

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle*

Giorgio Grasso

SOMMARIO: 1. Introduzione e posizione del tema – 2. Il controllo giurisdizionale sui partiti politici, associazioni (non) riconosciute di natura privatistica: primi rilievi e rinvio – 3. Le pronunce degli anni 2016-2018 sul MoVimento 5 Stelle: tratti comuni ed elementi di differenziazione – 4. Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti e l'espulsione di un singolo associato dal partito – 5. (Segue): il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti e l'estromissione di un membro del partito dalle procedure di selezione delle candidature: da Genova a Palermo, passando per Roma (e ritorno...) – 6. Due decisioni del 2018 che interpretano il metodo democratico dell'art. 49 solo nella dimensione della democrazia esterna: una serrata critica – 7. Per concludere: democrazia nei partiti e legge sui partiti.

1. Introduzione e posizione del tema

Forse mai come nell'ultimo triennio la vicenda antica e sempre controversa del sindacato giurisdizionale sul diritto dei partiti politici ha ritrovato tanta attenzione, negli studi costituzionalistici e di diritto privato, anche grazie a un nutrito gruppo di decisioni giurisdizionali, tutte originate da controversie riguardanti, come subito si vedrà, la medesima forza politica, il MoVimento 5 Stelle.

In questo filone di ricerche scientifiche¹ vuole collocarsi anche il presente contributo, rivolto a sondare la misura del riconoscimento da parte del giudice comune della democrazia nei partiti, da intendersi,

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Basti qui ricordare 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, p. 1 ss.; F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, p. 93 ss., p. 163 ss. e p. 211 ss., C. Perlingieri, *Nuove forme di partecipazione politica e metodo democratico*, in *Rassegna di diritto civile*, 2018, p. 873 ss. e spec. p. 880 ss.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

ovviamente, in quell'accezione forte che comporta applicare dentro all'organizzazione interna dei partiti politici i principi che stanno alla base del funzionamento di un sistema autenticamente democratico, sia sul versante delle regole di maggioranza previste per assumere deliberazioni nella scelta degli indirizzi politici del partito e nella selezione delle cariche nel partito o dei candidati a cariche pubbliche, sia sul versante della protezione dei diritti delle minoranze del partito e dei singoli cittadini iscritti al medesimo.

La democrazia nei partiti così sommariamente definita sembra porsi come una vera e propria necessità costituzionale², che si costruisce, secondo quanto dirò tra breve, tenendo a sistema l'art. 49 e gli artt. 1, 2, 3, comma 2, 18, 48 e 139 del testo costituzionale. Essa è in grado di incrociare potenzialmente il controllo giurisdizionale, in particolare quello del giudice civile, ogni volta in cui vi è una contestazione all'interno della vita di un partito di una regola di democrazia interna, perché ad esempio un iscritto a un partito ricorre al giudice contro un'espulsione o una sospensione ritenute illegittime o contro un provvedimento del partito di esclusione da una procedura di selezione delle candidature per una futura elezione politica o amministrativa.

Attraverso il controllo giurisdizionale, quindi, si aspira a garantire il rispetto delle regole di democrazia interna che si pretendono violate, per tutelare i diritti di una minoranza nel partito, di una corrente organizzata, di un gruppo che dissente dalla linea politica maggioritaria di una certa formazione partitica, di un semplice cittadino associato al partito, rilevando da subito, però, che la via

² «[C]ostituzionalmente imposta» si è detto, da parte di E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e Diritto*, 3, 2016, p. 73; che «una disciplina dei "livelli essenziali" di democrazia interna ai partiti [debba] considerarsi come soluzione costituzionalmente necessaria» è sostenuto da A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 2017, 1, p. 12; di «un contenuto minimo essenziale desumibile dall'art. 49 Cost. (anche qualora si acceda all'opzione della natura facoltativa della legge sui partiti)», da declinare in termini di democrazia interna, ha scritto in ultimo N. Pignatelli, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 2, p. 114, corsivo dell'autore.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

maestra per assicurare la realizzazione della democrazia nei partiti dovrebbe essere una legge sui partiti, una legge non generica ed evasiva, ma sufficientemente dettagliata e in grado di imporre dentro ai partiti una democrazia interna costituzionalmente necessaria, si diceva poco sopra.

Rispetto al passato esiste oggi un largo sostegno intorno a una legge sui partiti, consentita o imposta dall'art. 49 Cost., distinguendosi, però, la posizione dei diversi autori sulla maggiore o minore intensità del suo contenuto prescrittivo³. E' un sostegno che ha permesso di superare alcune conosciute obiezioni che, nel corso

³ Solo tra i più recenti contributi vedi: A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 2015, 4, p. 8 e p. 20-21; E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico*, cit., p. 61 ss.; F. Scuto, *op. cit.*, p. 276-277 e *passim*; A. Lanzafame, *op. cit.*, spec. p. 11 ss.; F. Biondi, *Il finanziamento dei partiti politici*, in G. Carapezza Figlia, G. Frezza, G. Rivosecchi (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018, p. 155 ss.; tra i civilisti G. Vecchio, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, Napoli, 2016, spec. p. 5 ss., M.V. De Giorgi, *Regolamento V Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 6, 2017, p. 872, G. Carapezza Figlia, *Democraticità e partecipazione associativa nei partiti politici*, in G. Carapezza Figlia, G. Frezza, G. Rivosecchi (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, cit., p. 109-110; G. Iorio, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 6, 2018, p. 870; isolata è rimasta la posizione di A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 2010, 1, p. 8, che di fronte al silenzio dell'art. 49 Cost. aveva proposto il ricorso a una legge costituzionale sui partiti politici; *contra*, però, E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 ottobre 2017, p. 6-7, che recisamente ritiene che l'art. 49 riguardi solo la democrazia esterna, così come M. Mazzamuto, *Partiti, movimenti, democrazia diretta e divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e Società*, 2018, 2, p. 111, e ora I. Pellizzone, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, relazione (testo provvisorio), al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019, su *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, in www.gruppodipisa.it, p. 4 e *passim*, riproponendo una lettura "originalista" dell'art. 49 Cost. Vedi inoltre M. Perini, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, 2019, p. 176 ss. e p. 195, che, negando che la Costituzione imponga ai partiti un'organizzazione e regole di funzionamento ispirate alla democrazia, finisce addirittura per dubitare che partiti che rispettino le regole di democrazia interna siano in grado di adempiere alle funzioni che la Costituzione riconosce loro «meglio di partiti che invece disconoscono (almeno in parte) queste esigenze di democrazia interna».

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

degli anni, erano state mosse contro la previsione di una legge di attuazione dell'art. 49 Cost., per esempio rinviando al dibattito e ai contrasti che si svolsero sul punto in Assemblea Costituente e che determinarono alla fine l'accantonamento dell'emendamento Mortati-Ruggiero, quello che recitava che «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale»; oppure enfatizzando la diversità anche semantica tra l'art. 39 Cost., che richiede che gli statuti dei sindacati registrati sanciscano un ordinamento interno a base democratica, e l'art. 49 Cost., che si limiterebbe a parlare di metodo democratico, senza rimarcare al contempo che semmai, «se una struttura democratica è imposta alle rappresentanze dei lavoratori ai fini della contrattazione collettiva, a maggior ragione essa deve essere presente nei partiti, strutture politiche essenziali in uno Stato democratico»⁴; o ancora puntando a sottolineare le differenze tra la formulazione letterale dell'art. 49 Cost. e quanto sta scritto in altri testi costituzionali, e in particolare in quell'art. 21 del *Grundgesetz* tedesco, che stabilisce che l'ordinamento interno dei partiti politici debba essere conforme ai principi fondamentali della democrazia⁵.

Tuttavia, rispetto a tali conosciute osservazioni, perché la democrazia nei partiti sembra costituire un dover essere costituzionale delle formazioni politiche, cui fa riferimento, in particolare, l'art. 49 della nostra Costituzione?

Intanto proprio l'articolo 49 Cost. appena citato si riferisce, comunque, all'osservanza di un metodo democratico che non può essere circoscritto, come pare ovvio, solo all'attività esterna dei partiti, in lotta per il potere, ma deve riguardare anche come i partiti sono organizzati e strutturati, democrazia nei partiti, democrazia interna ai partiti, come si usa dire. Questo, a tacer d'altro, in ragione della notissima circostanza per cui i soggetti fondamentali di questa disposizione costituzionale sono i cittadini che si associano

⁴ Con E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico*, cit., p. 63.

⁵ Ma nel bel saggio, più volte citato di E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico*, cit., p. 76 e p. 80, si parla addirittura, lanciando un po' il cuore oltre l'ostacolo, di «sostanziale identità di significato dell'art. 21 I *Grundgesetz* e dell'art. 49 Cost.».

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

liberamente in partiti politici e non questi ultimi, che rappresentano soltanto il tramite per mezzo del quale si svolge concretamente la libertà di associazione⁶.

I cittadini dell'art. 49 Cost. sono i medesimi che, sviluppando la propria personalità ai sensi dell'art. 2, hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, anche per scopi politici, purché non si tratti di organizzazioni di carattere militare, come recita l'art. 18 Cost., norma generale rispetto ai successivi artt. 49 e 39 Cost.; sono quei cittadini, uomini e donne, cui l'art. 48 Cost. riconosce il diritto di voto, libero, uguale, personale, segreto, una volta raggiunta la maggiore età; sono anche tutti i cittadini, lavoratori, rispetto ai quali l'art. 3, comma 2, Cost. richiede la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che ne impediscono l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese; sono, infine e soprattutto, i cittadini che compongono quel popolo, vera e propria radice della Repubblica democratica dell'art. 1, che nemmeno la revisione costituzionale può toccare, nella capacità espansiva della forma repubblicana dell'art. 139, strettamente collegato all'art. 1, ma anche agli artt. 48 e 49.

Una genuina democrazia, come quella italiana, protetta nel suo nucleo fondante dalla stessa revisione costituzionale, può permettersi che le associazioni, attraverso le quali i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale, accettando le regole della democrazia in una contesa davvero plurale, non abbiano un'organizzazione interna ispirata a principi che assicurino l'effettività delle decisioni della maggioranza, ma anche la protezione dei diritti delle minoranze?

La democrazia nei partiti è allora un'esigenza forte del diritto costituzionale, anche in mancanza di una legge di attuazione dell'art.

⁶ Per questa sottolineatura tra gli altri A. Barbera, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, s.d. ma 2008, p. 11; E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 2011, 1, 18 gennaio 2011, p. 6; G. Amato, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, 2012, p. 781; C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, p. 234-235.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

49 Cost.⁷, una legge la cui adozione è stata sempre ritardata e rinviata, sino ad arrivare alla disciplina degli anni 2012-2013, e in particolare al decreto legge n. 149/2013, convertito dalla legge n. 13/2014, che contiene però, come si dirà meglio più avanti⁸, solo una prima (e, in realtà, ancora abbastanza carente) regolamentazione dal punto di vista della democrazia nei partiti.

D'altra parte, se una compiuta realizzazione della democrazia nei partiti dovrebbe spettare prevalentemente alle disposizioni di una "buona" legge sui partiti, l'altra via, complementare e non alternativa, per garantirla sembra essere il controllo giurisdizionale, a cui ora si rivolge il nostro sguardo.

2. Il controllo giurisdizionale sui partiti politici, associazioni (non) riconosciute di natura privatistica: primi rilievi e rinvio

Controllo giurisdizionale, che ha fatto, però, molta, troppa, fatica a imporsi nei confronti dei partiti politici, per riserbo, ritrosia, pudore, si potrebbe dire, partendo addirittura dall'idea originaria di una sostanziale immunità giurisdizionale di cui godevano i partiti, secondo quanto affermò una conosciutissima pronuncia del 1959 della Corte di appello di Napoli, così da ammettere come solo mezzo di tutela dei diritti di un iscritto, per esempio contro il più grave provvedimento disciplinare che poteva colpirlo, l'espulsione, il ricorso agli organi di giustizia interna dei partiti, privi di qualsiasi carattere di terzietà e/o imparzialità. Fu, come è ben noto, grazie a un'intuizione di poco successiva (eravamo nel 1966) della dottrina civilistica (Francesco Galgano) che si riconobbe, in forza dell'art. 2 Cost., la

⁷ Che pure, come già segnalato in nota n. 3, non tutti considerano costituzionalmente necessaria: vedi P. Marsocci, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, p. 67-68, e soprattutto C. De Fiores, *op. cit.*, p. 245, secondo il quale «[d]otarsi di una legge sui partiti è un'opzione politica e non un vincolo costituzionale come viene, da più parti, erroneamente ritenuto. Un'opzione politica certamente legittima, ma allo stesso tempo (...) incongrua sul piano del merito e ingannevole nelle sue finalità».

⁸ Vedi il paragrafo 7.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

possibilità di ricorrere al giudice a tutela dei diritti inviolabili della persona, e in particolare dei diritti del singolo associato nei confronti del partito politico, a cui seguirono qualche anno dopo le prime pronunce che ammisero un sindacato giurisdizionale su decisioni e deliberazioni di partiti, quella del Pretore di Genova nel 1976 e quella del Pretore di Fasano nel 1981⁹. Tuttavia, i partiti mantenevano la veste giuridica delle associazioni non riconosciute, regolamentate dall'art. 36 del codice civile e dalle fonti statutarie, non essendo sempre agevole estendere a esse, in via analogica, le più cogenti disposizioni che il codice civile prevede, invece, per le associazioni riconosciute (basti citare l'art. 24, comma 3, c.c., secondo il quale «l'esclusione d'un associato non può essere deliberata dall'assemblea che per gravi motivi»). Ne è derivato, dunque, un uso assai cauto dello strumento del ricorso giurisdizionale, come se le controversie all'interno dei partiti dovessero trovare altrove, in via politica, una diversa soddisfazione; il sindacato da parte del giudice è stato inoltre "spuntato", perché ha prevalso «un atteggiamento di *self restraint* relativamente al suo ingresso nella sfera di autonomia dei partiti»¹⁰, atteggiamento che si riscontra, del resto, anche fuori dal nostro Paese (qui riferendomi alla Francia), parlandosi di un controllo timoroso («timoré») da parte del giudice¹¹.

Questo articolo, peraltro, non ripercorrerà la storia di come la democrazia nei partiti si è intersecata con il sindacato giurisdizionale, nei sessant'anni trascorsi dalla pronuncia napoletana prima ricordata, ma si soffermerà, come suggerisce il titolo, sulle sue più recenti

⁹ L'insieme di queste vicende è ripercorso tra gli altri da F. Scuto, *op. cit.*, p. 94-96 e da N. Pignatelli, *op. cit.*, p. 101 ss.

¹⁰ F. Scuto, *op. cit.*, p. 97; nonché L. Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018, p. 367.

¹¹ In particolare da una collega civilista, Peggy Larrieu (P. Larrieu, *Les partis politiques, en marge du droit?*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2011, p. 192 ss.), e dietro di lei, tra i gius-pubblicisti d'oltralpe, J.P. Camby, *Les partis peuvent-ils avoir un juge?*, in J. Benetti, A. Levade, D. Rousseau (sous la direction de), *Le droit interne des partis politiques*, Paris, 2017, p. 139-140 e J.P. Derosier, A. Vidal-Nacquet, *Rapport France, Forum International sur la Constitution et les Institutions Politiques*, 4^e Forum Les partis politiques, Lille, 21-23 Juin 2018, in <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2018/07/francia1.pdf>, p. 76.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

tendenze, quelle relative appunto alle pronunce del triennio 2016-2018, periodo nel quale non solo il tema è tornato di stringente attualità, come si è segnalato introducendo il discorso, ma si è talora prospettato un più penetrante intervento del giudice ordinario sull'organizzazione interna dei partiti, sebbene ciò abbia riguardato un solo partito politico, il MoVimento 5 Stelle, al centro di tutta la giurisprudenza più recente.

3. Le pronunce degli anni 2016-2018 sul MoVimento 5 Stelle: tratti comuni ed elementi di differenziazione

Esamineremo, in particolare, sei decisioni che, in uno sguardo di insieme¹², presentano importanti elementi comuni, ma anche significative diversità sul modo stesso con cui i giudici civili interpretano il loro sindacato sulla democrazia nei partiti¹³.

¹² Si tratta di Trib. Roma, sez. III Civile, 12 aprile 2016; Trib. Napoli, sez. VII, 13 luglio 2016; Trib. Genova, sez. I, 10 aprile 2017; Trib. Palermo, sez. V Civile. Sez. specializzata in materia di impresa, 11 e 19 settembre 2017 (formalmente si è trattato di due atti successivi, un decreto assunto *inaudita altera parte* e il successivo decreto di convalida, ma sostanzialmente, vista la quasi perfetta coincidenza del contenuto dei due atti, essi saranno qui considerati come una decisione sola); Trib. Roma, Sez. diritti della persona e immigrazione, 19 febbraio 2018; Trib. Napoli, sez. VII Civile-Fallimentare, 18 aprile 2018, che chiude nel merito la vicenda processuale decisa in via cautelare dal medesimo Tribunale nella citata pronuncia del 13 luglio 2016. Le decisioni in esame sono state variamente commentate, nel loro complesso o prese singolarmente: vedi tra gli altri C. Perlingieri, *op. cit.*, p. 880 ss.; E. Caterina, *Il giudice civile*, cit., p. 1 ss.; G. Grasso, *La «cifra democratica» del MoVimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 3, p. 616 ss.; M.V. De Giorgi, *op. cit.*, p. 871 ss.; G. Iorio, *L'immunità dei partiti*, cit., p. 864 ss.

¹³ Sembra fuoriuscire, invece, dallo spettro di analisi di questo lavoro la decisione del Trib. Roma, sez. I Civile, 17 gennaio 2017, commentata da A. Pascarelli, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma Capitale. Un breve commento a partire da Trib. civ. Roma, ord. n. 779 del 17.01.2017*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2017, 2, p. 1 ss., nella quale si era contestata la nullità del codice di comportamento del MoVimento 5 Stelle per violazione degli artt. 3, 67 e 97 Cost., chiedendosi al contempo di dichiarare la decadenza di Virginia Raggi da sindaco di Roma, poiché ella aveva sottoscritto appunto tale codice di comportamento, ritenuto contrastante con il principio

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

Intanto, come si è già ricordato, tutte queste pronunce hanno riguardato il medesimo partito politico, quel MoVimento 5 Stelle che, inizialmente, nella sua stessa fonte statutaria si definiva peraltro un «non partito» e una «non associazione». Una formazione politica che ha (avuto) costantemente nelle sue radici valoriali un elemento di forte contrapposizione con il vigente sistema dei partiti, tentando di prefigurare forme inedite di partecipazione politica, mediante l'uso in particolare di un portale on-line, oggi rappresentato dalla c.d. piattaforma Rousseau, ma che è stato ricondotto dai giudici abbastanza pacificamente tra i partiti in quanto associazioni non riconosciute¹⁴.

Un partito peraltro, come segnalato anche da diversi giudici, con un insieme di fonti interne piuttosto disordinato, che in taluni casi ha reso necessario preliminarmente chiarire i rapporti tra queste

costituzionalmente garantito della libertà del mandato parlamentare. La condivisibile decisione di rigetto della domanda rivolta a ottenere la dichiarazione di ineleggibilità di Raggi e di inammissibilità, quanto alla domanda di nullità del codice di comportamento, non tocca, infatti, i rapporti tra iscritto all'associazione e partito politico, oggetto di alcune delle decisioni qui in esame. Tale pronuncia, semmai, andrebbe considerata nel diverso e più ampio contesto che ha visto aprire un vivace dibattito tra i costituzionalisti (ripercorso, tra gli altri, da A. Morelli, *Rappresentanza politica e libertà del mandato imperativo*, Napoli, 2018, p. 101 ss.) sulle previsioni contenute in diversi atti interni del MoVimento 5 Stelle, specie codici di comportamento per le elezioni europee o amministrative, oltre che per i regolamenti dei gruppi parlamentari, che prevedono sanzioni pecuniarie di decine di migliaia di euro, nel caso di uscita dal gruppo parlamentare o di espulsione dal medesimo o di dimissioni per un dissenso di natura politica. Queste discipline incrociano potenzialmente il tema della democrazia interna, intimamente connesso a quello della libertà del mandato parlamentare (come ricordato in ultimo da E. Rinaldi, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 2, p. 189), ma appunto tale profilo non era affrontato nella prospettazione del ricorso deciso dal Tribunale romano.

¹⁴ Vedi soprattutto la decisione del Trib. Roma del 12 aprile 2016, nel punto in cui si afferma che «è ipotizzabile, da un punto di vista sociologico, la configurabilità di una comunità virtuale, che giuridicamente non può che essere ricondotta nell'ambito delle associazioni non riconosciute ex art. 36 c.c.» e ancora si rileva che, «benché il MoVimento 5 Stelle rivendichi la propria natura di “non associazione” e di “non partito”, è giuridicamente un'associazione non riconosciuta, al pari dei “tradizionali” partiti politici (art. 49 sulla libertà di associazione politica), cui vanno applicate le relative disposizioni del codice civile».

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

differenti fonti (a livello statutario, regolamentare e anche di codici di comportamento): basti citare sempre la pronuncia del Tribunale di Roma del 12 aprile 2016, in cui il giudice ha tenuto distinte, richiamando i relativi statuti, le due realtà associative rappresentate dal MoVimento 5 Stelle (con la V maiuscola) e dall'Associazione Movimento 5 Stelle (con la v minuscola), oppure la decisione del Tribunale di Genova del 10 aprile 2017, nella quale il giudice ha dovuto comporre un articolato sistema normativo comprendente appunto lo statuto (non statuto, in quel momento), il regolamento e il codice etico, per chiarire la «cifra democratica del MoVimento 5 Stelle», risultanza di un delicato punto di equilibrio tra il momento assembleare-movimentista e l'istanza dirigista incarnata dalla figura di Beppe Grillo.

Forse però proprio la diversità che questa formazione politica ha sempre mostrato, almeno nei suoi tratti originari, rispetto agli altri partiti politici, ha favorito il ricorso al giudice ordinario per risolvere controversie insorte nella vita interna del partito¹⁵.

Le pronunce in esame, del resto, hanno avuto ad oggetto due questioni principali, da sempre al cuore – come si è già ricordato – della democrazia nei partiti: la più grave sanzione disciplinare che un cittadino, iscritto a un partito può subire, e cioè l'espulsione dal medesimo partito, e lo svolgimento di procedure di selezione di candidati del partito, attraverso un meccanismo di elezioni c.d. primarie, definite, all'interno delle fonti del MoVimento 5 Stelle, di volta in volta “comunarie”, “regionarie”, “parlamentarie”, in ragione dell'organo che si va ad eleggere (dal consiglio comunale sino al Parlamento nazionale). Le vicende si sono talora intrecciate, perché l'espulsione dal partito impedisce all'interessato di poter partecipare alle citate elezioni primarie e, quindi, di esercitare il diritto a presentare una candidatura. Rispetto a quest'ultimo profilo, la

¹⁵ Questo rilievo è tra gli altri anche di M.V. De Giorgi, *op. cit.*, p. 872, a commento della pronuncia genovese del 2017: «si tratta di un movimento giovane, ignaro delle gloriose “sezioni”, che stenta a trovare un solido assetto nella realtà del territorio al di fuori della rete. I legami tra gli iscritti sono meno solidi e probabilmente meno forti le remore a rivolgersi al magistrato. Meno brucianti i timori di sanzioni per chi, come la professoressa Cassimatis, non ha fatto della politica il mestiere di una vita».

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

previsione del meccanismo delle primarie, «diversamente da quanto può accadere quando si ricorre ad oscure prassi di cooptazione per la selezione delle candidature (...), pur a fronte di regolamenti spesso inadeguati o non rispettati», rende «assai più agevole per un iscritto invocare una verifica di un procedimento riconoscibile seguito e misurare lo iato tra le norme stabilite e la prassi»¹⁶. Come un “grimaldello”, le elezioni primarie possono cioè aver contribuito a far saltare quella ferrea regola di autolimitazione da parte dei singoli che frenava il ricorso stesso al giudice, vuoi per ragioni nobili di lealtà, adesione convinta ai valori del partito, devozione alle regole interne, piuttosto che per ragioni molto meno nobili di clientele, familismo, «omertà o timore non importa»¹⁷.

Nell'insieme di queste diverse decisioni, l'art. 49 Cost., cruciale dal punto di vista del diritto costituzionale, o è un «grande assente»¹⁸, che rimane ai margini del giudizio, anche quando i giudici si spingono abbastanza a fondo dentro le questioni interne al partito, come subito si dirà, oppure viene interpretato offrendo una lettura tutta orientata solo verso la dimensione esterna del metodo democratico e completamente priva di «una visione d'insieme della Carta costituzionale»¹⁹.

Marcata è infine la differenza sul modo di intendere i partiti politici rispetto alle norme codicistiche: associazioni non riconosciute, secondo tutte le decisioni oggetto di questa ricognizione, ma con un ben diverso approccio, da parte della giurisprudenza esaminata, sulla possibilità di estendere ad essi, in via analogica, la disciplina delle associazioni riconosciute: così se nella decisione del Tribunale di Roma del 12 aprile 2016 si afferma che «pacificamente per le associazioni non riconosciute valgono le stesse disposizioni codicistiche previste per le associazioni riconosciute, nei limiti della

¹⁶ Così nel suo bel volume L. Gori, *op. cit.*, p. 366-367.

¹⁷ La citazione e l'impostazione sono di M.V. De Giorgi, *op. cit.*, p. 872; anche la dottrina francese, in riferimento in particolare al controllo giurisdizionale delle sanzioni disciplinari, parla dell'«existence d'une loi de l'omertà»: P. Larrieu, *op. cit.*, p. 193.

¹⁸ E. Caterina, *Il giudice civile*, cit., p. 9.

¹⁹ La citazione è di G. Iorio, *L'immunità dei partiti*, cit., p. 866; vedi più avanti il paragrafo 6.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

compatibilità con la loro particolare struttura e organizzazione» e, a sua volta, nell'ordinanza del Tribunale di Napoli del 13 luglio 2016 si rileva che «in mancanza di diversi accordi tra gli associati nelle associazioni non riconosciute si applicano le norme sulle associazioni riconosciute»²⁰, il Tribunale di Napoli, con la sentenza del 18 aprile 2018, sconfessando su questo punto proprio l'ordinanza cautelare del 13 luglio 2016, sostiene che per i partiti (e quindi anche per il MoVimento 5 Stelle, «indipendentemente dalla questione, del tutto politica, se sia corretto attribuire [a esso] la qualifica di partito politico») «la disciplina di riferimento è quella delle associazioni non riconosciute, ed è chiaro che non è applicabile alla fattispecie, neppure di risulta, l'art. 24 c.c., riguardante le associazioni riconosciute, bensì va correttamente applicato l'art. 36 c.c., il quale tutela la piena autonomia normativa delle associazioni non riconosciute, nella predisposizione dell'ordinamento interno».

4. Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti e l'espulsione di un singolo associato dal partito

E' il momento di considerare, alla luce di quanto si è appena osservato, come le decisioni in esame siano venute ad affrontare i due profili che paiono davvero centrali per apprezzare lo spazio effettivamente riconosciuto alla democrazia nei partiti, quello concernente l'estromissione di un membro dall'associazione e quello della sua esclusione dalle procedure selettive interne (basate queste sulle elezioni primarie e sulle scelte conseguenti) o dalle candidature

²⁰ La possibilità di utilizzare in via analogica le norme codicistiche delle associazioni riconosciute per le associazioni non riconosciute, come i partiti, è anche nei due decreti dell'11 e 19 settembre 2017 del Tribunale di Palermo.

In Cass. sez. unite Civili, ordinanza 18 maggio 2015, n. 10094, riguardante il partito "Democrazia è libertà – La Margherita" e il suo ex tesoriere Luigi Lusi, precedente al triennio preso in esame, semplicemente i partiti vengono definiti «organizzazione dello Stato comunità», sotto forma di «associazioni private non riconosciute come persone giuridiche», senza prendere in esame il problema di applicare eventualmente a essi anche le norme previste dal codice civile per le associazioni riconosciute.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle

per il partito a cariche politiche, dopo che si siano espletate validamente le medesime elezioni primarie.

Quanto al primo punto, anche nella giurisprudenza analizzata viene chiarita la profonda diversità tra il momento in cui un cittadino si iscrive a un partito, senza che esista il suo diritto «di veder accolta la domanda di iscrizione ad una qualsivoglia associazione (...) e meno che mai in un partito politico (tradizionale e “atipico” che sia) (...), vantando[si] invero solo una mera aspettativa», in quanto nessuna norma di legge può obbligare «le associazioni esistenti ad affiliare chiunque ne faccia richiesta di ammissione»²¹, e il momento della sospensione, espulsione, estromissione, di quel cittadino dal partito medesimo, rispetto alla quale, invece, «l’interessato può reagire attraverso la procedura (...) di cui all’art. 24, comma 3, c.c.»²²; segnata questa differenza, diventa cruciale individuare i limiti del sindacato giurisdizionale, al fine di bilanciare due principi potenzialmente contrapposti e riferiti, rispettivamente, ai diritti del singolo associato al partito e ai diritti e alle pretese dell’associazione, in vista del perseguimento degli scopi statutari e sociali²³.

²¹ Vedi Trib. Roma 12 aprile 2016; ma sull’opportunità di una disciplina legislativa che imponga ai partiti «qualche forma di obbligatoria pubblicità delle iscrizioni, con la previsione di disposizioni semplici e chiare per la domanda di iscrizione, la pubblicità del nome degli iscritti per singola sezione e soprattutto l’enunciazione del “criterio discriminante”, con la precisazione, nello statuto, dei requisiti politici e morali necessari per l’iscrizione», vedi ora S. Gambino, *Partiti politici e Parteienstaat*, in *Politica del diritto*, 2018, 2, p. 210-211.

²² «Diversamente opinando e negando l’intervento del giudice (...) si avrebbero zone franche di “non tutela” e si porrebbe facilmente il singolo associato alla mercé della maggioranza o dell’organo gestorio e si vanificherebbe il principio costituzionale della libertà di associazione, una volta che, attraverso l’accettazione della domanda di ammissione, lo stesso abbia trovato concreta realizzazione»: sempre Trib. Roma 12 aprile 2016.

²³ Vedi Trib. Napoli 13 luglio 2016: «deve senz’altro riconoscersi che vi è un diritto politico e un interesse morale dell’associato a non essere escluso dall’associazione politica di cui egli faccia parte senza un grave motivo (cfr. art. 24 terzo comma c.c.) o senza le garanzie di un procedimento decisionale conforme alle norme di legge. Tale diritto politico dell’associato, in un ordinamento come il nostro che tutela e favorisce la partecipazione democratica dei cittadini alla vita politica tramite associazioni (si definiscano partiti o movimenti), deve considerarsi ragionevolmente prevalente rispetto all’interesse, meramente “amministrativo”, dell’associazione alla preservazione della stabilità delle sue decisioni fino alla

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

Su questo aspetto, con sufficiente chiarezza la decisione del Tribunale di Roma del 12 aprile 2016, accogliendo l'istanza di sospensione dei provvedimenti di espulsione di tre iscritti al partito (impossibilitati quindi a partecipare alle "comunarie" per l'elezione del consiglio comunale e del sindaco di Roma)²⁴, afferma che, se l'autorità giudiziaria non può «sindacare il merito dei provvedimenti assunti a livello disciplinare», ciò «non significa negare qualsiasi controllo di legalità formale nel caso di lamentata lesione di diritti soggettivi, fatta valere da parte dei singoli associati, viepiù nel caso di provvedimenti disciplinari radicali, come appunto l'espulsione». Il giudice, infatti, «è tenuto a verificare, oltre al rispetto della procedura prevista dalle disposizioni interne, l'*effettiva sussistenza della causa fondante* la misura sanzionatoria, ossia la sussistenza degli inadempimenti o degli illeciti imputati dall'ente all'associato al momento dell'assunzione della delibera sanzionatoria, la loro riconducibilità alla fattispecie prevista dalla legge o dallo statuto, nonché la *congruità della motivazione* adottata a sostegno della ritenuta gravità della condotta imputata» (corsivi di chi scrive). Si noti che in tale decisione il Tribunale ha dichiarato però inammissibile la domanda d'urgenza ai sensi dell'art. 700 c.p.c., con cui veniva chiesto di poter ripetere le "comunarie" già realizzatesi.

conclusione del giudizio di impugnazione delle stesse». Questo difficile bilanciamento, tra diritti del singolo e stabilità del momento deliberativo (per la decisione assunta in base al diritto dei partiti o, ancor più, al diritto statale) ovviamente non è un problema solo italiano: vedi recentemente in Germania la sentenza della Corte costituzionale del Land Sassonia dell'11 aprile 2018, annotata da E. Caterina, *Irregolarità nella selezione dei candidati per le elezioni politiche. Ragguagli dalla Sassonia e alcune considerazioni sulle vicende italiane*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2018, 3, p. 361 ss., in cui di fronte all'esclusione di un candidato dalla lista di un partito, l'Alternativa per la Germania (AFD), il giudice ha accertato l'esistenza di un grave vizio nel procedimento pre-elettorale, ma ha nel contempo rigettato il ricorso, non annullando le elezioni e dichiarandole invalide.

²⁴ In particolare a uno degli iscritti si contestava di aver manifestato pubblicamente la propria già avvenuta fuoriuscita dal MoVimento 5 Stelle e l'organica adesione ad altro partito politico, la Lega Nord; all'altro, ricercatore universitario di Filosofia del diritto, di avere espresso posizioni "negazioniste", sulle quali peraltro si era già pronunciato con un'assoluzione il collegio di disciplina del CUN; al terzo, infine, di avere disconosciuto in modo pubblico il sistema di votazione e delle candidature su cui si basa il MoVimento 5 Stelle.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

A sua volta anche il Tribunale di Napoli, con decisione del 13 luglio 2016, ha accolto l'istanza di sospensione delle deliberazioni di espulsione di 20 iscritti al MoVimento 5 Stelle, accusati di avere costituito un gruppo *Facebook* segreto, «per manipolare il libero confronto per la formazione del metodo di scelta del candidato sindaco e della lista per le elezioni amministrative» napoletane del 2016: gruppo *Facebook* che potremmo considerare, con il linguaggio dei partiti di un tempo, come una sorta di corrente nel partito. In sede di prime cure, del resto, il giudice adito aveva respinto l'istanza che chiedeva di ripetere le “comunarie” già svolte (facendo prevalere l'interesse del MoVimento 5 Stelle alla stabilità del percorso pre-elettorale compiuto). Ora il Tribunale di Napoli, ritenendo sussistenti i gravi motivi previsti dall'art. 24, comma 3, del c.c., non ha verificato, in realtà, la fondatezza delle censure che erano state mosse circa la legittimità sostanziale dei provvedimenti di espulsione, come fatto nella pronuncia del giudice romano appena analizzata, ma ha accolto ugualmente il ricorso in forza del codice civile, rilevando che lo statuto, sola fonte idonea tra quelle interne al partito a poter derogare la disciplina codicistica in tema di competenza dell'assemblea a decidere sui provvedimenti di esclusione, non diceva nulla sul punto; di conseguenza, il regolamento del MoVimento 5 Stelle, sottordinato allo statuto, che assegnava questo incisivo potere disciplinare sostanzialmente allo staff di Beppe Grillo, risultava incompetente, venendo assorbiti gli accordi degli associati dalla disciplina del codice civile sulle associazioni riconosciute, da utilizzare in via analogica ed estensiva²⁵.

Tuttavia rispetto alla legittimità sostanziale di queste espulsioni (non di tutte, in realtà, ma solo di quelle per le quali non si era perfezionato nel frattempo l'accordo transattivo con il MoVimento 5 Stelle), il Tribunale di Napoli, definendo conclusivamente la citata

²⁵ Che la competenza dell'organo assembleare di un partito rivesta una posizione cruciale, rispetto a quella dell'organo esecutivo del partito medesimo, è affermato anche da Trib. Roma 21 marzo 2017, riguardante questa volta il Partito democratico e la riorganizzazione dei circoli romani di questa formazione politica da parte di un commissario *ad hoc*, al posto appunto dell'assemblea degli iscritti, e per questa ragione ritenuta illegittima (la decisione, inedita, è ricordata in particolare da G. Iorio, *L'immunità dei partiti*, cit., p. 869).

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

ordinanza cautelare, si è pronunciato il 18 aprile 2018, con la più recente tra le decisioni che sono state qui analizzate.

Si tratta di una sentenza che contiene, come si dirà più avanti, affermazioni per certi aspetti discutibili, se non sconcertanti dal punto di vista del diritto costituzionale, e certo in completo disaccordo rispetto a quanto si sta sostenendo.

Ma considerando per il momento soltanto la vicenda delle espulsioni, il Tribunale napoletano, in funzione di giudice unico, pur smentendo la tesi portante del provvedimento cautelare del collegio, che aveva applicato le disposizioni del codice civile sulle associazioni riconosciute, quelle in particolare che assegnano «in capo all'assemblea degli associati le decisioni sui provvedimenti di espulsione e sulle modifiche statutarie», ha ritenuto anch'esso che i provvedimenti espulsivi fossero illegittimi; non per illegittimità delle norme regolamentari del partito, a questo punto, come sostenuto in via cautelare, ma perché sarebbe destituita di prova l'allegazione secondo cui i ricorrenti, facendo parte di un gruppo *Facebook* segreto, «abbiano posto in essere comportamenti contrari alla regola del MoVimento 5 Stelle, atteso che la controparte si è limitata a dedurre dalla documentazione allegata fatti e comportamenti incompatibili con la permanenza nel MoVimento 5 Stelle, il che non è, perché la stessa non si può considerare piena prova del comportamento riferito agli stessi e tale da integrare una *giusta ovvero una grave causa* da porre a fondamento della loro esclusione» (corsivo di chi scrive). Al di là del linguaggio non del tutto piano di questa parte finale della sentenza, ciò che risalta è probabilmente il passo conclusivo in cui si afferma che l'esclusione dal partito possa avvenire solo in presenza di una giusta o grave causa.

Da queste decisioni, che pure seguono diversi percorsi argomentativi, sembra emergere comunque, quale tratto comune, che i giudici non si ritraggono più dinanzi a illegittimi provvedimenti di espulsione presi dagli organi di un partito, come non di rado era accaduto in passato.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

5. (Segue): *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti e l'estromissione di un membro del partito dalle procedure di selezione delle candidature: da Genova a Palermo, passando per Roma (e ritorno...)*

Accanto al tema dell'espulsione di un iscritto da un partito politico, il secondo genere di controversia, portato all'esame del giudice, ha riguardato l'esclusione di un membro del partito dalle procedure selettive interne, basate sulle elezioni primarie, o dalle candidature del medesimo a cariche politiche, una volta esauritasi la fase pre-elettorale delle primarie.

Certamente il caso più eclatante è stato quello genovese, deciso dal Tribunale della città della Lanterna il 10 aprile 2017 e originato dalla decisione di Beppe Grillo di escludere la lista guidata da Marika Cassimatis, pur vincitrice delle "comunarie", dal percorso selettivo interno al MoVimento 5 Stelle e dal procedimento elettorale relativo alle elezioni comunali di Genova. Tale decisione era stata impugnata da Cassimatis, insieme alla conseguente deliberazione-votazione, con cui l'assemblea in rete degli iscritti al MoVimento 5 Stelle aveva deciso la presentazione di Luca Pirondini, giunto secondo alle "comunarie", come candidato sindaco del Movimento per il Comune di Genova, e della lista a lui collegata, per i candidati consiglieri comunali. Cassimatis e il suo gruppo erano stati accusati di aver adottato dei «comportamenti che avevano compromesso l'immagine e l'azione politica del Movimento», perdendo quindi i requisiti per essere candidabili.

Il Tribunale genovese, dopo aver ricostruito con grande difficoltà le regole organizzative del MoVimento 5 Stelle e dei suoi procedimenti di selezione delle candidature, si è soffermato, pur senza alcun rinvio al parametro costituzionale dell'art. 49 Cost., su quella che viene definita la «cifra democratica del MoVimento 5 Stelle (...), costituita dal fatto che le sue regole statutarie si preoccupano di raggiungere un punto di equilibrio tra il momento assembleare/movimentista (...) e l'istanza dirigista che viene riconosciuta ed associata a figura di particolare carisma e peso politico per il Movimento, come Beppe Grillo», il quale accentra nella sua persona le cariche di capo politico e di garante del MoVimento 5

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

Stelle²⁶. Tutta la motivazione dell'ordinanza del giudice genovese è, poi, costruita sul mancato rispetto, da parte delle due decisioni impugnate, della disciplina regolamentare interna: secondo il giudice, infatti, anche se le fonti interne del MoVimento 5 Stelle riconoscono al capo politico «un ruolo di indirizzo e impulso particolarmente penetrante», tale potere, «nella specifica materia della selezione delle candidature, non si identifica nel “diritto di ultima parola”». Solo l'assemblea territoriale competente avrebbe, allora, potuto escludere la lista vincitrice delle “comunarie”, annullando la consultazione locale genovese: ciò in quanto la normativa interna di questa formazione politica non stabilisce un potere di veto del suo garante e/o del suo capo politico, previsto solo dalla modulistica di accettazione della candidatura. A sua volta l'assemblea nazionale degli iscritti avrebbe potuto decidere esclusivamente se presentare la lista Cassimatis o la lista Pironcini, ma non pronunciarsi, come invece è avvenuto, su un quesito diverso da quello posto all'assemblea locale e cioè se presentare la lista Pironcini o nessun candidato alle elezioni comunali.

Forse è stato proprio il silenzio sull'art. 49 Cost. e la sua mancata considerazione come norma che richiede un criterio di democrazia interna a permettere al giudice di affermare che, «per impulso del capo politico del Movimento, con apprezzamento discrezionale che sfugge al sindacato giudiziario (salvo che si realizzi con ciò un'illecita discriminazione)», sarebbe sempre possibile decidere «di non candidare una determinata lista, anche quando essa abbia avuto la maggioranza delle adesioni nell'ambito locale e perfino nella consultazione plenaria in rete». Ma questa eventuale rivisitazione di quanto deliberato in ambito locale territoriale o nazionale dovrebbe passare, ancora secondo il giudice, «sempre e solo attraverso gli organismi assembleari competenti» e adottando le procedure previste a livello regolamentare e statutario.

Il Tribunale di Genova conclude la sua pronuncia, auspicando, con un giudizio di valore forse non dovuto, «che le apprezzabili regole

²⁶ Va ricordato, peraltro, che, a seguito dell'adozione nel dicembre del 2017 delle nuove regole statutarie del MoVimento 5 Stelle, le due cariche risultano ora distinte, in particolare con un garante, «custode dei valori fondamentali dell'azione politica dell'Associazione», che resta in carica a tempo indeterminato.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

statutarie più volte richiamate, sottolineate ed apprezzate (...), vengano assunte, a *stella polare*, dagli organi associativi del MoVimento 5 Stelle, quale riferimento obbligato e accorto per la soluzione del nodo decisionale e politico, posto dal deliberato genovese» (corsivo della pronuncia). Tuttavia, a ben vedere, proprio la circostanza di aver valorizzato il riferimento alla «cifra democratica» del partito avrebbe dovuto suggerire al giudice genovese uno scrutinio rivolto a isolare, tra quelle regole statutarie e regolamentari, elementi e indicatori di un sostanziale rispetto del metodo democratico all'interno del MoVimento 5 Stelle, senza accontentarsi di un giudizio basato soltanto sulla verifica della mera conformità dei due provvedimenti impugnati rispetto alla disciplina delle fonti interne del partito²⁷.

Anche la doppia decisione del Tribunale di Palermo del settembre 2017 (decreto *inaudita altera parte* e successivo decreto di convalida) ha riguardato la procedura di selezione dei candidati da inserire nelle liste elettorali; si trattava in questo caso delle “regionarie” siciliane (ma con un intreccio con una precedente elezione “comunaria”, riguardante Palermo), dalle quali era stato escluso un iscritto al partito, “colpevole” di aver avanzato la propria candidatura, pur avendo un procedimento disciplinare in corso. Molto interessante è il passaggio in cui il giudice civile palermitano, affermando la natura associativa del MoVimento 5 Stelle, soggetto alla disciplina del codice civile «ed espressione del diritto costituzionalmente tutelato di cui all'art. 49 della Carta fondamentale», rileva che «la procedura di selezione dei candidati da inserire nelle liste alle singole competizioni elettorali, quale strumento propedeutico all'esercizio del diritto di elettorato passivo, costituisce disciplina rimessa al singolo movimento», essendo «configurabile un diritto alla candidatura (così come alla lista ufficiale), laddove la scelta dei candidati all'interno dell'associazione *non sia frutto di una scelta discrezionale e insindacabile* ad opera di un organo interno all'associazione, e sia invece disciplinata dalla stessa associazione, e

²⁷ Con tutte le insidie di compiere quello scrutinio, evidentemente, in assenza di un'organica disciplina pubblicistica, non essendo tale, come si dirà più avanti, al paragrafo 7, l'attuale regolamentazione del decreto legge n. 149/2013.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

conseguentemente *riconoscibile* nei limiti delineati da detta disciplina» (corsivo di chi scrive). Il ricorso è stato dichiarato fondato, proprio per la mancanza di una sufficiente riconoscibilità nelle norme interne del MoVimento 5 Stelle delle motivazioni che potevano determinare l'inclusione o meno nelle liste dei candidati per le "regionarie", non essendo rinvenibile in particolare nessuna contestazione dell'avvio di un procedimento disciplinare, causa dell'esclusione dalla procedura di selezione. Il Tribunale, quindi, ha sospeso sia l'esecuzione della decisione di esclusione dalla partecipazione alle "regionarie" del candidato ricorrente, sia l'esecuzione delle "regionarie" stesse, limitatamente ai candidati alla Provincia di Palermo, facendo prevalere, in quel bilanciamento di cui si è già detto in precedenza, «l'interesse di colui che domanda la sospensione, rispetto a quello dell'associazione alla conservazione degli effetti dell'atto».

A sua volta la decisione del Tribunale di Roma del 19 febbraio 2018 ha riguardato un ricorso per l'esclusione dalla lista, destinata alla consultazione *on-line* per la formazione delle liste elettorali politiche (le "parlamentarie"), di una candidata iscritta al MoVimento 5 Stelle. In tal caso, sulla base di una motivazione molto discutibile dal punto di vista dell'interpretazione del metodo democratico dell'art. 49 Cost., che sarà subito analizzata, il ricorso che chiedeva una sospensione delle "parlamentarie" è stato rigettato, benché il provvedimento di esclusione fosse del tutto carente nell'indicare le ragioni che avevano portato a non includere la candidata nelle liste in votazione.

6. Due decisioni del 2018 che interpretano il metodo democratico dell'art. 49 solo nella dimensione della democrazia esterna: una serrata critica

Quale peso ha effettivamente avuto l'art. 49 Cost. all'interno delle decisioni che abbiamo qui rapidamente analizzato?

Si è detto che tale disposizione è stata talora del tutto ignorata, come nell'ordinanza napoletana del 2016 e nell'ordinanza del

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

Tribunale genovese del 2017, o richiamata superficialmente²⁸, come nell'ordinanza del Tribunale di Roma del 2016 e nei due decreti palermitani del 2017, o, infine, addirittura utilizzata strumentalmente per tenere lontano dal suo disposto normativo la democrazia interna ai partiti²⁹.

In tal ultimo senso si segnalano le due già citate decisioni del 2018, che meritano per questo specifico aspetto un esame separato, mostrando un approccio sul tema della democrazia nei partiti che risulta davvero poco condivisibile.

La prima pronuncia, quella del Tribunale di Roma del 19 febbraio 2018, si apre citando integralmente l'art. 49 Cost. e asserendo che «il richiamo al metodo democratico (...) appare dettato con riguardo specifico al profilo esterno dei partiti, e volto ad assicurare la garanzia del pluralismo e della competizione pacifica», anche con un rinvio a come il tema venne affrontato nei lavori dell'Assemblea costituente.

Da questo esordio, abbastanza opinabile, il Tribunale fa derivare che, vista la natura di associazione di diritto privato dei partiti politici, «l'eventuale lesione di prerogative, aspettative individuali o veri e propri diritti soggettivi conseguenti ad una gestione *dispotica* o poco trasparente delle dinamiche associative, non può ritenersi ad oggi dotata di copertura costituzionale» (corsivo della pronuncia), ma ha solo nel codice civile il suo parametro. Secondo il Tribunale, infatti, «non sembra sostenibile che la Costituzione imponga che all'interno dei partiti siano assicurate procedure democratiche di selezione dei candidati, sebbene appaia evidente che tale indicazione dovrebbe intendersi come preferenziale in un'ottica autenticamente rispettosa dei valori fondanti del nostro sistema democratico».

²⁸ In modo poco più che cosmetico, si è rilevato da parte di qualcuno: vedi E. Caterina, *Il giudice civile*, cit., p. 9.

²⁹ Fuori dall'arco temporale qui considerato, una significativa applicazione dell'art. 49 Cost. e del metodo democratico, riferito anche alla vita interna dei partiti politici, per decidere una controversia tra un partito (il Partito democratico) e un suo iscritto, Luigi Lusi, espulso illegittimamente, si è avuta con l'ordinanza del Trib. Roma, sez. III Civile, 12 febbraio 2015, che ha annullato il provvedimento sanzionatorio (vedi F. Scuto, *op. cit.*, p. 165-166 e R. Calvano, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *federalismi.it*, 2018, p. 11).

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

Una prospettiva, come è facile notare, diametralmente opposta a quella che si è cercata finora di argomentare, perché finisce per legittimare anche una possibile visione autoritaria dell'organizzazione partitica³⁰.

Il Tribunale poi si sofferma sul significato delle elezioni primarie, ritenute tecnicamente delle semplici proposte, «il cui grado di vincolatività rispetto alle scelte finali dei vertici del partito, cui è istituzionalmente riservato il potere di designazione dei candidati, dipende dal contenuto stesso delle norme statutarie e regolamentari, e dunque in ultima analisi da atti di autonomia privata». Aprendo la strada a forme di regolazione delle elezioni primarie da parte della legge³¹, il Tribunale rileva peraltro che, se «l'ordinamento giuridico includesse le primarie nell'*iter* elettorale (...), le consultazioni assumerebbero valenza pubblicistica e si giustificerebbe in primo luogo un intervento legislativo volto a democratizzare e rendere trasparente il procedimento di pre-selezione e, conseguentemente, il ricorso a rimedi giurisdizionali volti a ripristinare l'eventuale legalità violata».

Seguendo tale prospettazione, avvalorata dal richiamo alla sentenza n. 256/2010 della Corte costituzionale³², il Tribunale di Roma esclude che la vicenda personale della ricorrente «possa ricondursi alla violazione di diritti costituzionalmente protetti e richieda sotto questo profilo l'adozione di una tutela immediata ed urgente».

³⁰ Citando il medesimo passo N. Pignatelli, *op. cit.*, p. 116, parla di una lettura «svilente» dell'art. 49 Cost., che «in modo inquietante» finisce per ritenere compatibile il metodo democratico con una gestione dispotica del potere.

³¹ Talora contestate in dottrina: vedi E. Gianfrancesco, *op. cit.*, p. 19, che ritiene di dubbia legittimità costituzionale la previsione di primarie obbligatorie ed ancor di più di primarie vincolanti; anche secondo L. Gori, *op. cit.*, p. 255, la valutazione di costituzionalità di una tipologia di primarie pubbliche, allo stesso tempo obbligatorie e vincolanti, condurrebbe a un esito negativo.

³² Quella nota decisione in cui la Corte esclude di poter intervenire con una pronuncia additiva, per attribuire agli uffici elettorali il compito di verificare, in sede di formazione delle liste elettorali, il rispetto delle disposizioni statutarie o di legge concernenti la presentazione delle candidature e la partecipazione del partito politico alla competizione elettorale; su tale pronuncia vedi per tutti E. Rossi, *op. cit.*, p. 12.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

Soprattutto poi nella parte conclusiva dell'ordinanza, sulla base di una logica che giustifica – si diceva poco sopra – anche l'adozione di decisioni illiberali all'interno di un partito politico, il Tribunale ritiene fondata l'obiezione portata dal MoVimento 5 Stelle a difesa della decisione di esclusione: secondo le previsioni dello statuto, infatti, «*al Capo politico (organo del Movimento) è attribuita la facoltà insindacabile di valutare la compatibilità della candidatura con i valori e le politiche del MoVimento 5 Stelle, e di escludere con proprio parere vincolante l'accettazione della candidatura*» (corsivo di chi scrive), tutto ciò «prescindendo da ogni considerazione circa la evidente distanza di tale clausola statutaria da canoni minimi di democrazia interna (distanza che si ravvisa peraltro in più di un passaggio statutario)». Per tale ragione, nell'opinione del giudice napoletano, «resta giuridicamente irrilevante la circostanza che ad oggi, neppure nel costituirsi in questo procedimento, il Movimento, in persona del suo capo politico, abbia reso note le ragioni sottese alla decisione di non includere» la candidata nelle proprie liste.

Sull'esito di quest'impianto decisorio, fondato su una clausola statutaria che sembra eccedere i limiti concessi all'autonomia della formazione politica e che la dottrina civilistica ha ritenuto addirittura viziata di nullità, perché in contrasto con principi costituzionali «cui si saldano quelle norme del codice civile che (...) consentono di attribuire all'assemblea degli associati alcune competenze inderogabili»³³, si possono nutrire davvero seri dubbi, perché la posizione dell'iscritto al partito resta in balia della decisione politica assunta imperativamente da un organo monocratico del partito, un capo politico insindacabile, senza poter essere in alcun modo temperata, neppure dalla presenza di una minima e ragionevole motivazione.

Anche nella sentenza del Tribunale di Napoli del 18 aprile 2018 si trova una ricostruzione piuttosto contestabile del significato dell'art. 49 Cost., accompagnata da alcune considerazioni a margine, espresse dal giudice a proposito del MoVimento 5 Stelle, che si riducono a veri e propri giudizi di valore, abbastanza inopportuni per una decisione giurisdizionale.

³³ Così persuasivamente G. Iorio, *L'immunità dei partiti*, cit., p. 868.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

Già si è ricordato che, differenziandosi dal giudizio in via cautelare, il Tribunale ha ritenuto pienamente legittima la deroga operata dal regolamento del MoVimento 5 Stelle alle previsioni del codice civile, fondate sulla sovranità assembleare, secondo quanto dispone l'art. 24 più volte menzionato. Tale deroga, sostiene il giudice, «è consentita in quanto l'associazione persegue scopi politici e si prefigge di partecipare alla vita politica nazionale, assumendo una fisionomia netta e caratterizzata. Nel caso specifico, *il MoVimento 5 Stelle si distingue per la contrapposizione netta alle forze politiche tradizionali ed alle più deleterie forme della raccolta del consenso politico*, scegliendo di partecipare a tutte le competizioni elettorali in autonomia e senza apparentamenti, alleanze o coalizioni, proprio per preservare la percepibilità da parte degli Italiani della sua forza distintiva ed alternativa. Ne discende che, a fronte di un'organizzazione di tendenza così spiccata va conferita *assoluta prevalenza alla tutela degli scopi dell'organizzazione* rispetto a pretese dei singoli associati che abbiano (...) natura procedimentale e pretendano di incuneare nella vita associativa valori, idee o pratiche contrastanti con gli scopi ed obiettivi dell'associazione» (corsivo di chi scrive). Una assolutezza, però, ben lontana dalle finalità stesse del diritto costituzionale, di costante limitazione del potere, e che comunque pregiudica ogni possibile contemperamento tra gli interessi associativi e quelli del singolo iscritto, a qualsiasi tipo di associazione evidentemente e a maggior ragione a un partito politico, come invece prefigurato in altre pronunce che qui si sono analizzate.

Il Tribunale di Napoli prosegue, poi, affermando che non «può fondatamente sostenersi che anche all'interno dell'associazione non viga un principio di dialettica democratica, perché è legittimo che una forza politica scelga di non consentire al proprio interno correnti organizzate e/o segrete; è legittimo che non siano consentite forme e luoghi per la formazione della volontà collettiva delle proposte politiche diverse da quelle previste dalle norme interne (nella specie *i meet up* o assemblee)». Quello che resta colpevolmente sotteso nel ragionamento è che, correntismo a parte, anche nelle nuove forme di aggregazione oggi permesse dall'evoluzione tecnologica e dall'uso, per esempio, di luoghi di incontro virtuali, piattaforme, *social forum*, portali *on-line*, non pare affatto legittimo coartare e comprimere ogni

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

forma di pluralismo, come sembra invece ammettere il giudice napoletano.

Il Tribunale arriva finalmente all'art. 49 Cost., «che, nel riferirsi al concorso dei partiti politici alla vita politica nazionale, non pone particolari limiti alla struttura interna dell'organizzazione, tra l'altro perché il riferimento all'espressione "metodo democratico" ha, necessariamente, un'accezione ben diversa, e per certi aspetti neanche assimilabile, di "metodo assembleare", e, a maggior ragione, di "principio maggioritario"». Il senso di quest'ultima distinzione non pare, invero, chiarissimo. Il metodo assembleare è, infatti, quello che il codice civile prevede per le associazioni riconosciute, assegnando in particolare all'assemblea degli associati le decisioni sui provvedimenti di espulsione e sulle modifiche dello statuto. Ma, come si è detto, l'assimilazione tra regole delle associazioni non riconosciute e regole delle associazioni riconosciute è vivacemente contestata dal Tribunale. Il metodo assembleare si pone certamente nel solco, più largo, rappresentato dal metodo democratico, posto che l'assemblea degli iscritti, operando dal basso, è certamente l'organo più rappresentativo di un'associazione quale è un partito politico, a meno di non prevedere, come è stato fatto da qualche forza politica (mi riferisco in particolare allo statuto del Partito democratico), il riconoscimento, ancora prima dell'assemblea, di diritti di cittadini non iscritti al partito, ma semplici elettori del medesimo. Quanto al principio maggioritario esso dovrebbe intendersi tra i criteri che l'assemblea dei soci utilizza per assumere le sue decisioni, ricordando sempre che la regola di maggioranza semplice, democraticamente, trova un contrappeso nell'esistenza di maggioranze qualificate, con cui assumere determinate deliberazioni, e nella necessità di proteggere comunque i diritti delle minoranze, al fine di garantire un effettivo pluralismo dentro al partito.

Ma tornando alla decisione del Tribunale napoletano, non può esservi dubbio allora – rileva il giudice monocratico – «che nella Costituzione emerg[a] la volontà di lasciare la massima libertà di disegnare la propria organizzazione interna ai soggetti che si propongono di partecipare alla vita politica, fermo l'obbligo di rispettare i valori democratici e il metodo del concorso democratico alla politica nazionale. Se ne ricava allora che il metodo assembleare e maggioritario costituisce solo una delle forme organizzative possibili, e

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

non necessariamente l'unica»³⁴. E «del resto – continua ancora il Tribunale – sotto questo profilo, per il MoVimento 5 Stelle, il concorso con metodo democratico si caratterizza per il rifiuto della delega nell'espressione della volontà degli aderenti (gli iscritti al blog), che sono chiamati ad esprimersi sempre direttamente sui quesiti di volta in volta loro sottoposti, il che caratterizza l'essenza del MoVimento 5 Stelle». La circostanza che al MoVimento 5 Stelle si debba applicare il solo art. 36 c.c., che «tutela la piena autonomia normativa delle associazioni non riconosciute nella predisposizione dell'ordinamento interno», rende «del tutto fisiologico che il rapporto associativo si costituisca per adesione ad una piattaforma normativa imputabile al solo fondatore, non essendo umanamente possibile che in una struttura (il MoVimento) caratterizzata dal principio della “porta aperta” e dalla presenza di bassissime, se non quasi inesistenti “barriere all'ingresso” (...), si debba negoziare singolarmente o modificare con riunioni collegiali l'atto fondativo e le altre regole; da qui la piena legittimità di norme che, proprio per l'estrema facilità di adesione, riservano alcune prerogative, tra cui l'espulsione, ad una figura monocratica, garante del rispetto delle finalità fondamentali del MoVimento 5 Stelle. *Lungi dall'essere antidemocratico*, questo sistema serve ad assicurare la coerenza dell'azione politica di tutti gli iscritti con gli indirizzi generali perseguiti nel Non Statuto ed è forse la caratteristica saliente del Movimento stesso» (corsivo di chi scrive).

Infine, quanto alla possibile limitazione all'esercizio dei diritti politici dei membri del partito, il Tribunale rileva che il MoVimento 5 Stelle «ha interesse a tenere ben distinte e percepibili dalla generalità della popolazione, nel dibattito pubblico come in quello interno, le proprie proposte politiche nei vari campi, conservando i caratteri distintivi e peculiari che fin qui lo hanno caratterizzato. E' dunque legittimato a reprimere al proprio interno condotte non conformi alle proprie regole: l'unica conseguenza è che gli esclusi potranno continuare liberamente a fare attività politica o di qualsiasi altro tipo,

³⁴ Il punto della sentenza è ripreso pure da C. Perlingieri, *op. cit.*, p. 899-900, rilevando che «il metodo democratico deve essere inteso, dunque, quale principio diretto alla protezione del valore fondamentale dell'agire partecipativo, che deve essere garantito in ogni momento della vita interna dell'ente e nei confronti di ogni organismo in grado di incidere su di esso».

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

ma senza più utilizzare, in alcun modo, nome e simboli del MoVimento». Secondo quanto previsto dal proprio statuto, “non statuto”, ancora in vigore nel momento in cui è stata emanata la sentenza in commento, il MoVimento si propone quindi di introdurre i suoi aderenti «nella vita politica del Paese senza che vi siano mediazioni di organismi intermedi, *cosa che invece accade spesso nell’ambito degli altri partiti politici e, perfino nelle istituzioni, ove capita – come si legge dai fatti di cronaca – che le decisioni siano prese non tanto dai rappresentanti degli italiani attraverso discussioni palesi e trasparenti, ma avvengano nelle segrete stanze di lobbies o portatori di interessi di diverse categorie professionali*. Dunque, se si ammettessero tali comportamenti, il MoVimento potrebbe rischiare di perdere la propria identità politica e di tradire lo stesso proposito che si era fissato» nelle sue norme statutarie e negli atti fondativi del partito (corsivo di chi scrive).

Come è agevole osservare, dagli ampi brani qui riportati della pronuncia napoletana, ci si trova di fronte a passaggi teorici piuttosto lontani da quella necessità costituzionale della democrazia nei partiti di cui si sta discutendo, facendosi prevalere, invece, una sorta di legittimazione carismatica che dall’alto scalza, nel nome della difesa di pretesi valori ultimi e distintivi del partito, il rispetto di elementari regole di partecipazione democratica³⁵. Si tratta di passaggi sorretti tanto più da numerosi incisi e riflessioni di puro merito politico, la cui bontà fa nascere qualche dubbio sull’effettiva possibilità, pur positivamente prospettata in dottrina³⁶, di riuscire in via giurisdizionale a riconoscere e poi ampliare il contenuto giustiziabile dell’art. 49 Cost., anche in assenza di una legge sui “livelli essenziali” della democrazia nei partiti; tutto ciò denotando altresì un qualche eccessivo apprezzamento, da parte di un giudice che dovrebbe essere

³⁵ Analogamente, a commento della sentenza, vedi ancora C. Perlingieri, *op. cit.*, p. 890, che ritiene che «norme statutarie che, ancorché adottate secondo un procedimento formalmente corretto, siano dirette a prospettare un’organizzazione interna oligarchica, se non addirittura autoritaria», dovrebbero essere private di protezione giuridica, a garanzia della partecipazione politica nei partiti e del metodo democratico.

³⁶ Vedi in particolare A. Lanzafame, *op. cit.*, p. 21.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

e rimanere terzo, verso una determinata forza politica, forse ritenuta migliore di tutte le altre.

In modo un po' paradossale, nonostante venga riconosciuta al partito in esame una totale libertà di organizzazione interna e si giustifichi pienamente la prospettiva dell' "uomo solo al comando", il Tribunale ritiene anche troppo sbrigativamente che il provvedimento di espulsione degli iscritti non risulti «giustificato da condotte tali da porre in essere comportamenti contrari allo spirito associativo» e, accertando l' illegittimità della loro esclusione e del loro diritto a partecipare alle "comunarie", ordina la loro riammissione nel MoVimento 5 Stelle.

Le due ultime pronunce che si sono qui analizzate sembrano dimostrare che, rinunciando a ritenere prescrittive regole anche minime di democrazia interna, fondate direttamente sull' art. 49 Cost., l' esito è quello di piegare i diritti dei cittadini iscritti ai partiti a una dimensione autoritaria del potere, nel caso di specie all' interno del MoVimento 5 Stelle, oggetto specifico della nostra riflessione, ma più in generale in riferimento a qualsivoglia altra forza politica.

7. Per concludere: democrazia nei partiti e legge sui partiti

Se quelle che si sono sommariamente descritte sono le più recenti risultanze della giurisprudenza del giudice civile in tema di democrazia nei partiti, viste sotto la lente del MoVimento 5 Stelle, seguendo ancora il titolo di questo contributo, è però fuori dalle disposizioni del codice civile che si deve provare a cercare le indicazioni di una diversa e più stringente regolamentazione; con ciò ritenendo, come chi scrive, che né la disciplina delle associazioni non riconosciute, né quella delle associazioni riconosciute possano bastare a regolare il fenomeno partitico, qualora si vogliano davvero ancorare queste regole a un dato costituzionale che consideri necessaria la democrazia nei partiti politici.

Lo sguardo allora deve rivolgersi, prima di concludere, alla disciplina legislativa contenuta nel decreto legge n. 149/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 13/2014, che contiene un primo tentativo di regolamentazione, laddove si obbligano i partiti politici, che vogliono avvalersi dei benefici previsti da tale normativa,

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

a registrarsi presso la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, depositando uno statuto con un contenuto normativo, definito abbastanza puntualmente dal testo di legge (art. 3 del decreto legge n. 149/2013), in tema per esempio di numero, composizione e attribuzione degli organi del partito; di diritti e doveri degli iscritti e di loro partecipazione all'attività del partito; di selezione delle candidature.

Un giudizio definitivo su questa disciplina, con qualche anno di esperienza sulla sua concreta applicazione, non pare agevole. Se essa, infatti, aveva avuto il merito di delineare un quadro iniziale di riferimento che faceva ben sperare, in attesa dell'auspicabile adozione di una "robusta" legge sui partiti³⁷, oggi si deve essere meno indulgenti verso di essa, sia per la mancata approvazione, nella scorsa legislatura, del testo unificato contenente «Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica», che pareva in grado di rendere più incisive alcune previsioni del suo impianto normativo, anche rispetto al profilo della democrazia nei partiti³⁸, sia per il confronto, scontato, con la legge n. 3

³⁷ Così anche, tra gli altri, R. Calvano, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, p. 183, che ha scritto di «una prima parziale attuazione dell'art. 49 Cost.», M. Gorlani, *La "tardiva" attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2016, 1, p. 5, che parla di un abbozzo «di una disciplina organica dell'organizzazione interna in senso democratico», nonché S. Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2018, 3, p. 6, secondo il quale si è compiuto «un primo passo importante per la democrazia nei partiti».

³⁸ Vedi sul punto anche P. Marsocci, *op. cit.*, p. 88, in riferimento a una migliore specificazione della posizione giuridica degli iscritti al partito, nonché E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico*, cit., p. 78 e G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos. Le Attualità nel diritto*, 2017, 1, p. 6-7. La maggiore valorizzazione della democrazia nei partiti avrebbe potuto svilupparsi, in particolare, a partire dalla previsione del testo unificato, che sostituiva la lett. d), dell'art. 3, comma 2, del decreto legge n. 149 del 2003, assegnando allo statuto il compito di indicare «le forme e le modalità di iscrizione; i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti alle fasi di formazione della proposta politica del partito,

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

del 9 gennaio 2019, più recentemente approvata, contenente «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici», che, a parte le connessioni che le norme sulla trasparenza finanziaria possono avere con la democrazia interna dei partiti, non concede molto a quest'ultima (se non in una generica delega prevista dall'art. 1, comma 27, per un testo unico di natura squisitamente compilativa, in cui riunire anche le disposizioni legislative vigenti in materia di democraticità dei partiti, senza però avere l'obiettivo di rinvigorire i caratteri della democrazia interna delle formazioni politiche).

A ciò si aggiunga che, in termini di effettività del decreto legge n. 149/2013, la sola vera disposizione orientata verso il rispetto della democrazia nei partiti resta quella che stabilisce che lo statuto indichi «i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi» (art. 3, comma 2, lettera e), del decreto legge n. 149/2013). Tutte le altre previsioni sono lontanissime dallo schema di un eventuale statuto tipo orientato e ispirato a regole di democrazia interna, sul modello tedesco in particolare, evocato con forza anche recentemente³⁹, finendo per fissare solo un insieme di «regole ed obblighi eminentemente formali, che inevitabilmente lasciano la più ampia libertà ai partiti di modularne i contenuti»⁴⁰. Nel titolo del decreto legge compare la

compresa la selezione dei candidati alle elezioni, nonché le regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti, consultabile da ogni iscritto nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali» (corsivo di chi scrive).

³⁹ Vedi E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico*, cit., p. 76.

⁴⁰ Così R. Calvano, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma*, cit., p. 184 e ora analogamente R. Calvano, *La democrazia interna*, cit., p. 9, che parla di «un impianto generale debole», che, oltre tutto, ha permesso che partiti come il MoVimento 5 Stelle, al centro delle pronunce qui esaminate, rinunciando a godere del finanziamento pubblico indiretto, si siano sottratti anche «a quella più blanda forma di regolazione leggera della democrazia interna che il legislatore aveva tentato di introdurre» nel 2012. Di una reticenza del decreto legge n. 149/2013 a fissare i necessari requisiti minimi di democraticità e trasparenza, parla G. Iorio, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, 2018, p. 319, che pure fornisce, rispetto all'art. 3 del decreto, una interpretazione tutta rivolta a integrarne il contenuto con quelli che vengono considerati veri e propri «principi di diritto di democrazia interna dei partiti politici» (p. 319 ss.). Secondo A. Saitta,

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

parola «democraticità» nei partiti, ma paradossalmente la previsione originaria dell'art. 5, comma 1, della legge n. 96/2012, richiedendo che lo statuto dovesse «essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti», si configurava più stringente della disciplina oggi in vigore, che si limita, all'art. 2, comma 2, del decreto legge n. 149, a prescrivere che «l'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'art. 49 Cost., è assicurata anche attraverso le disposizioni del presente decreto». Del resto questa disposizione della legge n. 96/2012 è stata espressamente abrogata proprio dal decreto legge n. 149/2013, al suo art. 14, comma 4, lett. *f*).

Un giudizio maggiormente positivo sulle previsioni dell'art. 3 del decreto legge n. 149 derivava anche dalla sua connessione con la legge n. 52/2015, il c.d. *Italicum*, che aveva esteso il requisito previsto per i partiti politici di dotarsi di uno statuto, con le caratteristiche descritte, al di là delle previsioni del decreto legge n. 149, tutte finalizzate a collegare gli oneri di registrazione al godimento dei benefici (economici) previsti da esso. La legge n. 52/2015, infatti, modificando l'art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, obbligava i partiti o gruppi politici organizzati che intendevano presentare liste alle elezioni a depositare il proprio statuto, conformemente all'art. 3 del decreto legge n. 149/2013. A questo proposito non si possono condividere del tutto le perplessità di parte della dottrina che, commentando tale disposizione, ha ritenuto che «la norma che prevede l'esclusione di diritto dalla competizione elettorale dei partiti che non abbiano adempiuto agli obblighi richiamati potrebbe ritenersi (...) di dubbia conformità a Costituzione»⁴¹; se, infatti, un più forte assoggettamento pubblicistico dei partiti politici che intendono partecipare alle elezioni va accompagnato da adeguate cautele

Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 2, p. 170, infine, «si tratta di una normativa “a maglie larghe”, o larghissime, com'è giusto che sia per una legge chiamata a intervenire in un campo», nel quale va lasciato il massimo margine di autodeterminazione all'organizzazione partitica.

⁴¹ Così G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 7 ottobre 2016, p. 10; analoghi rilievi in F. Biondi, *op. cit.*, p. 163.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

procedurali, per esempio per individuare l'organo che deve esercitare il controllo sugli statuti depositati, esso orientando i partiti medesimi al rispetto di regole di democrazia interna non sembra però pregiudicarne l'autonomia, né limitare lo spazio di azione politica dei soggetti che vogliono partecipare alla contesa elettorale⁴². Ad ogni buon conto la legge n. 52 non è mai stata applicata e la legge elettorale successivamente approvata, la n. 165/2017 (il c.d. *Rosatellum bis*), ha fatto parzialmente marcia indietro⁴³, mantenendo l'obbligo di depositare lo statuto solo per i partiti iscritti nel registro previsto dall'art. 4 del decreto legge n. 149/2013 e prevedendo, invece, per gli altri partiti l'obbligo di depositare una dichiarazione autenticata dal legale rappresentante del partito o gruppo politico organizzato, che evidenzia alcuni elementi minimi di trasparenza, indicati dalla legge.

Ma il più rilevante elemento di novità più recentemente intervenuto è, certamente, l'adozione, nel febbraio 2018, da parte della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, di apposite «Linee guida per la redazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici». Si tratta di linee di indirizzo che la Commissione ha approvato in mancanza di un esplicito fondamento legislativo⁴⁴ e che, come si legge al loro interno (p. 3 in particolare), «sono rese disponibili al fine di fornire un supporto ai partiti o movimenti politici che intendano dotarsi di uno statuto», ai sensi dell'art. 3 del decreto legge n. 149/2013, e per «rendere effettiva, secondo i principi sanciti dall'art. 49 Cost., l'osservanza del metodo democratico nei suoi riflessi non

⁴² Assai favorevole allo scenario disegnato dalla legge n. 52/2015, pur evidenziando tutta una serie di criticità in tema di modalità del controllo, tempi di comunicazione dell'avvenuta verifica e forme di impugnazione «allorché fosse stata negata la partecipazione alla competizione elettorale», anche G. Iorio, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., p. 300 ss. e spec. p. 306.

⁴³ In modo preoccupante, sempre secondo G. Iorio, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., 308.

⁴⁴ Vedi i dubbi di legittimità di M. Perini, *op. cit.*, 226-227 e di I. Pellizzone, *op. cit.*, p. 15 e 16, che parla di disposizioni *praeter legem*, che integrano in modo incisivo, ma ambiguo, il testo legislativo; non si esprime, invece, sulla loro legittimità, segnalandone semplicemente l'approvazione, C. Perlingieri, *op. cit.*, p. 898.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

solo esterni, ma anche interni, con specifico riguardo ai diritti di partecipazione degli iscritti».

Senza potersi soffermare nel dettaglio su quelli che le Linee guida definiscono come «chiarimenti» in ordine alle previsioni contenute nell'art. 3 del decreto legge n. 149/2013, è facile riscontrare puntuali indicazioni per la redazione degli statuti, anche sotto forma di veri e propri divieti, come nella disciplina delle modalità di scelta dei titolari delle cariche nel partito, «ispirate a principi di democraticità interna e di non discriminazione», e per le quali «non sono ammesse cooptazioni» (p. 9), oppure nella fissazione di criteri per promuovere la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi, portatrici di posizioni «di motivato dissenso», e che devono essere garantite in modo da «raccordarsi all'effettivo grado di rappresentatività di una parte degli iscritti al partito» (p. 11), o ancora, rispetto alle modalità di selezione delle candidature del partito per le elezioni dei vari livelli di governo, in cui si suggerisce, al fine di «prevenire nella materia scelte oligarchiche e/o di natura solo cooptativa», l'impiego del «metodo delle c.d. primarie, oppure l'adozione di motivate deliberazioni dell'assemblea degli iscritti, anche in base a predeterminati e congrui criteri selettivi» (p. 14).

La capacità prescrittiva di queste Linee guida dovrà, evidentemente, essere meglio valutata una volta che partiti politici, eventualmente intenzionati ad assoggettarsi alle previsioni del decreto legge n. 149/2013, decidano, per esempio, di adottare nuovi statuti o di revisionare statuti già in vigore; tuttavia, stando ancora al tema di questo scritto, nel comma 3 dell'art. 3 del decreto legge n. 149/2013 si colloca, infine, quella previsione che stabilisce che lo statuto possa «prevedere disposizioni per la composizione extragiudiziale delle controversie insorgenti nell'applicazione delle norme statutarie, attraverso organismi probivirali definiti dallo statuto medesimo, nonché procedure conciliative e arbitrali». Pare scontato ritenere che tali forme di «giustizia interna», previste pure dalle citate Linee guida, non possano impedire in alcun modo il ricorso di natura giurisdizionale, anche prima che si sia compiuta l'eventuale impugnazione dinanzi all'organo di giustizia «domestica»; del resto sono ben conosciute le gravi limitazioni che incontrano questi strumenti meramente interni nel proteggere effettivamente i diritti del

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

membro di un partito che si ritenga leso da una decisione presa da un organo del partito⁴⁵, come è emerso anche dalle vicende che si sono analizzate nel lavoro.

Il richiamo finale a quella che si è già definita una “buona”, perché “robusta”, legge sui partiti⁴⁶, porta a interrogarsi ancora sul rapporto tra di essa e il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti, oggetto di questo contributo, con la citazione di due autori che in Italia e Germania, pure in epoche diverse, hanno studiato a lungo anche i momenti di potenziale sovrapposizione tra l’una e l’altra prospettiva.

Nel 1991, Cesare Pinelli, autore nel 1984 di un pioneristico lavoro monografico dedicato proprio alla democrazia interna dei partiti⁴⁷, facendo il punto sullo stato di avanzamento dell’allora più recente giurisprudenza ordinaria sui partiti politici e rispondendo positivamente alla domanda se avesse senso «coltivare l’istanza di democratizzazione» dentro ai partiti stessi, segnalò come fosse imprescindibile abbinare alla tutela giurisdizionale una regolazione legislativa almeno «fondata su *standards* e requisiti minimi di garanzia dei diritti e democraticità delle scelte»⁴⁸. Molto tempo prima, Konrad Hesse, nel suo conosciuto saggio sulla posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno, si chiedeva, d’altra parte, quale avrebbe dovuto essere il contenuto della legge di attuazione dell’art. 21 del *Grundgesetz*, quella legge, il *Parteiengesetz*, che sarà approvata

⁴⁵ Sul punto vedi anche E. Rossi, *op. cit.*, p. 7; le menzionate Linee guida stabiliscono che gli statuti dovranno dettagliatamente regolamentare il procedimento sanzionatorio, al fine di assicurare il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio.

⁴⁶ Legge che altri autori, peraltro, temono, ritenendo che non sia opportuno rendere più stringente la regolamentazione oggi vigente, irrigidendo in particolare la struttura associativa prevista dal decreto legge n. 149/2013, per condizionare per esempio la partecipazione dei partiti alle competizioni elettorali: tra gli altri M. Gorlani, *op. cit.*, p. 7; G. Rivoecchi, *op. cit.*, p. 6; F. Biondi, *op. cit.*, p. 163; R. Calvano, *La democrazia interna*, cit., p. 7 e p. 8.

⁴⁷ C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, Padova, 1984.

⁴⁸ C. Pinelli, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 3001 e p. 3002.

Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle

solo qualche anno dopo, nel 1967: contrario a una minuziosa definizione normativa dell'ordinamento interno dei partiti, egli riteneva che la legge si sarebbe dovuta fermare «nella salvaguardia della codecisione dei membri del partito in materia di presentazione delle candidature e di occupazione dei posti di comando, nella salvaguardia della regolare cronologia del rinnovo degli organi direttivi e nella protezione della posizione dei membri del partito»⁴⁹. Il citato *Parteiengesetz*, come è ben noto, è andato molto più in profondità di quanto proponeva Hesse.

Se «il principio democratico è il medesimo sotto ogni cielo», in Germania, come in Italia, nella bella immagine che qualcuno ha recentemente suggerito⁵⁰, chi scrive non dubita che la misura di una legge sui partiti nel nostro Paese, che difficilmente potrà mai avvicinare la struttura e i contenuti della legge tedesca, debba andare, però, ben oltre lo spazio di una disciplina minima(le) ed essere così capace ad orientare lo stesso controllo giurisdizionale e tutte le sue eventuali ambiguità.

ABSTRACT: This article analyses some recent judgements of ordinary courts, adopted in years 2016-2018, about the internal democracy of Italian political parties. It argues that the internal democracy of political parties is a constitutional need, grounded on Article 49 of the Constitution and on other dispositions as well: Articles 1, 3 paragraph 2, 18, 48 and 139. The examined judgements concern in particular the same political party, the “MoVimento 5 Stelle”, and the cases of the expulsion of a member of this political party by the internal bodies of the party itself and of the exclusion of one of their members from participation to internal primary elections. The overview of ordinary jurisprudence on political parties prove that

⁴⁹ K. Hesse, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, 1959, trad. it. a cura di G. Grasso, 2012, Seregno, p. 44.

⁵⁰ Vedi E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico*, cit., p. 80.

Giorgio Grasso

*Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella
lente del MoVimento 5 Stelle*

the protection of internal democracy by the ordinary courts is not enough without a political party law, which better implements Article 49 of the Constitution. The paper suggests to finally strengthen the provisions of Law Decree no. 149 of 2013, converted into Law no. 13 of 2014, which establishes (see Article 3) only a first regulation for political parties that want to get some kind of financial benefit.

KEYWORDS: Political parties, Judicial review, Internal Democracy, MoVimento 5 Stelle

Giorgio Grasso – Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria