

## Esclusione dell'iscritto e democrazia interna nei partiti politici: la prospettiva privatistica

di

Luciana D'Acunto\*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Riconducibilità dei partiti e dei movimenti politici alla forma organizzativa delle associazioni non riconosciute: ricostruzione della disciplina applicabile in ipotesi di esclusione di membri dall'organizzazione politica. – 3. Rilevanza dei principi costituzionali e, in particolare, del principio democratico nella individuazione dei limiti all'autonomia statutaria dei partiti politici. – 4. Segue. Riflessi sull'ampiezza del sindacato giudiziale a tutela dell'associato escluso. – 5. Il ruolo del legislatore nell'"attuazione" dell'art. 49 cost.

### 1. Premessa.

Il tema evocato dal titolo del contributo è ampio ed articolato; poiché, però, ad accendere l'interesse per esso è stata la lettura di un'ordinanza, ancora piuttosto recente, del Tribunale di Napoli<sup>1</sup>, è da questa suggestione che pare il caso di muovere per svolgere alcune riflessioni che la vicenda conosciuta dal giudice partenopeo sollecita con riguardo al tema della democrazia nei partiti politici, qualunque forma organizzativa essi assumano, anche quella di "non-partiti" dotati di un "non-statuto"<sup>2</sup>.

---

\* Professore associato di Diritto privato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli "Federico II".

<sup>1</sup> Ci si riferisce a Trib. Napoli, ord. 14 luglio 2016, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, I, p. 1337 ss., con nota di M.V. DE GIORGI, «È la politica bellezza!». La pronuncia è commentata, tra gli altri, anche da M. BASILE, *Il "Movimento 5 Stelle" al vaglio dei giudici civili*, *ivi*, 2017, II, p. 249 ss. e da C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 843 ss.; tra gli studiosi del diritto costituzionale, cfr. E. CATERINA, *Le espulsioni dal Movimento 5 Stelle davanti al giudice civile*, in *Quad. cost.*, 2016, p. 793 ss.; ID., *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei Tribunali di Napoli e di Roma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2016, p. 1 ss.

<sup>2</sup> Sul profondo cambiamento che, negli ultimi decenni, ha interessato il sistema politico italiano, con il tramonto del partito ideologico di massa novecentesco e l'avvento dei c.dd. «partiti personali e dei movimenti "anti-partiti"», la letteratura è ormai vastissima (v., *ex multis*, M.

La vicenda è quella, nota a molti, di alcuni iscritti al MoVimento 5 Stelle (M5S) che, con provvedimenti comunicati a mezzo *e-mail* dallo “staff di Beppe Grillo”, venivano prima sospesi e poi espulsi dal MoVimento per aver partecipato, come si legge nella motivazione dei provvedimenti, «ad un gruppo segreto “Napoli libera”, realizzato allo scopo di manipolare il libero confronto per la formazione del metodo di scelta del candidato sindaco e della lista per le elezioni amministrative», contravvenendo «ai principi del M., ribaditi nel “Non Statuto”, che vieta categoricamente qualsiasi organizzazione intermedia, comunque realizzata e denominata, che falsi l’efficiente ed efficace scambio di opinioni e il libero confronto democratico». Gli espulsi reagivano impugnando i provvedimenti e domandando al giudice l’annullamento e, in via cautelare, la sospensione degli stessi, nonché il rinnovo delle votazioni<sup>3</sup> 4. Nella prima fase cautelare, il Giudice

---

PROSPERO, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, 2012; D. PALANO, *La democrazia senza partiti*, Milano, 2015; P. IGNAZI, *I Partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Bologna, 2018). Il tratto più caratteristico di questo cambiamento è generalmente individuato nell’erosione delle strutture intermedie nell’organizzazione dei gruppi politici, nella c.d. «disintermediazione» politica, che – facilitata dall’impiego delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione – comporta un rapporto sempre più diretto tra il *leader* e il suo elettorato, favorendo tendenze personalistiche e autoritarie nella gestione dei nuovi gruppi politici (per una messa a fuoco sintetica di questi temi, cfr. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010 e S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3/2017, p. 15 ss.; con riguardo alla democrazia digitale, v., oltre alle riflessioni di S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecniche della comunicazione*, Roma-Bari, 1997, G. VILELLA, *Introduzione alla e-democracy*, Bologna, 2018). È, altresì, opinione diffusa che il «partito personale» e il «movimento-non partito» costituiscano soltanto «forme evolutive» del soggetto-partito politico, che, pur profondamente trasformato, ha conservato la sua funzione e la sua «forza di impatto sugli assetti istituzionali e soprattutto sui processi democratici di formazione della volontà politica» (P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini. L’attuazione dell’art. 49 della Costituzione*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*, Napoli, 2015, p. 22). Ciò impone di estendere anche ad essi la riflessione sul principio di democraticità enunciato dall’art. 49 cost., sul suo ambito di applicazione e sulle condizioni di effettività.

<sup>3</sup> Nel caso in esame, i provvedimenti di esclusione risultavano particolarmente gravosi, in quanto conculcavano, non soltanto l’interesse degli iscritti alla permanenza nel partito, «strumento privilegiato e infungibile di partecipazione alla vita politica nazionale», ma anche il loro diritto all’esercizio dell’elettorato attivo e passivo in relazione alle votazioni per la selezione dei candidati del MoVimento 5 Stelle alla carica di consigliere e di sindaco del Comune di Napoli alle elezioni amministrative del 2016. L’importanza di consentire agli elettori di scegliere chi potrà partecipare alla competizione elettorale – al fine di contrastare lo «svuotamento della democrazia e del diritto di voto» – è sottolineata, tra gli altri, da S. MANGIAMELLI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018, p. 36 ss., il quale, tuttavia, esprime forti perplessità in ordine allo strumento delle «elezioni primarie» («comunarie», «parlamentarie», ecc.), non solo perché

non si pronunciava esplicitamente sulla istanza di sospensione dei provvedimenti di espulsione, ma soltanto sulla richiesta di rinnovo delle votazioni, respingendola per la ritenuta prevalenza dell'interesse del M5S alla stabilità delle primarie già svolte rispetto all'interesse dei ricorrenti a parteciparvi<sup>5</sup>. In sede di reclamo, invece, il Tribunale di Napoli, con ordinanza del 14 luglio 2016, pur confermando il diniego di rinnovo delle c.dd. "comunarie", accoglieva la richiesta di sospensione dei provvedimenti impugnati<sup>6</sup>, reintegrando gli espulsi nel MoVimento<sup>7</sup>.

---

estraneo alla nostra tradizione legislativa elettorale, ma anche perché privo di una disciplina adeguata ed omogenea, e, altresì, suscettibile di manipolazioni, soprattutto in ipotesi di consultazioni *on line* [v., a tal proposito, il recentissimo Provvedimento sul *data breach* n. 83 del 4 aprile 2019, con il quale il Garante per la protezione dei dati personali ha sanzionato l'Associazione *Rousseau*, responsabile del trattamento dei dati immessi nella piattaforma deputata alla gestione delle operazioni di voto *on line* del MoVimento 5 Stelle, in quanto, tra l'altro, la piattaforma in parola «non consente di garantire l'integrità, l'autenticità e la segretezza delle espressioni di voto, caratteristiche fondamentali di una piattaforma di *e-voting* (almeno sulla base degli standard internazionali comunemente accettati)»: la piattaforma *Rousseau*, infatti, «non appare in grado (...) né di prevenire gli eventuali abusi commessi da addetti interni (...), né di consentire l'accertamento *a posteriori* dei comportamenti da questi tenuti, stante la limitata efficacia degli strumenti di tracciamento delle attività»].

<sup>4</sup> La letteratura, costituzionalistica e politologica, in tema di «elezioni primarie» (e, più ampiamente, di selezione delle candidature) è vastissima, ma in effetti – come osserva F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, p. 64 s. – i nodi principali del dibattito, dottrinale e politico, attorno al tema sono già tutti presenti, seppure *in nuce*, nelle pagine che Giuseppe Ferri e Pietro Virga, nei primi anni del dopoguerra, sollecitati dallo studio di esperienze straniere, dedicarono all'esame del metodo delle primarie come strumento di selezione delle candidature (G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, s.d. (ma 1950) e P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 237 ss.). Di recente, v., tra molti, L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018 e U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in Atti del Convegno del Gruppo di Pisa: "Partiti politici e dinamiche della forma di governo", Università degli Studi di Napoli "Federico II", 14-15 giugno 2019, in [https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019\\_Convegno\\_Napoli/Umberto\\_Ronga\\_-\\_La\\_selezione\\_delle\\_candidature.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019_Convegno_Napoli/Umberto_Ronga_-_La_selezione_delle_candidature.pdf), ai quali si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>5</sup> Trib. Napoli, ord. 29 aprile 2016, ined.

<sup>6</sup> Il Tribunale di Napoli, accertata (per le ragioni che saranno esaminate più avanti nel testo) l'illegittimità dei provvedimenti di espulsione impugnati, al fine di verificare la sussistenza dei «gravi motivi» cui la legge (art. 23, comma 3, c.c.) subordina la sospensione dell'esecuzione della delibera associativa, procede alla comparazione dell'interesse dei reclamanti alla sospensione con quello dell'associazione alla stabilità della sua vita e alla preservazione dell'armonia interna funzionale al perseguimento dei suoi fini ideali. Un simile giudizio, ad avviso del Collegio, in sede cautelare, deve risolversi «da(ndo) prevalenza all'interesse degli esclusi a non vedere pregiudicato, nelle more del giudizio di merito, il loro diritto a partecipare alla vita politica del M., magari da una posizione antagonista rispetto alla linea del gruppo dirigente»: il «diritto politico» e l'«interesse morale» dell'iscritto «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 (...), in un ordinamento come il nostro che tutela e favorisce la partecipazione democratica dei cittadini

La giurisprudenza, dunque, dopo un lungo silenzio, torna, con la pronuncia in esame e con una di poco anteriore del Tribunale di Roma<sup>8</sup>, a decidere su questioni relative all'ordinamento e alle vicende interne di un'organizzazione politica<sup>9</sup>.

## ***2. Riconducibilità dei partiti e dei movimenti politici alla forma organizzativa delle associazioni non riconosciute: ricostruzione della disciplina applicabile in ipotesi di esclusione di membri dall'organizzazione politica.***

---

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 conclusione del giudizio di impugnazione delle stesse».

<sup>7</sup> La vicenda giudiziaria è stata ora decisa anche nel merito da Trib. Napoli, sez. VII (G.U. Graziano), sent. 18 aprile 2018, in <http://mobile.ilcaso.it/sentenze/societario/19591> (sulla quale, *infra*, testo e note).

<sup>8</sup> Trib. Roma, ord. 12 aprile 2016, in <https://civiumlibertas.blogspot.it/2016/04/sentenza-del-tribunale-di-roma-di.html>. Per alcuni commenti alla pronuncia, v., nella letteratura civilistica, M. BASILE, *Il "Movimento 5 Stelle" al vaglio dei giudici civili*, cit.; e C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, cit., p. 843 ss., spec. p. 846 ss.

<sup>9</sup> Le ultime decisioni pubblicate in materia risalgono al 1995 (cfr. Trib. Roma, ord. 23 marzo 1995, ord. 12 maggio 1995 e ord. 3 giugno 1995, in *Foro it.*, 1995, I, c. 2559 ss.) e per trovare una pronuncia di accoglimento della richiesta di sospensione cautelare di un provvedimento di espulsione emesso nei confronti di un iscritto ad un partito politico bisognava risalire a Pret. Roma, ord. 6 dicembre 1986, in *Foro it.*, 1987, I, c. 2573. Negli ultimi due anni, invece, i giudici sono stati chiamati già più volte a pronunciarsi su vicende interne a partiti (o movimenti) politici, riguardanti non soltanto l'espulsione di membri dal partito, ma anche la selezione delle candidature in vista di competizioni elettorali (si vedano – oltre alle già citate Trib. Roma, ord. 12 aprile 2016; Trib. Napoli, ord. 14 luglio 2016 e Trib. Napoli, sent. 18 aprile 2018 –, Trib. Roma, ord. 17 gennaio 2017, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, I, p. 378 ss., con nota di M.V. DE GIORGI, *Lealtà à prix d'argent*; Trib. Genova, ord. 10 aprile 2017, *ibidem*, p. 873 ss., con nota di M.V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*; Trib. Palermo, decr. 11 settembre 2017 e Trib. Palermo, decr. 19 settembre 2017, in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2017/09/19/regionarie-5stelle-cosi-lo-stop-del-tribunale-di-palermo/>; Trib. Roma, ord. 19 febbraio 2018, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, I, p. 870 ss., con nota di G. IORIO, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*). Le ragioni di questo accresciuto ricorso all'autorità giudiziaria sono certamente molteplici: tra le altre, l'ormai diffusa consapevolezza che anche i partiti politici sono soggetti, al pari di ogni altra associazione, al principio di legalità, la crisi della politica e del sistema partitico e il mutato atteggiamento degli stessi iscritti nei confronti del partito di appartenenza (cfr., sul punto, M.V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, cit., p. 872). Per una «tassonomia» delle controversie giudiziarie relative ai partiti politici, v., da ultimo, N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, in Atti del Convegno del Gruppo di Pisa: *"Partiti politici e dinamiche della forma di governo"*, cit., in [https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019\\_Convegno\\_Napoli/Nicola\\_Pignatelli\\_-\\_La\\_giustiziabilita\\_degli\\_atti\\_dei\\_partiti\\_politici.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019_Convegno_Napoli/Nicola_Pignatelli_-_La_giustiziabilita_degli_atti_dei_partiti_politici.pdf), p. 27 ss.).

Il percorso argomentativo seguito dall'ordinanza poggia, quanto al merito, sulla premessa che, nel nostro ordinamento giuridico, i partiti e i movimenti politici in generale sono associazioni non riconosciute<sup>10</sup>. È noto, infatti, come la diffidenza nei confronti dell'intervento statale – maturata con l'esperienza del partito (e del sindacato) unico nel periodo fascista – abbia spinto i partiti politici, come anche i sindacati e altre rilevanti formazioni sociali, ad organizzarsi, fin dall'immediato dopoguerra, secondo il modello codicistico dell'associazione di fatto<sup>11</sup>, riconoscendosi al diritto privato comune e alle sue strutture organizzative la funzione di garanzia del pluralismo politico e di libertà rispetto all'ingerenza dello Stato<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Si tratta di una costruzione assolutamente dominante in giurisprudenza e nella letteratura giuridica, sebbene, di recente, alcuni studiosi abbiano espresso delle perplessità sulla sua persistente fondatezza, alla luce delle profonde trasformazioni della realtà partitica e delle novità normative che hanno interessato i partiti e i movimenti politici a partire dall'art. 6-bis della legge 3 giugno 1999, n. 15 fino al d. l. n. 149 del 2013, convertito con modificazioni nella l. n. 13 del 2014 (v. E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in G. Carapezza Figlia, G. Frezza e G. Rivosecchi (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018, p. 53 e A. QUARTA, *Il partito politico tra istituzione, contratto associativo e comunità*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 901 ss., spec. p. 928).

<sup>11</sup> G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 2<sup>a</sup> ed., Bologna, 1984, p. 314 s., osserva che, negli Stati moderni (quantomeno quelli democratico-pluralisti), «i soggetti politici principali non sono gli organi costituzionali ufficialmente previsti dalle rispettive costituzioni, ma i partiti politici (...)», i quali tuttavia – pur rappresentando, appunto, «il cuore e l'elemento motore di tutto il meccanismo costituzionale (e quindi dello Stato)» – «per il diritto italiano non sono soggetti pubblici, ma soggetti privati». Invero – come sottolinea F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Bologna, 2007, p. 159 – il partito politico «non è solo un elemento del sistema di governo e non è solo una privata associazione, ma è ciò che risulta dalla sintesi o dalla combinazione di entrambi questi suoi tratti caratteristici». Sulla non statualità del partito politico, espressione spontanea di un'esigenza organizzativa presente nella società civile e diretta ad elaborare le sintesi politiche destinate ad influenzare l'azione dello Stato, v. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), ora in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, p. 355 ss., spec. p. 363. Per una magistrale sintesi del dibattito relativo alla «posizione costituzionale» dei partiti politici, ai loro rapporti con le istituzioni, da un lato, e la società civile, dall'altro, v. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, spec. §3. L'intreccio tra la dimensione privatistica e quella pubblicistica emerge con nitidezza anche dalle pronunce della Consulta, nelle quali i partiti politici sono definiti «organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche» (così, tra le altre, C. Cost., ord., 22 febbraio 2006, n. 79, in *Giur. cost.*, 2006, p. 661 ss.).

<sup>12</sup> «(I) detentori effettivi del potere politico sono gruppi che hanno – e desiderano conservare – la condizione giuridica di altrettante associazioni private; gruppi che sono sottoposti – e desiderano restare sottoposti – al medesimo trattamento normativo delle associazioni culturali o dei circoli ricreativi, delle associazioni caritative o dei club sportivi» (F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, 1966, II, p. 507).

Anche il MoVimento 5 Stelle, nonostante le sue evidenti peculiarità, e per quanto «nel suo Statuto (“Non Statuto”) non si definisca “partito politico” ed anzi escluda di esserlo»<sup>13</sup>, deve considerarsi a pieno titolo un «partito»<sup>14</sup>, tale essendo «ogni

---

Proprio facendo leva sulla forma giuridica assunta dai partiti politici, la dottrina degli anni Cinquanta e Sessanta dello scorso secolo ha teorizzato, seguita dalla giurisprudenza, la sottrazione di queste formazioni sociali alle norme e alla giurisdizione dello Stato. Inizialmente, l'«immunità» dei partiti politici ha trovato fondamento nella teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici (v., per tutti, W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963), ma successivamente, nelle pagine di uno dei maggiori studiosi delle comunità intermedie, si è radicata nell'autonomia contrattuale: l'insindacabilità dell'ordinamento interno dei partiti politici da parte dei giudici dello Stato è fatta discendere dalla rinuncia del singolo associato, al momento dell'adesione al partito, alla tutela giurisdizionale dei propri diritti (P. RESCIGNO, *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, I, p. 418 ss.; ora in ID., *Persona e comunità*, Bologna, 1966, p. 379 ss.). L'«immunità» riconosciuta ai partiti politici, e più in generale alle associazioni non riconosciute, assecondava, tuttavia, la tendenza di questi gruppi organizzati all'autocrazia, a discapito della tutela dei diritti delle minoranze e dei singoli individui, la cui libertà andava protetta, non solo di fronte allo Stato, ma anche «di fronte al manifestarsi dell'arbitrio dei gruppi». Francesco Galgano ne prese atto già alla metà degli anni Sessanta (F. GALGANO, *Partiti e sindacati*, cit., p. 507 ss.) e, per contrastare le teorie della pluralità degli ordinamenti e dell'immunità e fondare la tesi della sindacabilità delle vicende interne dei partiti politici, si servì di due argomenti, quello costituzionale e quello contrattuale: attraverso la rilettura dell'art. 2 cost. in chiave personalistica, giunse a declinare per i partiti politici le medesime regole e le medesime limitazioni cui il diritto comune sottopone ogni rapporto nascente dalla libertà di contratto (*ivi*, p. 512). Come scrive in un saggio del 1984 (F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, p. 387 s.): «(l) a condizione giuridica dei partiti quali associazioni private (...) li esonera – come è giusto che sia – da controlli burocratici che potrebbero attentare alla loro libertà. Non può, tuttavia, dispensarli dagli oneri coerenti con questa scelta, ossia dall'osservanza delle medesime regole che sono applicabili a qualsiasi altra associazione privata, né può sottrarli al controllo di legalità dell'autorità giudiziaria circa il rispetto di quelle regole», che, per Galgano, non sono solo «le tre scarse disposizioni degli artt. 36-38 del codice civile, ma sono l'intero sistema del diritto delle obbligazioni e dei contratti». Per una approfondita ricostruzione del pensiero dello Studioso bolognese, v. AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*, cit. (spec. i contributi di D. MEMMO, *Il ruolo dei gruppi intermedi dalla costituente ad oggi e il contributo di Francesco Galgano alla collocazione dei partiti politici nel sistema giuridico*, *ivi*, p. 1 ss. e di P. FEMIA, *Politica e libertà di contratto. I partiti politici nel pensiero di Francesco Galgano*, *ivi*, p. 25 ss.).

Sono questi i semi di un dibattito che, come questo contributo intende evidenziare, non può dirsi sopito, e che, nell'attuale contesto socio-politico e ordinamentale, si presenta in termini più complessi e per alcuni aspetti inediti.

<sup>13</sup> Nel «Non Statuto» del 2009 – che, come sottolineato dal Tribunale partenopeo, in realtà, «al netto di efficaci artifici dialettici che rientrano nella propaganda politica, altro non è che, giuridicamente, uno statuto» –, è scritto che: «Il MoVimento 5 Stelle non è un partito politico né si intende che lo diventi in futuro. Esso vuole essere testimone della possibilità di realizzare un efficiente ed efficace scambio di opinioni e confronto democratico al di fuori di legami associativi e partitici e senza la mediazione di organismi direttivi o rappresentativi, riconoscendo alla totalità degli utenti della Rete il ruolo di governo ed indirizzo normalmente attribuito a pochi» (art.4).

associazione con articolazioni sul territorio che abbia come fine quello di concorrere alla determinazione della politica nazionale (...) (cfr. art. 49 cost.)».<sup>15</sup>

Tale qualificazione comporta che la legittimità dei provvedimenti di espulsione impugnati vada verificata alla luce della disciplina dettata dal diritto privato per le associazioni non riconosciute. Una disciplina che, secondo l'interpretazione accolta dal Collegio napoletano, individua negli «accordi degli associati» di cui all'art. 36 c.c. «la fonte primaria» delle norme che regolano l'ordinamento interno e l'amministrazione dell'ente, con la conseguenza che, soltanto in mancanza di diversi accordi tra gli associati, possono trovare applicazione, nei limiti di compatibilità, le norme dettate dal codice civile per le associazioni riconosciute.

Nella specie, lo Statuto del MoVimento 5 Stelle non regolava in alcun modo la materia disciplinare, con conseguente applicabilità della disposizione dell'art. 24, comma 3, c.c., che, con riguardo alle associazioni riconosciute come persone giuridiche, attribuisce la competenza a deliberare l'esclusione dell'associato all'assemblea, subordinandola alla ricorrenza di gravi motivi. I provvedimenti espulsivi impugnati, pertanto, in quanto adottati da un organo diverso dall'assemblea degli associati e secondo una procedura differente da quella contemplata nella norma codicistica, risultavano illegittimi, a nulla valendo il

---

<sup>14</sup> Per l'inidoneità delle «peculiarità comunicative e strutturali» del MoVimento 5 Stelle ad escluderne la riconducibilità ad «un concetto giuridico ampio di associazione» e di «partito politico», v. M. BASILE, *Il "Movimento 5 Stelle" al vaglio dei giudici civili*, cit., p. 250 s. In senso contrario, A. QUARTA, *Il partito politico tra istituzione, contratto associativo e comunità*, cit., p. 922 ss., secondo la quale il MoVimento Cinque Stelle, nei suoi primi cinque anni di vita (dal 2009 al 2014), «è stata una comunità *online* basata su un sistema di *groupware* (un supporto informatico che consente un lavoro di tipo collaborativo) senza essere una associazione non riconosciuta (...)»; diviene un'«associazione movimentista» nel 2014, quando – con l'approvazione di un Regolamento *ad hoc* – si dota di una struttura organizzativa; nel 2017, poi, con l'approvazione di un nuovo Statuto, in un processo di progressiva formalizzazione, si avvicina alla «forma partito», che tuttavia, secondo l'autrice, costituisce un paradigma organizzativo dotato di una sua autonomia, diverso, pertanto, come forma organizzativa, dall'associazione non riconosciuta (v. *supra* nota 10).

<sup>15</sup> Così, testualmente, Trib. Napoli, ord. 14 luglio 2016, cit. In realtà, una definizione di “partito politico”, avente valenza generale, manca nella nostra Costituzione, e più in generale nella nostra legislazione, per cui l'enucleazione dei tratti caratterizzanti il “partito politico” è il frutto del lavoro degli interpreti (v., M. PERINI, *La Democrazia nell'organizzazione interna dei partiti politici italiani*, Libellula Edizioni (eBook), 2018, p. 24 ss.). Sul «giallo della non definizione giuridica del partito nella Costituzione», v. l'ampia ricostruzione di G. VECCHIO, *I partiti*, in *Tratt. dir. civ. del Consiglio Nazionale del Notariato* diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2016, p. 63 ss.

rispetto, nella vicenda per cui è causa, delle prescrizioni contenute nel Regolamento del MoVimento 5 Stelle pubblicato sul portale del suo *leader* politico nel 2014. Secondo i giudici partenopei, infatti, la lacuna statutaria non poteva ritenersi colmata dalla presenza di norme disciplinari, ed in particolare di norme sull'espulsione degli associati, nel Regolamento *de quo*, in quanto tale atto non si poneva «come fonte equiordinata allo statuto», non risultando né richiamato dal “Non Statuto”, né deliberato dall'assemblea con il procedimento “rinforzato” previsto dall'art. 21, comma 2, c.c. per le modifiche statutarie.

L'ordinanza, dunque, fa discendere l'illegittimità (formale) dei provvedimenti di espulsione impugnati dalla violazione dell'art. 24, comma 3, c.c., operante in virtù del silenzio serbato in materia dal “Non Statuto” del 2009 e della inidoneità del Regolamento del 2014, in quanto fonte sub-statutaria, a derogare ad esso<sup>16</sup>.

Nella prospettiva che ci occupa, la riflessione deve appuntarsi principalmente sul rilievo che, in coerenza con il percorso argomentativo seguito, il Collegio sarebbe giunto, al contrario, a considerare legittime, e dunque valide, le norme relative all'esclusione degli associati contenute nel Regolamento del 2014, ove quest'ultimo fosse stato approvato dall'assemblea degli associati nel rispetto dei *quorum* costitutivi e deliberativi indicati dal secondo comma dell'art. 21 c.c. L'adozione di un procedimento formalmente corretto avrebbe, in altri termini, messo al riparo

---

<sup>16</sup> Il giudice partenopeo, avendo riscontrato l'illegittimità dei provvedimenti di espulsione già sul piano formale (attraverso il raffronto con norme relative al procedimento per l'adozione delle deliberazioni, alla competenza degli organi che le hanno adottate in base alle norme regolamentari interne all'associazione e alla validità di queste ultime), ritiene «ultroneo» verificarne la «legittimità sostanziale». Diversamente, Trib. Roma, ord. 12 aprile 2012, cit. – ritenendo il Regolamento del 2014 vincolante per gli espulsi, che, seppure *per facta concludentia*, lo avrebbero accettato – opera un sindacato di «legittimità sostanziale» dei provvedimenti espulsivi, consistente nel valutare «l'effettiva sussistenza della causa fondante la misura sanzionatoria, ossia la sussistenza degli inadempimenti o degli illeciti imputati dall'ente all'associato (...), 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» e, in tutti e tre i casi sottoposti alla sua cognizione, conclude per l'insussistenza dei «gravi motivi» richiesti dall'art. 24, comma 3, c.c. ai fini della legittimità della delibera di espulsione. Con riguardo alla progressiva estensione della nozione di “controllo di legittimità”, v. D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli. Una ricerca comparata*, Napoli, 1984, p. 126; e M.A. URCIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli, 1990, p. 45 ss. Sul concetto di “grave motivo” di esclusione ex art. 24, comma 3, c.c. emergente dalla prassi applicativa, v., ampiamente, S. FILIPPO, *L'esclusione dell'associato: evoluzione degli orientamenti e profili applicativi*, in *Contr. impr.*, 2012, p. 555 ss.

quelle norme dal sindacato giudiziale, quand'anche esse concorressero a delineare «un'organizzazione interna oligarchica, se non addirittura autoritaria» del MoVimento 5 Stelle, assegnando enormi poteri al suo "Capo politico": dal potere di avvio del procedimento disciplinare a quello di decidere in prima istanza in merito all'espulsione dell'iscritto; dal potere di incidere sulla composizione del Comitato d'appello, organo di giustizia interna, a quello di invocare l'intervento dell'assemblea in ipotesi di dissenso rispetto al parere da quest'ultimo formulato<sup>17</sup>.

Ma davvero quando è in gioco l'interesse del singolo ad iscriversi ad un partito politico<sup>18</sup> e a permanere nella compagine associativa esiste solo un problema di

---

<sup>17</sup> L'art. 4 del Regolamento del 2014 stabilisce che: «Gli iscritti al MoVimento 5 Stelle sono passibili di espulsione: a) per il venire meno dei requisiti di iscrizione stabiliti dal non statuto; b) per violazione dei doveri previsti dall'articolo 1 del presente regolamento; c) se eletti ad una carica elettiva, anche per violazione degli obblighi assunti all'atto di accettazione della candidatura. Verificandosi una causa di espulsione, il capo politico del MoVimento 5 Stelle, su segnalazione comunque ricevuta: i) dispone la sospensione dell'iscritto, dandone comunicazione al gestore del sito, il quale provvede alla disabilitazione dell'utenza di accesso; ii) contesta all'interessato la violazione con comunicazione a mezzo e-mail, assegnandogli un termine di dieci giorni per la presentazione di eventuali controdeduzioni. Decorso tale termine, il capo politico del MoVimento 5 Stelle, se non sono pervenute controdeduzioni ovvero ritiene non accoglibili le controdeduzioni presentate, dispone l'espulsione dell'iscritto, dandone comunicazione all'interessato con comunicazione a mezzo e-mail. Entro i dieci giorni successivi, l'interessato può proporre ricorso contro l'espulsione, a mezzo e-mail da inviare al link [www.beppegrillo.it/movimento/regolamento/9.html](http://www.beppegrillo.it/movimento/regolamento/9.html). Il ricorso viene esaminato dal comitato d'appello entro il mese successivo. Il comitato d'appello ha facoltà di acquisire informazioni o chiarimenti, nel rispetto del contraddittorio. Se il comitato d'appello ritiene sussistente la violazione contestata, conferma l'espulsione in via definitiva. Se il comitato d'appello ritiene insussistente la violazione contestata, esprime il proprio parere motivato al capo politico del MoVimento 5 Stelle, che se rimane in disaccordo rimette la decisione sull'espulsione all'assemblea mediante votazione in rete di tutti gli iscritti, la quale si pronuncia in via definitiva sull'espulsione. In ogni caso di espulsione, il gestore del sito provvede alla cancellazione dell'espulso dall'elenco degli iscritti».

<sup>18</sup> La struttura aperta del contratto associativo – che, come noto, implica la possibilità per nuove parti di aderire al contratto in un momento successivo al suo perfezionamento, senza necessità di procedere alla modifica dell'atto costitutivo dell'ente (c.d. principio della porta aperta) –, se per taluni costituisce, quantomeno con riguardo alle associazioni non riconosciute, soltanto un *naturale negotii* (D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, 1952, p. 67), per altri è indispensabile ai fini della configurabilità del "tipo-associazione", con la conseguenza che organizzazioni collettive a scopo ideale e con struttura chiusa, sebbene ammissibili, sarebbero associazioni atipiche, alle quali le norme dettate per le associazioni (tipiche) si applicano solo in via analogica e solo in quanto compatibili con la struttura chiusa del rapporto associativo (F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, Art. 36-42, in *Comm. cod. civ.* Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1967, p. 58 ss.; ID., *Trattato di diritto civile*, vol. I, Padova, 2015, p. 257). Per la necessità, al fine di valutare l'essenzialità o meno del rispetto del «principio della porta aperta», di guardare all'interesse perseguito dall'associazione concretamente considerata, v. M.A. URCIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 65, p. 75; e, con specifico riguardo ai partiti politici, G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*,

rispetto delle regole interne dell'ente ed eventualmente di adozione di queste ultime nel rispetto dei procedimenti rinforzati prescritti da norme inderogabili di legge, ovvero esistono dei limiti, per così dire, sostanziali all'autonomia statutaria di queste organizzazioni?

È nota la risposta fornita a tale interrogativo da Francesco Galgano, secondo il quale la garanzia giurisdizionale dell'osservanza dei patti associativi, pur costituendo un importante passo in avanti rispetto alla teorica della immunità<sup>19</sup>, è tuttavia insufficiente ad assicurare l'attuazione del principio fondamentale formulato dall'art. 2 cost. (secondo il quale «(l)a Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità ...»), perché, in realtà, «il vero problema della protezione del singolo all'interno delle formazioni sociali è (proprio) quello dei limiti alla loro autonomia statutaria»<sup>20</sup>. Limiti che lo Studioso rinviene nelle norme che il codice civile detta inderogabilmente per le associazioni riconosciute e che, in virtù della

---

Napoli, 2018, p. 87 s., che osserva come, nella «prospettiva costituzionale», «la democraticità si misura non soltanto nelle regole di funzionamento interno ma pure in quelle di accesso all'associazione: talché la preclusione assoluta all'adesione di nuovi membri (...) determinerebbe inevitabilmente un *deficit* di democrazia dell'ente che non potrà assumere la qualifica di partito politico. Non sarà abilitato, così, ad accedere ai benefici previsti dalla legge né a presentare liste per l'elezione dei propri rappresentanti in occasione delle elezioni nazionali e locali».

L'operatività del «principio della porta aperta», tuttavia, non equivale a riconoscere, in capo ai terzi, l'esistenza di un diritto soggettivo all'ingresso nell'associazione, al quale dovrebbe corrispondere un obbligo, a carico dell'ente, di accogliere le domande di ammissione di tutti coloro che presentano i requisiti richiesti nell'atto costitutivo (v., Cass., 7 maggio 1997, n. 3980, in *Foro it.*, 1998, I, c. 1590 s.). Tale conclusione è smentita, infatti, dalla comune considerazione che l'associazione trova le sue radici in un atto di autonomia contrattuale, per cui ogni nuovo ingresso non può che essere subordinato alla manifestazione di volontà tanto dell'aderente quanto dell'organo a ciò preposto all'interno dell'ente. Ciò vale – almeno secondo l'opinione dominante (ma, *contra*, v., per tutti, A. BARDUSCO, *L'ammissione dei cittadini ai partiti*, Milano-Varese, 1967, p. 72 ss.) – anche per i partiti politici: a tutela dell'interesse del gruppo alla salvaguardia della propria identità politica, ai terzi non è riconosciuto un diritto soggettivo all'iscrizione al partito, bensì (soltanto) un interesse giuridicamente rilevante a non subire ingiustificate discriminazioni. I provvedimenti di rigetto delle domande di ammissione al partito devono, dunque, essere motivati, ma è controversa la loro sindacabilità in sede giudiziaria (v., su posizioni opposte, M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 80 s. e V. MONTANI, sub art. 36, in G. Ponzanelli (a cura di), *Le associazioni non riconosciute. Artt. 36-42*, in *Cod. civ. Commentario Schlesinger - Busnelli*, Milano, 2016, p. 98 s.).

<sup>19</sup> Per le teorie della pluralità degli ordinamenti e dell'immunità, v. *supra* nota 12, e, per ulteriori approfondimenti, C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984.

<sup>20</sup> F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, Art. 36-42, cit., p. 165.

identità di tipo contrattuale tra le due figure associative, troverebbero diretta applicazione, in quanto compatibili, anche con riguardo alle associazioni non riconosciute<sup>21</sup>, traducendosi in altrettanti limiti all'autonomia concessa agli accordi degli associati dall'art. 36 c.c.

Anche la norma dell'art. 24, comma 3, c.c. – considerata come «l'estrema garanzia dei diritti dell'associato in seno all'associazione» – figura tra le disposizioni direttamente (o estensivamente) applicabili alle associazioni di fatto<sup>22</sup>, cosicché, secondo questa impostazione, regole associative sull'esclusione dei membri dal partito politico formulate in contrasto con i principi espressi da tale norma codicistica risulterebbero radicalmente nulle per contrarietà a norma imperativa, sebbene presenti nell'originario statuto dell'organizzazione politica, ovvero successivamente adottate nel rispetto delle maggioranze di cui all'art. 21, comma 2, c.c.<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Di recente, la tesi dell'applicabilità diretta (o estensiva) delle norme inderogabili dettate per le associazioni personificate alle associazioni di fatto, da lungo tempo accolta dalla nostra giurisprudenza, sta perdendo terreno in favore della diversa idea di una applicazione soltanto analogica delle norme in parola agli enti di fatto, una applicazione subordinata, cioè, alla presenza di lacune negli accordi associativi (in tal senso, da ultimo, V. MONTANI, sub *art. 36*, in *Le associazioni non riconosciute. Artt. 36-42*, cit., p. 75 s., la quale, tuttavia, osserva come l'affermazione di principio circa l'applicazione analogica contenuta nelle più recenti pronunce non risulterebbe dirimente, posto che i giudici sono stati sempre chiamati a colmare lacune nei patti associativi e non a decidere in ordine alla legittimità di una «previsione pattizia non già lacunosa (...) bensì contraria rispetto a quelle norme ritenute inderogabili per gli enti dotati di personalità del libro I»). In ogni caso, come osserva G. PONZANELLI, *Le associazioni non riconosciute: una breve introduzione*, in Id. (a cura di), *Le associazioni non riconosciute. Artt. 36-42*, cit., p. 17, le due opzioni interpretative in esame risultano «animate da uno scontro intellettuale-culturale, che alla fine dev'essere (...) ridimensionato», posto che «la libertà di cui all'art. 36 c.c. non potrà mai essere assoluta e, se essa è più coerente con le posizioni estreme dell'associazionismo (che vogliono ridurre al massimo le possibili ingerenze dello Stato), non potrà mai elidere i diritti inviolabili del socio tutelati istituzionalmente dal sistema giudiziario».

<sup>22</sup> F. GALGANO, *op. ult. cit.*, p. 166; e già ID., *Partiti e sindacati*, cit., p. 513 s.

<sup>23</sup> In giurisprudenza, per l'applicazione diretta del terzo comma dell'art. 24 c.c. alle associazioni non riconosciute, v. Cass., 3 aprile 1978, n. 1498, in *Giur. it.*, I, 1, c. 2151, con nota di M.V. DE GIORGI, *Art. 2 Cost., formazioni sociali e singolo (un caso di esclusione)*; Cass., 9 settembre 2004, n. 18186, in *Foro it.*, Mass. n. 1411; Cass., 10 aprile 2014, n. 8456, in <http://www.italgiure.giustizia.it/sncass/>; App. Torino, 10 febbraio 1983, in *Rass. dir. civ.*, 1983, p. 840 ss., con nota di P. PERLINGIERI, cit.; App. Roma, 8 luglio 1991, in *Giur. it.*, 1992, I, 2, c. 20 ss. In dottrina, R. RASCIO, *Gli enti*, in M. Bessone (a cura di), *Istituzioni di diritto privato*, Torino, 1994, p. 91, richiama questa giurisprudenza per sottolineare come l'art. 24, comma 3, c.c., nella parte in cui consente all'associato escluso di ricorrere all'autorità giudiziaria, ma con l'onere di impugnare la delibera entro sei mesi dalla notifica, realizza un contemperamento tra gli

A diverse conclusioni giunge, invece, proprio commentando la vicenda giudiziaria in esame, Massimo Basile, autorevole esponente di quel filone dottrinale che esalta il ruolo sovrano dell'autonomia privata in sede di scrittura delle regole di organizzazione interna e amministrazione del gruppo<sup>24</sup>. Si osserva come le regole sulle misure disciplinari e sulla giustizia interna del Movimento 5 Stelle non potessero considerarsi validamente poste, con conseguente inefficacia dei provvedimenti espulsivi adottati, non perché, come ritenuto dal giudice partenopeo, non contenute in un atto idoneo a porsi come fonte equiordinata allo

---

interessi del singolo e quelli del gruppo che si rende necessario con riguardo a *tutte* le associazioni, in quanto *tutte* riconducibili, a prescindere dal riconoscimento come persone giuridiche, all'art. 2 cost., il quale tutela tanto i diritti del singolo entro le formazioni sociali, quanto le stesse formazioni sociali, come strumenti mediante i quali si realizza la personalità dell'uomo.

<sup>24</sup> Nella monografia *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, Massimo Basile scrive che la previsione dell'art. 18 cost., che ammette solo limiti penalistici alla libertà di associazione e proibisce solo le associazioni segrete e quelle che perseguono scopi politici mediante ordinamenti a carattere militare, si traduce, sul piano civilistico, «nell'attribuzione ai privati della massima autonomia, in primo luogo in ordine alla determinazione della causa dell'atto costitutivo e dell'ordinamento interno» (*ivi*, p. 193), e l'art. 36 c.c. con «il suo contenuto prescrittivo dà svolgimento, con specifico ed esclusivo riguardo alle associazioni non riconosciute, al principio di libertà enunciato a livello costituzionale» (*ivi*, p. 195). Secondo l'A., infatti, «con riguardo alla libertà associativa, come con riguardo ad ogni altra libertà, sono conformi alla costituzione solo i limiti che si possono ricavare dalla norma che la pone o da altre norme costituzionali» (*ivi*, p. 202); ne consegue, tra l'altro, che con riguardo alla libertà associativa non operano i limiti previsti dal codice civile in materia contrattuale (*ivi*, p. 205), né, con specifico riguardo alle associazioni non riconosciute, è possibile «ricorrere, in via "suppletiva", a criteri esterni, in particolare a quelli stabiliti dal codice per le associazioni riconosciute come persone giuridiche», in quanto mancherebbe, secondo l'A., il principale presupposto per l'applicazione in via analogica delle norme sulle persone giuridiche, ossia la lacuna, in presenza dell'«art. 36 c.c. che rinvia alle regole di condotta concordate fra gli associati» (*ivi*, p. 207, nota 135).

Riprende vigore, rinnovata nel suo fondamento, l'idea originaria dei compilatori del codice civile, secondo la quale le associazioni non riconosciute dovevano essere regolate esclusivamente dagli «accordi degli associati», senza possibilità di applicazione, neppure in via suppletiva, delle norme sull'ordinamento interno delle associazioni riconosciute. Nella Relazione al Re (n. 43), infatti, si legge che una diversa soluzione «porterebbe, in sostanza, ad una equiparazione tra i due tipi di organizzazione e svaluterebbe conseguentemente l'importanza stessa del riconoscimento». In giurisprudenza, la tesi è ripresa, tra le altre, da Trib. Catania, 2 aprile 1947, in *Dir. giur.*, 1948, p. 311 ss. e Trib. Nicosia, 27 giugno 1949, *Dir. giur.*, 1951, p. 63 ss.; mentre in dottrina escludono l'applicazione, anche in via analogica, delle norme formulate per le associazioni dotate di riconoscimento a quelle che ne sono sprovviste, D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, cit., p. 33 s., p. 209 e F. FERRARA sr., *Le persone giuridiche*, rist. della 2ª ed. a cura di F. Ferrara jr., in *Tratt. dir. civ.* Vassalli, Torino, 1956, p. 410, secondo i quali le lacune nel regolamento delle associazioni non riconosciute vanno colmate in base ai principi generali; il che – come precisa F. FERRARA sr., *op. loc. ult. cit.* – «intuitivamente non esclude che in singoli casi la disciplina possa essere identica».

statuto (argomentando dalla genericità del termine «accordi» di cui all'art. 36 c.c.), ma «per non essere legittimate dall'ordinamento interno del M5S», che, plausibilmente, imponeva anche per il Regolamento l'approvazione attraverso la rete *Internet*.<sup>25</sup> Se approvate nelle debite forme, tuttavia, secondo questa dottrina, «sarebbero state valide (...) anche le clausole che attribuivano il potere di espellere gli iscritti ad un organo diverso dall'assemblea, in quanto la competenza di questa a escludere gli associati (disposta dall'art. 24, comma 3°, cod. civ.) è inderogabile solo in ordine alle associazioni dotate di personalità giuridica»<sup>26</sup>.

Trova dunque conferma l'idea che, quando l'interesse del singolo e quello del gruppo organizzato entrano in conflitto, il vero nodo da sciogliere diventa quello della individuazione dei limiti all'autonomia privata dell'ente e, correlativamente, dell'ampiezza del sindacato giudiziale sulla vita interna dell'organizzazione.

E ai fini di tale indagine, lo sguardo dell'interprete non può non allargarsi all'intero sistema ordinamentale e, dunque, in primo luogo, alle norme, ai principi e ai valori espressi dalla Carta costituzionale<sup>27</sup>, con un ribaltamento di prospettiva rispetto

---

<sup>25</sup> M. BASILE, *Il "Movimento 5 Stelle"*, cit., p. 253, infatti, osserva che, nell'art. 36 c.c., che fonda l'autonomia delle associazioni non riconosciute, «la genericità del termine "accordi" permette di ricomprendervi anche complessi di regole diversi dall'atto costitutivo e dallo statuto, pur se sprovvisti di forma scritta», purché «però ... provengano dagli associati o da organi competenti a modificare o integrare gli originari accordi».

<sup>26</sup> Secondo BASILE, «(c)oncedere al gruppo il diritto di regolare l'esclusione non significa lasciare i singoli privi di tutela nei confronti di chi ha il potere di escluderli. Anche qui – a prescindere ovviamente dalle garanzie che essi hanno in fase di controllo sul rispetto degli accordi da parte di chi esercita la funzione disciplinare – è destinato ad incidere l'art. 2 cost. Ma non in quanto riconosca un diritto individuale o una libertà a rimanere nel gruppo; bensì in quanto esso vale a far dichiarare illegittima una regola associativa e la conseguente delibera che penalizzino con l'esclusione una condotta che esprima un valore essenziale della persona umana» (così, M. BASILE, *Gli enti «di fatto»*, in *Persone e famiglia*, I, 2ª ed., in *Tratt. dir. priv.* Rescigno, Torino, 1999, p. 508 s.).

Sulla questione della derogabilità o *meno* della competenza dell'assemblea per l'esclusione dell'associato, si tornerà *infra* nel testo.

<sup>27</sup> Per una «rilettura» del codice civile alla luce della Costituzione, v. P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, 1966 e ID., *Diritti civili e diritto privato, in Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979, p. 226 ss.; mentre per la diretta applicazione delle norme costituzionali nei rapporti privati, v. P. PERLINGIERI, *Norme costituzionali e rapporti di diritto civile, in Tendenze e metodi della civilistica italiana*, Camerino-Napoli, 1979, p. 127 ss. (ora in *Rass. dir. civ.*, 1980, p. 95 ss.) e ID., *Esclusione dall'associazione non riconosciuta ed ordine pubblico costituzionale, in Rass. dir. civ.*, 1983, p. 840 ss., spec. pp. 841-842, dove, proprio con riguardo al tema dell'esclusione dell'associato da un'associazione non riconosciuta, si afferma che un richiamo non soltanto formale all'ordinamento costituzionale, ove operato in chiave di «autonomo

all'impostazione accolta nella maggior parte dei provvedimenti giurisdizionali che di recente si sono pronunciati sulle vicende interne alle organizzazioni politiche, nei quali l'orizzonte normativo è rappresentato dal codice civile<sup>28</sup>, con una quasi totale pretermissione del dato costituzionale<sup>29</sup>.

---

parametro di valutazione sostanziale» e non di strumento di semplice rilettura costituzionalmente orientata delle norme del codice civile, consente di pervenire a soluzioni coerenti e di superare le difficoltà collegate alla controversa questione dell'applicazione diretta ovvero soltanto analogica della disciplina codicistica dettata per le associazioni riconosciute. Sul «diritto costituzionale delle formazioni sociali», v., altresì, G. MINERVINI, *I principi costituzionali e la disciplina dei gruppi organizzati. Alcune prospettive di un'auspicabile riforma*, in *Personalità giuridica e gruppi organizzati*. Atti del Convegno di Trani-Barletta, 19-21 giugno 1970, Milano, 1971, p. 28 ss.; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989; F.D. BUSNELLI, *Il diritto delle persone*, in *I cinquant'anni del codice civile*, I, Milano 1993, p. 99 ss. e M. GORGONI, *Dalla libertà di associazione alla pretesa parità di trattamento. Le tappe dell'associazionismo in Italia ed il ruolo della Consulta nella «costituzionalizzazione» degli statuti associativi*, in P. Rescigno (a cura di), *Autonomia individuale e collettiva. I cinquant'anni della Costituzione italiana*, Napoli, 2006, p. 391 ss. Per un quadro più generale della controversa questione dei rapporti tra diritto civile e Costituzione e della c.d. *Drittwirkung*, si vedano anche – senza alcuna pretesa di esaustività – R. NICOLÒ, *Diritto civile*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 904 ss.; S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964, spec. 103 ss.; L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Ars Interpretandi*, 1996, p. 95 ss.; A. FALZEA, *La Costituzione e l'ordinamento*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, I, p. 261 ss.; P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972 e ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale nel sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006; C. SALVI, *Norme costituzionali e diritto privato. Attualità di un insegnamento*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2004, p. 235 ss.; M. MACARIO e F. LOBUONO, *Il diritto civile nel pensiero dei giuristi. Un itinerario storico e metodologico per l'insegnamento*, Padova, 2010, pp. 109 ss.; E. NAVARRETTA, *Diritto civile e diritto costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, I, p. 643 ss. e ID., *Costituzione e principi fondamentali: dialogo ideale con Angelo Falzea*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, I, p. 982 ss.; AA. VV., *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani* (a cura di C. Salvi), Torino, 2012; AA. VV., *Novescento giuridico. I civilisti* (a cura di A. Tartaglia Polcini e P. Perlingieri), Napoli, 2013; G. D'AMICO, *Problemi (e limiti) dell'applicazione diretta dei principi costituzionali nei rapporti di diritto privato (in particolare nei rapporti contrattuali)*, in *Giust. civ.*, 2016, p. 443 ss.; AA. VV., *Effettività e Drittwirkung. Idee a confronto*. Atti del Convegno di Pisa, 24-25 febbraio 2017 (a cura di E. Navarretta), Torino, 2017; AA. VV., *Effettività e Drittwirkung nelle discipline di settore. Diritti civili, diritti sociali, diritti al cibo e alla sicurezza alimentare* (a cura di E. Navarretta), Torino, 2017; C. CAMARDI, *Brevi riflessioni sull'argomentazione per principi nel diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, I, p. 1130 ss.; N. LIPARI, *Intorno ai "principi fondamentali del diritto"*, in ID., *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, 2017, p. 83 ss.; AA. VV., *Diritti e libertà fondamentali nei rapporti contrattuali* (a cura di G. Alpa e G. Conte), Torino, 2018; AA. VV., *Drittwirkung: principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca* (a cura di P. Femia), Napoli, 2018.

<sup>28</sup> Sulla necessità di non esaurire il controllo, sul piano privatistico, della legittimità dell'ordinamento interno e dell'azione dei partiti politici nella verifica della conformità al diritto comune contrattuale c'è ormai, in dottrina, un diffuso consenso (v., in luogo di molti, P. FEMIA, *op. cit.*, p. 36 ss.).

<sup>29</sup> E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici*, cit., p. 9 s., con riguardo a Trib. Roma, ord. 12 aprile 2016 e Trib. Napoli, ord. 14 luglio 2016, definisce «(p)oco più che "cosmetici" i riferimenti alle disposizioni costituzionali, invocate tutt'al più *ad abundantiam* ai fini della valutazione dei presupposti per l'emanazione della misura cautelare della sospensione, e

### **3. Rilevanza dei principi costituzionali e, in particolare, del principio democratico nella individuazione dei limiti all'autonomia statutaria dei partiti politici.**

La tutela accordata alla libertà di associazione (art. 18 cost.), di cui anche i partiti politici sono espressione, rinviene il proprio fondamento teleologico nella centralità riconosciuta dalla Costituzione alla persona umana: la Repubblica favorisce e valorizza le comunità intermedie tra Stato e individuo in quanto rappresentano – e a condizione che effettivamente rappresentino – luoghi di realizzazione e di sviluppo della personalità dell'uomo<sup>30</sup>.

Questo rilievo consente di individuare il fondamento normativo dell'autonomia privata dei gruppi organizzati nell'art. 18 cost., letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 cost. – che delineano la tavola fondamentale del principio personalista –,<sup>31</sup> e consente, altresì, di rinvenire in queste stesse disposizioni, collegate a tutte le altre norme costituzionali, in una interpretazione sistematica ed evolutiva, anche i limiti dell'autonomia collettiva<sup>32</sup>, attraverso una adeguata valorizzazione dello scopo perseguito dalla formazione sociale.

---

che non hanno invece minimamente inciso sul versante del *fumus boni iuris*». In termini più ampi, sulla necessità del ricorso ai principi sanciti dalla Costituzione repubblicana «per tentare di uscire dalle sabbie mobili in cui la problematica in oggetto è rimasta invischiata», v. D. VINCENZI AMATO, *op. cit.*, p. 133 ss., secondo la quale la tutela del singolo nelle associazioni trova una tutela forte, e dunque argomenti più adeguati e concordanti, negli artt. 2 e 3 della Costituzione, che non possono essere richiamati a mero sostegno degli “argomenti contrattuali”.

<sup>30</sup> Per una sintetica ma efficace prospettazione del collegamento tra il principio personalista e l'aspirazione pluralista presenti nella nostra Costituzione, v. F. BOCCHINI, in F. BOCCHINI e E. QUADRI, *Diritto privato*, 7<sup>a</sup> ed., Torino, 2018, p. 31 ss.

<sup>31</sup> Sul fondamento costituzionale unitario del fenomeno associativo, v. E. QUADRI, in F. BOCCHINI e E. QUADRI, *Diritto privato*, cit., p. 361 s.

<sup>32</sup> D. VITTORIA, *Gli enti del primo libro del codice civile: l'attuale assetto normativo e le prospettive di riforma*, in P. Rescigno (a cura di), *Le fondazioni in Italia e all'estero*, Padova, 1989, p. 130 s., osserva come il discorso sulla libertà di associazione e sui suoi limiti possa estendersi anche alle fondazioni, per il fondamentale rilievo che la formula dell'art. 2 cost. non va intesa alla lettera, «con riferimento esclusivo alle formazioni sociali, nelle quali si svolge la personalità dell'individuo, ma va logicamente estesa a tutte le formazioni per le quali si potenzia la personalità del singolo», e dunque anche alle fondazioni; e poi ancora in considerazione di una diffusa prassi negoziale che, nel delineare l'assetto organizzativo dell'ente non lucrativo, tende a combinare i caratteri della fondazione e quelli della associazione (sul tema, ampiamente, ID., *Le fondazioni culturali italiane e il Consiglio di amministrazione*, Napoli, 1976).

Quanto ai partiti politici, occorre, dunque, avere riguardo alla specifica funzione loro assegnata dall'art 49 cost.; fermo restando che gli stessi, concorrendo, in qualità di formazioni sociali, alla realizzazione del predetto fine generale di promozione della persona umana, devono improntare il proprio ordinamento interno e la propria attività al rispetto dei diritti fondamentali e della dignità dell'uomo senza operare discriminazioni.

Dall'art. 49 cost. emerge che lo scopo istituzionale dei partiti politici sta nel consentire a tutti i cittadini di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Come noto, tuttavia, il testo, assai poco perspicuo, della disposizione<sup>33</sup> ha dato luogo ad accese dispute, soprattutto con riguardo al significato da assegnare al riferimento al «metodo democratico», discutendosi se il principio di democraticità riguardi soltanto l'azione esterna dei partiti<sup>34</sup> ovvero anche la loro organizzazione e azione interna<sup>35</sup>, così individuando un ulteriore limite all'autonomia statutaria e all'attività interna dei partiti.

---

<sup>33</sup> Sul complesso e tormentato *iter* che ha portato all'attuale formulazione dell'art. 49 cost., v., per tutti, S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*. Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Alessandria, 17-18 ottobre 2008), *Annuario 2008*, Napoli, 2009, p. 57 ss., con riguardo al profilo del «metodo democratico» spec. p. 62 ss.; e ID., *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in Id. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, p. 5 ss.; L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, *ivi*, p. 51 ss. e G. VECCHIO, *L'art. 49 cost. e la forma privata dello «spazio pubblico»*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico*, cit., p. 161 ss. (spec. nota 25).

<sup>34</sup> Per tale interpretazione, v., in luogo di molti, A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. Calamandrei e A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1950, p. 202 ss.; e più di recente, E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in AA.VV., *Partiti politici e sistema ordinamentale*, cit., p. 46 ss.; M. PERINI, *La Democrazia nell'organizzazione interna dei partiti politici italiani*, cit., p. 127 ss.; I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in Atti del Convegno del Gruppo di Pisa: "Partiti politici e dinamiche della forma di governo", cit., in [https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019\\_Convegno\\_Napoli/Irene\\_Pellizzone\\_-\\_Organizzazione\\_e\\_funzioni\\_dei\\_partiti\\_quale\\_democrazia\\_interna.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019_Convegno_Napoli/Irene_Pellizzone_-_Organizzazione_e_funzioni_dei_partiti_quale_democrazia_interna.pdf), p. 2 ss., la quale, tuttavia, pur escludendo che il metodo democratico interno sia prescritto dal dettato costituzionale, lo considera un «imperativo funzionale» per i partiti politici (riprendendo, sul punto, il pensiero di G. PASQUINO, sub *Art. 49*, in *Rapporti politici. Art. 48-52*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1992, p. 26 ss.), stante il loro ruolo di cerniera tra istituzioni rappresentative e cittadini, e da tale premessa trae interessanti corollari.

<sup>35</sup> In tal senso, v., tra molti, C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 235 s. e i contributi raccolti nel volume *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., nonché gli altri lavori richiamati nelle note seguenti.

Invero, com'è stato convincentemente osservato, l'esistenza di un obbligo per i partiti politici di organizzarsi, nel loro interno, con «metodo democratico» sembra potersi trarre dal ruolo ad essi assegnato dalla Costituzione di *trait-d'union* tra i cittadini e i detentori del potere politico<sup>36</sup>. Se, infatti, i cittadini, nel disegno costituzionale, partecipano alla vita politica del Paese, non soltanto attraverso lo strumento del voto, ma anche mediante l'iscrizione e la partecipazione attiva alla vita dei partiti politici<sup>37</sup>, l'organizzazione e l'azione interna di questi ultimi non può non essere improntata alla democraticità, costituendo quest'ultima l'elemento caratteristico della forma di Stato delineata dalla Costituzione (art. 1 cost.). La struttura democratica dell'ordinamento generale dello Stato deve, in altri termini, necessariamente riflettersi nell'ordinamento interno (quantomeno<sup>38</sup>) di quelle formazioni sociali attraverso le quali i cittadini prendono parte alla vita politica del Paese<sup>39</sup>, in quanto «una democrazia non può essere tale se non sono democratici

---

<sup>36</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *op. loc. ult. cit.*; e, più di recente, P. PERLINGIERI e M.A. URCIUOLI, sub *art. 49*, in P. PERLINGIERI, *Commento alla Costituzione Italiana*, Napoli, 1997, p. 334.

<sup>37</sup> Così, di recente, G. IORIO, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna*, cit., p. 866, che si richiama espressamente al pensiero di C. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 226 ss., ampiamente condiviso sia nella letteratura giuridica che in sede politica (basti, in questa sede, il rinvio a F. GALGANO, *Partiti e sindacati*, cit., p. 509 e a V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, p. 3 ss., spec. p. 11 s., che scrive che «(i)l diritto garantito ai cittadini italiani dall'art. 49 ... è un diritto "di partecipazione permanente", che, in questo senso, supera e trascende quel diritto di partecipazione solo *puntuale*, anche se rinnovantesi a intervalli periodici, che è il diritto elettorale attivo ...»; e, più di recente, a G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 2012, p. 777 ss.).

<sup>38</sup> Per il rispetto del principio di democraticità interna in tutte le associazioni, riconosciute e non riconosciute, v., in luogo di molti, P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 147 ss.; C.M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, p. 20; *contra*, tra gli altri, M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., *passim*; P. RESCIGNO, *Libertà e democrazia del sindacato*, in *Persona e comunità*, II (1967-1987), Padova, 1988, 324 ss.; M. EROLI, *Le associazioni non riconosciute*, Napoli, 1990, p. 112 ss. Sulla questione, altresì, *infra*, testo e note.

<sup>39</sup> «(S)e democratica è la "Repubblica" nel suo complesso, come possono prescindere dal principio democratico i soggetti collettivi che costituiscono il canale privilegiato della partecipazione politica dei cittadini, ossia dei titolari della sovranità? Come può svilupparsi un circuito genuinamente democratico che, partendo dai cittadini, arrivi fino alle più alte cariche dello Stato e per me di sé pressoché tutte le funzioni pubbliche se mediato principalmente da un soggetto che democratico non è?» (così, A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in Atti del Convegno del Gruppo di Pisa "Partiti politici e dinamiche della forma di governo", cit., in [https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Antonio\\_Saitta\\_-\\_Partiti\\_politici\\_e\\_dinamiche\\_della\\_forma\\_di\\_governo.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Antonio_Saitta_-_Partiti_politici_e_dinamiche_della_forma_di_governo.pdf), p. 168 s., il quale, nella chiusa del contributo, ricorda che Costantino MORTATI, all'atto di ritirare l'emendamento con il quale voleva mettere in chiaro, nel testo del futuro art. 49 Cost., l'obbligo per i partiti politici di

anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti con sistemi democratici»<sup>40</sup>.

La soluzione accolta deriva, dunque, da una lettura sistematica delle norme costituzionali: dell'art. 49 nel suo collegamento con l'art. 1, ma anche con l'art. 18 e con gli artt. 2 e 3<sup>41</sup>, che spostano il baricentro della previsione dell'art. 49 sui

---

uniformarsi al metodo democratico nella organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale, avvertì il bisogno di riaffermare come «uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà»). Per un'acuta messa a fuoco delle distorsioni che partiti non democratici introducono nel funzionamento dei regimi democratici e nella competizione con gli altri partiti, finendo per frustrare «gli effetti previsti o ipotizzati dai Costituenti quanto alle opportunità dei cittadini di determinare la politica nazionale», v. G. PASQUINO, sub Art. 49, in *Rapporti politici. Art. 48-52*, cit., p. 20 ss., il quale, peraltro, ricorda come sul tema dei rapporti tra democrazia dei partiti e democrazia nei partiti il rimando classico sia a R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Werner Klinkhardt, 1911 (trad. it.: ID., *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, 1966).

<sup>40</sup> Così, P. CALAMANDREI nel suo intervento nel corso della seduta del 4 marzo 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, I, Roma, 1970, p. 154 ss.), nel quale ebbe anche ad affermare, forse in maniera ancora più incisiva, che «(l)'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia» (*ivi*, p. 164). Nello stesso senso in quella sede si espresse anche, come noto (e come ricordato nella nota precedente), C. MORTATI (*ivi*, resoconto della seduta del 22 maggio 1947).

<sup>41</sup> Oltre che in collegamento con le disposizioni richiamate nel testo, l'art. 49 va letto alla luce dell'intero sistema costituzionale, di cui è parte integrante. In particolare, autorevole dottrina lo ricollega, altresì, «alle disposizioni che, in altra parte del testo costituzionale, disciplinano la dinamica della forma di governo, con particolare riguardo alla struttura rappresentativa delle Camere, alla loro interna articolazione, ai loro rapporti con il Governo, senza tralasciare, infine, i principi (limitativi dell'azione dei partiti) che presiedono all'organizzazione della giustizia costituzionale, della giurisdizione e della pubblica amministrazione» (V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 7). In altra direzione, P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 147 s., richiama, tra le disposizioni costituzionali da ricollegare all'art. 49, anche l'art. 39, comma 3, cost., per il rilievo che sarebbe illogico «chiedere una base democratica al sindacato e non al partito, là dove partito e sindacato, nell'assetto costituzionale attuale, svolgono in maniera soltanto quantitativamente diversa un ruolo determinante nelle scelte politiche della comunità». E tuttavia, alcuni interpreti, per escludere la sussistenza di un obbligo per i partiti di strutturarsi al loro interno in senso democratico, fanno leva proprio sulla diversa formulazione degli artt. 39 e 49 cost. (A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., p. 204), conseguente alla diversa funzione svolta da partiti e sindacati, nonché sul rilievo che la democraticità dell'ordinamento interno richiesta ai sindacati dall'art. 39 cost. costituirebbe un semplice "onere" per ottenere la registrazione, per cui sarebbe inoperante nei confronti dei sindacati di fatto (v., G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano 1977, p. 100, anche per ulteriori riferimenti bibliografici). Per una critica a tale «impostazione formalistica», v. C.M. BIANCA, *op. loc. cit.*

cittadini, riducendo i partiti a mero strumento per garantire a tali soggetti una partecipazione effettiva alla determinazione della politica nazionale<sup>42</sup>.

Il percorso argomentativo seguito a sostegno della tesi dell'organizzazione necessariamente democratica dei partiti politici ha soltanto incrociato il più ampio e complesso dibattito sviluppatosi in ordine alla questione più generale della democraticità dell'ordinamento delle associazioni non riconosciute<sup>43</sup>. Un dibattito risalente<sup>44</sup>, che sembra aver trovato nuovo vigore a seguito dell'emanazione della legge delega 6 giugno 2016, n. 106 («Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale») e del Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117)<sup>45</sup>, stante la centralità, nel

---

<sup>42</sup> È in tal senso già l'interpretazione di C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, cit., p. 215 ss., spec. p. 223 ss.; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 27 s.; T. MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti e pluralismo*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1979, p. 5 ss. Cfr., altresì, A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 325 s. e ID., *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., p. 248 s., il quale, nel rilanciare la proposta di una legge sui partiti che ne assicuri trasparenza e democrazia interna, invita a non dimenticare che «(i) cittadini (...) sono i soggetti considerati dall'art. 49 mentre i partiti ne sono lo strumento. Essi hanno bisogno di vedere tutelato il loro diritto di partecipazione, non solo attraverso i consueti strumenti (dal diritto di iscrizione fino al diritto di accesso alle informazioni) ma anche attraverso forme nuove di partecipazione alle loro decisioni, in particolare a quelle – come la presentazione delle candidature – il cui rilievo pubblicistico è più marcato. (...) Una corretta vita interna dei partiti non la richiedono, quindi, solo il diritto costituzionale e quello parlamentare ma anche lo stesso diritto privato; non riguarda solo il buon funzionamento dei circuiti della democrazia ma anche i diritti degli iscritti. (...) A sua volta il riconoscimento dei diritti degli iscritti rappresenta non solo la legittima tutela degli interessi degli associati ma lo strumento attraverso il quale i partiti riescono ad esprimere una piena legittimazione democratica. Essa – almeno per i partiti politici, che non siano mere formazioni elettorali – non è data solo dai voti conseguiti nelle elezioni ma altresì dai circuiti democratici che li legano alla base degli iscritti».

<sup>43</sup> Il dibattito è reso ancora più complesso dall'assenza, nel nostro sistema di diritto privato, di una definizione univoca di «democraticità» (tra gli altri, G. VOLPE PUTZOLU, *op. cit.*, p. 92 s., la quale sottolinea come «(l')organizzazione di tipo democratico è stata di volta in volta identificata con l'adozione del metodo collegiale e del metodo maggioritario, con l'organizzazione di tipo corporativo, con il principio della parità di trattamento dei soci», aggiungendo che, peraltro, «i connotati del principio (democratico) enucleati in sede politica e costituzionale sono in realtà spesso incongrui agli assetti di interessi propri dei fenomeni associativi di diritto privato, o quantomeno assumono in quella sede un significato profondamente diverso da quello originario»).

<sup>44</sup> Alcuni degli autorevoli protagonisti di questo dibattito sono stati già richiamati nelle note che precedono, alle quali si rinvia (v., spec. nota 38).

<sup>45</sup> Ai sensi dell'art. 1 del decreto delegato, il Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore «(a)l fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la

sistema da essi delineato, dei principi di democraticità<sup>46</sup> e di partecipazione<sup>47</sup>, e la marcata sovrapposizione tra la disciplina civilistica da essi predisposta, soprattutto in materia di associazioni e fondazioni del Terzo settore (Titolo IV Codice TS)<sup>48</sup>, e quella dettata per queste tipologie di enti *non profit* dal libro I del Codice civile<sup>49</sup>.

A fronte di questa evidenza – e stante la mancata attuazione della legge delega nella parte relativa alla «revisione della disciplina del titolo II del libro I del codice civile, in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche e non riconosciute» (art. 1, comma 2, lett. a), l.

---

partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione». La "riforma", come emerge anche dai «Principi generali» delineati dall'art. 2, intende dunque - riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore - valorizzare il principio costituzionale di sussidiarietà, "sostenendo" l'autonoma iniziativa dei cittadini attivi che concorrono con le pubbliche amministrazioni al perseguimento dell'interesse generale, portando, così, a compimento la «trasformazione del modello di Stato sociale, da interventista a regolatore», avviata con la legge sul volontariato (cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'ANAC al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 1/2018, p. 17 ss., spec. p. 21).

<sup>46</sup> N. LIPARI, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, p. 644, peraltro, ritiene che «ad una valorizzazione del terzo settore, quale forma espressiva della società, non può non corrispondere anche una revisione del concetto stesso di democrazia, nel quadro di un sistema che (...) disconosce ormai il classico modello della rappresentanza (che lo schema costituzionale tendeva a ricondurre al ruolo del sindacato nella dimensione del mercato e a quello del partito politico entro la struttura dello Stato)».

<sup>47</sup> Sulla centralità della «partecipazione personale» alla realizzazione dello scopo comune negli enti associativi, v., in particolare, M. D'AMBROSIO, *Partecipazione e attività. Contributo allo studio delle associazioni*, Napoli, 2012.

<sup>48</sup> La disciplina delegata, in linea con la delega, impone agli enti del Terzo settore l'adozione di modelli organizzativi improntati al principio di democraticità, come emerge, tra l'altro, dall'accoglimento delle regole della «porta aperta» per l'ammissione di nuovi membri e del voto capitaro, nonché dalla centralità assegnata all'assemblea, prevista come organo necessario dotato di competenze inderogabili in tutti gli enti a struttura associativa, riconosciuti e non riconosciuti (per le associazioni con un numero di associati superiore a cinquecento, in realtà, l'atto costitutivo o lo statuto possono disciplinare le competenze dell'assemblea anche in deroga a quanto stabilito dall'art. 25, comma 1, d.lgs. n. 117/2017, ma pur sempre, ai sensi del comma 2, «nel rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati e di elettività delle cariche sociali»). Per un approfondimento della disciplina delle associazioni e fondazioni del Terzo settore, v., D. POLETTI, *Costituzione e forme organizzative*, in M. Gorgoni (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2018, p. 203 ss.; C. AMATO, *Ordinamento e amministrazione*, *ivi*, p. 215 ss.; D. POLETTI, *Scioglimento*, *ivi*, p. 257 ss.

<sup>49</sup> Per la differenza tra «non profit» e «terzo settore», cfr., G. PONZANELLI, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, p. 727 e, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, M. CEOLIN, *Il c.d. Codice del Terzo settore (D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117): un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 3 ss.

n. 106/2016)<sup>50</sup> –, gli interpreti, fin dai primi commenti, si sono interrogati sulla possibilità di riconoscere una qualche *vis expansiva* alle previsioni di “impronta democratica” contenute nel Codice del Terzo settore, così da poter ricorrere ad esse in sede di interpretazione e applicazione della disciplina del Codice civile, anche con riguardo a quelli tra gli enti non lucrativi che non ricadono – di fatto o normativamente – nel perimetro applicativo del Codice del Terzo settore<sup>51</sup>.

In questa prospettiva, alcuni interpreti hanno assegnato rilievo al dato che, nel passaggio dall’originario disegno di legge delega<sup>52</sup> al testo definitivo, la necessità di «definire forme e modalità di organizzazione e amministrazione degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori (...)» non compare più nei principi e criteri direttivi generali, valevoli sia per la revisione del Codice civile che per la redazione del Codice del Terzo settore, bensì viene prevista nel quadro dei principi ispiratori della *sola* disciplina degli enti del Terzo settore (art. 4, comma 1, lett. d) della legge

---

<sup>50</sup> La scelta del Governo di non attuare – se non in misura del tutto marginale – la delega *in parte qua* ha finito per modificare sensibilmente il disegno normativo del legislatore delegante (L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto nel Terzo settore*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2018, fasc. 1, p. 17 ss.), che mirava a restituire un ruolo centrale, nella disciplina degli enti non societari, alle regole codicistiche (E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, p. 709).

<sup>51</sup> La definizione di ente del Terzo settore (ETS) è contenuta nell’art. 4, comma 1, del Codice del Terzo settore, che nel comma successivo esclude da tale categoria diversi enti, tra i quali anche, per quello che qui interessa, «le formazioni e le associazioni politiche» (v., sul punto, M. CEOLIN, *Il c.d. Codice del Terzo settore (D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117): un’occasione mancata?*, cit., p. 12 ss.; R. COSTI, *Le linee portanti dell’ordinamento del terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, 2018, p. 11 ss.; M.V. DE GIORGI, *Terzo settore. Il tempo della riforma*, in *Studium juris*, 2018, p. 141 ss.; M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, in Id. (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 28 s.). Nell’esclusione «a larghissimo raggio» delle organizzazioni operanti nell’area politica e sindacale dall’ambito del Terzo settore, E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, cit., p. 713, individua la conferma che dietro la scelta del legislatore delegato di non intervenire sul tessuto del Codice civile vi siano stati i timori di tali organizzazioni di vedere «ingabbiata la propria azione, sicuramente ben al di là dei vincoli della disciplina minimale cui le assoggetta il codice civile, (...) nonostante gli interventi esegetici via via operati dalla giurisprudenza, tanto sul piano strutturale degli organi da considerare comunque necessari, quanto su quello della tutela dell’associato».

<sup>52</sup> Il riferimento è al disegno di legge delega presentato alla Camera dei deputati in data 22 agosto 2014 (C. 2617), in <https://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=2617&sede=&tipo=>.

delega)<sup>53</sup>. La soppressione, dalle linee di intervento sul Codice civile, di ogni espresso richiamo ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità e partecipazione viene, dunque, letta, oltre che come indice inequivoco della volontà del legislatore di (continuare a) tenere distinti, sotto tale profilo, gli enti del Terzo settore dagli enti non lucrativi del Codice civile, come opzione idonea ad orientare l'attività dell'interprete nel senso della inapplicabilità delle regole di ispirazione democratica contenute nel d.lgs. n. 117/2017 ad organizzazioni *non profit* che restano fuori dalla definizione del Terzo settore.

Tale ultimo argomento, secondo questa impostazione, varrebbe a confermare la generale inoperatività del principio di democraticità interna con riguardo alle associazioni non riconosciute, in linea con quanto già emergerebbe dall'impianto del Codice civile, nel quale regole riconducibili al principio democratico sono dettate solo per le associazioni riconosciute, e dalla legislazione "speciale" sugli enti *non profit*, nella quale le regole di democraticità sono previste come (mera) condizione per l'accesso ad agevolazioni e benefici fiscali<sup>54</sup>. Fuori dall'ambito del Terzo settore, sarebbe dunque possibile costituire – avvalendosi dell'ampia autonomia riservata dall'art. 36 c.c. agli «accordi degli associati» – associazioni non riconosciute con organizzazione non democratica<sup>55</sup>.

Dal sistema delineato dalla legge delega e dal d.lgs. n. 117/2017, tuttavia, possono anche trarsi argomenti che, all'opposto, militano per la tesi del necessario rispetto del principio di democraticità (anche) all'interno delle associazioni di fatto non riconducibili al Terzo settore.

In primo luogo, in risposta al rilievo che, nella disciplina del Codice del 1942, regole ispirate al principio di democraticità interna sono dettate solo per il modello dell'associazione riconosciuta, può osservarsi come, nel quadro della già rilevata necessità di una generale rilettura in chiave costituzionale delle norme codicistiche,

---

<sup>53</sup> In tal senso, V. MONTANI, *La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile*, in *Jus-online*, 2017, p. 145 ss., spec. p. 178; E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute fra Codice del Terzo settore e Codice civile*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, p. 452 s.

<sup>54</sup> E. TUCCARI, *op. loc. cit.*

<sup>55</sup> V. MONTANI, *La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile*, cit., p. 181.

proprio il Codice del Terzo settore dimostra la tendenziale evaporazione della distinzione tra associazioni riconosciute e non riconosciute, portando a compimento quel processo di progressiva svalutazione dell'attributo della personalità giuridica già da tempo in atto nella legislazione di settore, con evidenti ricadute – per quello che qui interessa – sulla disciplina codicistica<sup>56</sup>.

Peraltro, come non si è mancato di evidenziare, l'utilizzabilità delle norme civilistiche di impronta democratica contenute nel Codice del Terzo settore per regolare (anche) le associazioni non riconosciute prive della qualifica di ETS sembra favorita dal rilievo che, in realtà, molte di quelle regole sono state «concepite nella prospettiva del superamento di criticità diffusamente denunciate con riguardo alla disciplina del codice civile»<sup>57</sup>, e alcune di esse, in effetti, rappresentano «la positivizzazione (...) di un *acquis* curiale consolidato e riferito a tutti gli enti costituiti alla luce delle forme previste dal Libro I del codice civile»<sup>58</sup>.

In ogni caso, proprio le incertezze che si affollano lungo il percorso appena indicato, diretto alla verifica dell'operatività, in via generale, del principio democratico con riguardo alle associazioni non riconosciute e, nel quadro di queste, ai partiti politici, ha suggerito di lasciare la questione sullo sfondo per seguire un diverso *iter*, incentrato sulla peculiarità dello scopo comune nei partiti politici (ex art. 49 cost.), idoneo a conformarne in senso democratico l'autonomia organizzativa, non potendosi immaginare una «Repubblica democratica» in cui i

---

<sup>56</sup> E. QUADRI, in F. BOCCHINI e E. QUADRI, *Diritto privato*, cit., p. 378.

<sup>57</sup> Così, E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, cit., p. 709.

<sup>58</sup> Così, P. SANNA, *Dalla legge di riforma al «codice del terzo settore»: alcuni profili introduttivi*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, p. 2105. Sempre in questo senso, si è inoltre osservato come molti dei principi e criteri generali che il legislatore delegato era chiamato a rispettare (anche) nella revisione del codice civile – ed in particolare quello di «riconoscere e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà e pluralismo ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione» e quello di «assicurare, nel rispetto delle norme vigenti l'autonomia statutaria degli enti, al fine di consentire il pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti» (art. 2, comma 1, lett. a) e c) l. n. 106/2016) – sono, in realtà, «già parte del diritto vivente delle associazioni non riconosciute, che a detta di tutti rappresentano proprio la migliore concretizzazione delle formazioni sociali di cui all'art. 2 della Costituzione ed esprimono con una efficacia non eguagliabile i valori di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo» (così, G. PONZANELLI, *Le associazioni non riconosciute: una breve introduzione*, cit., p. 27 s.).

soggetti collettivi che costituiscono «il cuore e l'elemento motore di tutto il meccanismo costituzionale (e quindi dello Stato)»<sup>59</sup> non si ispirino, anche nella loro organizzazione interna, al principio di democraticità.

#### **4. Segue. Riflessi sull'ampiezza del sindacato giudiziale a tutela dell'associato escluso.**

Una volta riconosciuto al principio di democraticità il valore di limite di ordine pubblico all'autonomia associativa dei partiti politici, gli spazi riservati al sindacato giudiziale su ordinamento e vicende interne di tali associazioni, inevitabilmente, si allargano.

È evidente, infatti, tornando alla questione dell'esclusione dell'associato dal partito politico, che il riconoscimento dell'operatività del principio costituzionale di democraticità anche all'interno dei partiti impone di verificare le regole associative relative alle misure e ai procedimenti disciplinari, ovvero i provvedimenti espulsivi adottati dall'organizzazione, alla luce di questo fondamentale principio<sup>60</sup>.

In tale prospettiva, è palese l'illegittimità non soltanto delle clausole statutarie che ammettono l'esclusione *ad nutum* dell'associato<sup>61</sup> o vietano il ricorso all'autorità

---

<sup>59</sup> G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 315.

<sup>60</sup> Non è possibile, in questa sede, soffermarsi sull'annosa questione del fondamento normativo del c.d. potere disciplinare delle associazioni. Per una ricostruzione critica delle diverse posizioni, cfr. M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo*, cit., p. 125 ss. Per una recente riflessione sul tema, v. R. CAPRIOLI, *Consenso e istituzionalizzazione nella determinazione delle sanzioni di diritto privato*, in ID., *Argomenti di diritto civile*, Napoli, 2014, p. 167 ss., spec. p. 184 ss.

<sup>61</sup> In tal senso, in dottrina, seppure sulla base di argomenti differenti, v., tra tanti, A. PAVONE LA ROSA, *Risolubilità «ad nutum» del rapporto associativo*, in *Dir. giur.*, 1948, p. 311; D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, cit., p. 215 s.; G. PERSICO, *Associazioni non riconosciute*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, p. 887; F. GALGANO, *Delle persone giuridiche, Art. 11-35*, in *Comm. cod. civ.* Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1969, p. 323; G. IORIO, *Delle associazioni non riconosciute*, in A. Barba e S. Pagliantini (a cura di), *Delle persone. Artt. 11-73 c.c.*, in *Comm. cod. civ.* E. Gabrielli, Torino, 2014, p. 362 s.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Democraticità e partecipazione associativa nei partiti politici*, in *Partiti politici e sistema ordinamentale*, cit., p. 121 s. In giurisprudenza, per la nullità della clausola statutaria che legittima l'esclusione *ad nutum* dell'associato, v. Trib. Torino, 4 gennaio 1982, in *Giur. it.*, 1983, I, 2, c. 308 s., con commento di M. BONAZZI, *Esclusione ad nutum del socio da un'associazione non riconosciuta*; App. Torino 10 febbraio 1983, cit.; Trib. Torino, 15 febbraio 1996, in *Le Società*, 1996, p. 1299 ss., con commento di M. CUPIDO, *Esclusione ad nutum del socio di associazione non riconosciuta*; Trib. Napoli, ord. 16 luglio 2003, in *Giur. merito*, 2004, p. 706 ss.

giudiziaria contro le delibere di esclusione<sup>62</sup>, ma anche delle clausole che – come quelle contenute nel Regolamento del M5S del 2014 – finiscono sostanzialmente per rimettere l'esclusione del membro dal partito alla discrezionalità di un organo monocratico.

Ciò non significa che la competenza a deliberare l'espulsione debba essere necessariamente attribuita all'assemblea degli associati. Già con riguardo alle associazioni riconosciute, è da tempo opinione diffusa che le norme statutarie possano sottrarre all'assemblea il potere di deliberare l'esclusione dell'associato per attribuirlo ad altri organi dell'ente<sup>63</sup>; allo stesso modo (taluno direbbe: *a fortiori*), deve ritenersi che, nelle associazioni non riconosciute, gli «accordi degli associati» possano legittimamente attribuire il potere in parola ad organi diversi dall'assemblea<sup>64</sup>. E tuttavia, in attuazione dell'ordine pubblico costituzionale, sembra corretto ritenere che tale penetrante potere debba essere necessariamente attribuito ad un (altro) organo collegiale eletto dall'assemblea degli associati<sup>65</sup>: la decisione relativa all'estromissione di un membro dal gruppo, insomma, non può essere rimessa allo «strapotere» di un singolo, ma deve essere sempre affidata ad

---

<sup>62</sup> Cfr., in luogo di molti, F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, vol. I, cit., p. 283 s. e G. CARAPEZZA FIGLIA, *op. cit.*, p. 122, ai quali si rinvia anche per la limitrofa questione della validità e della natura delle clausole che prevedono la competenza di un organo interno per le controversie sulle esclusioni.

<sup>63</sup> In tal senso, in dottrina, già F. FERRARA *sr.*, *Le persone giuridiche*, cit., p. 421 e F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, cit., p. 330. *Contra*, tuttavia, D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, cit., 216 s. (secondo il quale, peraltro, l'art. 24, comma 3, c.c., nella parte in cui assegna all'assemblea la competenza a deliberare l'esclusione dell'associato, è inderogabile sia per le associazioni personificate che per quelle non riconosciute) e A. AURICCHIO, *Associazioni riconosciute*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, p. 905; e in giurisprudenza, Cons. St., 10 giugno 1958, n. 998, in *Rep. Foro it.*, 1959, voce *Persona giuridica*, n. 3; Cons. St., 30 agosto 1967, n. 1834, *ivi*, 1968, voce cit., n. 29.

<sup>64</sup> In tal senso, già F. FERRARA *sr.*, *Le persone giuridiche*, cit., p. 421; nella letteratura più recente, v., per tutti, M. COSTANZA, *I soggetti: gli enti non commerciali*, in *Tratt. dir. civ. del Consiglio Nazionale del Notariato* diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2012, p. 138. In giurisprudenza, tra le altre: Cass., 10.12.1988, n. 6725, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1990, I, p. 9 ss.; Cass. 9 maggio 1991, n. 5192, in *Vita not.*, 1991, p. 944 ss.; e, di recente, Trib. Roma, 12 aprile 2016, cit.; Trib. Napoli, 14 luglio 2016, cit.; Trib. Roma, 10 ottobre 2018, in <https://dejure.it>.

<sup>65</sup> Tale conclusione sembra trovare conforto nel rilievo che, nella disciplina degli enti del Terzo settore, il cui ordinamento è improntato ai principi di democraticità e partecipazione, l'«esclusione degli associati» (dalle associazioni, riconosciute e non riconosciute, del Terzo settore) rientra tra le competenze inderogabili dell'assemblea, salvo che «l'atto costitutivo o lo statuto non attribuiscono la relativa competenza ad altro organo eletto dalla medesima» (art. 25, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 117/2017).

una dialettica interna, seppure, eventualmente, più limitata di quella realizzabile in seno all'assemblea degli associati<sup>66</sup>. Come si è efficacemente scritto, «il tipo di organizzazione prescelto, quale che esso sia», deve, in ogni caso, conservare al singolo, «la qualità di attore, mantenendo tra il medesimo e l'associazione, tra la maggioranza e la minoranza, tra la dirigenza e la base, uno zoccolo minimo di dialettica democratica»<sup>67</sup>.

Eppure, le norme in materia di espulsioni presenti nel Regolamento del M5S del 2014 sono state giudicate, sotto tale profilo, pienamente legittime dalla sentenza con la quale, il 18 aprile 2018, il Tribunale di Napoli, in composizione monocratica, ha deciso nel merito la vicenda sinteticamente richiamata all'inizio di questo contributo<sup>68</sup>.

Nella motivazione del provvedimento si legge che è l'«estrema facilità di adesione» all'organizzazione, «caratterizzata dal principio della “porta aperta” e dalla presenza di bassissime, se non quasi inesistenti “barriere all'ingresso” (l'assenza di condanne penali e di iscrizioni a partiti professanti posizioni opposte o contrarie)», a fondare «la piena legittimità di norme che [...] riservano alcune prerogative, tra cui l'espulsione, ad una figura monocratica, garante del rispetto delle finalità fondamentali del MoVimento 5 Stelle»; e ancora che, «(l)ungi 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»<sup>69</sup>.

Tale argomentazione, per tutto quanto esposto, non convince. In essa, peraltro, sembra potersi cogliere il riflesso della contraddizione di fondo che, secondo

---

<sup>66</sup> M.V. DE GIORGI, *Nota di commento a Cass.*, 10.12.1988, n. 6725, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1990, I, p. 15, la quale sottolinea che «il problema si ricollega, ovviamente, a quello della necessità di un minimo di democrazia interna per le associazioni, contro la tendenza a instaurare forme autoritarie nella vita dei gruppi privati». Anche E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici*, cit., p. 12 osserva come sia «indubitabile che il principio di democrazia interna al partito richieda delle garanzie minime nel procedimento di espulsione che tutelino le minoranze».

<sup>67</sup> Così, D. VINCENZI AMATO, *op. cit.*, p. 184.

<sup>68</sup> Ci si riferisce a Trib. Napoli, sez. VII (G.U. Graziano), sent. 18 aprile 2018, in <http://mobile.ilcaso.it/sentenze/societario/19591>, cit.

<sup>69</sup> Così, appunto, Trib. Napoli, sent. 18 aprile 2018, cit.

un'opinione ampiamente condivisa, accompagna il MoVimento 5 Stelle, dal momento che lo stesso, per un verso, «riconosc(e) “alla totalità degli utenti della Rete il ruolo di governo ed indirizzo normalmente attribuito a pochi” (art. 4, comma 2°, “Non Statuto”)», ma, per altro verso, ha «un “capo politico” incline ad esercitare, in un indistinto ideologico e valoriale, poteri normativi esecutivi e giudiziari»<sup>70</sup>.

In ogni caso, nel 2016, a seguito delle ordinanze rese dai Tribunali di Roma e Napoli, la “dirigenza” del MoVimento 5 Stelle ha sottoposto al voto *on line* del popolo pentastellato l'approvazione di alcune modifiche al “Non Statuto” e al Regolamento. E nella novellata regolamentazione della materia disciplinare, la posizione degli iscritti risulta maggiormente tutelata rispetto al passato – soprattutto in forza di una più puntuale definizione degli illeciti disciplinari, della graduazione delle sanzioni in funzione della gravità dell'addebito, della garanzia del contraddittorio prima della applicazione della sanzione e della costituzione di un nuovo organo di “giustizia interna” (il Collegio dei probiviri) –, ma il potere riservato al Capo politico del MoVimento appare ancora eccessivo, in quanto gli organi interni di garanzia dei diritti dei singoli e delle minoranze continuano a risultare sua emanazione (artt. 5 e 6 Reg. M5S) e nella sua figura (in qualità di gestore della piattaforma) è ancora concentrato tanto il potere di avvio del procedimento disciplinare, quanto quello di “ribaltare” le decisioni del collegio dei probiviri e del comitato di appello che lo trovino in disaccordo, “in totale solitudine”, ove si tratti di operare una *reformatio in melius* (annullamento della sanzione o irrogazione di una sanzione più lieve), o attraverso l'indizione di una votazione degli iscritti in Rete, ove si tratti di sollecitare una *reformatio in peius* della decisione (art. 4 Reg. M5S)<sup>71</sup>.

Le norme sulle misure e sui procedimenti disciplinari contenute nel Regolamento del MoVimento 5 Stelle, dunque, nonostante le modifiche intervenute nel 2016,

---

<sup>70</sup> Le affermazioni riportate nel testo sono di M. BASILE, *Il “Movimento 5 Stelle” al vaglio dei giudici civili*, cit., p. 254.

<sup>71</sup> I richiamati articoli del Regolamento del M5S, novellato nel 2016, sono integralmente riportati e commentati da G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., p. 227 ss.

appaiono di dubbia compatibilità con il principio democratico. Al momento, però, tale disciplina risulta, di fatto, sottratta a qualsiasi controllo secondo il parametro della democraticità<sup>72</sup>.

In primo luogo, un simile sindacato tende a non venire compiuto dalla giurisprudenza, in quanto i giudici, come sottolineato, preferiscono, di regola, muoversi sul piano formale ed entro gli schemi del codice civile<sup>73</sup>, se non addirittura, come accaduto in una recente pronuncia del tribunale capitolino<sup>74</sup>, negare espressamente l'operatività del principio democraticità all'interno dei partiti politici.

---

<sup>72</sup> Va, altresì, rilevato che il Regolamento del 2016, attualmente, si applica ai soli iscritti al MoVimento 5 Stelle che non abbiano inteso aderire alla Associazione MoVimento 5 Stelle, della cui esistenza è data notizia, per la prima volta, il 30 dicembre del 2017, sul sito *web* di Beppe Grillo, sul quale viene individuata come il soggetto giuridico deputato a presentarsi alle elezioni politiche del 2018. Con la nuova associazione (che si affianca al MoVimento 5 Stelle, costituito nel 2009, e alla Associazione Movimento 5 Stelle, costituita nel 2012) – scrive G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit. p. 114, interpretando una impressione diffusa – «si (è) voluta inaugurare una fase “statutaria” del Partito, lasciando alle spalle la stagione dichiaratamente “movimentista”, caratterizzata da un quadro regolamentare assai incerto e soggetto a plurime censure di illegittimità». Per un esame dell'ordinamento interno della Associazione MoVimento 5 Stelle del 2017, v. ID., *op. cit.*, p. 113 ss., p. 171 ss., p. 236 ss.

<sup>73</sup> M.V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, cit., p. 872, commentando Trib. Genova, ord. 10 aprile 2017, sul noto caso Marika Cassimatis vs. M5S, ipotizza che la scelta dei giudici di muoversi sul piano formale della legittimità procedurale degli atti impugnati, senza addentrarsi nel problema della conformità dell'ordinamento del MoVimento 5 Stelle all'art. 49 cost., possa dipendere dalla natura cautelare, e dunque interlocutoria, delle loro statuizioni, ma poi osserva come, in effetti, «(l)a magistratura ha sempre mostrato resistenza a valutare la democraticità degli statuti» dei partiti politici.

<sup>74</sup> Ci si riferisce a Trib. Roma, ord. 19 febbraio 2018, cit., che, sempre pronunciandosi sulla disciplina interna di uno degli enti della «galassia del MoVimento 5 Stelle», fa salva – pur riconoscendone l'«evidente distanza ... da canoni minimi di democrazia interna» – la clausola statutaria che attribuisce al “Capo politico” la facoltà di valutare la compatibilità delle candidature con i valori e le politiche del movimento e di rifiutarne, con atto vincolante, l'ammissione. Tale soluzione è fondata sull'assunto che il “metodo democratico” di cui all'art. 49 cost. assume rilevanza soltanto con riguardo all'azione esterna dei partiti politici e non anche con riguardo al loro ordinamento interno. Secondo il Tribunale, dunque, «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 oggi dotata di copertura costituzionale», in quanto «non sembra sostenibile che la Costituzione imponga che all'interno dei partiti siano assicurate procedure democratiche di selezione dei candidati, sebbene appaia evidente che tale indicazione dovrebbe intendersi come preferenziale in un'ottica autenticamente rispettosa dei valori fondanti del nostro sistema costituzionale». Per un'analisi critica dell'ordinanza, v. G. IORIO, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna*, cit.; e C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, cit., p. 856 s.

In secondo luogo, il MoVimento 5 Stelle, avendo scelto di rinunciare ai benefici di cui alla legge di riforma del sistema di finanziamento dei partiti (l. n. 13/2014)<sup>75</sup>, non dovrà sottoporre le proprie norme interne al controllo della «Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici», diretto a verificare la presenza negli statuti dei partiti degli *standard* minimi di democraticità interna individuati dalla legge ai fini dell'iscrizione in un Registro nazionale, quale condizione di accesso alle detrazioni fiscali e alla contribuzione indiretta da essa previste<sup>76</sup>.

### 5. Il ruolo del legislatore nell'«attuazione» dell'art. 49 cost.<sup>77</sup>

Su un piano più generale, va rilevato che la legge n. 13 del 2014, prevedendo, come requisito di accesso ai benefici in essa previsti, l'adozione di uno statuto che delinea

---

<sup>75</sup> Si tratta della legge, 21 febbraio 2014, n. 13 (in *G.U.* n. 47 del 26 febbraio 2014), che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge, 28 dicembre 2013, n. 149, recante l'«Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore». Il provvedimento abolisce il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi pubblici erogati per l'attività politica, e «disciplina le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti» (art. 1). Per un commento alla disciplina, v. F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici*, in *Partiti politici e sistema ordinamentale*, cit., p. 127 ss., anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>76</sup> Tra le clausole che i partiti che vogliono accedere ai benefici previsti dalla legge n. 13 del 2014 devono inserire nei propri statuti, l'art. 3, comma 2, lett. *i*), prevede quelle relative alle «misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso previste, assicurando il diritto di difesa e il rispetto del contraddittorio». Sul rilievo sistematico di tale previsione, cfr. R. CAPRIOLI, *Consenso e istituzionalizzazione*, cit., p. 177 ss.

<sup>77</sup> Non è forse superfluo chiarire che non si aderisce alla tesi, pur autorevolmente sostenuta (v. C. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 242 ss. e V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 8 e p. 28 s.), che nega la immediata precettività dell'art. 49 cost. con riguardo al «limite del “metodo democratico”», ma si intende piuttosto sottolineare che – stante l'ambiguità della struttura semantica della disposizione in parola, che non consente di ritenere chiuso il dibattito circa la rilevanza solo esterna o (anche) interna del «metodo democratico» (v. *supra* note 32 ss.), e l'indubbia «fluidità» del concetto di “democraticità interna” –, in assenza di un chiaro intervento del legislatore, il principio di democrazia interna nei partiti politici, che si è ritenuto di poter trarre da una lettura sistematica della Carta costituzionale (v. *supra* § 3, testo e note), pur nella sua immediata precettività, perde, inevitabilmente, di effettività.

un ordinamento interno conforme ai valori della trasparenza e della democrazia<sup>78</sup>, rappresenta – pur nei limiti propri di un intervento legislativo di natura promozionale – un importante passo in avanti nell’“attuazione” dell’art. 49 cost.<sup>79</sup>. Non soltanto per lo stimolo che le agevolazioni previste dalla legge possono esercitare nella prospettiva di una inversione di rotta nella prassi statutaria dei gruppi politici (partiti e “non-partiti”), ma anche per il contributo che essa offre nella importante opera di concretizzazione del principio di democraticità interna ai partiti politici<sup>80</sup>. Rilevanti, in tal senso, si rivelano anche le recenti «Linee guida per la redazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici» della Commissione di garanzia, anch’esse volte, nel rispetto della libertà associativa, a rendere effettiva, secondo i principi sanciti dall’articolo 49 della Costituzione, l’osservanza del

---

<sup>78</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute fra Codice del Terzo settore e Codice civile*, cit., p. 450 s. sottolinea che nella legge 21 febbraio 2014, n. 13 – come già nelle normative speciali sugli enti senza scopo di lucro degli anni Novanta e, più di recente, nella riforma del Terzo settore – si assiste ad una «combinazione fra regole civilistiche, contabili e fiscali», nella quale la «componente privatistica», di chiara ispirazione «democratica», va sempre coordinata con la «componente tributaria», con la conseguenza che solo «i partiti (e i movimenti) politici interessati ad usufruire dei benefici fiscali previsti dal decreto sono tenuti ad autoregolarsi con uno statuto caratterizzato dai requisiti minimi di “democraticità” e trasparenza; di contro, i partiti (e i movimenti) politici disinteressati ad usufruire dei benefici fiscali potranno evitare di predisporre statuti fondati su principi di “democraticità” e trasparenza». *Contra*, in aggiunta a quanto osservato *supra* nel testo e in nota, v. P. PERLINGIERI, *Conclusioni*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*, cit., p. 228.

<sup>79</sup> Sul significato del ricorso alla formula «“attuazione” dell’art. 49 cost.», v. *supra* nota 77.

<sup>80</sup> È noto come a sostegno della lettura che riferisce il «metodo democratico» alla sola azione esterna dei partiti politici è stato posto, da alcuni, proprio l’argomento della «estrema fluidità» del concetto di democrazia enunciato dalla Costituzione, che rende concreto il rischio che «in nome di un principio generico, mutevole si finisca con l’intralcio gravemente l’azione di organismi considerati dal nostro ordinamento costituzionale come fattori essenziali di progresso e di sviluppo delle nostre istituzioni» (G. VOLPE PUTZOLU, *op. cit.*, p. 102; e *ivi*, p. 96 ss., per i principali contenuti, volta a volta, assegnati al principio di democraticità interna). Si tratta di un argomento che – lo ricorda M.V. DE GIORGI, «È la politica bellezza!», cit., p. 1343 s. – è stato cavalcato ampiamente anche in sede politica, come dimostra il progetto di legge Sturzo del 1958 che escludeva espressamente l’applicabilità *ex lege* del metodo democratico all’interno dei partiti politici sulla base del rilievo, ancor oggi in parte diffuso, che «manca una definizione che possa giuridicamente far stato di ciò che precisa il metodo democratico e quali possono essere gli effetti di una sua violazione od omissione». È evidente, però, che la difficoltà, innegabile, di specificare e dare sostanza al principio di democraticità interna dei partiti politici non può essere superata escludendone *tout court* l’operatività. Sui progressi compiuti nella formalizzazione del concetto di democraticità dalla legge n. 13 del 2014, v. G. VECCHIO, *op. cit.*, p. 376 ss.

metodo democratico nei suoi riflessi non solo esterni, ma anche interni, con specifico riguardo al diritto di partecipazione degli iscritti<sup>81</sup>.

In effetti, un reale progresso nella direzione di una “riscrittura” in senso democratico dell’ordinamento interno dei partiti politici avrebbe potuto, forse, essere compiuto con l’approvazione definitiva del testo unificato recante “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica”, il cui iter legislativo si è, però, interrotto al Senato a causa della fine della legislatura<sup>82</sup>. Al contrario, non paiono offrire alcun effettivo contributo all’attuazione del principio di democraticità interna quelle disposizioni della attuale legge elettorale<sup>83</sup> che prevedono a carico dei partiti politici, ai fini della presentazione delle candidature alle elezioni politiche, l’obbligo di depositare, in alternativa allo Statuto registrato di cui all’art. 3 del d.l. n. 149 del 2013, convertito con modificazioni nella citata l. n. 13 del 2014, una dichiarazione autenticata dal notaio volta a soddisfare alcuni requisiti minimi di trasparenza. La legge, infatti, non compie il passo, da più parti auspicato e compiuto in altre esperienze giuridiche, di rendere il rispetto di *standard* minimi di democraticità interna (legislativamente previsti) condizione per la presentazione delle candidature alle elezioni<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> Le «Linee guida» di cui nel testo, approvate dalla «Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici» con deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018, sono pubblicate sul sito del Parlamento ([http://www.parlamento.it/documenti/repository/commissione\\_trasparenza\\_partiti/Linee\\_Guida\\_Deliberata\\_per\\_publicazione\\_2018.pdf](http://www.parlamento.it/documenti/repository/commissione_trasparenza_partiti/Linee_Guida_Deliberata_per_publicazione_2018.pdf)).

<sup>82</sup> Cfr. il d.d.l. Senato n. 2439 – XVII Legislatura.

<sup>83</sup> Si tratta della legge, 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. *Rasatellum bis*). Per un’acuta critica alla nuova disciplina elettorale, tanto dal punto di vista giuridico-costituzionale quanto da quello politico, cfr. V. BALDINI, *Il legislatore (elettorale) “impenitente”*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018, p. 1 ss. (e nel numero monografico *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche* della medesima Rivista, che raccoglie gli Atti del Convegno “*Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*” - Cassino, 12 gennaio 2018).

<sup>84</sup> E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l’art. 49 della Costituzione*, in *Partiti politici e sistema ordinamentale*, cit., p. 57, segnala come un salto di qualità rispetto alle disposizioni della l. n. 13 del 2014 fosse stato operato da «una disposizione sulle cui conseguenze sistematiche non si è mai adeguatamente riflettuto»: l’art. 2, comma 7, lett. b) della precedente legge elettorale (legge n. 52 del 2015, c.d. *Italicum*), che, modificando l’art. 14 del d.P.R. n. 361 del 1957 (il testo unico per l’elezione della Camera dei Deputati), aveva introdotto quale requisito di presentazione delle liste di candidati da parte dei partiti o dei gruppi politici organizzati il deposito dello

E nulla di nuovo, in tal senso, ci si può attendere dall'esercizio della delega contenuta nella recente legge 9 gennaio 2019, n. 3, in quanto il Governo è chiamato ad adottare un testo unico che, *con le sole modifiche necessarie per il coordinamento normativo*, riunisca le disposizioni legislative già vigenti in tema di contributi e rimborsi elettorali, di trasparenza e democraticità dei partiti e di contribuzione volontaria e indiretta in loro favore<sup>85</sup>.

Se si ritiene (come sembra doversi ritenere) che il «metodo democratico» rappresenti uno strumento infungibile di tutela del singolo e delle minoranze all'interno dei gruppi organizzati e che, soprattutto a fronte di una evidente deriva personalistica e autoritaria degli attuali partiti e movimenti politici, una difesa del «metodo democratico» nella vita interna di questi gruppi assuma il rilevante valore di educazione al generale metodo partecipativo e, dunque, di promozione della partecipazione popolare alla vita politica del Paese secondo il disegno costituzionale (artt. 1 e 49 cost.), non si può rinunciare a percorrere la strada dell'intervento legislativo che, in maniera ampia ed organica, assicuri il rispetto del principio democratico all'interno dei partiti (e "non partiti") politici<sup>86</sup>.

---

statuto di cui all'art. 3 del decreto legge n. 149 del 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 13 del 2014. La «configurazione di uno statuto nel rispetto dei criteri formali e sostanziali sopra considerati» passava, in tal modo, «da onere per il conseguimento di determinati benefici di ordine essenzialmente fiscale ad obbligo per l'ammissione alla competizione elettorale, con un salto sistematico verso un modello di *incorporazione* del partito e del suo modo di essere nel diritto dello Stato che non può essere trascurato». Tale obbligo, come evidenziato nel testo, è stato "sostanzialmente" cancellato dal *Rasatellum bis*.

<sup>85</sup> La delega è contenuta nel 27° comma dell'unico articolo di cui si compone la l. 9 gennaio 2019, n. 3, recante «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» (in G.U. n. 13 del 16 gennaio 2019). Per un primo commento, v. E. D'ALTERIO, *Partiti e movimenti politici più trasparenti?*, in *Dir. pen. e proc.*, 2019, p. 619 ss., che si sofferma soprattutto sulle nuove regole in tema di trasparenza introdotte dalla legge.

<sup>86</sup> Tanto in ambito scientifico quanto in sede politica, sembra ormai esservi una sempre maggiore convergenza sulla necessità di imporre per legge il rispetto del «metodo democratico», attraverso la previsione dell'obbligo di inserire negli statuti dei partiti e dei movimenti politici principi, pur minimi, di democrazia con riguardo ai profili più rilevanti dell'organizzazione e della vita interna di questi soggetti (nella letteratura giuridica, cfr., fra molti, L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, p. 407 ss.; G. ALPA, *Note sulla riforma dello statuto giuridico dei partiti politici*, in *Pol. dir.*, 1993, p. 104; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, cit., p. 323 ss.; C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 770 ss.; le relazioni raccolte nel volume *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*. Atti

Allo stato, spetterà ancora alla giurisprudenza svolgere, come in altri settori, quel fondamentale ruolo di far vivere i diritti fondamentali (civili e sociali), apprestando criteri e strumenti di garanzia della vita democratica nei gruppi politici, tutelando quelle posizioni interne portatrici di interessi costituzionalmente protetti. Nel percorso di affermazione di diritti e principi, molto spesso, è proprio la giurisprudenza, con l'ausilio dell'elaborazione dottrinale<sup>87</sup>, a tracciare i percorsi

---

del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Alessandria, 17-18 ottobre 2008), cit.; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in AIC, 2011, p. 2 ss.; E. ROSSI e L. GORI, *Prefazione a Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011; M.V. DE GIORGI, *I partiti nel diritto privato: il codice civile arriva dove può* [3 maggio 2017], in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2017/05/03/i-partiti-nel-diritto-privato-il-codice-civile-arriva-dove-puol/>; G. GRASSO, *La «cifra democratica» del Movimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3/2017, p. 617; P. MARSOCCHI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, p. 63 ss.; G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti*, cit., p. 313 ss.; e i contributi del volume collettaneo *Democrazia e partiti. Per l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione* (a cura di S. Bertinelli), in *Quaderni del Circolo Rosselli*, n. 3/2018). Non mancano tuttavia studiosi che, con varietà di accenti, si sono espressi in senso contrario. Va senz'altro richiamata la posizione di Costantino Mortati (sulla quale, ampiamente, M. PLUTINO, *La difficile "istituzionalizzazione" dei partiti politici nella teoria costituzionalistica di Costantino Mortati*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Napoli, 2008, p. 1837 ss.) – in quanto sintomatica della complessità e della relatività del tema della regolazione legislativa dei partiti politici –: il giurista, come noto, inizialmente si espresse in senso favorevole alla regolazione pubblicistica dei partiti politici (v., oltre ai lavori dell'Assemblea Costituente, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., il saggio *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. 1, 1949, ora in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2-2015, p. 5 ss., preceduto dalla *Nota introduttiva* di F. LANCHESTER), ma successivamente, alla luce del mutato contesto politico internazionale e della situazione di radicale contrasto di interessi fra i principali partiti politici, ritenne che una loro disciplina legislativa non fosse opportuna e potesse rivelarsi addirittura dannosa, potendo tradursi in strumento di persecuzione contro i partiti di opposizione, con grave pregiudizio per le esigenze di dinamismo sociale (C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit.). Nella letteratura privatistica, basti ricordare F. GALGANO, *Partiti e sindacati*, cit., p. 510, secondo il quale una legge speciale sui partiti politici «tradirebbe lo spirito della moderna democrazia», perché «violerebbe un principio – quello della parità di trattamento di tutte le associazioni di fronte alla legge – che attiene all'essenza dell'ordinamento democratico».

<sup>87</sup> N. LIPARI, *Introduzione al convegno*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico*, cit., p. XIV, invita i giuristi, ed in particolare i civilisti, a continuare ad offrire le proprie riflessioni sull'arduo tema della «giuridicizzazione dei partiti», «nel tentativo di ripristinare un operante circuito tra cittadini e istituzioni, che oggi appare compromesso e spezzato, nel tentativo di costruire quella reale poliarchia fondata sul riconoscimento delle diversità che è condizione essenziale di una vera democrazia»; e, proprio con riguardo all'attuazione del principio di democraticità all'interno dei partiti politici, A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in AIC, 2010, p. 14, osserva, a mo' di ammonimento, che «siamo tutti chiamati a fare, con le risorse di cui disponiamo e nelle responsabilità su ciascuno di noi gravanti, ciò che è in nostro potere per avvicinarci quanto più è possibile all'obiettivo (...)». Sulla necessità che i

conformi alla legge fondamentale ai quali il legislatore ordinario gradualmente si adegua. Ciò con i limiti, comunemente osservati, di interventi giurisprudenziali differenziati, con motivazioni e dispositivi talora anche antitetici<sup>88</sup>.

---

giuristi dialoghino, oltre che con i giudici, anche con i legislatori, v. le belle pagine di A. FALZEA, *Giuristi e legislatori (Considerazioni metodologiche)*, in P. Grossi (a cura di), *Giuristi e legislatori (pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto)*. Atti dell'incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996, Milano, 1997, p. 520, il quale individua una responsabilità sociale e istituzionale a carico di «(c)iascuno dei protagonisti di questi colloqui (...) se non ha fatto compiutamente la propria parte per coltivarli».

<sup>88</sup> M.V. DE GIORGI, *I partiti nel diritto privato: il codice civile arriva dove può*, cit., scrive: «Le decisioni si moltiplicheranno – facile profezia – e in assenza di norme generali e riconosciute il giudice, legittimamente e inevitabilmente, deciderà seguendo i propri principi e convinzioni, anche politici. Ne conseguiranno foci dibattiti sull'uso strumentale della giustizia e la magistratura politicizzata».