

# LA GIUSTIZIABILITÀ DEGLI ATTI DEI PARTITI POLITICI TRA AUTONOMIA PRIVATA ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE

NICOLA PIGNATELLI<sup>1</sup>

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>2</sup>, e più specificatamente, per quello che rileva ai presenti fini, la trasformazione dei partiti di massa in partiti fluidi e “pigliatutto”<sup>3</sup>, ha determinato, sotto il profilo organizzativo, l’indebolimento del “vincolo di gruppo”<sup>4</sup>, della “disciplina”<sup>5</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. 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. 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>6</sup>.

<sup>1</sup> Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

<sup>2</sup> V. M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della “forma” partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017, 9.

<sup>3</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 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>4</sup> P. VIRGA, *Il Partito nell’ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 3. 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. V. anche sulla disciplina di partito G. PERTICONE, *Partito politico*, in *Nuov. Dig. It.*, vol. XII, p. 519, Torino, 1965, 520 ss.

<sup>5</sup> V. G. LANDI, *Disciplina (dir. pubb.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, 17 ss.

<sup>6</sup> Sul timore degli iscritti a esperire azione giurisdizionale avverso il proprio partito v. 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 v. 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).

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>7</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 riguarda "proprio i soggetti, i quali di tale regola sono destinatari"<sup>8</sup>; non vi è dubbio peraltro che all'aumentare delle regole giuridiche<sup>9</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>10</sup>, aumenta altresì il ventaglio dei parametri di legittimità utilizzabili in un controversia.

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>11</sup>, potendo assumere la consistenza di un conflitto (anche quando interessi una persona soltanto) tra una *minoranza politica*<sup>12</sup> (o una corrente<sup>13</sup>) ed il *gruppo*<sup>14</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>15</sup> 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

---

<sup>7</sup> V. G. PASQUINO, *Art. 49 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992, 2 ss.

<sup>8</sup> F.P. LUIO, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, Milano, 2017, 4. V. anche F. CARNELUTTI, *Istituzioni del nuovo processo civile italiano*, I, Roma, 1942, 9. Tuttavia è stato osservato come l'azione giurisdizionale possa essere utilizzata anche come strumento di "maggiore legittimazione di fronte all'opinione pubblica". V. E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 1051.

<sup>9</sup> Sulla nozione di regola giuridica v. 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>10</sup> Sulla conflittualità sulle regole, con specifico riferimento alla dimensione delle primarie di partito o di coalizione, v. L. GORI, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciofila? Alcune riflessioni a margine delle primarie napoletane del 2016*, in *www.aic.it*, 2016, 3.

<sup>11</sup> Sui conflitti tra persona e gruppo, sotto lo specifico profilo della tutela delle situazioni giuridiche soggettive, v. 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.; F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, 384.

<sup>12</sup> Sulle varie declinazioni di tale nozione si veda A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993.

<sup>13</sup> Sulle esigenze di tutela giurisdizionale della corrente politica v. C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost.*, 1991, 2997.

<sup>14</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". V. anche A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, 2006, 325. Sul problema dei falsi tesseramenti e delle false maggioranze v. F. GALGANO, in *Principio di legalità e giurisdizione civile*, cit., 387.

<sup>15</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. V. *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 una efficace ricostruzione, alla luce del diritto positivo, della nozione di partito v. 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. V. in tal senso E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *www.aic.it*, 2011, 8.

ancor più problematico il partito ad un sindacato sulla propria *auto-nomia*<sup>16</sup>, intesa come auto-organizzazione e auto-regolazione, quali corollari della libertà di costituire e governare un partito politico<sup>17</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>18</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>19</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.

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*

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 soggettiva, 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>20</sup>.

Non vi è dubbio, più in generale, come 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>21</sup>.

<sup>16</sup> V. M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, 29.

<sup>17</sup> V. V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, 1957, 50. Sulla libertà di organizzazione, come elemento costitutivo della libertà di associazione, v. anche G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., 163 ss.

<sup>18</sup> M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 3.

<sup>19</sup> Per un inquadramento della posizione del terzo rispetto alle formazioni sociali v. 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>20</sup> Di natura “anfibia” parla G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, in *Pol. dir.*, 1993, 100. Sulla concorrenza tra diritto pubblico e diritto privato nella disciplina dei partiti v. S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1995, 705 ss.

<sup>21</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.; 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.

Tuttavia questa interazione, con specifica relazione ai partiti, è stata complicata storicamente da una 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, 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>22</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 attiene alle regole processuali (come non può mai essere, neppure nel giudizio costituzionale<sup>23</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>24</sup>, e che non vi sia una invasione dei giudici nella sfera partitica<sup>25</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 una semplificazione e comunque uno scioglimento della suddetta natura “anfibia”<sup>26</sup> (e multiforme<sup>27</sup>), la cui mobilità è certamente connessa all'ambiguità, polivalenza<sup>28</sup>, elusività<sup>29</sup>, vaghezza<sup>30</sup> e incompiutezza<sup>31</sup> dell'art. 49 Cost.,

<sup>22</sup> V. M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, cit., 32 ss. e 210 ss.

<sup>23</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>24</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>25</sup> E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 296.

<sup>26</sup> G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, cit., 100. Tale espressione è ribadita in dottrina. V. 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>27</sup> V. P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 24.

<sup>28</sup> V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 111.

<sup>29</sup> S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sess'antanni dalla entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XIII Convegno annuale, Associazione dei costituzionalisti, Napoli, 2009, 73.

<sup>30</sup> G. PASQUINO, *Art. 49 Cost.*, cit., 6.

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, evitando di relegare i partiti nella sfera di indifferenza, ha *riconosciuto* un *fatto* preesistente<sup>32</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 dei cittadini, per quanto fosse chiaro già in sede costituente come il *riconoscimento costituzionale* lasciasse impregiudicato il *riconoscimento giuridico* (quindi la problematica della personalità giuridica), che non è un "tema di diritto costituzionale"<sup>33</sup>.

In primo luogo alcune certezze, su cui non indugiamo, 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* (art. 37 l. n. 87/1953)<sup>34</sup>; *non* è un *organo dello Stato*, o una *istituzione dello Stato*, al di là della forza fattuale di incidenza sullo Stato<sup>35</sup>, né può essere ricondotto allo Stato, confondendo il partito stesso con il gruppo parlamentare<sup>36</sup>; *non* è neppure un *Ente pubblico (non economico)*, quindi una persona giuridica pubblica (art. 11 c.c.).

Pertanto la natura del partito deve essere ricostruita, in via residuale<sup>37</sup>, come un *soggetto privato (rectius, un ente collettivo privato o una "organizzazione propria della società civile"*<sup>38</sup>), per quanto non certamente un soggetto privato che si risolve, come una monade autarchica, in un ordinamento ad esclusivo regime privatistico<sup>39</sup>; la giurisprudenza costituzionale<sup>40</sup> e la dottrina<sup>41</sup> diffusamente hanno qualificato 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 che una solida nozione dogmatica.

È sintomatico che la dottrina pubblicistica quando ricostruisce il catalogo delle *funzioni pubbliche*<sup>42</sup> annovera tra esse le tre funzioni classiche, ossia quella legislativa, quella esecutiva (della quale

---

<sup>31</sup> S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos*, 2018, 2.

<sup>32</sup> V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 108.

<sup>33</sup> Così le parole di Dossetti, richiamate da G. PASQUINO, *Art. 49 Cost.*, cit., 10. V. anche P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1982, 73.

<sup>34</sup> V. Corte cost. ord. n. 79/2006. In senso critico v. S. CURRERI, *Non varcate quella soglia!*, in *www.forumcostituzionale.it* 2006, 1 ss.

<sup>35</sup> V. sulla problematica G.U. RESCIGNO, *Partiti politici, Articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1964, 1430 ss.

<sup>36</sup> Peraltro il gruppo parlamentare non può qualificarsi neppure come organo del partito. V. su tali problematiche M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto parlamentare*, Torino, 1999, 120 ss.; A. SAITTA, *Contributo allo studio dello statuto costituzionale delle opposizioni e delle minoranze parlamentari*, Milano, 2000.

<sup>37</sup> Così E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, cit., 1005.

<sup>38</sup> Così Corte cost. ord. n. 79/2006.

<sup>39</sup> Per una ricostruzione meramente privatistica dei partiti v. P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1956, 1 ss.

<sup>40</sup> V. 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>41</sup> Nella vasta letteratura scientifica v. 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.

<sup>42</sup> Sulla complessa nozione di funzione pubblica v. 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.; F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969; F. BENVENUTI, *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, 1989, vol XIV.

l'amministrativa è una *species*<sup>43</sup>), quella giurisdizionale, oltre, almeno per alcuni, a quella "quarta"<sup>44</sup> di indirizzo-politico<sup>45</sup> e a quella giustiziale<sup>46</sup>, non annoverando *mai* la funzione pubblica (o le funzioni pubbliche) dei partiti.

Di contro la categoria *soggetto privato 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 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.

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>47</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>48</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>49</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>50</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*.

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>51</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

---

<sup>43</sup> V. 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>44</sup> A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del Diritto pubblico italiano*, Napoli, 1988, 152.

<sup>45</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>46</sup> V. CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione giustiziale nell'ordinamento amministrativo*, Milano, 1991.

<sup>47</sup> V. 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>48</sup> V. il recente lavoro di F. MARONE, *Giustizia arbitrale e Costituzione*, Napoli, 2018.

<sup>49</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 215. Sull'impossibilità di riconoscere funzioni pubbliche in capo ai partiti v. 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>50</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. 812.

<sup>51</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.

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, in lotta per la conquista del potere politico<sup>52</sup>. La prova fattuale della necessaria intermediazione 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.

Sulla base di queste ragioni assumeremo quindi la categoria del partito come *soggetto privato titolare di funzioni private di rilevanza costituzionale*<sup>53</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>54</sup>, potendo peraltro fondare un'opzione di sostegno finanziario<sup>55</sup>. La suddetta categoria è del tutto coerente anche in relazione al ruolo di selezione interna delle candidature, potendo, invece, scorgersi nella sola funzione (successiva) di presentazione delle liste l'unico esercizio di una funzione pubblica in senso proprio<sup>56</sup>.

---

<sup>52</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 memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1956, 25.

<sup>53</sup> La connessione dimensione privatistica e dimensione costituzionale 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>54</sup> P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, cit., 10.

<sup>55</sup> V. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 127 ss.; P. MARSOCCI, *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.

<sup>56</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, invece, 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 v. 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 (v. Corte cost. n. 43/2003), secondo il modello 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.*; v. Corte cost. n. 68/1978). Nel senso da ultimo indicato v. L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., 51 ss. Sulla rilevanza pubblicistica della selezione delle candidature v. 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 v. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 179 ss.; M. ARMANNI, *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, v. G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.aic.it](http://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*

Nell'ambito di tali funzioni, ai fini del nostro lavoro, è necessario tracciare un discrimine tra la dimensione della *funzione giuridica*<sup>57</sup> del partito, che si concretizza nell'esercizio di *poteri giuridici privati*<sup>58</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>59</sup>, 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>60</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>61</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.

Più specificatamente ciò che rileva -fermo il momento genetico del partito, ossia il negozio associativo (inteso come negozio giuridico non patrimoniale<sup>62</sup>, e quindi al di là degli equivoci derivanti dalle impostazioni contrattualistiche<sup>63</sup>)- sono le *funzioni private* che tale negozio 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>64</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 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 all'esercizio del potere disciplinare in modo strumentale alla garanzia

---

*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.

<sup>57</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>58</sup> L'ordinamento attribuisce il potere giuridico ad un soggetto (pubblico o privato) di operare nella realtà giuridica, producendo effetti. V. 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.

<sup>59</sup> V. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., 147. V. anche S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., 76. Più in generale sulle relazioni tra partiti e forma di governo v. 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>60</sup> V. 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>61</sup> A. BARBERA, *Intervento*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile*, cit., 343.

<sup>62</sup> V. M. BIANCA, *Diritto civile*, Milano, 1978, 328, che riconduce l'atto costitutivo e lo statuto al di fuori della prospettiva contrattualistica. V. anche S. LA CHINA, *L'iscrizione simulata ai partiti politici*, in *Annali Facoltà Giurisprudenza di Genova*, Milano, 1964, 58.

<sup>63</sup> Le teorie civilistiche che riconducono interamente il partito politico, come associazione, ad un contratto (art. 1322 c.c.) appaiono del tutto inadeguate. V., ad esempio, G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., 15 ss. Nel senso di una valorizzazione del profilo contrattuale, anche nella dottrina costituzionalistica, V. P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 39 ss.; C. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1965, 753. In un diverso senso v. E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, Milano, 1988, 32 ss., 284 ss., 404 ss.

<sup>64</sup> A. MOTTO, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, cit., 9. 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.



dell'indirizzo politico del partito o 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 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<sup>65</sup>. Tale relazione si fonda su una inevitabile “disparità sostanziale”<sup>66</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>67</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>68</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>69</sup>. Peraltro il potere privato esercitato dall'autorità-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 (questa espressione nel momento genetico di autonomia privata), che si frappone come un “diaframma” tra il singolo iscritto e la regola stessa (espressione di potere privato)<sup>70</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>71</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 costitutivo e nello statuto del partito); b) il potere *regolamentare* (che si concretizza in “regolamenti privati”<sup>72</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

---

<sup>65</sup> V. G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, 1977, 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*, Torino, 1970, *passim*.

<sup>66</sup> G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 86.

<sup>67</sup> V. G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 92.

<sup>68</sup> M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, 46 ss.

<sup>69</sup> V. G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 86. In questo senso M. BIANCA, *Le autorità private*, cit., 87.

<sup>70</sup> V. E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, cit., 5 ss., 39.

<sup>71</sup> P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 199 ss., che individua un elenco di “potestà” del partito come “istituzione”.

<sup>72</sup> V. E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, cit., 318 ss.

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.

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>73</sup>. Proprio la discrezionalità impone esigenze di *limitazione del potere* e di *tutela dell'iscritto*, lesa dai suddetti atti, in parte analoghe a quelle relative all'esercizio del potere pubblico<sup>74</sup>.

Innanzitutto all'esercizio dei suddetti poteri privati sono enucleabili in capo agli iscritti *interessi legittimi privati*<sup>75</sup>, intesi come situazioni giuridiche sostanziali di vantaggio inattive, differenti rispetto al paradigma del diritto soggettivo<sup>76</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>77</sup>, per quanto anche all'interno del partito siano individuabili (in via eccezionale) in capo agli iscritti situazioni giuridiche qualificabili come di diritto soggettivo<sup>78</sup>, quindi non dipendenti dal potere.

Tali interessi legittimi privati potranno quindi avere la consistenza di interessi *oppositivi* (come nel caso dei provvedimenti disciplinari) oppure la consistenza degli interessi *pretensivi* (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>79</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).

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 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>80</sup>. In

---

<sup>73</sup> V. C. MORTATI, *Potere discrezionale*, in *Nov. Dig. it.*, 1939, 76 ss.; ID., *Discrezionalità*, in *Noviss. Dig. it.*, Milano, 1968, 1109.

<sup>74</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.

<sup>75</sup> V. G. ZANOBINI, *Interessi occasionalmente protetti in diritto 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.; 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. V., a titolo esemplificativo, P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, 837 ss.

<sup>76</sup> Nel senso, invece, della qualificazione in termini di diritto soggettivo delle situazioni giuridiche degli iscritti v. 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>77</sup> L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. Norme soggettive e rapporto giuridico*, cit., 332.

<sup>78</sup> Si pensi al diritto soggettivo di recesso o ai diritti patrimoniali conseguenti allo scioglimento del partito. V. G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., 217 ss.

<sup>79</sup> Più in generale sulla esigenza di enucleare le situazioni giuridiche soggettive connesse all'art. 49 Cost. v. S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit., 71; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., 43.

<sup>80</sup> Sulla connessione più in generale tra diritti politici e profili di tutela giurisdizionale v. 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.

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>81</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>82</sup>, ossia consiste 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. Soltanto la ricomposizione di essi può garantire la effettività della *legalità* del partito politico<sup>83</sup>, per quanto quest’ultima problematica non si esaurisca in quella della *democraticità* del partito<sup>84</sup>.

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>85</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*.

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, 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>86</sup>. Si tratta di un’*alternativa* di *regime giuridico*, conseguente come effetto al riconoscimento giuridico e quindi all’attribuzione della personalità giuridica. Il riconoscimento giuridico non deve quindi essere sopravvalutato, dovendo essere superata la originaria inferiorità ontologica<sup>87</sup> delle associazioni non riconosciute. Tale inferiorità, infatti, è stata sconfessata dalla stessa “costituzione materiale”<sup>88</sup>, visto

<sup>81</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>82</sup> A. MOTTO, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, cit., 52.

<sup>83</sup> Sulla legalità del partito politico v. A. SAITTA, *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>84</sup> Così G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 112.

<sup>85</sup> In realtà nel diritto vivente permane un’ambiguità, mai risolta, tra l’evocazione di un modello contrattuale e quella di un modello istituzionale. Nel senso di una consapevolezza dell’inadeguatezza del modello contrattuale v. Trib. Roma ord. 11.9.2007. Per una serrata critica v. Cass. civ., ord. 13.6.2018 n. 15497.

<sup>86</sup> V. 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, v. M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, § 2.1.2.

<sup>87</sup> L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, cit., 196.

<sup>88</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 26.

l'uso diffuso da parte dei partiti proprio della forma dell'*associazione non riconosciuta*<sup>89</sup>, caratterizzata da una normazione minimale, quindi da autonomia organizzativa (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”) nonché dalla mancanza di un momento di controllo pubblicistico.

Si è trattato evidentemente di una scelta volontaria dei partiti, informata ad una esigenza identitaria di tutela della suddetta autonomia, di accedere ad uno specifico regime giuridico, posto che un partito non nasce in quella forma né deve nascere con essa. In questa logica, può dirsi che il significato materiale della nozione di partito abbia storicamente *incorporato* la forma dell'*associazione non riconosciuta*, generando un *blocco unitario*<sup>90</sup>.

In realtà molte delle ragioni di tale scelta sono oggi esaurite<sup>91</sup>; il modello minimale appare costantemente smontato 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>92</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), sopra prospettata (§ 3.1, 3.2), e quanto si dirà sotto il profilo processuale, può costituire un modello unitario, *al di là della forma*, quindi utilizzabile, 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>93</sup>; una sorta di dimensione extra-statuale<sup>94</sup>.

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

---

<sup>89</sup> V. 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.

<sup>90</sup> In giurisprudenza sulla aderenza della forma dell'*associazione non riconosciuta* al partito v., in modo esemplificativo, Cass. civ., sez. I, 23.6.2009 n. 14162; Id., 23.8.2007 n. 17921.

<sup>91</sup> In questo senso, già all'inizio degli anni '90, G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, cit. 100.

<sup>92</sup> V. G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., 4.

<sup>93</sup> A. BARBERA, *Art. 2 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 115. V. anche U. RESCIGNO, *Partiti politici, Articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., 1420 ss.

<sup>94</sup> Utilizziamo l'espressione evocata da P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 75, in materia di partiti per quanto ad altri fini.

alla giurisdizione soltanto nei casi espressamente previsti, di natura immunitaria, tanto da risultare neanche problematica la legittimazione costituzionale dell'autodichia degli organi costituzionali<sup>95</sup>.

Più specificatamente in una prima prospettiva si è sostenuto, sulla base della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, che lo Stato può tutelare esclusivamente i diritti da esso riconosciuti e non anche quelli "conferiti" da un altro ordinamento<sup>96</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>97</sup>.

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>98</sup>. Dalla libertà contrattuale degli iscritti si faceva quindi derivare una zona franca del sindacato giurisdizionale, una sorta di "dovere statale di astensione"<sup>99</sup>.

In una terza prospettiva, che spesso continua ad essere evocata nell'ambito di una pretesa di dilatazione della sfera delle immunità politiche<sup>100</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<sup>101</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 giurisprudenza anche di recente<sup>102</sup>, pur non negando la giurisdizione, è giunta a precludere il proprio sindacato innanzi all'"*internum corporis*"<sup>103</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*<sup>104</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>105</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

---

<sup>95</sup> Sulla problematica v. di recente A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018, *passim*.

<sup>96</sup> Così W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963, 61. In questo senso v. 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>97</sup> V. W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, cit., 64. V. anche sulla insindacabilità delle decisioni GOLDA PERINI, *Osservazioni sui controlli amministrativi sulle attività delle persone giuridiche private*, in *Temi*, 1963, 1033; V. P. CARETTI, E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, 1594.

<sup>98</sup> P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, cit., 1; ID., *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, 426.

<sup>99</sup> Così M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 32; P. RESCIGNO, *Ascesa e declino della società pluralistica*, in ID., *Persona e comunità*, Padova, 1987, 28.

<sup>100</sup> V. 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>101</sup> V. anche L. BASSO, *La disciplina legislativa del partito politico*, in *Rass. Parl.*, 1963, 29.

<sup>102</sup> V. 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>103</sup> V. Trib. Siena, 18.1.2013 (in materia di primarie di coalizione del centrosinistra per le elezioni comunali di Siena).

<sup>104</sup> F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., 388.

<sup>105</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. Sul pensiero di Galgano v. AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico. In ricordo di Francesco Galgano*, Napoli, 2015.

dell'asserita applicabilità del diritto dei contratti<sup>106</sup>. Sulla scia di queste basi teoriche anche il diritto vivente ha superato il muro del difetto assoluto di giurisdizione, riconoscendo espressamente la natura contrattuale del rapporto<sup>107</sup> e quindi la giurisdizione civile.

Tuttavia questo modello teorico, pur avendo avuto il pregio di ammettere la giustiziabilità delle decisioni dei partiti, sconta dei *limiti*.

In primo luogo fonda il radicamento della giurisdizione su una disposizione costituzionale (art. 2 Cost.) che appare, sotto il profilo processuale, *minimale*, 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>108</sup>. 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, 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.

Inoltre la suddetta teoria, al fine di legittimare la giurisdizione civile, si fonda su una valorizzazione di un modello, quello contrattuale, del tutto inconfidente 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.).

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. Tuttavia 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 (art. 13 *bis*), recante la normativa in materia di abolizione del finanziamento pubblico diretto; più specificatamente, ai nostri fini, sono rimesse alla giurisdizione amministrativa i provvedimenti di diniego di iscrizione nel registro nazionale (o di decadenza dalla iscrizione) del partito (art. 4, 3° comma)<sup>109</sup>. In questo ambito il giudice amministrativo può essere chiamato a sindacare l'esercizio del potere di controllo della Commissione di garanzia 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 soltanto innanzi alla giurisdizione civile) ma di un sindacato

---

<sup>106</sup> V. 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>107</sup> V., 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>108</sup> E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 154 ss.

<sup>109</sup> V. R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *www.federalismi.it*, 6/2014, 1 ss.

*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 quindi ipotizzarsi un contrasto tra una sentenza del giudice amministrativo (chiamato a pronunciarsi sul provvedimento di controllo della Commissione e quindi indirettamente sul contenuto dello statuto) e una sentenza del giudice civile (chiamato a pronunciarsi direttamente sullo statuto).

Si tratta altresì 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 destinatari 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>110</sup>. In questa logica assume rilevanza decisiva il profilo oggettivo, quindi la natura del danno (erariale)<sup>111</sup>.

Di recente la Cassazione<sup>112</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 la Cassazione ha precisato in modo chiaro come l'elemento decisivo ai fini del radicamento della giurisdizione fosse proprio la *mancaza di un vincolo specifico di destinazione*, come desumibile dalla normativa applicabile *ratione temporis*<sup>113</sup>; tale normativa, infatti, è stata ritenuta priva 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. In questa logica quindi è stata affermata la *giurisdizione ordinaria*.

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>114</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<sup>115</sup>.

## 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,

---

<sup>110</sup> V. *ex plurimis* S.U., n. 1774/2013; n. 295/2013.

<sup>111</sup> V. P. SANTORO, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Santarcangelo di Romagna, 2011, 85 ss.

<sup>112</sup> V. 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>113</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 v. Corte conti, sez. III, 16.10.2001 n. 274.

<sup>114</sup> V. S.U., 18.5.2015 n. 10094. 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>115</sup> Non può tacersi, però, come tale espansione della giurisdizione contabile non risulterebbe priva di criticità. V. F. CINTIOLI, *Giurisdizione della Corte dei conti e partiti politici*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2016, 368 ss.

indipendentemente dalla forma di essi<sup>116</sup>. Tali atti, che in questo paragrafo evocheremo per macro-categorie, possono essere catalogati in senso discendente, dall'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>117</sup>; in essi si afferma la identità valoriale e politica di un partito e si distribuiscono poteri giuridici tra gli organi nazionali del partito, tra gli organi nazionali e quelli territoriali, si disciplinano le modalità decisorie, si procedimentalizzano anche gli atti di indirizzo politico<sup>118</sup>. L'atto costitutivo e lo statuto sono caratterizzati da rigidità, posto che sono modificabili soltanto attraverso un procedimento aggravato, 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>119</sup>, in un ordinamento in cui non è previsto alcun controllo del giudice costituzionale<sup>120</sup> o alcun controllo amministrativo generale, 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 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>121</sup> e recante una molteplicità di regole giuridiche generali e astratte (in seno al gruppo) in ambiti materiali specifici<sup>122</sup>; si pensi, a titolo esemplificativo, ai regolamenti sul tesseramento, sulla selezione delle candidature, sull'elezione degli organi politici. Tali atti, pur essendo riconducibili all'ampia nozione di "accordi" (36 c.c.)<sup>123</sup>, si pongono in una posizione di primazia strategica nel sistema delle fonti interne 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 dell'atto applicativo<sup>124</sup>.

c) Un oggetto peculiare è costituito dai *codici etici*<sup>125</sup>, 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

---

<sup>116</sup> V. 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>117</sup> In tal senso v. anche Trib. Napoli sent. 14.2.2016., che parla di "fonte originaria".

<sup>118</sup> V. Trib. Roma, ord. 23.3.1995, in *Foro it.*, 1995, I, 2561.

<sup>119</sup> V. 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 v. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario Calamandrei Levi*, Firenze, 1950, 204 ss.; P. BARILE, *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>120</sup> Si richiama, a titolo esemplificativo, l'ordinamento tedesco. V. 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.

<sup>121</sup> Sul rapporto tra statuto e regolamenti nei partiti v. Trib. Napoli sent. 14.2.2016.

<sup>122</sup> V. E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, cit., 318 ss.

<sup>123</sup> In tal senso v. M. BASILE, *Il "Movimento 5 Stelle" al vaglio dei giudici civili*, in *Nuov. giur. civ. comm.*, 2017, 253.

<sup>124</sup> Tale problematica rievoca quella della immediata lesività dei regolamenti di diritto pubblico. V. M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011.

<sup>125</sup> V. 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.



politica<sup>126</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.).

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-decisorii, 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>127</sup> oltre che su tutti i singoli atti degli organi monocratici.

## 6. I parametri di legittimità

In questo paragrafo si tratta quindi di individuare (staticamente) i parametri di legittimità dei poteri privati dei partiti (rinviano l'analisi della operatività dinamica di essi al § 7.2).

A partire dagli anni '60 il superamento del difetto assoluto di giurisdizione si è fondato sulla valorizzazione di un principio di legalità *interna*<sup>128</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* 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. 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>129</sup>.

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. Non vi sono

---

<sup>126</sup> V. 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 v. 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*.

<sup>127</sup> P. CARETTI, E. GRASSI, *La “giustizia interna” nei partiti*, cit., 1596.

<sup>128</sup> F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., 384 ss.

<sup>129</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. V. Trib. Roma, sent. 23.3.1995.

ragioni ordinamentali che possano legittimare una compressione dei parametri<sup>130</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>131</sup>.

In questa logica la *legge* può operare da parametro, anche in assenza di *una* legge sui partiti; ogni atto normativo primario che contenga una regola giuridica è idoneo ad essere utilizzato come parametro. Questo assunto trova conferma 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 costituisce la legittimazione di una disciplina interna *alternativa* a quella delle associazioni riconosciute ma non certamente una legittimazione per i partiti a violare la legge a mezzo dei propri atti “interni”<sup>132</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).

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>133</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>134</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. 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>135</sup>.

Per queste ragioni l'operatività della Costituzione come parametro per i partiti non può arrestarsi alla violazione dell'art. 3 Cost.<sup>136</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

---

<sup>130</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, v. 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>131</sup> V. anche M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli, 1990, 17.

<sup>132</sup> Questa la tesi pericolosa di F. BASSI, *La norma interna*, Milano, 1963, 185 ss.

<sup>133</sup> V. 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>134</sup> Sia consentito rinviare a N. PIGNATELLI, *Le “interazioni” tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, 259 ss.

<sup>135</sup> Tale consapevolezza emerge in modo debole nel diritto vivente, ripiegato sulla legalità interna. In senso difforme v. Trib. Roma ord. 12.4.2016. Di recente sulla applicazione “orizzontale” dei parametri costituzionali ai partiti politici v. 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>136</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.; v. anche C.M. BIANCA, *Le autorità private*, cit., 5.

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>137</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 Cost., qualora un soggetto sia espulso dal partito per avere votato contro le indicazioni del partito (o del gruppo)<sup>138</sup> o finanche all'art. 33 Cost., come è accaduto<sup>139</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 consolidato superamento dell'esclusiva connessione del "metodo democratico" con la dimensione dell'azione *esterna* del partito, dovendo ritenersi un limite anche per la dimensione *interna*<sup>140</sup>, sul presupposto che una democrazia rappresentativa non può che fondarsi su partiti che operano con un metodo idoneo a garantire la rappresentanza anche al loro interno<sup>141</sup>. In questa prospettiva la democrazia interna dei partiti impone una serie di *standard* partecipativi<sup>142</sup> ed il "metodo democratico" si sostanzia quindi (non in un vincolo teleologico ma) in una nozione *procedurale*, in *regole giuridiche* qualificabili

<sup>137</sup> E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 154 ss.

<sup>138</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 M5S (nonché dal gruppo parlamentare), fondato sul dissenso rispetto alle indicazioni di voto, per violazione diretta dell'art. 67 Cost.

<sup>139</sup> V. 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>140</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 v., 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.; 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. V. 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 (v., 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 AIC del 2008, che rappresenta un consolidamento teorico del bisogno costituzionale di una legge sui partiti. V. 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. V. *ex plurimis* anche G. RIZZONI, *art. 49 Cost.* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 990 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.; 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.; I. LAGROTTA, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, cit., 63 ss.

<sup>141</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". V. anche G. PASQUINO, *Art. 49 Cost.*, cit., 22.

<sup>142</sup> Così P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 114.

come *democratiche*<sup>143</sup>, idonee a conformare sia il potere costituente e organizzativo del partito (che si materializzano nell'atto costitutivo, nello statuto, nei regolamenti) sia più in generale gli altri poteri giuridici di esso (che producono deliberazioni e atti).

Questa ricostruzione del significato ermeneutico dell'art. 49 Cost. ha imposto un dibattito scientifico e politico-istituzionale<sup>144</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>145</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).

In questa sede quindi è sufficiente individuare un *contenuto minimo essenziale* desumibile dall'art. 49 Cost. Tale contenuto può essere rintracciato, come è stato lucidamente affermato, negli "universali procedurali" democratici individuati da Bobbio<sup>146</sup> e nella declinazione di essi all'interno 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>147</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>148</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>149</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>150</sup>) nonché la garanzia del contraddittorio nei relativi procedimenti<sup>151</sup>; la trasparenza e l'accessibilità degli atti adottati; la predeterminazione negli statuti dei presupposti di esercizio dei poteri giuridici.

---

<sup>143</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 112, parla di "regole del gioco democratico, senza coinvolgere una discriminazione di tipo ideologico-programmatico".

<sup>144</sup> V. da ultimo AA. VV., *Democrazia e partiti. Per l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quaderni del Circolo Rosselli*, n. 3/2018.

<sup>145</sup> Sull'immediata precettività dell'art. 49 Cost., al di là delle previsioni statutarie, v. Trib. Sulmona sent. 16.4.2013 (in materia di selezione delle candidature). V., 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>146</sup> N. BOBBIO, *Democrazia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1990, 294 ss.

<sup>147</sup> A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, cit., 52.

<sup>148</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 116. V. anche S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit., 710.

<sup>149</sup> V. S. STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, Milano, 2018, 104 ss. Cfr. artt. 56 dello Statuto di Forza Italia e dell'art. 32 dello Statuto della Lega per Salvini.

<sup>150</sup> V. 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>151</sup> V. 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.

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>152</sup> o parità di trattamento tra gli iscritti<sup>153</sup>), 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>154</sup>.

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>155</sup>, al di là di una generica paura che la tutela giurisdizionale “intraici” il gruppo<sup>156</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>157</sup> (v. § 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>158</sup>.

## 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 (§ 4), 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.

Sembra evidente quindi, scardinato il difetto 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.. In questa prospettiva non intendiamo certamente esigere dalla giustizia interna di essere e farsi giurisdizione (in violazione del divieto di istituzione di giudici

---

<sup>152</sup> F. GHEZZI, *La soggettività delle associazioni sindacali*, cit., 102 ss.; per una critica v. C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 407 ss.

<sup>153</sup> M. CASANOVA, *Il nuovo diritto sindacale italiano*, in *Nuov. riv. dir. comm.*, 1951, 118 ss.

<sup>154</sup> Deliberazione n. 1 del 12.2.2018. 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>155</sup> V. 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., v. 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. V. anche M.A. URUIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., 36.

<sup>156</sup> Questa tesi è sostenuta 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>157</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>158</sup> V. Trib. Napoli sent. 18.4.2018 (sulla vicenda delle “comunarie” del M5S a Napoli); Trib. Roma ord. 19.2.2018 (sulla vicenda delle “parlamentarie” del M5S).

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>159</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*.

Possiamo ritenere acquisito che gli statuti dei partiti non possano contenere una negazione assoluta, generale e preventiva, del diritto ad un giudice (art. 24 Cost.)<sup>160</sup>, quale diritto inviolabile (art. 2 Cost.); pertanto un tale previsione (che in realtà, ad oggi, non è contenuta in alcuno statuto) dovrebbe ritenersi invalida. 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>161</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>162</sup>.

Fermo tale assunto, 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>163</sup>. Ai nostri fini, al di là delle discipline specifiche<sup>164</sup>, appare necessario ricondurre tali organi ad un *unico* modello, compatibile con la giurisdizione statale.

Una risalente impostazione, ancora oggi vivente, ha utilizzato il modello dell'arbitrato libero o *irrituale*<sup>165</sup> (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 e in relazione al regime impugnatorio<sup>166</sup>. Più specificatamente si tratterebbe di un "arbitrato di gruppo"<sup>167</sup>, caratterizzato da collegi probivirali precostituiti (quindi eletti o nominati dagli organi del partito); un arbitrato irrituale collettivo, *alternativo* quindi alla giurisdizione statale (diversamente da quello rituale, che

---

<sup>159</sup> V. E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, cit., 405, 415.

<sup>160</sup> V., a titolo esemplificativo, Trib. Napoli ord. 22.10.2003 sulla nullità della clausola compromissoria di A.N.

<sup>161</sup> V. 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, v. P. RESCIGNO, *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, 427.

<sup>162</sup> V. Cass., 12.10.1973, n. 2572; Cass., 7.5.1957, n. 1571; Trib. Bari, 6.5.1963; Trib. Catania, 20.7.1960. V. S. STACCA, *Il potere disciplinare*, cit., 131 ss.; M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 284 ss.

<sup>163</sup> Sulla legittimazione degli organi di garanzia v. M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 276.

<sup>164</sup> In questi termini già P. CARETTI, E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, cit., 1588 ss.

<sup>165</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. V. 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. V. 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.

<sup>166</sup> Per un quadro sull'arbitrato si rinvia F.P. LUISO, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, cit., 111.

<sup>167</sup> F.P. LUISO, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, cit., 150 ss.

ha una funzione *sostitutiva* della giurisdizione statale)<sup>168</sup>, *non obbligatorio* (fermo il fatto che anche la previsione legislativa di una obbligatorietà dovrebbe ritenersi incostituzionale)<sup>169</sup> e *volontario* (vista la volontarietà della iscrizione e quindi l'adesione alla clausola compromissoria contenuta nello statuto)<sup>170</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>171</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>172</sup>).

In realtà questa impostazione non soddisfa strutturalmente<sup>173</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>174</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 giurisprudenza da tempo esigono anche dagli arbitri irrituali<sup>175</sup>; la insussistenza della terzietà e imparzialità 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>176</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 *invalidi*.

In questa prospettiva l'iscritto lesa 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, domandando (eventualmente) in tale sede la dichiarazione di invalidità della clausola compromissoria (o comunque la riquilificazione 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

---

<sup>168</sup> Sulla compatibilità dell'arbitrato con il monopolio statale della giurisdizione e con il principio di unità della giurisdizione (art. 102 Cost.) v. F. MARONE, *Giustizia arbitrale e Costituzione*, cit., 121 ss.

<sup>169</sup> Sui profili di illegittimità degli arbitrati obbligatori si rinvia a F. MARONE, *Giustizia arbitrale e Costituzione*, cit., 139 ss.

<sup>170</sup> Su profili analoghi relativi all'arbitrato sportivo v. T.E. FROSINI, *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in *Rass. for.*, 3/2010, 560 ss.

<sup>171</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>172</sup> V. art. 30 dello Statuto di Scelta civica.

<sup>173</sup> V. 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>174</sup> V. Cass. civ. n. 7262/2008; Trib. Bari, 9.6.2008 n. 1960.

<sup>175</sup> G. VOLPE PUTZOLU, *Il giudice e le associazioni: un rapporto sempre difficile*, in *Contr. impr.*, 1994, 1053 ss. V. anche; Cass. Civ., nn. 2189/2013; 7262/2008; 26318/2006; n. 13306/1999; 2304/1995; 3394/1985.

<sup>176</sup> F.P. LUISO, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, cit., 156.

di *carezza di interesse*<sup>177</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>178</sup>.

In quest'ultimo caso però la *riqualificazione sostanziale* dell'istituto in termini *non arbitrari* potrebbe risultare decisiva, determinando la inapplicazione della suddetta disciplina. 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, infatti, 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 decisori degli altri organi (un controllo anch'esso di natura politica, esercitato quindi nell'interesse del gruppo e non dell'iscritto). L'esercizio del potere di controllo 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; in questa logica l'iscritto non subirebbe alcuna lesione sino alla conferma del contenuto dell'atto oggetto di controllo.

Tuttavia non può negarsi, soprattutto in relazione alla selezione delle candidature, come i tempi dell'esercizio del potere di controllo o magari l'omesso esercizio 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. In tali casi dovrebbe ritenersi che l'atto oggetto di contestazione è già concretamente lesivo e quindi immediatamente aggredibile in sede giurisdizionale<sup>179</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 che i singoli atti degli organi siano immediatamente efficaci (quindi potenzialmente lesivi) e che quindi il controllo dell'organo di garanzia sia qualificabile come un eventuale momento di *autotutela privata*<sup>180</sup>, non potrebbe essere precluso all'iscritto di adire *per saltum* la giurisdizione ordinaria (posto in ogni caso che lo statuto è inidoneo a introdurre una condizione di procedibilità dell'azione, essendo desumibile dall'art. 24 Cost. una riserva di legge implicita<sup>181</sup>). 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.

Vista quindi la natura sostanzialmente politica degli organi di garanzia, l'attuazione del "metodo democratico" (art. 49 Cost.), nel rispetto dell'autonomia del partito, 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 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

---

<sup>177</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 senso contrario v. Trib. Napoli ord. 14.2.2016.

<sup>178</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>179</sup> V. Trib. Roma 12.4.2016 (sulla vicenda delle "comunarie" del M5S a Roma), che riconosce la immediata lesività dei provvedimenti di espulsione, indipendentemente dalla pendenza del procedimento innanzi all'organo di garanzia.

<sup>180</sup> V. Trib. Genova, decreto 10.4.2017 (sulla vicenda delle "comunarie" del M5S a Genova).

<sup>181</sup> L.P. COMOGLIO, *sub art. 24 Cost.*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1979, *passim*.



riconosciute (artt. 23, 24 c.c.) anche alle associazioni non riconosciute (art. 36 c.c.) e quindi ai partiti politici<sup>182</sup>, al fine di superare una condizione di “anomia”<sup>183</sup> e un generale vuoto di tutela<sup>184</sup>.

Tale rinvio ad una diversa disciplina non può intendersi, ai limitati fini della tutela giurisdizionale come una applicazione *analogica*<sup>185</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>186</sup> del regime delle associazioni riconosciute, alla luce di una identica esigenza di tutela dell’iscritto, 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>187</sup>. Non vi è dubbio peraltro come l’applicazione diretta del regime *ex artt. 23 e 24 c.c.* sia strutturalmente compatibile con il modello di sindacabilità giurisdizionale del potere (§ 3), posto che si fonda su una logica *impugnatoria*, tesa alla demolizione degli atti prodotti dal potere privato.

Non può negarsi come siano comunque ravvisabili criticità e distonie nel momento di adattamento delle suddette regole processuali ai partiti politici e come soltanto l’introduzione in via legislativa di un *nuovo rito* permetterebbe di superare tali 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 da sottoporre ad una interpretazione 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 (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>188</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.);
- 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>189</sup>;

<sup>182</sup> V. 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>183</sup> G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, cit., 100.

<sup>184</sup> V. P. CARETTI, E. GRASSI, *La “giustizia interna” nei partiti*, cit., 1592 ss.

<sup>185</sup> Per la tesi dell’applicazione analogica v. M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., 20. V. anche Trib. Roma sent. 12.4.2016.

<sup>186</sup> Sulla problematica della applicazione diretta o analogica v. V. L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, cit., 250 ss.

<sup>187</sup> V. Trib. Napoli 18.4.2018.

<sup>188</sup> V. 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.

<sup>189</sup> V. 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

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>190</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 (§ 3.2) per violazione dei parametri (indagati nel § 6), 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 sia del tutto insufficiente, posto che lo stesso parametro interno potrebbe risultare adottato in violazione di un parametro normativo o costituzionale.

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>191</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>192</sup>, legittimante una sostituzione delle valutazioni del giudice a quella degli organi del partito, come espressamente affermato, in modo del tutto ricognitivo, anche in alcuni statuti<sup>193</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>194</sup>, di accertamento della "*linea politica*"<sup>195</sup> o tese a sindacare valutazioni di "*selezione ideologica degli aspiranti alla carica di segretario politico nazionale*"<sup>196</sup>.

La *discrezionalità* del potere privato 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 e la ricostruzione delle relazioni giuridiche interne in termini di esercizio del potere, pur rafforzando le condizioni e i

---

sindaco del PD a Carrara. Nello stesso senso già il Tribunale Roma, 20.5.2003. Risultano rari e risalenti precedenti di senso contrario. V. Pret. Roma, 6.12.1986 in *Foro it.*, 1987, I, 2573 ss.

<sup>190</sup> V. *ex plurimis* Trib. Roma, 23.2.2015, n. 4233.

<sup>191</sup> M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 149 ss..

<sup>192</sup> V. Trib. Palermo, ord. 12.9.2017; Trib. Genova, ord. 10.4.2017; Cass. civ., sez. VI, ord. 10.5.2011 n. 10188.

<sup>193</sup> V. art. 64 dello Statuto di Rifondazione comunista.

<sup>194</sup> Trib. Roma, sent. 18.8.2001, in *Giur. rom.*, 2002, 240 ss.

<sup>195</sup> Trib. Roma, sent. 15.9.1984, in *Giur. it.*, 1986, I, 2, 490 ss.

<sup>196</sup> Trib. Roma, ord. 11.9.2007, in *Foro it.*, I, 2007, 2922.

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>197</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, in assenza di una diversa scelta legislativa, 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>198</sup>. Peraltro il sindacato di legittimità può spingersi anche a controllare la legittimità di clausole statutarie o regolamentari troppo vaghe e generiche tanto da fondare un pericoloso potere (soprattutto disciplinare) nella mani della maggioranza<sup>199</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>200</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 attengano 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.

## 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) ma la *tipologia* 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

---

<sup>197</sup> V., 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>198</sup> V. Trib. Napoli sent. 14.2.2016 (sulla vicenda delle "comunarie" a Napoli). Sulla intensità del sindacato giurisdizionale v. S. STACCA, *Il potere disciplinare*, cit., 147 ss.; E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici*, cit., 8 ss.

<sup>199</sup> V. Cass. civ. n. 17907/2004.

<sup>200</sup> V. art. 134 c.p.a.

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>201</sup>.

Questo dato quantitativo evidenzia, al di là della minore attitudine di tali fonti a fungere da oggetto in un modello impugnatorio (v. § 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. Peraltro sulla legittimità degli statuti non possono trarsi indirettamente indicazioni utili neppure dalla giurisdizione amministrativa (nello spazio di sindacato ad essa rimesso; v. § 4.2.). 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>202</sup> o procedure di revisione non aggravate<sup>203</sup>.

b) *Sulla impugnazione degli atti di diniego di ammissione*. Anche questa categoria, relativa all'accesso al partito, appare rara soprattutto in un momento storico di crisi partecipativa e di rincorsa al tesseramento (questo spesso oggetto di conflitti<sup>204</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 l'invalidità del muro del merito dell'atto informato a "*finalità squisitamente politiche di selezione ideologica*"<sup>205</sup> (v. § 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>206</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>207</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, 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).

c) *Sulla impugnazione degli atti di espulsione*. Questa categoria di conflitti, che annovera recenti vicende processuali<sup>208</sup>, è quella che palesa l'uso dell'azione giurisdizionale come ultimo baluardo, nel momento di rottura della relazione giuridica tra singolo (*rectius*, minoranza, vista la recente pratica di espulsioni di massa<sup>209</sup>) e gruppo, per quanto spesso in tali casi 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

---

<sup>201</sup> V. 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.

<sup>202</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>203</sup> Su queste problematiche v. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., 147 ss.

<sup>204</sup> V. L. GORI, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciofila?*, cit., 1 ss.

<sup>205</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>206</sup> V. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., 136.

<sup>207</sup> Corte cost. n. 224/2009.

<sup>208</sup> Più risalente Pret. Roma, ord. 6.12.1986, in *Foro it.*, 1987, I, 2573 ss.

<sup>209</sup> La ipotesi della *espulsione* di massa deve essere distinta, anche ai fini della disciplina applicabile, da quella della *scissione*. V. P. VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 78.

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>210</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>211</sup> e per un vizio di competenza dell'organo che aveva adottato l'atto di espulsione<sup>212</sup>.

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>213</sup>, già richiamata per l'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 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>214</sup>; iiii) in ogni caso è rilevabile un seguito della giurisprudenza sull'esercizio del potere di revisione statutaria<sup>215</sup>.

d) *Sulla impugnazione degli atti di selezione delle candidature.* I conflitti relativi agli atti di selezione dei candidati 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 (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 come l'invalidità interna degli atti di selezione non si riverberi in alcun modo sulla fase pubblicistica (e specificatamente sulla presentazione delle liste)<sup>216</sup>.

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>217</sup>, di accoglimento della domanda cautelare di sospensione dell'atto di esclusione

---

<sup>210</sup> Trib. Roma, sent. 12.2.2015 n. 52843 (caso Lusi, tesoriere PD).

<sup>211</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>212</sup> Trib. Napoli, ord. 14.7.2016. Su queste due ultime pronunce v. 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>213</sup> Trib. Napoli sent. 18.4.2018.

<sup>214</sup> V. 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>215</sup> V. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit. 173 ss., sulla modifica dello statuto del M5S.

<sup>216</sup> V. Corte cost. n. 256/2010.

<sup>217</sup> Trib. Genova, ord. 10.4.2017, sulla quale v. 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.

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 esclusione (che si fondava sulla pendenza di un procedimento disciplinare ritenuto illegittimo per omessa comunicazione dell’avvio del procedimento)<sup>218</sup>, nonché di rigetto della domanda cautelare di sospensione degli atti del procedimento selettivo interno (relativi alle “parlamentarie” del M5S in vista delle elezioni politiche), motivato sulla base di una abnorme interpretazione dell’art. 49 Cost. (come già visto in § 6)<sup>219</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>220</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>221</sup>; in ogni caso erra la giurisprudenza a parlare di diritto soggettivo (e non di interesse legittimo) alla candidatura (per le ragioni viste in § 3.2); 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; iiiiii) quest’ultimo profilo dimostra come la tutela giurisdizionale 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 una problematica individuazione del discrimine tra meri interessi di fatto (aspettative giuridicamente irrilevanti) e interessi legittimi concreti e qualificati alla candidatura lesa<sup>222</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>223</sup>) gli atti di commissariamento del livello superiore,

---

<sup>218</sup> Trib. Palermo, decr. *inaudita altera parte* 11.9.2017, convalidato con decr. 19.9.2017. V. G. DONATO, *Regionali siciliane e primarie del M5S: nota breve sui decreti del Tribunale di Palermo*, in *Le Regioni*, 2017, 119 ss.

<sup>219</sup> Trib. Roma, ord. 19.2.2018, sulla quale v. G. IORIO, *L’immunità dei partiti alle regole di democrazia interna*, cit., 864 ss.

<sup>220</sup> V. 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>221</sup> 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>222</sup> V. *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 v. G.F. AIELLO, *Il “danno da mancata candidatura” e la responsabilità civile del partito politico*, in *Gius. civ.*, 2014, 1 ss.

<sup>223</sup> G.U. RESCIGNO, *Partiti politici, Articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., 1430.

fondati sulla divergenza sulla linea politica<sup>224</sup> oppure quella in cui è stato impugnato l'atto di nomina del tesoriere (nazionale di F.I.) per vizi procedurali<sup>225</sup> o la elezione del segretario (nazionale della Lega) per tardiva presentazione della candidatura<sup>226</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 statuari<sup>227</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>228</sup>.

Nella nostra prospettiva devono, invece, essere tenute distinte quelle controversie che attengono non all'esercizio dei poteri privati del partito ma alla dimensione più strettamente patrimoniale o contrattuale (recupero dei crediti per oneri non versati, come nella nota vicenda Grasso fuoriuscito dal PD, uso di simboli<sup>229</sup> o 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 fluttuanze 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

---

<sup>224</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>225</sup> Trib. Roma, ord. 28.4.2015 n. 25991.

<sup>226</sup> Trib. Milano, ord. 29.1.2018.

<sup>227</sup> Trib. Roma, ord. 23.3.1995, sulla nota vicenda relativa alla sfiducia del segretario Buttiglione del PPI nel 1995. V. 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>228</sup> Ad oggi è rilevabile una sola vicenda (Trib. Roma, ord. 17.1.2017) nella quale si è tentato di far valere 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 v. G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 stelle*, in [www.aic.it](http://www.aic.it), 2017, 2; R. BIN, *Ma mi faccia il piacere! La "multa" del M5S ai "ribelli"*, in [www.lacostituzioneinfo.it](http://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](http://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](http://www.forumcostituzionale.it), 2014, 1 ss.

<sup>229</sup> V. G. MAESTRI, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, 2012, 265 ss. Da ultimo v. Trib. Genova, ord. 24.5.2018 relativa ad un conflitto tra due Associazioni denominate Movimento 5 Stelle.

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>230</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 un'inidoneità strutturale a fungere da perno del sistema di giustiziabilità (anche) dei partiti politici.

---

<sup>230</sup> V. Corte cost. nn. 1/2014; 35/2017. In dottrina v. 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.