



SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “ROMA TRE” – 29 SETTEMBRE 2021

SULLA PERSISTENTE ASSENZA DI METODO DEMOCRATICO
NELL’ATTIVITÀ INTERNA DEI PARTITI:
LE ESPULSIONI AL VAGLIO DELLA GIURISPRUDENZA*

GIUSEPPE DONATO**

SOMMARIO: 1. Il peccato originale dell’art. 49 Cost.: l’accezione meramente esterna del metodo democratico. – 2. Dall’immunità giurisdizionale al controllo di legalità interna: i primi passi della giurisprudenza. – 3. Le espulsioni dai partiti nell’intreccio fra dimensione civilistica e pubblicistica. 4. – L’inadeguatezza della L. 13/2014 e le prospettive di sviluppo.

1. Il peccato originale dell’art. 49 Cost.: l’accezione meramente esterna del metodo democratico

Nel delicato periodo di transizione del secondo dopoguerra i partiti politici, legati dal comune sostrato antifascista, hanno condotto il Paese verso la fase costituente con spirito di cooperazione e collaborazione. L’esperienza del Comitato di Liberazione Nazionale¹, nel quale le formazioni politiche sedevano – in attesa del primo confronto elettorale – in posizione paritetica, ha assicurato una stabilità istituzionale tale da fare conseguire loro il riconoscimento di «autentici “padri della Costituzione”»².

Pertanto, al momento della discussione sulla disciplina del partito in Assemblea Costituente, le argomentazioni giuridiche prospettate hanno dovuto fronteggiare delle

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo

** Dottore di Ricerca in Scienze Giuridiche presso l’Università degli Studi di Messina.

¹ In dottrina v. C. LAVAGNA, *Comitati di liberazione*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960, 779 ss.

² V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 14.

motivazioni strettamente politiche legate (in parte) alle contingenze del momento storico³.

Assumendo come paradigma la nota quadripartizione di Triepel in merito ai rapporti fra Stato e partito⁴, i principali filoni di pensiero sull'argomento si sono attestati su due livelli diversi. Gli onn. Merlin e Mancini, relatori della proposta dell'art. 49 Cost., manifestarono una netta preferenza per un modello di *Legalisierung* che assicurasse ai partiti una prima forma di riconoscimento in Costituzione, da improntare su un'accezione meramente esterna del «metodo democratico». Su un piano significativamente più vicino alla *Inkorporierung* si registrarono, invece, le proposte degli onn. Basso e Mortati. Il primo, in sede di Sottocommissione, prospettò il riconoscimento di «attribuzioni di carattere costituzionale» ai partiti che avessero conseguito un significativo seguito elettorale; il secondo, in seno al *plenum* dell'Assemblea, firmò, con l'on. Ruggiero, un emendamento che prescriveva il rispetto del metodo democratico «nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale».

La posizione più prudente suffragata da Merlin ottenne il favore di un consenso entro il quale non mancavano le preoccupazioni, *in primis* del Partito Comunista, sull'eventualità che una forma di controllo sull'organizzazione interna – anche se affidato alla Corte costituzionale – avrebbe potuto dare adito alla messa a bando delle forze di minoranza. Mortati decise, quindi, di ritirare l'emendamento – col fine, fra gli altri, di non alterare il compromesso raggiunto – manifestando, però, la propria preoccupazione sul fatto che «uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non [può] tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà»⁵.

Il risultato finale è rappresentato da una disposizione con un carattere molto più *descrittivo* che *prescrittivo*: l'art. 49 Cost. ha garantito la legittimazione giuridica di tutte le forze dell'arco costituzionale, ma ha, al contempo, lasciato irrisolto il compito, ben più rilevante, «di formulare teoricamente la funzione dei partiti entro lo Stato»⁶.

³ Tra la copiosa dottrina che ha ricostruito i lavori dell'Assemblea Costituente sull'argomento cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1-2/1951, 3 ss., ora in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954; L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, Tomo I, Milano 1966, 64 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, 1982, 72 ss.; P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna 1997, 212 ss.

⁴ H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino 1930, in trad. it. di A. Kalajžič, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. Gianfrancesco, G. Grasso, Napoli 2015, 6 s. Lo studioso tedesco raffigura un «cammino lungo una scala a quattro gradini» (*vierfachen Stufenfolge*), in cui si susseguono la fase dell'*ostilità* (*Bekämpfung*), quella della *indifferenza* (*Ignorierung*), il passaggio del riconoscimento giuridico e della legalizzazione (*Anerkennung und Legalisierung*) e, infine, l'incorporazione (*Inkorporierung*). Come chiarito da M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos*, 3/2018, 2, questa ripartizione va letta «più come una categorizzazione di *tipi*, anzi di *idealtipi*, relazionali che come una descrizione storica di effettive *fasi*, diacronicamente consequenziali, di una concreta vicenda istituzionale» (enfasi testuale).

⁵ C. MORTATI, in Assemblea Costituente, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4167.

⁶ C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella costituzione italiana*, in *Il Politico*, 1/1968, 293.

2. Dall'immunità giurisdizionale al controllo di legalità interna: i primi passi della giurisprudenza

La laconicità del dettato costituzionale ha lasciato spazio alla più ampia autonomia organizzativa dei partiti. A fronte dell'arretramento di qualsiasi regolamentazione di stampo pubblicistico, essi hanno trovato rifugio in una veste civilistica *leggera* come quella delle associazioni non riconosciute. La fuga verso il diritto privato rappresentava l'approdo verso l'«ultima garanzia di libertà» e, al contempo, «un atto di sfiducia verso lo Stato»⁷ che, in qualche misura, poteva leggersi pure come una reazione all'infausto precedente del regime illiberale⁸.

Questa precisa scelta di campo ha prodotto, quale principale conseguenza, la perdita di rilevanza del profilo *istituzionale* del partito, a vantaggio di quello meramente *associativo*. L'azione di controllo dello Stato, pertanto, si è assestata su un «sistema di istituzionalità esterna»⁹ nel quale solo le azioni esteriori dei partiti erano suscettibili di repressione, non potendosi richiedere alcunché sulla loro vita interna.

Sulla scia di tale impostazione, la giurisprudenza ha ritenuto, per diverso tempo, che le dinamiche infrapartitiche rimanessero sottratte alla sua giurisdizione. Nella prospettiva giudiziaria, che si reggeva sulla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici¹⁰, i partiti godevano di un'immunità che veniva meno solo con una volontaria (ed eventuale) *rinuncia*, domandando allo Stato il riconoscimento della personalità giuridica. Si affermava, pertanto, una «primazia assoluta» dell'art. 49 Cost. sull'art. 24 Cost.¹¹.

In una delle prime pronunce in materia, la Corte d'Appello di Napoli ha riscontrato l'assenza di una posizione giuridica azionabile dall'iscritto in sede contenziosa, anche laddove il provvedimento ritenuto illegittimo sia stato adottato in violazione delle norme statutarie: l'attività dei partiti era *insindacabile*¹². Questa conclusione appariva insoddisfacente, atteso che denotava un manifesto contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 2 Cost. sotto il profilo delle garanzie dell'autonomia interna delle formazioni sociali¹³.

La successiva giurisprudenza, pertanto, si è fatta carico del problema e, proprio alla luce del canone costituzionale, ha riaffermato la propria «giurisdizione in ordine alle controversie interne ai partiti politici»¹⁴. Il margine d'azione era, in ogni caso, limitato

⁷ P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1/1956, 34.

⁸ G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, 2018, 10.

⁹ P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 205.

¹⁰ Sulla quale S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1945.

¹¹ N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 2/2019, 102.

¹² Corte App. Napoli, 19 ottobre 1959, in *Foro italiano, Repertorio*, 1960, 1816; il caso vedeva coinvolto un comitato provinciale della DC. Per un'ampia rassegna giurisprudenziale sui partiti v. G. TROCCHI, *La giurisprudenza italiana in tema di partiti. 1945-1982*, in M. D'ANTONIO, G. NEGRI, *Il partito politico di fronte allo Stato, di fronte a sé stesso: raccolta degli statuti dei partiti, dei regolamenti dei gruppi parlamentari, rassegna della giurisprudenza, progetti di disciplina legislativa, legge sul finanziamento e bilanci*, Milano, 1983, 449 ss.

¹³ Cfr., al riguardo, F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Rivista di diritto civile*, II, 1966, 507 ss., spec. 515.

¹⁴ Pret. Fasano, ord. 28 febbraio 1981, in *Giurisprudenza italiana*, 1982, I, 2, 201.

agli strumenti offerti dal codice civile: si delineava, quindi, uno scrutinio di mera *legalità interna*, all’esito del quale i giudici potevano caducare le deliberazioni illegittime ai sensi degli artt. 23 e 24 c.c.¹⁵.

La posizione degli iscritti ne uscì rafforzata, come dimostrava il moltiplicarsi delle cause sottoposte al vaglio dell’autorità giurisdicente. Nel 1986 la Pretura di Roma ha accordato la misura cautelare richiesta da un espulso dal MSI per violazione dello statuto, asserendo che al Segretario nazionale non era attribuito tale potere¹⁶. Ancor più importante, da un punto di vista sistematico, è stata la conclusione del Tribunale di Verona nel 1987: pur affermando *apertis verbis* l’assenza di qualsiasi obbligo di democrazia interna dei partiti, il giudice ha ritenuto pacifico che l’art. 36 c.c., letto alla luce dell’art. 18 Cost., consentiva di «intramettersi, a certe condizioni, nella vita interna del gruppo», fermo restando il necessario temperamento fra gli interessi della formazione e quelli dei singoli¹⁷.

3. Le espulsioni dai partiti nell’intreccio fra dimensione civilistica e pubblicistica

Le direttrici argomentative evidenziate hanno contrassegnato anche gli arresti giurisprudenziali più recenti, il cui numero è significativamente cresciuto rispetto ai primi anni di storia repubblicana. Particolare attenzione va prestata, in particolare, ai provvedimenti di espulsione dai partiti, uno strumento che sta attenuando la sua valenza *stricto sensu* disciplinare in favore di una dimensione, che pure ha sempre avuto, di mezzo di lotta politica.

Nel 2015 il PD ha estromesso l’ex tesoriere della Margherita, Lusi, allorché gli era stata addebitata, in sede penale, l’accusa di appropriazione indebita di rimborsi elettorali¹⁸. Le modalità di conclusione del procedimento interno – nel corso del quale non era stato previamente contestato l’illecito disciplinare al destinatario né gli era stato concesso un diritto di replica – contrastavano, a detta del giudice, «con i *principi costituzionali* che tutelano la libertà di associazione e il *metodo democratico* cui devono ispirarsi le associazioni partitiche»¹⁹ e cagionavano, quindi, l’illegittimità del provvedimento. La decisione del tribunale romano si distingue per lo spessore costituzionale del suo contenuto: sia per aver accolto la concezione (anche) interna del metodo democratico che per aver innestato sulla Costituzione il proprio *decisum*. La

¹⁵ La suddetta decisione della Pretura di Fasano ha specificato che l’utilizzo di queste disposizioni – che pure il codice inserisce nella disciplina delle associazioni riconosciute – va considerato come “diretto” o “estensivo” e non come “analogico”, ragion per cui la loro applicazione non può essere esclusa in forza di una (eventuale) volontà contraria delle parti.

¹⁶ Pret. Roma, ord. 6 dicembre 1986, in *Foro italiano*, 1987, IX, 2573.

¹⁷ Trib. Verona, sent. 7 dicembre 1987, in *Giurisprudenza italiana*, 1989, I, 2, 75 ss., con nota di M. EROLI, “Diritto” di iscrizione ed ordinamento interno democratico nelle associazioni non riconosciute.

¹⁸ Trib. Roma, III sez. civ., 19 febbraio 2015. In dottrina v. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 166, e R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *Federalismi.it*, 13/2018, 11.

¹⁹ Enfasi aggiunta.

strada di un'interpretazione diretta e, in qualche modo, evolutiva della Carta costituzionale non è stata, però, confermata dai successivi arresti.

Già nel 2016, infatti, lo stesso Tribunale di Roma è stato investito di una questione che coinvolgeva tre espulsi dai M5S nel periodo immediatamente antecedente le c.d. comunali²⁰. Le argomentazioni del giudice si fondavano, anzitutto, sugli artt. 23 e 24 c.c.: nel condurre l'esame sui «gravi motivi» il giudice evidenziava che quanto meno stringenti fossero state le previsioni dello statuto, tanto più ampio avrebbe potuto essere il suo potere di controllo sulle motivazioni che fondavano il provvedimento e sulla loro riconducibilità alla prescrizione della normativa interna²¹. Dall'altro lato, l'ordinanza richiamava anche l'art. 2378, co. 4, c.c. Quest'ultima norma concerneva le impugnazioni delle deliberazioni in ambito societario, prescrivendo una valutazione comparativa fra il «il pregiudizio che subirebbe il ricorrente [in tale circostanza l'*espulso*] dalla esecuzione e quello che subirebbe la società [cioè il *partito*] dalla sospensione dell'esecuzione della deliberazione».

Al termine dello scrutinio di legalità formale e del giudizio comparativo il giudice ha accolto la richiesta degli esclusi, adducendo che il Movimento non avrebbe patito nessuna lesione significativa dalla riammissione di pochi aderenti in relazione alle migliaia di iscritti, mentre agli estromessi sarebbe stata sottratta l'opportunità, tutelata in Costituzione, «di partecipare a pieno titolo alla vita associativa, come luogo di espressione e manifestazione della propria personalità».

La decisione risulta apprezzabile per la ricerca di un punto di equilibrio tra l'autonomia del partito e la tutela dei diritti dei singoli, un compito assai arduo da condurre con la penuria di strumenti giuridici a disposizione del giudice. Non va taciuto, però, che il controllo sulla legalità formale rischia di lambire il merito delle scelte politiche, addentrandosi in una zona di confine dove le argomentazioni giuridiche potrebbero interferire con l'indirizzo adottato dalla formazione sociale. La motivazione, peraltro, difetta di un adeguato aggancio alla Carta costituzionale, se non per taluni riferimenti «poco più che “cosmetici” [...] invocati tutt'al più *ad abundantiam*»²². La scelta di legittimare l'intervento giudiziario soltanto sul carattere approssimativo delle disposizioni statutarie, e non sulla loro conciliabilità coi principi costituzionali, ha lasciato aperta la possibilità di rendere legittime le espulsioni laddove lo statuto le abbia «espressamente rimesse alla discrezionalità del “capo politico”»²³.

Differenti problematiche sono emerse nel caso di un'espulsione di massa (di 20 iscritti) sancita dal M5S – anche stavolta all'avvicinarsi delle elezioni comunali – a

²⁰ Trib. Roma, III sez. civ., ordinanza del 12 aprile 2016. La decisione è stata esaminata da G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, in *Rivista di diritti comparati*, 3/2019, 70 e N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità*, cit., 120.

²¹ «L'ambito di valutazione del giudice», si legge, «è peraltro inversamente proporzionato all'analiticità dei fatti statutariamente rilevanti a livello disciplinare e delle connesse sanzioni».

²² E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, 9.

²³ *Ivi*, 10. Quest'ipotesi, peraltro, ha avuto riscontro poco dopo: v. Trib. Roma, XVIII sez. civ., sent. 19 febbraio 2018.

Napoli²⁴. Gli attivisti erano accusati dal Movimento di aver dato vita a un gruppo Facebook segreto²⁵, in violazione delle regole del “Non Statuto” che proibiva «qualsiasi organizzazione intermedia, comunque realizzata e denominata, che falsi l’efficiente ed efficace scambio di opinioni e libero confronto democratico»; lo scopo di questa formazione sarebbe stato quello di influenzare indebitamente il *Meet Up* napoletano nell’individuazione del candidato sindaco. Dal canto loro, gli espulsi contestavano, oltre che il merito, la legittimità interna del provvedimento, in quanto adottato senza adeguata motivazione e da organi non legittimati, per di più in forza di un nuovo Regolamento della cui legittimità si dubitava.

In sede di reclamo del provvedimento cautelare il giudice riscontrava i lamentati vizi formali dell’espulsione, ritenendo «ultronea», in quel momento del processo, la verifica dei profili sostanziali adottati. L’illegittimità del provvedimento non era sufficiente, da sola, a fondare i «gravi motivi» richiesti dal codice, che postulavano, invece, una comparazione dei contrapposti interessi delle parti in giudizio. A tal proposito l’ordinanza aveva il pregio di valorizzare l’interesse dei ricorrenti alla riammissione dentro il M5S «magari da una *posizione antagonista* rispetto alla linea del gruppo dirigente»²⁶: ferma restando l’esigenza di tutelare la libertà *del* partito di selezionare le ammissioni al proprio interno, nondimeno si registravano «un diritto politico e un interesse morale dell’associato» a non essere allontanato dalla compagine di cui faccia parte, se non in presenza di un grave motivo o nel rispetto delle garanzie procedurali previste dalla legge²⁷.

La sentenza di merito è giunta alla medesima conclusione del giudizio cautelare, ma attraverso un percorso motivazionale differente e, sotto diversi profili, censurabile. L’assunto di partenza del giudice è dato dalla «contrapposizione netta [del M5S] alle forze politiche tradizionali ed alle più deleterie forme della raccolta del consenso politico», che lo rendeva «un’organizzazione di tendenza così spiccata» da dover ottenere «assoluta prevalenza alla tutela» dei propri scopi sulle «pretese dei singoli associati che [avessero], come nel nostro caso, natura procedimentale» e mirassero ad alterare i valori del Movimento.

Tralasciando la sconvenienza di inserire considerazioni politiche siffatte in seno a una sentenza, appare fortemente criticabile l’asserzione su una preconstituita – addirittura *assoluta* – prevalenza delle istanze del partito su quelle dei suoi iscritti. Difatti, la sottrazione di quest’ipotesi all’attività di bilanciamento, non riscontrabile in altre

²⁴ Il primo provvedimento cautelare del 29 aprile 2016 è stato reclamato e, quindi, sconfessato da Trib. Napoli, VII sez. civ., ord. 14 luglio 2016; poi, in sede di merito, Trib. Napoli, VII sez. civ., ord. 18 aprile 2018. In dottrina M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!», in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 10/2016, 1337 ss.; L. D’ACUNTO, *Esclusione dell’iscritto e democrazia interna nei partiti politici: la prospettiva privatistica*, in *Diritti fondamentali*, 2/2019.

²⁵ Secondo G. GRASSO, *Il controllo*, cit., 71, può considerarsi questo gruppo «con il linguaggio dei partiti di un tempo, come una sorta di corrente nel partito».

²⁶ Enfasi aggiunta.

²⁷ Merita un cenno la considerazione del giudice per cui anche il M5S, nonostante le sue dichiarazioni di segno opposto, deve essere qualificato come un partito politico, dovendosi intendere come tale ogni «associazione con articolazioni sul territorio che abbia come fine quello di concorrere alla determinazione della politica nazionale».

decisioni in materia, si manifestava «ben lontana dalle finalità stesse del diritto costituzionale, di costante limitazione del potere»²⁸.

La dimensione costituzionalistica non era valorizzata neppure nel prosieguo dell’analisi sull’organizzazione interna. Il preciso divieto di dar vita a spazi di confronto diversi da quelli prescritti nello statuto non suffragava, a detta del tribunale, la tesi per cui «anche all’interno dell’associazione non vig[e] un principio di dialettica democratica». Dalla Costituzione, peraltro, non poteva ricavarsi alcuna prescrizione sul punto: il metodo democratico dell’art. 49 Cost. possedeva «un’accezione ben diversa, e per certi aspetti neanche assimilabile, di “metodo assembleare”, e, a maggior ragione, di “principio maggioritario”», che rappresentavano due configurazioni forse possibili, ma certamente non obbligatorie.

Il Tribunale rigettava, altresì, la precedente giurisprudenza sull’applicabilità dell’art. 24 c.c., sostenendo «la piena autonomia normativa» di cui il Movimento doveva godere *ex art.* 36 c.c. che gli lasciava, pertanto, ampio margine di decisione sui rapporti con gli iscritti. Il peculiare regime organizzativo della compagine politica, «caratterizzato dal principio della “porta aperta” e dalla presenza di bassissime, se non quasi inesistenti “barriere all’ingresso”», legittimava l’irrogazione di provvedimenti disciplinari come le espulsioni da parte di un organo monocratico e non da quello assembleare. Tale sistema, «lungi dall’essere antidemocratico»²⁹, era atto a garantire «la coerenza dell’azione politica di tutti gli iscritti con gli indirizzi generali». A dispetto delle premesse sviluppate, il giudice riscontrava una mera allegazione – e non una piena prova – dei comportamenti ritenuti incompatibili col M5S e concludeva, quindi, per l’illegittimità delle espulsioni.

La sanzione disciplinare comminata ad un iscritto è stata, invece, confermata nel caso che ha visto il M5S contrapposto al senatore De Falco³⁰. La parte attrice domandava la sospensione cautelare del provvedimento di espulsione *ex art.* 23 c.c., che gli era stato comminato perché – in violazione dell’art. 3, co. 1, n. 6 del Codice etico³¹ – aveva espresso dei voti difformi rispetto a quelli del suo gruppo parlamentare.

La pronuncia ha fatto leva, con grande attenzione, sulla concretezza dei profili applicativi per districarsi fra le varie censure dedotte da De Falco. Difatti, l’espulso lamentava l’assenza di una previa deliberazione del gruppo rispetto alla quale potersi conformare; un argomento che non poteva reggere alla prova dei fatti, poiché una formale presa di posizione su ogni passaggio dell’attività parlamentare avrebbe rischiato di paralizzarla, ben potendosi ammettere, invece, il rispetto del «metodo democratico [...] anche in via “informale”».

La *quaestio iuris* di maggior rilievo concerneva il rapporto tra il profilo *funzionale*, del parlamentare, e quello *associativo*, dell’iscritto. Il giudice evidenziava come l’esercizio delle prerogative parlamentari – fra le quali, ai sensi dell’art. 67 Cost., poteva

²⁸ G. GRASSO, *Il controllo*, cit., 80.

²⁹ Enfasi aggiunta.

³⁰ Trib. Roma, XVI sez. civ. (impresa), ord. 3 settembre 2019. In dottrina cfr. S. CURRERI, *Ancora sulla democrazia all’interno del Movimento 5 Stelle: il caso De Falco*, in *laCostituzione.info*, 12 ottobre 2019.

³¹ In forza del quale sussiste l’obbligo di «rispettare, all’interno dei gruppi politici, il criterio democratico di votazione a maggioranza per la determinazione della linea politica adottata dagli esecutivi, a qualsiasi livello, espressi dal Movimento 5 Stelle».

rientrare anche il voto in dissenso dal gruppo – era naturalmente in grado di incidere sulla tenuta del rapporto associativo, eventualmente «fino a giungere anche all’estremo di rendere inevitabile l’estinzione del rapporto medesimo, attraverso l’adozione di un provvedimento di esclusione». Nondimeno i due piani dovevano rimanere separati: la tutela del libero mandato era assicurata dalla possibilità di svolgere le funzioni di parlamentare in altro gruppo, non rientrando nella disponibilità del partito la sottrazione del seggio; d’altro canto, l’adozione di una linea politica differente da quella della maggioranza poteva minare le ragioni «che giustificano l’appartenenza stessa al partito politico, ente associativo distinto dal Gruppo parlamentare e *dotato* anch’esso *di rilevanza costituzionale*»³².

Da ultimo, il M5S ha dovuto affrontare un ulteriore giudizio sull’espulsione della sua iscritta Cuccu³³: alla consigliera era stato comminato dapprima un provvedimento di sospensione per 60 giorni, asserendo che avesse condotto, in seno al consiglio regionale sardo, un’azione politica in contrasto con le direttrici del gruppo di appartenenza; al puntuale reclamo del provvedimento davanti al Comitato di garanzia interno seguiva, in assenza di alcuna specifica contestazione a supporto, una *reformatio in peius* nei termini della misura espulsiva.

Nell’opinione del Tribunale il Comitato, «per basilari e ovvi principi», non poteva adottare l’espulsione senza aver adeguatamente specificato i «fatti posti a base della *nuova* valutazione compiuta e del provvedimento adottato»³⁴. Il *vulnus* determinato dall’allontanamento dalla compagine politica, «per sua stessa natura in linea di massima irreparabile», legittimava, pertanto, la concessione del rimedio cautelare richiesto³⁵.

4. *L’inadeguatezza della L. 13/2014 e le prospettive di sviluppo*

La disamina giurisprudenziale sulle espulsioni restituisce un quadro complessivo che mal si confà al principio democratico. Il *trait d’union* delle pronunce, che pure si dispiegano in un significativo arco temporale, è dato dalla posizione di forza che il partito, con sfumature diverse, riesce a conservare nei confronti dei suoi membri: una dimostrazione è offerta dalla ricorrente violazione di quei diritti di difesa che dovrebbero connotare tutti i procedimenti sanzionatori.

L’inoperosità del legislatore ha costretto i giudici a saggiare i diritti *della e nella* associazione utilizzando le limitate risorse offerte dal codice civile, con grande discapito dei singoli. Così, la giurisprudenza di ieri accoglieva la tesi dell’immunità giurisdizionale, che dissuadeva gli iscritti dal proporre un’azione legale a fronte di aspettative molto basse, se non nulle, di ottenere un ristoro in forma specifica, o, almeno, per equivalente,

³² Enfasi aggiunta.

³³ Trib. Cagliari, ord. 3 marzo 2021.

³⁴ Enfasi testuale.

³⁵ Occorre accennare, peraltro, che il caso in questione ha ricevuto una particolare eco mediatica più per i profili procedurali che per quelli sostanziali, atteso che, su richiesta della ricorrente, l’organo giudiziario aveva nominato un curatore speciale *ex art. 78 c.p.c.* che rappresentasse il Movimento in giudizio, dato che, a seguito, di una riorganizzazione interna, il partito ne era rimasto privo: v. Trib. Cagliari, I sez. civ., provvedimento del 24 febbraio 2021.

per la lesione delle loro situazioni giuridiche in seno alla compagine. Quella odierna, invece, si muove in un campo caratterizzato dall'*ineffettività* delle pronunce di accoglimento che gli espulsi, con una percentuale considerevole, riescono a ottenere: appare evidente che l'estromissione dal partito in prossimità delle tornate elettorali – fronteggiabile solo in parte con le misure cautelari – può integrare una lesione irrimediabile di quel diritto di partecipazione *permanente* che l'art. 49 Cost. garantisce ai cittadini³⁶.

La Costituzione rimane, peraltro, la grande assente nelle pronunce sull'argomento. Fatta salva l'eccezione del caso Lusi, i giudici non si sono spinti a dare diretta applicazione all'art. 49 Cost., perpetuando il ridimensionamento del piano pubblicistico-istituzionale dei partiti in favore di quello privatistico-istituzionale.

La chiarezza con cui, fra tutte, l'ordinanza sul caso De Falco articola i differenti livelli del problema rende evidente, una volta di più, la delicata questione della democrazia interna sui partiti. La coniugazione fra la tutela dei diritti di partecipazione politica – se non, addirittura, dell'esercizio di funzioni costituzionalmente garantite – e la salvaguardia della libertà di decisione del partito politico postula l'individuazione di un adeguato punto di equilibrio che l'autonomia statutaria non sembra in grado di raggiungere³⁷.

L'unico intervento normativo che tange, in maniera inadeguata, la materia continua ad essere rappresentato dal d.l. 28 dicembre 2013, n. 149³⁸, convertito con l. 21 febbraio 2014, n. 13. La legge, com'è noto, dispone l'abolizione del finanziamento pubblico e mira a subordinare l'accesso dei partiti ad alcuni benefici economici³⁹ alla condivisione di norme minime in punto di trasparenza e democraticità: il rispetto di queste disposizioni dovrebbe contribuire ad assicurare, secondo la lettera dell'art. 2, «l'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'art. 49 Cost.». L'art. 3 dà concreto svolgimento alle intenzioni del legislatore, indicando il contenuto che lo statuto deve ospitare: anzitutto l'indicazione della composizione e delle attribuzioni degli organi deliberativi, delle modalità di partecipazione dei membri e, in maniera specifica, dei «criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi»⁴⁰. Sotto il profilo disciplinare lo statuto deve specificare le sanzioni adottabili, gli organi preposti e le procedure da seguire, conformando la normativa interna al diritto

³⁶ Tale problematica si riscontra, con le dovute differenze, anche nel filone giurisprudenziale sulle selezioni interne delle candidature. Cfr., in particolare, Trib. Genova, I sez. civ., decr./ord. 10 aprile 2017; Trib. Palermo, V sez. civ., decr. 12 e 19 dicembre 2017.

³⁷ L'argomento meriterebbe più estesa trattazione; sia consentito il rinvio, per una sistematica più completa, a G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, 2021, spec. 141 ss.

³⁸ Intitolato “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”. Sulla discutibile scelta di realizzare una riforma strutturale per mezzo di un decreto legge v. A. SAIITA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 dicembre 2013.

³⁹ Che consistono nelle detrazioni per le erogazioni liberali effettuate dalle persone fisiche in loro favore (art. 11) e nella possibilità di concorrere alla ripartizione del 2 per mille dell'IRPEF dei contribuenti (art. 12).

⁴⁰ Art. 3, co. 2, lett. e).

di difesa e al principio del contraddittorio; rimane soltanto eventuale, invece, la possibilità di regolare la composizione extragiudiziale delle liti attraverso collegi probivirali.

Il testo sembra rispondere a molte delle criticità emerse in giurisprudenza: la tutela specifica accordata alle minoranze va salutata con favore, perché favorisce il pluralismo interno al partito contrastando, almeno indirettamente, l'adozione delle espulsioni come strumento di lotta politica⁴¹. A tal proposito, il rafforzamento dei profili procedurali che accompagnano la comminatoria delle sanzioni dovrebbe accrescere il livello di trasparenza e di prevedibilità delle stesse.

D'altro canto, la l. n. 13/2014 appare affetta da alcuni vizi di impostazione che ne ostacolano la concreta efficacia. La struttura dell'organizzazione interna che viene proposta consta di «regole ed obblighi eminentemente formali, che inevitabilmente lasciano la più ampia libertà ai partiti di modularne i contenuti»⁴². A ciò si aggiunga che la coercibilità delle prescrizioni è subordinata ad una volontaria domanda dei partiti di essere inseriti all'interno del registro nazionale – tenuto da una Commissione di garanzia costituita *ad hoc* – col solo fine di poter accedere ai (poco considerevoli) benefici finanziari. La miglior riprova dell'insufficienza della legge vigente è data proprio dai numerosi casi offerti dalla giurisprudenza che hanno visto coinvolto principalmente un soggetto, il M5S, che ha deciso di non depositare il proprio statuto nelle forme prescritte⁴³.

La legge vigente potrebbe rappresentare un buon punto di partenza per lo sviluppo normativo della materia quanto all'impostazione a maglie larghe, così da non coartare in modo inopportuno l'autonomia del partito, «dato l'intimo e inestricabile rapporto che assai spesso intercorre tra i profili organizzativi e quelli politico-identitari»⁴⁴. La procedura disciplinare, d'altro canto, dovrebbe essere presidiata da ulteriori garanzie, come uno stringente obbligo motivazionale dei provvedimenti che consenta uno scrutinio effettivo *in primis* davanti agli organi di giurisdizione interna ed eventualmente dinnanzi al giudice ordinario.

Il profilo dell'effettività rappresenta, difatti, la vera sfida che il legislatore deve affrontare per dare viva applicazione ai principi costituzionali.

Da un lato potrebbero implementarsi gli strumenti a disposizione del giudice, fissando, al contempo, dei chiari limiti sulle misure che può adottare a protezione del singolo. Così facendo si supererebbe la principale criticità legata al modello del controllo di legalità interna, in forza del quale la profondità del sindacato giudiziario è inversamente proporzionale alla specificità delle norme (autonomamente) adottate: un circolo vizioso che premia le formazioni politiche meno propense all'autoregolazione.

Dall'altro lato, potrebbero annettersi al mancato rispetto delle norme sulla democrazia interna delle misure concretamente capaci di produrre un effetto di

⁴¹ Cfr. quanto detto *supra* dal Trib. Napoli, 14 luglio 2016, cit.

⁴² R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 184; ma v. anche F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *federalismi.it*, 6/2015; F. SCUTO, *La democrazia*, cit., 106 ss.; G. GRASSO, *Il controllo*, cit., 84 ss.

⁴³ L'elenco dei partiti iscritti è disponibile nella sezione del sito del Parlamento dedicata alla Commissione all'indirizzo <https://www.parlamento.it/1063>.

⁴⁴ A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 2/2019, 170.

deterrenza, come l'esclusione da un (rivisitato) programma di finanziamento pubblico o, per i casi più gravi, la riconsiliazione delle liste dalle competizioni elettorali. Tale sanzione trova riscontro, in qualche misura, in Germania⁴⁵; in Italia, invece, il tentativo effettuato con l'*Italicum*, che condizionava la partecipazione alle elezioni all'iscrizione al registro dei partiti⁴⁶, non ha avuto successivo riscontro nel *Rosatellum bis*.

Non è auspicabile la «creazione di un diritto esclusivamente giurisprudenziale sul funzionamento dei partiti politici»⁴⁷: il legislatore deve delineare un assetto chiaro e compiuto in cui le dinamiche dei diritti e delle libertà dei singoli e delle compagini politiche soggiacciono ad un pieno rispetto del *metodo democratico* anche nella sua accezione interna.

⁴⁵ Cfr. E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Democrazia e diritto*, 1/2016, 153.

⁴⁶ La L. n. 52/2015 aveva modificato in questo senso l'art. 14 D.P.R. n. 361/1957.

⁴⁷ G. IORIO, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 6/2018, 870.