 *ter c.p.c.*), secondo il quale le parti possono stabilire (con una convenzione d'arbitrato) che una controversia sia definita da un soggetto terzo (arbitro) con un atto qualificabile come lodo, avente la sostanza di una determinazione *contrattuale*, che si differenzia dal regime del lodo rituale principalmente in relazione alla efficacia giuridica (posto che soltanto quest'ultimo ha i medesimi effetti di una sentenza *ex art. 824 bis* e ha la forza, previo

---

<sup>208</sup> Tale assunto si fonda anche sul diritto vivente formatosi sulle clausole degli Statuti delle associazioni. Quanto ai partiti cfr., a titolo esemplificativo, Trib. Napoli ord. 22.10.2003 sulla nullità della clausola compromissoria di A.N.

<sup>209</sup> Cfr. E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 283 ss., per quanto solo in riferimento all'art. 2 Cost. Più in generale, senza alcuna distinzione tra diritti inviolabili e diritti disponibili, cfr. P. RESCIGNO, *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, 427. In questo senso anche S.C. PETRONGOLO, *Rappresentanza politica e crisi dei partiti: gli interventi del legislatore nazionale e gli istituti di garanzia della rappresentatività nell'ordinamento della Regione Abruzzo*, in *Ist. Fed.*, 2006, 559.

<sup>210</sup> Cfr. Cass., 12.10.1973, n. 2572; Cass., 7.5.1957, n. 1571; Trib. Bari, 6.5.1963; Trib. Catania, 20.7.1960. Cfr. S. STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, cit., 131 ss.; M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 284 ss.

<sup>211</sup> Sulla legittimazione degli organi di garanzia cfr. M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 276.

<sup>212</sup> In questi termini già P. CARETTI, E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, cit., 1588 ss.

<sup>213</sup> Tale impostazione è stata avallata da S.U., 6344/1984 in *Foro it.*, 1985, I, 321; S.U., n. 5837/1984, in *Gius. civ.*, 1985, I, 329. In questo senso in dottrina M. BASILE, *Congressi di partito e misure cautelari*, in *Giur. it.*, 1981, I, 197 ss. Cfr. anche Pret. Milano, ord. 7.3.1979, in *Foro it.*, 1979, I, 2679 ss.; S.U. civ., 17.11.1984; Pret. Roma, ord. 6.12.1986, in *Foro it.*, 1987, I, 2575; Pret. Taranto, ord. 25.9.1986, in *Foro it.*, 1986, I, 2924; Pret. Lecce, 13.12.1990, in *Giur. merito*, 1992, 1149; Pret. Busto Arsizio 8.11.1990 in *Giur. comm.*, 1991, 524 ss.; Pret. Bari, ord. 14.1.1991, in *Foro it.*, 1991, I, 2937 ss.; Trib. Roma, 1993, in *Foro it.*, 1993, I, 3167 ss. Cfr. sulla problematica C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, cit., 2995; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 210 ss.; E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, cit., 87. Da ultimo per uno studio sull'ambito oggettivo dell'arbitrato A. MOTTO, *La compromettibilità in arbitrato secondo l'ordinamento italiano*, Milano, 2018, 250 ss.

*exequatur* ex art. 825 c.p.c., di un titolo esecutivo) e in relazione al regime impugnatorio (posto che il lodo irrituale è aggredibile esclusivamente per gli specifici motivi previsti dall'art. 808 *ter*)<sup>214</sup>. Più specificatamente si tratterebbe di un "arbitrato di gruppo"<sup>215</sup>, caratterizzato da collegi probivirali precostituiti (quindi eletti o nominati dagli organi del partito) e non nominati direttamente dalle parti della controversia (*rectius*, certamente non direttamente nominati dal singolo iscritto); un arbitrato irrituale collettivo, *alternativo* quindi alla giurisdizione statale (diversamente da quello rituale, che ha una funzione *sostitutiva* della giurisdizione statale)<sup>216</sup>, *non obbligatorio* (fermo il fatto che anche la previsione legislativa di una obbligatorietà dovrebbe ritenersi incostituzionale)<sup>217</sup> e *volontario* (vista la volontarietà della iscrizione e quindi l'adesione alla clausola compromissoria contenuta nello statuto)<sup>218</sup>.

Da questo modello quindi dovrebbe desumersi che la giurisdizione statale sarebbe sussidiaria ed esperibile soltanto dopo il decorso del termine previsto per l'attivazione della giustizia interna<sup>219</sup> o comunque dopo l'adozione del lodo irrituale; in quest'ultimo caso la tutela giurisdizionale statale non sarebbe piena ma limitata (art. 808 *ter* c.p.c.), essendo preclusa una impugnazione di merito.

Deve precisarsi come nessuno degli statuti vigenti richiami espressamente l'istituto dell'arbitrato irrituale, essendo questa disciplina ritenuta applicabile in concreto a seguito di una qualificazione sostanziale della giustizia domestica (dovendo peraltro ritenersi del tutto isolato un caso recente di uno statuto che ha previsto una convenzione d'arbitrato *rituale*, ai fini della risoluzione di ogni controversia interna<sup>220</sup>).

In realtà questa impostazione, a prescindere dalla problematica dei limitati motivi di impugnazione, dell'impossibilità giuridica di eseguire il lodo irrituale o della azionabilità della tutela cautelare in sede di arbitrato, non soddisfa strutturalmente<sup>221</sup>.

La qualificazione in termini di arbitrato irrituale sembra, infatti, risultare viziata sia per il mancato concorso dell'iscritto alla nomina diretta degli arbitri<sup>222</sup>, la cui derivazione è soltanto mediata, essendo nominati in realtà dal partito, quindi per la mera *apparenza di volontarietà*, sia in ogni caso per la carenza di effettive garanzie di terzietà ed imparzialità, che dottrina e

---

<sup>214</sup> Per un quadro sull'arbitrato si rinvia F.P. LUISO, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, cit., 111.

<sup>215</sup> F.P. LUISO, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, cit., 150 ss.

<sup>216</sup> Sulla compatibilità dell'arbitrato con il monopolio statale della giurisdizione e con il principio di unità della giurisdizione (art. 102 Cost.) cfr. F. MARONE, *Giustizia arbitrale e Costituzione*, cit., 121 ss.

<sup>217</sup> Sui profili di illegittimità degli arbitrati obbligatori si rinvia a F. MARONE, *Giustizia arbitrale e Costituzione*, cit., 139 ss.

<sup>218</sup> Su profili analoghi relativi all'arbitrato sportivo cfr. T.E. FROSINI, *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in *Rass. for.*, 3/2010, 560 ss.

<sup>219</sup> Così già Cass., 14.1.1987 n. 241, in *Foro it.*, 1987, I, 790; Cass., 15.11.1984, in *Foro it.*, 1984, I, 2970; Pret. Roma, ord. 6.12.1986, in *Foro it.*, 1987, I, 2575.

<sup>220</sup> Cfr. art. 30 dello Statuto di Scelta civica.

<sup>221</sup> Cfr. le critiche di P. CARETTI, E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, cit., 1592; M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., 147 ss.

<sup>222</sup> Cfr. Cass. civ. n. 7262/2008; Trib. Bari, 9.6.2008 n. 1960, che afferma espressamente che "la necessità che la nomina dei probiviri provenga anche dal socio in lite, a pena di nullità della clausola compromissoria (...); in particolare, per poter considerare valida la delibera dell'assemblea che nomina i probiviri (anche quali arbitri), non è sufficiente dimostrare che il socio in lite via abbia concorso con il proprio voto favorevole né che la delibera sia stata assunta con il voto unanime dei presenti nell'assemblea, ma, semmai, che lo statuto prevedesse sin dall'origine ed in termini generali che i probiviri fossero designati soltanto con il concorso di tutti i soci (non solo dei presenti e votanti in assemblea), solo così potendosi realizzare la garanzia di imparzialità".

giurisprudenza da tempo esigono anche dagli arbitri irrituali<sup>223</sup>; la insussistenza della terzietà e imparzialità, elementi essenziali anche dell'organo giudicante in sede di arbitrato, emerge dal rapporto intimo, come risultante da tutti gli statuti, tra gli arbitri e gli organi politici, quindi tra gli arbitri e il principio maggioritario<sup>224</sup>.

Per queste ragioni le previsioni statutarie, recanti le clausole compromissorie, e quindi un termine entro il quale adire gli organi di garanzia, dovrebbero ritenersi *invalide*.

In questa prospettiva l'iscritto leso da un atto di un organo del partito, al fine di tutelare i propri interessi, avrebbe due opzioni:

a) potrebbe *non attivare* l'arbitrato, attivando direttamente la giurisdizione statale (nei modi in cui diremo), domandando (eventualmente) in tale sede la dichiarazione di invalidità della clausola compromissoria (o comunque la riqualificazione sostanziale della clausola);

b) potrebbe *attivare* l'arbitrato innanzi agli organi di garanzia; in caso di vittoria nessuna questione; in caso di soccombenza, invece, potrebbe (non limitarsi ad impugnare il lodo per i meri vizi *ex art. 808 ter c.p.c.* ma) impugnare in modo pieno innanzi alla giurisdizione ordinaria la decisione dell'organo di garanzia, assieme all'atto lesivo oggetto della decisione, domandando contestualmente la dichiarazione di invalidità della clausola compromissoria. Tuttavia deve segnalarsi come in tal caso potrebbe emergere (*rectius*, essere eccepita dal partito) una problematica di *carezza di interesse*<sup>225</sup>, vista la adesione in concreto dell'iscritto alla giustizia di gruppo o una preclusione derivante dall'art. 817, 2° comma, c.p.c.<sup>226</sup>.

In quest'ultimo caso però la *riqualificazione sostanziale* dell'istituto in termini *non arbitrari* potrebbe risultare decisiva, determinando la inapplicabilità della suddetta disciplina.

Non può certamente ritenersi sufficiente, al fine di superare l'invalidità delle clausole compromissorie, e quindi di renderle conformi all'art. 24 Cost., qualificare la previsione del ricorso interno come una *condizione di procedibilità* dell'azione giurisdizionale. La fonte (lo *statuto* del partito in luogo della *legge*) appare, infatti, inadatta ad introdurre una condizione di procedibilità dell'azione giurisdizionale, per quanto in alcuni statuti si affermi genericamente che l'iscritto debba ricorrere "preventivamente" all'organo di garanzia<sup>227</sup>; può ritenersi, infatti, che l'art. 24 Cost. presupponga una riserva di legge implicita<sup>228</sup>.

---

<sup>223</sup> G. VOLPE PUTZOLU, *Il giudice e le associazioni: un rapporto sempre difficile*, in *Contr. impr.*, 1994, 1053 ss. Cfr. anche; Cass. Civ., nn. 2189/2013; 7262/2008; 26318/2006; n. 13306/1999; 2304/1995; 3394/1985. In pochi statuti si scorgono tentativi di garantire la terzietà ed imparzialità dei membri degli organi di garanzia, attraverso una disciplina maggiormente stringente dei requisiti soggettivi. Cfr., ad esempio l'art. 11 dello Statuto di Possibile, per quanto anche in questo caso rimanga irrisolto il problema della nomina *non diretta* da parte del singolo iscritto.

<sup>224</sup> F.P. LUISO, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, cit., 156, secondo cui "da questo punto di vista non rileva dunque tanto il dato formale della nomina dell'arbitro rimessa ad un terzo o il riferimento ad un collegio preconstituito, quanto piuttosto il dato sostanziale del soggetto che ha il potere di costituire il collegio e di nominare gli arbitri, perché se la nomina non è fatta direttamente dalle parti, ma rimessa ad un terzo, questo a sua volta deve essere equidistante dalle parti e non espressione, neppure indiretta, di una sola delle parti in causa".

<sup>225</sup> Tale indirizzo sembra emergere in Trib. Roma ord. 12.4.2016 (relativo alle "comunarie" del M5S in vista delle amministrative di Roma del 2016), in cui si afferma che la nullità del Regolamento non poteva farsi valere proprio perché gli espulsi attivando l'organo di garanzia, avevano aderito alla fonte interna, rinunciando quindi a una futura contestazione. In senso contrario cfr. Trib. Napoli ord. 14.2.2016.

<sup>226</sup> Se chi non rileva l'invalidità della convenzione arbitrale non può impugnare il lodo, *a fortiori* potrebbe sostenersi che non può impugnare il lodo chi ha adito gli arbitri.

<sup>227</sup> Cfr. art. 50 Statuto di Forza Italia; art. 26 Fratelli d'Italia.

<sup>228</sup> L.P. COMOGLIO, *sub art. 24 Cost.*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1979.

Una ricostruzione maggiormente compatibile (non solo con il monopolio della giurisdizione statale *ex art. 102 Cost.* ma anche) con l'effettività della tutela giurisdizionale *ex art. 24 Cost.* potrebbe essere, invece, quella che relativizza la rilevanza esterna degli organi di garanzia. Appare ragionevole, in sintesi, qualificare tali organi come titolari di *poteri su poteri*, ossia poteri di *controllo interno* su poteri decisorii degli altri organi; probabilmente si tratta di un controllo anch'esso di natura politica, vista la suddetta mancanza di terzietà ed imparzialità, esercitato quindi nell'interesse del gruppo (e non dell'iscritto). L'esercizio del potere di controllo, perimetrato in questi termini, costituirebbe quindi una *condizione di efficacia* del singolo atto del partito, esistente, valido ma inidoneo a produrre effetti giuridici fino alla deliberazione positiva di controllo<sup>229</sup>; in questa logica l'iscritto non subirebbe alcuna lesione sino alla conferma del contenuto dell'atto oggetto di controllo (che peraltro può articolarsi in più gradi, corrispondenti ai livelli territoriali del partito).

Tuttavia non può negarsi, soprattutto in relazione alla selezione delle candidature e quindi in vista di momenti elettorali, come i tempi dell'esercizio del potere di controllo (o magari l'omesso esercizio in casi di silenzio dell'organo di garanzia), possano pregiudicare l'interesse del singolo iscritto; si pensi, ad esempio, alla impugnazione innanzi all'organo di garanzia della deliberazione recante la esclusione dalla lista (interna) dei candidati da presentare e quindi al silenzio dell'organo che si risolverebbe fattualmente in un sacrificio del soggetto, pur in presenza di un atto ancora inefficace.

Tale problematica può essere risolta prevenendo negli statuti un termine breve (diversamente dalle vigenti discipline) entro il quale l'organo di garanzia deve deliberare e decorso il quale l'atto oggetto di controllo deve ritenersi efficace. Tuttavia, in taluni casi di particolare urgenza (si pensi ad una esclusione a pochi giorni o a poche ore dalla presentazione delle liste), anche tale previsione potrebbe risultare inidonea, visto che il soggetto non potrebbe attendere il decorso del termine. In tali casi dovrebbe ritenersi però, che l'atto oggetto di contestazione (e per il quale manca il tempo della contestazione innanzi agli organi di garanzia) è già concretamente lesivo e quindi immediatamente aggredibile in sede giurisdizionale<sup>230</sup>. Questa lettura ci pare l'unica compatibile con l'effettività dell'art. 24 Cost., in un punto di equilibrio rispettoso dell'autonomia partitica.

Diversamente, qualora dagli statuti si desuma, in difformità a quanto sopra prospettato, che i singoli atti degli organi siano immediatamente efficaci (quindi potenzialmente lesivi) e che quindi il controllo dell'organo di garanzia non sia qualificabile come condizione di efficacia ma come un eventuale momento di *autotutela privata*<sup>231</sup>, non potrebbe essere precluso in alcun modo all'iscritto di adire *per saltum* la giurisdizione ordinaria, posto che, come detto sopra, lo statuto è inidoneo a introdurre una condizione di procedibilità dell'azione. Si pensi ad un atto che precluda con effetti immediati (senza differimento all'esito della decisione dell'organo di garanzia) ad un iscritto di partecipare ad un organo collegiale del partito.

---

<sup>229</sup> Sembra, invece, più difficilmente evocabile il modello dell'atto complesso, per la quale la deliberazione successiva diventerebbe elemento costitutivo di una unica fattispecie, vista la specifica natura di garanzia degli organi probivirali.

<sup>230</sup> Spunti in tal senso sembrano potersi trarre da Trib. Roma 12.4.2016 (sulla vicenda delle "comunarie" del M5S a Roma), che riconosce la immediata lesività ed esecutività dei provvedimenti di espulsione, indipendentemente dalla pendenza del procedimento innanzi all'organo di garanzia.

<sup>231</sup> Cfr. Trib. Genova, decreto 10.4.2017 (sulla vicenda delle "comunarie" del M5S a Genova), che utilizza la categoria dell'autotutela privata e dei suoi limiti al fine di sindacare la diversa problematica del rapporto tra atti del capo e atti dell'assemblea territoriale.

Vista quindi la natura sostanzialmente politica degli organi di garanzia, pur con una specifica funzione mitigatrice della logica interna maggioritaria, l'attuazione del "metodo democratico" (art. 49 Cost.), nel rispetto dell'autonomia del partito e quindi della sfera di decisione, non deve passare attraverso una trasformazione di tali organi in arbitrari (fino a coinvolgere quindi competenze *esterne*), ma attraverso la previsione nello statuto di meccanismi *interni* idonei a garantire l'effettività dell'art. 24 Cost. e comunque attraverso la non previsione di surrettizi limiti all'art. 24 Cost.

Ciò posto, la problematica delle garanzie dell'iscritto in sede di esercizio dei poteri di garanzia può ritenersi del tutto analoga ed assorbita dalle più generali esigenze di applicazione del "metodo democratico".

## 7.2. La giustiziabilità statale

Il modello processuale statale, in assenza di una legge sui partiti e in assenza di un rito speciale, è stato costruito in via pretoria. Il diritto vivente ha esteso le regole processuali delle associazioni riconosciute (artt. 23, 24 c.c.) anche alle associazioni non riconosciute (art. 36 c.c.) e quindi ai partiti politici<sup>232</sup>, al fine di superare una condizione di "anomia"<sup>233</sup> e un generale vuoto di tutela<sup>234</sup>.

Tale rinvio ad una diversa disciplina non può intendersi, ai limitati fini della tutela giurisdizionale (e quindi al di là della problematica generale del rapporto tra le suddette discipline<sup>235</sup>), come una applicazione *analogica*<sup>236</sup> di un diverso regime giuridico (artt. 23, 24 c.c.), meramente sussidiario e cedevole, da applicarsi esclusivamente in caso di silenzio degli stessi statuti dei partiti, posto che l'analogia presupporrebbe la primazia assoluta del contenuto degli statuti e finanche di eventuali limitazioni del diritto di difesa (art. 24 Cost.), in una pericolosa logica di presunzione di legittimità. In realtà l'unica interpretazione, costituzionalmente conforme, del rinvio è quella della applicazione *diretta*<sup>237</sup> del regime delle associazioni riconosciute, alla luce di una identica esigenza di tutela dell'iscritto e delle minoranze, che permette di neutralizzare in radice l'arbitrio degli statuti, non legittimati a disciplinare il processo statale, e più in generale di superare il silenzio della legge<sup>238</sup>. Non vi è dubbio peraltro come l'applicazione diretta del regime *ex artt. 23*

<sup>232</sup> Cfr. già Pret. Genova, 16.1.1976, in *Foro it.*, 1976, I, 1108; Pret. Fasano, 28.2.1981, in *Giur. it.*, 1981, 194; Pret. Agrigento, 23.1.1981, *ivi*, 206; Trib. Brindisi, 4.9.1981, in *Foro it.*, 1981, 2846; S.U., 4.12.1984 n. 6344, in *Foro it.*, 1984, I, 321; Pret. Milano, 11.9.1990, in *Giur. comm.*, 1991, 524; Trib. Roma, 23.3.1995, in *Giur. cost.*, 1995, 1131 ss.

<sup>233</sup> G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, cit., 100.

<sup>234</sup> Cfr. P. CARETTI, E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, cit., 1592 ss.

<sup>235</sup> Su tale problematica cfr. da ultimo M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, § 3.1.1.

<sup>236</sup> Per la tesi dell'applicazione analogica cfr. M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., 20. Nel diritto vivente nel senso della applicazione analogica della normativa generale delle associazioni riconosciute cfr. Trib. Roma sent. 12.4.2016. Nel senso di un'analogia temperata cfr. Trib. Napoli sent. 12.4.2016, secondo cui soltanto lo Statuto sarebbe legittimato a derogare *ex art. 36 c.c.* al regime delle associazioni riconosciute; in assenza di una previsione statutaria o di una riserva espressa contenuta nello Statuto, i singoli regolamenti non sarebbero legittimati a derogare alla normativa in materia di associazioni riconosciute. La vicenda richiamata riguarda la problematica della derogabilità della competenza dell'Assemblea (prevista dall'art. 24, 3° comma, c.c.) ad adottare provvedimenti di espulsione.

<sup>237</sup> Sulla problematica della applicazione diretta o analogica cfr. Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, cit., 250 ss.

<sup>238</sup> In una diversa prospettiva sulla significatività delle lacune degli statuti M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 206. In una logica affine si esprime Trib. Napoli 18.4.2018, che afferma che l'unica disciplina applicabile ai partiti sia quella delle associazioni non riconosciute e che l'art. 24 c.c. "non è applicabile".

(“annullamento e sospensione delle deliberazioni”) e 24 (“recesso ed esclusione degli associati”) c.c. sia strutturalmente compatibile con il modello, sin qui ricostruito, di sindacabilità giurisdizionale del potere, posto che si fonda su una logica *impugnatoria*, tesa alla demolizione degli atti prodotti dal potere privato e quindi alla applicazione di regole giuridiche come parametro di legalità per il partito. In questa prospettiva il modello, preso a prestito, è un modello utile e compatibile.

Non può negarsi però come siano ravvisabili criticità e distonie, nel momento di specifico adattamento delle suddette regole processuali ai partiti politici, al di là dell’inevitabile (e quindi necessaria ai fini della tutela) assimilazione tra associazioni riconosciute e non<sup>239</sup>: a) l’art. 23, 1° comma, c.c. attribuisce non soltanto all’associato ma anche al P.M. la legittimazione ad impugnare le deliberazioni; b) l’art. 23, 4° comma, c.c. attribuisce al Governo il potere di sospendere la esecuzione delle deliberazioni contrarie all’ordine pubblico o al buon costume; entrambe le previsioni rischiano di legittimare una pericolosa invasione nell’autonomia del partito; c) gli artt. 23 e 24 c.c. contengono una disciplina sulla quale paradossalmente da tempo si esprime una esigenza di riforma anche per le associazioni riconosciute<sup>240</sup>; d) il regime impugnatorio, fondato sulla domanda di mero annullamento e quindi sulla logica dei motivi di legittimità, palesa una propria inadeguatezza rispetto ad alcune più complesse esigenze di tutela, al di là della demolizione dell’atto privato<sup>241</sup>, per quanto superabile attraverso una valorizzazione della giurisprudenza amministrativa sviluppatasi in merito all’effetto conformativo del giudicato di annullamento e alla definizione della regola per la conseguente riedizione del potere; e) analoga considerazione può essere fatta in relazione alla inadeguatezza della mera tutela cautelare sospensiva (quindi non atipica), strettamente funzionale all’azione di annullamento, inidonea a soddisfare esigenze propulsive o sollecitatorie ai fini, ad esempio, di una rivalutazione di una posizione dell’iscritto o alla ripetizione di una votazione<sup>242</sup>; f) peraltro, ammessa la diretta applicabilità del regime normativo, dovrebbero problematicamente ritenersi nulle, per violazione di una norma imperativa, le clausole statutarie che riservano ad un organo diverso dall’assemblea il potere di deliberare la esclusione dell’associato o che legittimano le esclusioni per motivi non “gravi” (24, 3° comma, c.c.)<sup>243</sup>; g) si aggiunga poi che la mancata previsione di un rito accelerato, rende inidoneo il regime processuale rispetto a specifiche esigenze di celere definizione del merito del giudizio, come nei casi, ad esempio, di negazione di una candidatura<sup>244</sup>.

Soltanto l’introduzione in via legislativa di un *nuovo rito* permetterebbe di superare le suddette criticità nonché di costruire un modello coerente alla natura dei partiti. Tuttavia, a legislazione invariata, non può che prendersi atto dell’utilità del regime *ex artt. 23, 24 c.c.* e delle regole da esse desumibili, per quanto tale modello debba essere sottoposto ad una interpretazione

---

<sup>239</sup> Per una critica della assimilazione tra associazioni riconosciute e non cfr. M. BASILE, *L’intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 173.

<sup>240</sup> A. ZOPPINI, *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, 365 ss.

<sup>241</sup> E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 292 ss.; E. CATERINA, *Irregolarità nella selezione dei candidati per le elezioni politiche. Ragguagli dalla Sassonia e alcune considerazioni sulle vicende italiane*, in *www.aic.it*, n. 3/2018, 371.

<sup>242</sup> Cfr. Trib. Napoli, ord. 29.4.2016.

<sup>243</sup> Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, cit., 251 ss.

<sup>244</sup> Cfr. L. GORI, *Le elezioni primarie nell’ordinamento costituzionale*, cit., 365 ss.

costituzionalmente conforme (art. 24 Cost.), alla luce degli elementi che abbiamo ricostruito nei paragrafi precedenti (§ 3, 4, 5, 6).

Quanto all'art. 23 c.c. "annullamento e sospensione delle deliberazioni" possono quindi desumersi le seguenti regole:

1) qualunque associato<sup>245</sup> (o qualunque organo del partito) può impugnare, ai fini dell'annullamento, una deliberazione dell'assemblea del partito innanzi al giudice ordinario;

2) questa regola, sotto il profilo *oggettivo*, è stata estesa in via giurisprudenziale anche agli atti di *altri organi* del partito, diversi dall'assemblea<sup>246</sup>;

3) la regola *sub* 1), sempre sotto il profilo *oggettivo*, deve essere estesa a *qualsiasi tipologia di atto* del partito, come catalogati nel paragrafo § 5;

4) la regola *sub* 1), sotto il profilo del *parametro*, deve essere estesa, come già argomentato nel § 6, a tutti i limiti di legalità configurabili nel nostro ordinamento per il potere giuridico;

5) il soggetto legittimato attivo può domandare, contestualmente all'azione di annullamento, la sospensione cautelare dell'atto impugnato, al fine di evitare la produzione degli effetti sino alla definizione del merito del giudizio, quando sussistano "gravi motivi" (art. 24, 3° comma, c.c.)<sup>247</sup>;

6) la tutela cautelare ammessa è esclusivamente quella sospensiva *post causam* (quindi successiva e incidentale all'instaurazione del giudizio *ex* art. 23 c.c.), dovendo ritenersi preclusa quella *ante causam* e di natura atipica (art. 700 c.p.c.)<sup>248</sup>; si tratta quindi di una ipotesi di tutela cautelare tipica (come altre previste nell'ordinamento<sup>249</sup>) fondata sulla sussistenza di "gravi motivi", da ritenersi come requisito meno intenso rispetto al "pregiudizio grave ed irreparabile" di cui all'art. 700 c.p.c.<sup>250</sup>; deve tuttavia precisarsi come, sotto il profilo strettamente procedimentale, possano

---

<sup>245</sup> È opportuna una distinzione tra (1) l'iscritto, membro dell'organo che ha adottato l'atto, da ritenersi legittimato, in caso di proprio voto dissenziente, ad impugnare l'atto anche nell'interesse oggettivo alla legalità del partito, e (2) l'iscritto, che non sia membro dell'organo che ha adottato l'atto, da ritenersi legittimato solo qualora leso in un proprio specifico interesse. Cfr. Cass. civ., sez. VI, ord. 10.5.2011 n. 10188; Trib. Genova, ord. 10.4.2017; Trib. Palermo, decreto 12.9.2017.

<sup>246</sup> L'art. 23 c.c. disciplina un meccanismo impugnatorio a tutela (anche) degli associati e delle stesse "minoranze" (Cass. n. 702 dell'11.3.1959) avverso le decisioni lesive degli organi dell'associazione legittimati ad incidere sulle singole posizioni giuridiche; l'uso del *nomen* "assemblea" è meramente esemplificativo e comunque da sottoporre necessariamente ad interpretazione estensiva, alla luce della concreta organizzazione dell'associazione, i cui organi sono legittimati dallo statuto ad adottare provvedimenti incidenti sugli iscritti; una diversa interpretazione sarebbe incostituzionale perché genererebbe dei vuoti di tutela rispetto agli organi diversi dall'assemblea. Cfr. in questo senso: Trib. Roma, 10.10.2018; Trib. Roma sez. III, 7.2.2017, n. 2258; Trib. Roma sent. 12.4.2016; Trib. Roma, 28.4.2015, n. 25991; Trib. di Roma, n. 14046, 30.6.2014. Trib. Roma 9.3.2011, n. 5106.

<sup>247</sup> Nel pdl Salvi-Villone del 2006 (S-XV n. 42) si specificava che doveva ritenersi pregiudizio grave ed irreparabile la "mancata convocazione secondo modalità previste dallo statuto del partito alle riunioni collegiali di cui l'iscritto faccia parte e ogni altro comportamento che ostacoli o impedisca l'effettiva partecipazione alle discussioni e votazioni".

<sup>248</sup> Cfr. in tal senso Trib. Roma, ord. 28.4.2015 n. 25991, che ha dichiarato inammissibile in sede di reclamo un ricorso *ex* art. 700 c.p.c. di alcuni iscritti di Forza Italia contro la nomina del Tesoriere; Trib. Roma ord. 22.7.2015, che ha dichiarato inammissibile un ricorso *ex* art. 700 c.p.c. contro gli atti di commissariamento di un circolo del PRC a Venezia; Trib. Massa, ord. del 19.5.2017, che ha dichiarato inammissibile un ricorso *ex* art. 700 c.p.c. sulla selezione del candidato sindaco del PD a Carrara. Nello stesso senso già il Tribunale Roma, 20.5.2003. In una diversa logica cfr. Trib. Roma ord. 11.9.2007 (sul ricorso *ex* art. 700 c.p.c. di Marco Pannella avverso il provvedimento di esclusione dalle primarie del PD), che ammette l'azionabilità della tutela cautelare atipica da parte del terzo, non iscritto e quindi estraneo al partito. Risultano rari e risalenti precedenti di senso contrario. Cfr. Pret. Roma, 6.12.1986 in *Foro it.*, 1987, I, 2573 ss.

<sup>249</sup> Cfr. Trib. Roma sent. 12.4.2016.

<sup>250</sup> Così Trib. Napoli sent. 14.2.2016.

ritenersi applicabili, ove compatibili, le disposizioni relative al procedimento cautelare uniforme (per espressa previsione dell'art. 669 *quaterdecies* c.p.c.)<sup>251</sup>;

7) la tutela costitutiva di annullamento, e con essa le pretese di demolizione, possono essere neutralizzate quando vi siano ragioni di tutela di un terzo in buona fede (art. 23, 2° comma, c.c.); si pensi, ad esempio, alla domanda di annullamento della esclusione da una candidatura e alla contrapposta esigenza di tutela del nuovo candidato in buona fede;

8) il termine per la impugnazione degli atti del partito è un termine lungo di 5 anni, in assenza di diversa indicazione espressa<sup>252</sup>.

Quanto all'art. 24 c.c. "recesso ed esclusione degli associati" possono desumersi, per quanto rileva ai presenti fini, le seguenti regole:

8) l'assemblea delibera l'esclusione di un associato "per gravi motivi"; è significativo rilevare come quasi tutti i vigenti statuti dei partiti, derogando a questa attribuzione del potere di espulsione alla maggioranza, trasferiscano la competenza in capo ad un organo disciplinare o di garanzia, a tutela delle minoranze; diversamente sembrerebbe non ammissibile una deroga del presupposto dei "gravi motivi", posto che si risolverebbe nella legittimazione di un potere disciplinare assoluto, in antinomia con il contenuto essenziale del "metodo democratico" (art. 49 Cost.);

9) l'associato può impugnare l'atto di esclusione entro un termine breve di 6 mesi.

In entrambe le ipotesi (artt. 23, 24 c.c.) può rilevarsi come l'impugnazione del singolo atto del partito (espressione dei poteri già catalogati nel § 3.3), per violazione dei parametri (indagati nel § 6, ossia delle regole costituzionali, normative ed interne), possa essere congegnata come *diretta*, oppure, nelle ipotesi in cui il singolo atto sia applicativo di una regola generale illegittima del partito (contenuta nello statuto o in un regolamento interno), l'impugnazione sarà congegnata come *cumulativa* (avverso sia l'atto applicativo sia l'atto generale presupposto). In quest'ultimo caso emerge come la mera legalità interna (ossia la conformità del singolo atto ad un parametro interno generale) sia del tutto insufficiente, posto che lo stesso parametro interno può risultare adottato in violazione di un parametro normativo o costituzionale. Non vi è dubbio però come tali profili dinamici della tutela siano ancorati al presupposto indefettibile della concretezza dell'interesse a ricorrere, la cui natura restringe lo spazio di sindacabilità in concreto degli atti generali del partito (statuto, regolamenti, codici etici), per quanto non può escludersi che la precettività di alcune regole in essi contenute sia idonea produrre effetti immediatamente lesivi nei confronti degli iscritti e delle minoranze (i cui interessi partecipativi agli organi collegiali, ad esempio, potrebbero essere compressi in radice da scelte organizzative illegittime, ancor prima della adozione dei singoli atti applicativi).

Ferme le suddette regole, sinteticamente ricostruite, è necessario soffermarci sulla natura del sindacato giurisdizionale esercitabile all'interno di questa rete.

Tale sindacato è certamente qualificabile come di *legittimità*<sup>253</sup>, ossia volto alla verifica del rispetto dei parametri applicabili all'esercizio dei poteri giuridici dei partiti, e non anche come sindacato di *merito*<sup>254</sup>, legittimante in ipotesi una sostituzione delle valutazioni del giudice a quella degli organi del partito, come espressamente affermato, in modo del tutto ricognitivo, anche in

<sup>251</sup> Cfr. Trib. Roma, sent. 10.10.2018.

<sup>252</sup> Cfr. *ex plurimis* Trib. Roma, 23.2.2015, n. 4233.

<sup>253</sup> M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 149 ss..

<sup>254</sup> Cfr. Trib. Roma, ord. 23.3.1995, in *Foro it.*, 1995, I, 2561; Cass. civ., sez. VI, ord. 10.5.2011 n. 10188; Trib. Genova, ord. 10.4.2017; Trib. Palermo, ord. 12.9.2017.

alcuni statuti<sup>255</sup>. In questa prospettiva devono ritenersi inammissibili domande giudiziali di inibitoria di condotte di un iscritto “*asseritamente in contrasto con la linea politica del partito*”<sup>256</sup>, di accertamento della “*linea politica*”<sup>257</sup> o tese a sindacare valutazioni di “*selezione ideologica degli aspiranti alla carica di segretario politico nazionale*”<sup>258</sup>.

La *discrezionalità* del potere privato (e quindi qualsiasi atto) ha al suo interno, infatti, una sacca di *merito*, distinta da quella di *legittimità*, per quanto debba precisarsi come alcuni atti dei partiti siano caratterizzati da una maggiore dimensione del merito (come gli statuti nella parte in cui contengono clausole politico-ideologiche o gli atti di indirizzo politico, indagati *sub* § 3.2), che non esclude però un sindacato sulla legittimità di essi (si pensi alla sindacabilità relativa alle regole procedurali di adozione degli atti di indirizzo politico); in altre parole non può domandarsi, ad esempio, che il giudice sindachi un atto per violazione dei fini programmatici del partito ma può certamente esigersi che il giudice sindachi le modalità procedurali di formazione dei fini programmatici.

In tale prospettiva il superamento della dimensione contrattuale del partito, come già argomentato, e la ricostruzione delle relazioni giuridiche interne in termini di esercizio del potere, pur rafforzando le condizioni e i presupposti sostanziali della tutela giurisdizionale, mettono contestualmente al riparo il partito da un sindacato giurisdizionale sullo scopo, sull'elemento ideale dell'associazione, coperto così dall'invalicabilità del merito del potere, quale punto di equilibrio tra autonomia partitica (art. 49 Cost.) e tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), e quindi non utilizzabile in concreto come parametro.

Deve altresì precisarsi (i) come il sindacato di *legittimità* sia un sindacato forte e come (ii) anche il *merito* del potere del partito non possa trasformarsi in *arbitrio*.

Quanto al primo profilo (i) il sindacato di legittimità può fondarsi su parametri legittimanti valutazioni ampiamente discrezionali, come nel caso dell'art. 24, 3° comma, c.c., che presuppone il sindacato sulla sussistenza di “*gravi motivi*” a fondamento di una esclusione<sup>259</sup>, per le quali assume una valenza decisiva la verifica del rispetto dell'obbligo di motivazione (anche) dell'atto privato. Proprio l'ipotesi *ex* art. 24, 3° comma, c.c. palesa in via sintomatica come il sindacato giurisdizionale di legittimità sui partiti, in assenza di una diversa scelta legislativa e quindi di una qualche limitazione del diritto di difesa (art. 24 Cost.), debba intendersi non semplicemente come un sindacato *debole* (o estrinseco), in nome di una residua e abnorme resistenza immunitaria (già indagata nel § 4), ma come un sindacato *pieno* (o intrinseco), sia sui vizi procedurali sia sui vizi sostanziali degli atti adottati dagli organi dei partiti<sup>260</sup>. Peraltro il sindacato di legittimità può spingersi anche a controllare la legittimità di clausole statutarie o regolamentari troppo vaghe e

---

<sup>255</sup> Cfr. art. 64 dello Statuto di Rifondazione comunista.

<sup>256</sup> Trib. Roma, sent. 18.8.2001, in *Giur. rom.*, 2002, 240 ss.

<sup>257</sup> Trib. Roma, sent. 15.9.1984, in *Giur. it.*, 1986, I, 2, 490 ss.

<sup>258</sup> Trib. Roma, ord. 11.9.2007, in *Foro it.*, I, 2007, 2922.

<sup>259</sup> Cfr., ad esempio, Trib. Napoli sent. 18.4.2018 che ha negato, per alcuni ricorrenti, la sussistenza dei “*gravi motivi*” (nella vicenda delle espulsioni dal M5S connesse alle “*comunarie*” di Napoli).

<sup>260</sup> In tal senso cfr. Trib. Napoli sent. 14.2.2016 (sulla vicenda delle “*comunarie*” a Napoli). Sulla intensità del sindacato giurisdizionale cfr. S. STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, cit., 147 ss.; E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei Tribunali di Napoli e Roma*, cit., 8 ss.

generiche tanto da fondare un pericoloso potere (soprattutto disciplinare) nella mani della maggioranza<sup>261</sup>.

Quanto al secondo profilo (ii) deve rilevarsi come la legge stessa potrebbe configurare specifiche ipotesi di sindacato di merito (come accade in altre ipotesi nell'ordinamento giuridico, anche in relazione al potere pubblico<sup>262</sup>), per quanto eccezionali e comunque da scrutinare alla luce dell'art. 49 Cost. In ogni caso, anche il nucleo duro della scelta di merito, ossia quella libera nel fine, può essere sindacata *indirettamente* attraverso un sindacato sui profili che attengono alla diversa dimensione della legittimità, ossia (a) alla verifica della sussistenza dei fatti posti a fondamento delle decisioni di merito, (b) al rispetto dell'obbligo di motivazione, come presupposto del controllo democratico delle minoranze nonché (c) in relazione al rispetto del principio di proporzionalità e comunque a qualsiasi altro indice sintomatico di eccesso del potere privato.

Sulla suddetta ricostruzione della natura e quindi dell'intensità del sindacato giurisdizionale, che opera nelle maglie del modello impugnatorio e del principio di vincolatività ai motivi di legittimità, incide in modo decisivo, e più in generale, il *tasso di regolazione* (normativa ed interna) del partito, ossia il ventaglio delle regole giuridiche in concreto utilizzabili come parametro di legittimità. In questa prospettiva, anche quando si ritenga che la Costituzione non *imponga* soluzioni ma *consenta* soluzioni<sup>263</sup> (come può essere, ad esempio, in una certa prospettiva ermeneutica per l'art. 49 Cost.), è ravvisabile uno spazio di sindacato giurisdizionale comune, per quanto "più prudente e attento"<sup>264</sup>.

## 8. La tassonomia dei conflitti nella giurisprudenza

Una volta ricostruito il modello costituzionale, riteniamo utile esaminare, pur schematicamente, i conflitti giuridici emersi nella giurisprudenza più recente, al fine di indagare non certamente le singole vicende processuali (in parte già richiamate) o i singoli istituti sostanziali ma la *tipologia* e le *categorie* di tali conflitti; un'analisi della tassonomia delle controversie evidenzia in concreto i momenti di più probabile tensione nonché permette di tracciare un bilancio sulla distanza tra il modello prospettato e il concreto atteggiarsi delle forme di tutela.

a) *Sulla impugnazione degli Statuti e dei regolamenti.* Ad oggi non sono rinvenibili ipotesi di pretese demolitorie dirette esclusivamente avverso atti del partito, recanti regole generali, e quindi ipotesi di sentenze di annullamento; appaiono rari anche i casi in cui vi sia una domanda di annullamento avverso tali atti come presupposti di atti applicativi; pare quindi una eccezione il caso, pur attinente alla delibazione in fase cautelare, di accertamento della invalidità di una fonte regolamentare (per violazione di legge, *rectius* dell'art. 24 c.c.), sulla quale si fondava un provvedimento disciplinare di espulsione, ritenuto illegittimo in via derivata e quindi sospeso<sup>265</sup>.

---

<sup>261</sup> Cfr. Cass. civ. n. 17907/2004, avente ad oggetto una vicenda disciplinare associativa (ma non partitica).

<sup>262</sup> Cfr. art. 134 c.p.a.

<sup>263</sup> Così R. ROMBOLI, *Modelli di giudice e complessità sociale: bocca della legge, interprete, mediatore dei conflitti o difensore dei diritti?*, cit. 10.

<sup>264</sup> R. ROMBOLI, *Modelli di giudice e complessità sociale: bocca della legge, interprete, mediatore dei conflitti o difensore dei diritti?*, cit., 10.

<sup>265</sup> Cfr. Trib. Napoli, ord. 14.7.2016 (che sospende un provvedimento di espulsione a carico di numerosi iscritti al M5S), accogliendo il reclamo avverso la ord. 29.4.2016 di rigetto.

Questo dato quantitativo evidenzia, al di là dell'oggettiva minore attitudine di tali fonti a fungere da oggetto in un modello impugnatorio (cfr. § 6), una ritrosia degli iscritti e una minore attenzione delle difese ad attaccare le regole del partito, ossia il modello organizzativo, non potendosi certamente desumere in via presuntiva una legittimità diffusa degli statuti e dei regolamenti dei partiti<sup>266</sup>. Peraltro sulla legittimità degli statuti non possono trarsi indirettamente indicazioni utili neppure dalla giurisdizione amministrativa (nello spazio di sindacato ad essa rimesso; cfr. § 4.2.)<sup>267</sup>. Tuttavia sembra opportuno segnalare come il modello costituzionale prospettato potrebbe fornire degli spunti per le minoranze per l'esperimento di azioni, soprattutto avverso gli statuti, recanti modelli organizzativi idonei a garantire abusi della maggioranza<sup>268</sup> o procedure di revisione non aggravate<sup>269</sup>, per quanto dalla giurisprudenza CEDU emerga incidentalmente l'esigenza di tutela dell'autonomia organizzativa del partito (art. 11 CEDU)<sup>270</sup> e più specificatamente un'evocata preferenza per i controlli interni rispetto a quelli esterni.

b) *Sulla impugnazione degli atti di diniego di ammissione*. Anche questa categoria, relativa all'accesso al partito, appare rara e improbabile soprattutto in un momento storico di crisi partecipativa e di rincorsa al tesseramento (questo spesso oggetto di conflitti<sup>271</sup>). Gli unici casi da segnalare, pur non riguardando l'ammissione in senso stretto, attengono all'ammissione alle primarie di partito per la elezione del segretario, e quindi ad un accesso qualificato. Si rammenta, in modo esemplare, la impugnazione, con contestuale domanda cautelare, da parte di Marco Pannella dell'atto di diniego di ammissione alle primarie del PD, motivato sul presupposto che si trattasse di una persona notoriamente appartenente a una forza politica di ispirazione ideale non riconducibile al progetto dell'Ulivo-PD, e la conseguente ordinanza di rigetto che ha affermato in modo chiaro l'invalidità del muro del merito dell'atto informato a "*finalità squisitamente politiche di selezione ideologica*"<sup>272</sup> (cfr. § 7.2); una vicenda analoga, per quanto priva di seguito processuale, quella dell'atto di diniego di ammissione di Beppe Grillo alle primarie del PD del 2009<sup>273</sup>.

Tali vicende palesano i) la problematica della tutela del terzo, estraneo al partito, ancora non pienamente risolta in giurisprudenza, oscillante tra l'estensione delle medesime regole (speciali) di giustiziabilità previste per l'iscritto (§ 7.2) e quelle ordinarie, di natura non impugnatoria; ii) in ogni caso, ferma l'autonomia del momento dell'iscrizione al partito<sup>274</sup>, la inconfigurabilità di un diritto soggettivo all'iscrizione, che si sostanzia diversamente in un interesse legittimo privato all'iscrizione, innanzi ad un potere valutativo del partito, fondato sulle regole statutarie,

<sup>266</sup> Per una analisi recente degli statuti dei partiti cfr. A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, cit., 80 ss.

<sup>267</sup> Il contenzioso amministrativo sviluppatosi a seguito della impugnazione dei provvedimenti della Commissione di garanzia di diniego di iscrizione nel registro dei partiti sino ad oggi è quantitativamente irrilevante (Tar Lazio, sez. I, 9.3.2015 n. 3913; 9.3.2015 n. 3914; 9.3.2015 n. 3915; 7.4.2016 n. 1517; 24.3.2016 n. 1393; 24.3.2016 n. 1404; 5.7.2017 n. 3404) e qualitativamente non significativo, non vertendo su profili relativi al contenuto degli statuti.

<sup>268</sup> In questo senso anche G. IORIO, *L'immunità dei partiti alle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*, in *NGCC*, 6/2018, 868.

<sup>269</sup> Su queste problematiche cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., 147 ss.

<sup>270</sup> CEDU, sez. III, *Yabloko Russian United Democratic Party and Others v. Russia*, 8.11.2016, sulla quale cfr. D. GIROTTO, *Organizzazione e democrazia interna nei partiti politici secondo la Corte di Strasburgo*, in *www.lacsotituzione.info*, 2017.

<sup>271</sup> Cfr. L. GORI, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciofila?*, cit., 1 ss.

<sup>272</sup> Trib. Roma, ord. 10.9.2007, sulla quale D. MESSINEO, *L'ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del caso Pannella*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007.

<sup>273</sup> Cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., 136.

<sup>274</sup> Corte cost. n. 224/2009.

diffusamente generali, e quindi caratterizzato da un'ampia sacca di merito; tale assunto è coerente con il modello costituzionale prospettato in questa sede (§ 3.2); iii) in ipotesi però un alto tasso di regolazione dei presupposti oggettivi di iscrizione e la mancata previsione di clausole a contenuto ideologico, pur non facendo sorgere un diritto soggettivo, possono determinare un interesse legittimo privato connesso ad un atto (non discrezionale ma) vincolato (o di mero accertamento)<sup>275</sup>; iiiii) in ogni caso la ricostruzione dei limiti costituzionali dei poteri privati del partito impone che anche l'atto di diniego sia *motivato*, quale corollario diretto dello stesso "metodo democratico" (art. 49 Cost.).

c) *Sulla impugnazione degli atti di espulsione*. Questa categoria di conflitti, che annovera recenti vicende processuali<sup>276</sup>, è quella che palesa l'uso dell'azione giurisdizionale come "ultima fortezza"<sup>277</sup>, nel momento di rottura della relazione giuridica tra singolo (*rectius*, minoranza, vista la recente pratica di espulsioni di massa<sup>278</sup>) e gruppo, per quanto spesso in tali casi di rottura possa venir meno lo stesso interesse alla permanenza nel partito e quindi alla reazione giurisdizionale (si pensi ai casi dell'uscita acquiescente di Fini dal PDL nel 2010 e di Pizzarotti dal M5S nel 2016). In tali conflitti gli iscritti hanno ottenuto nel merito l'annullamento degli atti di espulsione, per omesso invio della comunicazione di avvio del procedimento disciplinare (quindi per violazione del contraddittorio, pur non specificatamente disciplinato dallo statuto del PD, quindi per violazione diretta dell'art. 49 Cost.)<sup>279</sup>, nonché in sede cautelare la sospensione per insussistenza del presupposto della "gravità" dei motivi di espulsione (e quindi, pur implicitamente, per violazione di taluni parametri costituzionali: art. 49, 33 Cost.)<sup>280</sup> e per un vizio di competenza dell'organo che aveva adottato l'atto di espulsione (conforme a una norma regolamentare invalida, perché adottata in violazione dell'art. 24 c.c. -che attribuisce la competenza disciplinare all'assemblea-, ritenuta applicabile visto il silenzio dello statuto del M5S)<sup>281</sup>; si rammenta altresì che risulta pendente, per quanto si apprende dalla stampa, il giudizio esperito da un iscritto (onorevole) del M5S (De Falco) avverso un provvedimento di espulsione dal partito motivato sulla base di un voto dato in difformità rispetto alle indicazioni del gruppo parlamentare di appartenenza (quindi per violazione diretta dell'art. 67 Cost.).

Tuttavia deve precisarsi come l'ultima ordinanza cautelare citata sia stata superata, nella sua originaria impostazione motivazionale, da una sentenza di accoglimento del ricorso<sup>282</sup>, già richiamata per la abnorme interpretazione dell'art. 49 Cost. (§ 6), la quale ha in realtà affermato la legittimità del regolamento (fondativo del potere del Capo) presupposto del provvedimento di espulsione, accogliendo il ricorso limitatamente al profilo della carenza della gravità dei presupposti della espulsione.

Tali vicende palesano: i) una tendenza potenziale alla dilatazione del principio di legalità nei e dei partiti, al di là della mera legalità interna (come ricostruito in § 6); ii) tuttavia una maggiore

<sup>275</sup> P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 71.

<sup>276</sup> Più risalente Pret. Roma, ord. 6.12.1986, in *Foro it.*, 1987, I, 2573 ss.

<sup>277</sup> Richiamiamo in senso solo evocativo R. BIN, *L'ultima fortezza*. cit.

<sup>278</sup> La ipotesi della *espulsione* di massa deve essere distinta, anche ai fini della disciplina applicabile, da quella della *scissione*. Cfr. P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 78.

<sup>279</sup> Trib. Roma, sent. 12.2.2015 n. 52843 (caso Lusi, tesoriere PD).

<sup>280</sup> Trib. Roma, ord. 12.4.2016. Gli iscritti sono stati quindi riammessi tanto che la sentenza di merito (Trib. Roma n. 2492 del 5.2.2018) ha dichiarato sotto tale profilo la cessazione della materia del contendere.

<sup>281</sup> Trib. Napoli, ord. 14.7.2016. Su queste due ultime pronunce cfr. E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici*, cit., 1 ss.; M. BASILE, *Il "Movimento 5 Stelle" al vaglio dei giudici civili*, cit., 249 ss.

<sup>282</sup> Trib. Napoli sent. 18.4.2018.

propensione (nel merito) a sindacare il potere disciplinare nei limiti della gravità dei motivi, quindi caso per caso, al di fuori di una idea strutturale di limitazione del potere privato; iii) un uso di indirizzo-politico del potere disciplinare (ossia espulsioni strumentali alla neutralizzazione delle candidature), e quindi più in generale una connessione tra l'uso del potere disciplinare ed il momento di selezione delle candidature, rispetto al quale i tempi della tutela relativi al primo profilo possono risultare inadeguati<sup>283</sup>; iiiii) in ogni caso è rilevabile un seguito della giurisprudenza sull'esercizio del potere di revisione statutaria<sup>284</sup>; iiiiii) non vi è dubbio peraltro come permanga, anche nei casi in cui l'effetto conformativo della sentenza si spinga, al di là dell'annullamento, sino alla disposizione in senso conformativo della riammissione dell'iscritto, la problematicità della ricomposizione del vincolo associativo ideale (o ideologico)<sup>285</sup>.

d) *Sulla impugnazione degli atti di selezione delle candidature.* I conflitti relativi agli atti di selezione dei candidati (da tenersi distinti da quelli relativi alla selezione della classe dirigente) presuppongono la problematica generale della necessità di legittimazione democratica già nella fase precedente al voto e quindi, sul versante processuale, della tutela della minoranza o dei singoli sacrificati dalla regole di selezione o dalla illegittima applicazione di esse. Non vi è dubbio che la funzione privata di selezione, precedente alla fase pubblicistica di indizione delle elezioni e quindi di presentazione delle liste<sup>286</sup> (come già detto in § 3.1), vista la natura degli interessi legittimi in gioco e più in generale l'interesse della maggioranza del partito alla conquista del potere politico, è quella che potenzialmente espone il partito stesso al più intenso conflitto giuridico, per quanto possa pacificamente dirsi, delimitando l'ambito di rilevanza giuridica del conflitto, come l'invalidità interna degli atti di selezione non si riverberi in alcun modo sulla fase pubblicistica (e specificatamente sulla presentazione delle liste)<sup>287</sup>, al di là di ogni suggestiva estensione del principio di genuinità delle elezioni.

Dalla giurisprudenza emergono casi di accoglimento della domanda di sospensione cautelare dell'atto di esclusione da parte del capo politico di una lista dal procedimento selettivo interno (relativo alle "comunarie" del M5S in vista delle amministrative di Genova) e della conseguente delibera di selezione di un candidato sindaco in luogo di quello selezionato dall'assemblea territoriale del partito, motivato sulla base di un vizio di competenza alla luce della disciplina interna del partito<sup>288</sup>, di accoglimento della domanda cautelare di sospensione dell'atto di esclusione di un iscritto dal procedimento selettivo interno (relativo alle "regionarie" del M5S in vista delle regionali in Sicilia) e contestualmente della delibera di individuazione interna dei candidati più votati, motivato sulla base della delibazione incidentale di illegittimità del presupposto della

---

<sup>283</sup> Cfr. Trib. Roma n. 2492 del 5.2.2018, che dichiara soltanto nel 2018 che gli attori (iscritti del M5S) avevano i requisiti per partecipare alle "comunarie" di Roma del 2016.

<sup>284</sup> Cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit. 173 ss., sulla modifica dello statuto del M5S.

<sup>285</sup> Cfr. S. STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, cit., 149 ss.

<sup>286</sup> La fase elettorale (pubblicistica) è quella che va dalle operazioni elettorali alla proclamazione degli eletti, la fase pre-elettorale (pubblicistica) dalla indizione delle elezioni alle votazioni, la fase pre-pre elettorale (privatistica) è quella ancora precedente, interna al partito. Sulle prime due fasi e sulle esigenze di tutela si rinvia a M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 70 ss.

<sup>287</sup> Cfr. Corte cost. n. 256/2010. Sulla problematica del rapporto tra invalidità interna e fase elettorale cfr. E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, cit., 161 ss.

<sup>288</sup> Trib. Genova, ord. 10.4.2017, sulla quale cfr. le note specifiche di G. GRASSO, *La "cifra democratica" del Movimento 5 stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3/2017, 616 ss.; M.V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, in *NGCC*, 6/2017, 871 ss.

esclusione (che si fondava sulla pendenza di un procedimento disciplinare ritenuto illegittimo per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento)<sup>289</sup>, nonché di rigetto della domanda cautelare di sospensione degli atti del procedimento selettivo interno (relativi alle “parlamentarie” del M5S in viste delle elezioni politiche), motivato sulla base di una abnorme interpretazione dell'art. 49 Cost. (come già visto in § 6)<sup>290</sup> o di rigetto per inammissibilità della domanda cautelare di sospensione degli atti di commissariamento regionale del partito comunale (del PD di Carrara) e di individuazione di un diverso candidato sindaco<sup>291</sup>.

Alla luce di tali vicende può dirsi che: i) continua a permanere un'oscillazione giurisprudenziale tra un modello immunitario, per quanto traslato dal piano storico del difetto di giurisdizione a quello della insindacabilità del merito, e un modello di effettivo sindacato giurisdizionale, per quanto ancora limitato, sotto il profilo parametrico, alla legalità interna; ii) in seno al modello di sindacato è evidente la consapevolezza che l'intensità e la specificità delle regole interne di selezione legittimi maggiormente il controllo giurisdizionale, dovendo desumersi che in assenza di regole specifiche la scelta dei candidati sia rimessa ad una determinazione discrezionale dell'organo competente, per quanto non assoluta<sup>292</sup>; in ogni caso erra la giurisprudenza a parlare di diritto soggettivo (e non di interesse legittimo) alla candidatura (per le ragioni viste in § 3.3); iii) una maggiore operatività dell'art. 49 Cost. e degli altri parametri costituzionali potrà misurarsi in concreto in fattispecie caratterizzate da vuoti di disciplina interna; iiiii) in sede cautelare, nella logica del bilanciamento tra valori propri di questa fase del giudizio, l'intima connessione tra selezione interna e elettorato passivo (art. 48 Cost.) prevale sull'interesse del gruppo-partito; iiiiii) tuttavia il seguito di tali vicende, vista anche l'inidoneità dell'invalidità privata a riverberarsi sulla fase pubblicistica e visto il tempo del merito del giudizio, palesa la debolezza della tutela giurisdizionale cautelare, posto che il partito potrà presentare comunque, esercitando la propria funzione pubblicistica, la propria lista dei candidati, indipendentemente dalla sospensione degli atti<sup>293</sup>; iiiiii) quest'ultimo profilo dimostra come la tutela giurisdizionale, in questo ambito, rischia di scaricarsi in modo grottesco verso il risarcimento per equivalente, ossia verso una monetizzazione del danno da *candidatura rovinata*, la cui tempistica di accertamento in seno al giudizio civile determina uno sganciamento radicale della conflittualità giuridica rispetto a quella politica in seno al partito; peraltro l'accertamento di tale illecito impone un'individuazione seria e problematica del discriminare

---

<sup>289</sup> Trib. Palermo, decr. *inaudita altera parte* 11.9.2017, convalidato con decr. 19.9.2017. Cfr. G. DONATO, *Regionali siciliane e primarie del M5S: nota breve sui decreti del Tribunale di Palermo*, in *Le Regioni*, 2017, 119 ss.

<sup>290</sup> Trib. Roma, ord. 19.2.2018, sulla quale cfr. G. IORIO, *L'immunità dei partiti alle regole di democrazia interna*, cit., 864 ss.

<sup>291</sup> Cfr. la vicenda della selezione del candidato sindaco del PD nel Comune di Carrara: Trib. Massa, ord. 10.5.2017 n. 1209, recante accoglimento della domanda cautelare *ex art. 700 c.p.c.*; Trib. Massa decreto n. 168 del 11.5.2017, di sospensione monocratica in sede di reclamo della precedente ordinanza; Trib. Massa, ord. del 19.5.2017, di rigetto in sede collegiale del ricorso *ex art. 700 c.p.c.* attivato in luogo del giudizio speciale *ex art. 23 c.c.*

<sup>292</sup> Così Trib. Palermo, decr. *inaudita altera parte* 11.9.2017, convalidato con decr. 19.9.2017, per quanto tale scelta non possa dirsi “insindacabile”, potendo essere vagliata alla luce dei parametri esterni.

<sup>293</sup> In tale ipotesi, vista la natura infungibile dell'obbligazione, appare difficilmente configurabile l'attuazione della misura cautelare (art. 669 *duodecies* c.p.c.) e quindi una surroga. Pertanto la violazione della misura cautelare potrebbe risolversi in una successiva domanda risarcitoria. In ipotesi potrebbe ritenersi applicabile anche l'art. 614 *bis* c.p.c. e quindi la sanzione pecuniaria conseguente alla violazione degli obblighi infungibili.

tra meri interessi di fatto (aspettative giuridicamente irrilevanti) e interessi legittimi concreti e qualificati alla candidatura lesa<sup>294</sup>.

e) *Sulle altre controversie*. Nella giurisprudenza sono rintracciabili altri momenti di conflitto, per quanto meno paradigmatici, rispetto a quelli visti *sub c)*, d). Si rammentano, ad esempio, le vicende processuali in cui sono stati impugnati da parte delle articolazioni locali (da intendersi come associazioni non riconosciute autonome<sup>295</sup>) gli atti di commissariamento del livello superiore, fondati sulla divergenza sulla linea politica<sup>296</sup> oppure quella in cui è stato impugnato l'atto di nomina del tesoriere (nazionale di F.I.) per vizi procedimentali<sup>297</sup> o la elezione del segretario (nazionale della Lega) per tardiva presentazione della candidatura<sup>298</sup> oppure in cui è stata finanche domandata da parte del nuovo segretario eletto dall'Assemblea del partito (PPI) la inibitoria nei confronti del precedente segretario all'uso del simbolo e all'esercizio dei poteri statutari<sup>299</sup>. Da tali ipotesi ulteriori non possono trarsi indicazioni diverse da quelle articolate sin ora.

Non si è (ancora) sviluppato, invece, un contenzioso relativo alla problematica della giustiziabilità (*rectius*, dell'esecuzione) degli abnormi accordi di diritto privato (tra iscritto-eletto e partito) di *recall* dell'eletto, ossia recanti il dovere di dimissioni conseguente all'integrazione di fattispecie contrattualmente predeterminate (come per gli accordi sottoscritti dagli eletti del M5S per le elezioni europee 2014 e per le elezioni amministrative di Roma del 2016). Si tratterà di capire se la giurisprudenza qualificherà tali accordi come invalidi per violazione diretta dell'art. 67 Cost. (quanto alle elezioni politiche), come mere obbligazioni naturali o come obbligazioni naturali novate in obblighi giuridici coercibili (almeno sotto il profilo della eventuale sanzione patrimoniale)<sup>300</sup>.

Nella nostra prospettiva devono, invece, essere tenute distinte quelle controversie che attengono non all'esercizio dei poteri privati del partito (e quindi agli interessi legittimi degli iscritti) ma alla dimensione più strettamente patrimoniale o contrattuale, aventi ad oggetto diritti soggettivi/obblighi (tra partito e iscritti o tra iscritti) e quindi riconducibili nell'alveo del diritto privato in senso stretto; si rammentano le vicende di recupero dei crediti per oneri non versati da

---

<sup>294</sup> Cfr. *ex plurimis* Cass. sent. 15497/2018; Trib. Sulmona, sent. 16.4.2013; S.U. civ., sent. 23429/2013; Trib. Roma, sent. 12.2.2015; Cass. civ., 16.10.2013 n. 23429. In dottrina cfr. G.F. AIELLO, *Il "danno da mancata candidatura" e la responsabilità civile del partito politico*, in *Gius. civ.*, 2014, 1 ss.

<sup>295</sup> G.U. RESCIGNO, *Partiti politici, Articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., 1430.

<sup>296</sup> Trib. Roma, ord. 22.7.2015, che ha rigettato la domanda cautelare di una sezione del PRC per inammissibilità della tutela *ex art. 700 c.p.c.*; Trib. Roma, sent. 21.3.2017, che ha annullato, per violazione della competenza dell'Assemblea, la riorganizzazione da parte di un commissario dei circoli del PD a Roma.

<sup>297</sup> Trib. Roma, ord. 28.4.2015 n. 25991.

<sup>298</sup> Trib. Milano, ord. 29.1.2018.

<sup>299</sup> Trib. Roma, ord. 23.3.1995, sulla nota vicenda relativa alla sfiducia del segretario Buttiglione del PPI nel 1995. Cfr. M. PIAZZA, *"Rocco e i suoi fratelli": la democrazia interna al partito popolare italiano fra autonomia ed eteronomia*, in *Giur. cost.*, 1995, 1136 ss.

<sup>300</sup> Ad oggi è rilevabile una sola vicenda (Trib. Roma, ord. 17.1.2017) nella quale si è tentato di far valere, nella logica dell'azione popolare *ex art. 70 TUEL*, la nullità del suddetto contratto in via indiretta, ossia come causa di ineleggibilità del Sindaco Raggi. La domanda è stata ritenuta infondata vista la tassatività delle ipotesi di ineleggibilità. Sulla problematica cfr. G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 stelle*, in *www.aic.it*, 2017, 2; E. BUFANO, *I rapporti tra un partito politico, i suoi eletti, gli iscritti*, cit., 211 ss.; R. BIN, *Ma mi faccia il piacere! La "multa" del M5S ai "ribelli"*, in *www.lacostituzioneinfo.it*, 2017; ID., *Che cosa dice (e non dice) il Tribunale di Roma su contratto ed elezione del sindaco Virginia Raggi*, in *www.lacostituzioneinfo.it*, 2017; A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma capitale*, cit., 1 ss. C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014, 1 ss.

parte degli iscritti (come nella nota vicenda relativa alla morosità del Presidente Grasso fuoriuscito dal PD), quelle relative all'uso di simboli<sup>301</sup> o alla destinazione del fondo in caso di scissione.

### 9. Una notazione conclusiva

Il tentativo condotto in questo lavoro di ricostruire un modello di giustiziabilità *conforme a Costituzione* (§ 4-7), al di là di ritrosie immunitarie prive di fondamento costituzionale (§ 4.1), svela in ogni caso la ineludibile necessità di affidare al *legislatore* la individuazione di un punto di equilibrio tra autonomia partitica (art. 49 Cost.) ed effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.). La ricerca di questo punto di equilibrio ripropone inevitabilmente il dibattito sull'attuazione della Costituzione e più specificatamente sull'approvazione di una legge per i partiti politici. In questa logica sembra necessaria la disciplina di un *rito processuale speciale*, quale elemento costitutivo indefettibile della stessa legge per i partiti. Un modello processuale stabile, sottratto alle fluttuazioni ermeneutiche di cui abbiamo detto (§ 7.2), che sia in grado, di rendere prevedibile il processo e quindi stabile lo stesso fondamento del bilanciamento tra *autonomia* e *sindacato giurisdizionale*.

Una legge *sui* partiti è soprattutto una legge *per* i partiti, posto che la definizione delle regole di giustiziabilità, la perimetrazione dei poteri del giudice e quindi delle tecniche di tutela costituiscono esse stesse un baluardo per l'autonomia partitica rispetto ai protagonismi giudiziari. Tuttavia la individuazione di un'opzione normativa processuale deve necessariamente uscire dalle finzioni del diritto privato e specificatamente dal diritto dei contratti, approdando ad una ricostruzione delle funzioni del partito in termini di *potere giuridico* (§ 3) quale categoria non assoluta e quindi permeata dalla Costituzione (§ 6), quale limite del potere (non solo pubblico ma anche privato).

Non vi è dubbio come la costruzione normativa di un modello processuale aderente alla natura del potere imponga di tenere fermo un modello di natura *impugnatoria*, quale dimensione processuale archetipa del sindacato sul potere giuridico, posto che anche la recente valorizzazione dell'azione di accertamento innanzi alla lesione di diritti costituzionali<sup>302</sup> e quindi una potenziale estensione oggettiva di essa (dall'art. 48 Cost. all'art. 49 Cost.) non permetterebbe di superarne il ruolo meramente residuale e quindi una inidoneità strutturale a fungere da perno del sistema di giustiziabilità (anche) dei partiti politici.

---

<sup>301</sup> Cfr. G. MAESTRI, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, 2012, 265 ss. Da ultimo cfr. Trib. Genova, ord. 24.5.2018 relativa ad un conflitto tra due Associazioni denominate Movimento 5 Stelle.

<sup>302</sup> Cfr. Corte cost. nn. 1/2014; 35/2017. In dottrina cfr. G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, 2018; A. VUOLO, *La legge elettorale, Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017, 145 ss.