

AIC Associazione Italiana
dei Costituzionalisti

Osservatorio AIC
Bimestrale di attualità costituzionale

Anno 2023/ Fascicolo I

AIC

L'Associazione Italiana dei Costituzionalisti è iscritta al Registro degli Operatori della Comunicazione a far data dal 09.10.2013 con n. 23897.

La rivista Osservatorio costituzionale, inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche, dal Fascicolo 1/2016, è ivi registrata ai sensi dell'art. 16 della legge n. 62 del 2001.

Codice ISSN: 2283-7515.

Le Linee Guida per la pubblicazione sulla rivista sono reperibili al sito www.osservatorioaic.it.

Per il triennio 2022-2024, Direttore responsabile è il presidente dell'AIC, Prof. Sandro Staiano, Direttori scientifici sono la Prof.ssa Francesca Biondi, il Prof. Corrado Caruso, il Prof. Massimo Cavino e la Prof.ssa Giovanna Pistorio.

Segretari di redazione: Giovanni Cavaggion, Chiara Ingenito, Massimiliano Malvicini e Francesca Minni.

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Indice del Fascicolo 1 del 2023

Attualità

- M. Monti, *Il “Sedition Act” europeo? Spunti dalla comparazione sull’esclusione di Russia Today e Sputnik dal mercato dell’informazione unionale*.....5
- M. Giachetti Fantini, *La guerra russo-ucraina e l’approvvigionamento dell’energia: una rassegna delle misure contenute nei decreti legge n. 14/2022, n. 17/2022 e n. 21/2022, tra logica emergenziale e prospettive di sostenibilità*.....24
- M. Cecili, *Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*.....49
- M. Pignataro, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*.....75
- A.O. Cozzi, *Appunti sulla cosiddetta ideologia gender in prospettiva costituzionale*.....102
- G. Campanelli, S. Panizza, *Alcune osservazioni a prima lettura sulla riforma dell’ordinamento giudiziario del 2022, tra novità e questioni ancora aperte*.....129
- C. Borgia, *Flat tax e tenuta costituzionale del sistema tributario*.....159
- F. Paruzzo, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale. Il caso della “Lista Cappato”*.....193
- S. Mallardo, *Il decreto-legge n. 162 del 31 ottobre 2022. La disciplina anti-rave riveduta... E corretta?...*210
- C. Forte, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull’ordinamento interno?*.....222

Giurisprudenza

P. Masala, <i>Leggi retroattive con finalità di stabilizzazione finanziaria e limiti alla loro ammissibilità: convergenze con la Corte EDU nella più recente giurisprudenza costituzionale (in margine alla sentenza n. 145 del 2022)</i>	237
G. Di Cosimo, G. Menegus, <i>“Semaforo rosso” per le autonomie sul green pass. Brevi note a Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 2022</i>	260
C. Buzzacchi, <i>La “soglia ulteriore” dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale</i>	276
T. Pagotto, <i>La Corte EDU promuove un approccio “olistico” alla Convenzione e accerta l’avvenuta violazione della libertà di riunione in tempo di pandemia</i>	292
D. Piccione, <i>I vertici della Suprema Corte di Cassazione e la legittimazione del Consiglio Superiore della Magistratura</i>	310
G. Donato, <i>Giudici e assemblee di partito: il Tribunale di Napoli sul Movimento “decollato”</i>	328
M. Scoletta, <i>Riaccentramento del sindacato di legittimità ed effettività dei diritti fondamentali europei: l’esempio della garanzia del ne bis in idem</i>	342

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2023

Data: 3 febbraio 2023

Giudici e assemblee di partito: il Tribunale di Napoli sul Movimento “decollato”*

di Giuseppe Donato – Ricercatore t.d. lett. a) in Istituzioni di Diritto pubblico nell’Università degli Studi di Messina

TITLE: Judges and party assemblies: the Tribunal of Naples on the “beheaded” Movement

ABSTRACT: L’articolo indaga le principali tematiche relative alla giurisprudenza civile sui partiti politici nell’ordinamento italiano e li mette in relazione con un recente caso che ha coinvolto il “Movimento 5 Stelle”. A causa di un vizio di “legalità interna”, il Tribunale di Napoli ha sospeso alcune modifiche dello Statuto e l’elezione del Presidente del Movimento: l’autore analizza i punti più importanti delle due decisioni e auspica una migliore regolamentazione della materia tramite una legge sui partiti.

The article investigates the main issues related to civil jurisprudence on political parties in the Italian legal system and relates them to a recent case involving the “5 Star Movement”. Due to a defect of “internal legality”, the Court of Naples has suspended some amendments to the Statute and the election of the President of the Movement: the author analyses the most important points of the two decisions and hopes for a better regulation of the matter through a law on parties.

KEYWORDS: partiti politici; democrazia interna; potere giudiziario; giurisdizione civile; associazione non riconosciuta; political parties; internal democracy; judiciary power; civil jurisdiction; not recognized association

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

SOMMARIO: 1. Al confine tra autonomia e immunità: la giurisprudenza sui partiti. – 2. La tutela dei singoli iscritti come riflesso dell’interesse istituzionale: la tesi del Tribunale di Napoli. – 3. Diritti individuali e principi generali nel tracciato della legalità formale. – 4. A chi serve una legge sui partiti?

1. Al confine tra autonomia e immunità: la giurisprudenza sui partiti

Il precipuo compito di raccordo fra società e istituzioni svolto dai partiti colloca il loro naturale campo d’azione in una terra di mezzo, dai confini spesso incerti, fra la dimensione politica e quella giuridica. Un riflesso di questa ambiguità si coglie nella veste formale che i partiti italiani hanno deciso di indossare nell’ordinamento repubblicano: l’associazione non riconosciuta.

Il dettato costituzionale non postula, infatti, particolari oneri in capo ai partiti. L’art. 49 Cost. offre una formulazione vaga, per certi versi oscura¹, redatta con il preciso intento di assicurare agibilità politica a tutte le forze che si impegnino nell’agone politico con strumenti democratici² dentro un tracciato ideologico ampio, marcato – in negativo – dal solo divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista³. Né, tantomeno, prescrive la necessità di ulteriori sviluppi legislativi, come

¹ Fra la copiosa dottrina che ha commentato (anche criticamente) l’art. 49 cfr., come minimo, C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, fasc. n. 1-2/1951, 3 ss., ora in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954; C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 1/1968, 282 ss.; ID., *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Milano, Giuffrè, 1983, 135 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII (1982), 66; G.E. VIGEVANI, *sub art. 49*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, fondato da V. Crisafulli - L. Paladin, Padova, CEDAM, 2008, 497 ss.

² Sulla portata della locuzione «metodo democratico» la dottrina si è a lungo dibattuta. *Ex multis*: P. VIRGA, *Il partito nell’ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948, 210; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976, 440; C. ESPOSITO, *op. cit.*, 23 s.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, CEDAM, 1976, 872; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 27; T. MARTINES, *Formazioni sociali e libertà politiche*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, II, Padova 1995, ora in *Opere*, Milano, Giuffrè, 2000, tomo IV, 222.

³ Sul punto e, in generale, sulla XII disp. fin. della Costituzione v., quantomeno, M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, n. 2/1991, 187; U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.*, n. 5/1975, 3269 ss.; M. RUINI, *La riorganizzazione del partito fascista*, in *Foro pad.*, n. 9/1951, 273; AA.VV., *Un adempimento improrogabile. Atti del Convegno giuridico sull’attuazione della XII norma finale della Costituzione. Firenze, Palazzo Vecchio, 2 luglio 1961*, a cura del Comitato promotore e del Consiglio regionale toscano della resistenza, Firenze, 1961.

prevede l'art. 39 Cost. in relazione alla registrazione dei sindacati⁴; spetta ai partiti misurare il proprio spazio di autonomia, senza timori di limitazioni o aspettative di ulteriori possibilità⁵.

Il tratto dell'autonomia rappresenta, in verità, il *fil rouge* dell'evoluzione che l'assetto dei partiti ha affrontato dal secondo dopoguerra ad oggi: un profilo di continuità in un contesto profondamente mutato. I protagonisti della fase costituente⁶, i partiti *solidi*, con un'ideologia ben definita e un elettorato stabile⁷, hanno lasciato posto ad altre formazioni, più *liquide*⁸, alla continua ricerca di un punto di aggregazione nel leader carismatico⁹; fino ad arrivare a gruppi così destrutturati da apparire *allo stato aeriforme*, capaci di veloce espansione e altrettanto rapida compressione in base al loro contenitore, vale a dire il contesto sociopolitico entro il quale si muovono.

La salvaguardia dell'autonomia dei partiti si è manifestata, in maniera tangibile, nella posizione di *immunità giurisdizionale* di cui hanno a lungo goduto – e della quale, a certe condizioni, continuano a beneficiare – in merito ai conflitti coi propri associati¹⁰.

In una prima fase di storia repubblicana, difatti, i giudici hanno suffragato un modello improntato all'insindacabilità dell'attività dei partiti che impediva qualsivoglia scrutinio pretorio¹¹.

⁴ Il parallelismo fra queste due formazioni sociali ha alimentato numerose riflessioni della dottrina, specie quella più risalente, in ordine alla portata esclusivamente esterna del metodo democratico, argomentando col fatto che, dove il legislatore ha voluto richiedere la democrazia interna, l'ha fatto espressamente. Per altri, invece, i partiti non possono non essere democratici, a differenza dei sindacati che non entrano a far parte delle istituzioni. Si v. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, 204; G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1950, 133; A.A. BARBERA, *La democrazia 'dei' e 'nei' partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, 245.

⁵ Quali, ad esempio, le possibili «attribuzioni costituzionali» di cui pure si era parlato in Assemblea Costituente: per un approfondimento cfr. L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, tomo 1, Milano, Giuffrè, 1966, 64 ss., e, *ivi*, ID., *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, 141 ss. L'attuale assetto giuridico dei partiti porta a escludere, peraltro, la loro legittimazione ad agire in sede di conflitto tra poteri davanti alla Corte costituzionale: cfr., da ultimo, Corte costituzionale, ordinanza n. 196/2020 e, in dottrina, C. CARUSO, *Uso e abuso del conflitto tra poteri: inammissibili i ricorsi in tema di referendum costituzionale ed elezioni regionali*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, 826 ss.

⁶ Che V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 14, definisce «padri della Costituzione».

⁷ I principali volumi sul tema rimangono ancora oggi P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, il Mulino, 1997 e C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

⁸ Cfr. Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, 2000, in trad. it. *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

⁹ Si v., in particolare, M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000 e ID., *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

¹⁰ Tant'è che E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1985, 1051, sostiene che «la "sovranità" delle formazioni politiche nel proprio ordinamento» si esprime nel senso della «autodichia: la giustizia interna quale elemento essenziale del "contratto" associativo, in virtù del quale l'iscritto tacitamente accetta di subire il potere disciplinare del partito in quanto previsto dal suo statuto».

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

Così, la Corte d'Appello di Napoli nel 1959 asseriva che l'associato, non vantando «un diritto soggettivo o un interesse legittimo alla regolarità o alla legalità del procedimento degli ordini del partito», non potesse impugnare «il provvedimento emesso nei suoi confronti, anche quando [fossero] state violate norme statutarie»¹². Solo a partire dagli anni '80 l'autorità giudiziaria ha ritenuto che il dettato costituzionale – e segnatamente l'art. 2 – consentisse la giurisdizione sulle controversie interne, facendo uso degli strumenti dell'annullamento e della sospensione che l'art. 23 c.c. pone «a tutela delle minoranze dissenzienti e dei diritti individuali degli associati»¹³.

Nelle pronunce posteriori la ritrosia dei giudici non è mai venuta meno del tutto, ma si è, per così dire, *traslata* dall'*an* al *quomodo* del loro sindacato. Tale forma di controllo ha assunto delle precise caratteristiche: da un lato, è stato fatto un uso pressoché esclusivo del Codice civile come parametro normativo, confinando la Costituzione nello spazio di alcuni richiami *ad abundantiam*, «poco più che “cosmetici”»¹⁴; dall'altro, come logico corollario, lo scrutinio si è attestato sui soli profili formalistici, di *legalità interna*, che non attengono, *rectius*, non dovrebbero attenere al merito delle scelte né alla loro aderenza ai principi costituzionali.

L'applicazione di queste regole, che pure sembra frustrare l'efficacia concreta del rimedio giudiziale, si è riscontrata con frequenza nei due principali filoni giurisprudenziali che si sono sviluppati negli ultimi anni in merito alla selezione interna delle candidature e alle espulsioni dai partiti¹⁵.

Sotto il primo profilo i giudici hanno affermato, ad esempio, che le valutazioni circa la candidabilità alla carica di segretario di partito rispondevano «a finalità squisitamente politiche di selezione ideologica [...] dinanzi alle quali il controllo giurisdizionale doverosamente arretra», senza poter neppure verificare la corrispondenza del provvedimento di esclusione al *parametro*

¹² Corte d'Appello di Napoli, 19 ottobre 1959, in *Foro it.*, Rep., 1960, 1816.

¹³ Pretura di Fasano, ordinanza del 28 febbraio 1981, in *Giur. it.*, 1982, I, 2, p. 193-207, con nota di M. BASILE *Congressi di partito e misure cautelari*.

¹⁴ E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3/2016, 9.

¹⁵ La rapidissima ricognizione che segue ha valore meramente introduttivo rispetto alle problematiche sollevate dal recente giudizio del Tribunale di Napoli, oggetto principale del presente scritto. Per un'ampia casistica delle controversie più risalenti cfr. G. TROCCOLI, *La giurisprudenza italiana in tema di partiti. 1945-1982*, in M. D'ANTONIO, G. NEGRI, *Il partito politico di fronte allo Stato, di fronte a sé stesso: raccolta degli statuti dei partiti, dei regolamenti dei gruppi parlamentari, rassegna della giurisprudenza, progetti di disciplina legislativa, legge sul finanziamento e bilanci*, Milano, Giuffrè, 1983, 449 ss.; per una disamina più approfondita dei giudizi richiamati sia consentito il rinvio alle considerazioni svolte in G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 62 ss.

statutario, atteso che una scelta siffatta era il frutto della «autonomia politica dell'organismo sociale» coinvolto¹⁶. In altre circostanze hanno ritenuto che gli atti dei partiti violassero la legalità interna per incompetenza dell'organo che li aveva adottati¹⁷ o per lesione dell'*iter* procedimentale prescritto dalle fonti interne¹⁸. L'appiattimento sul modello civilistico di legalità interna ha condotto, poi, a risultati per certi versi paradossali: così, nel 2018, il Tribunale di Roma, pur avendo accertato la lesione di posizioni soggettive conseguente «ad una gestione dispotica o poco trasparente delle dinamiche associative» e pur avendo ravvisato «la evidente distanza [delle clausole statutarie] da canoni minimi di democrazia interna», ha dovuto concludere per la legittimità di un'esclusione *ad nutum* dalle selezioni interne¹⁹.

Sul fronte delle espulsioni, il giudice civile – eccezion fatta per un unico caso di *applicazione diretta* della Costituzione²⁰ – ha statuito che la sua verifica «sulla legalità formale non [poteva] implicare controlli di merito o valutazioni sul merito del provvedimento»²¹ o, tutt'al più, che il parametro del giudizio di legittimità poteva includere sia norme formali che sostanziali, le quali consentivano di accertare «l'esistenza dei presupposti oggettivi dei provvedimenti di espulsione»²². Ne seguiva che il campo d'azione dell'autorità giurisdicente risultava «inversamente proporzionato all'analiticità dei fatti statutariamente rilevanti a livello disciplinare e delle connesse sanzioni: più la disciplina interna è analitica e meno penetrante è la valutazione del giudice»²³.

¹⁶ Tribunale di Roma, ordinanza dell'11 settembre 2007, in *Foro it.*, n. 10/2007, 2921 ss.

¹⁷ Tribunale di Genova, decreto/ordinanza del 10 aprile 2017.

¹⁸ Tribunale di Palermo, decreti del 12 e del 19 settembre 2017.

¹⁹ Tribunale di Roma, sentenza del 19 febbraio 2018. Nel caso di specie la normativa interna consentiva al Capo Politico del M5S di escludere chiunque dalla candidatura alle c.d. Parlamentarie senza dover seguire un *iter* procedimentale o senza dover soddisfare alcun onere motivazionale.

²⁰ Tribunale di Roma, III sez. civ., 19 febbraio 2015.

²¹ Tribunale di Roma, ordinanza del 12 aprile 2016.

²² Tribunale di Napoli, ordinanza del 14 luglio 2016. Nel caso di specie, ad esempio, il giudice non aveva ritenuto raggiunta la prova di comportamenti contrari alle norme interne e aveva, quindi, dichiarato l'illegittimità dell'espulsione.

²³ Ancora Tribunale di Roma, ordinanza del 12 aprile 2016. Meritano un cenno altri due casi particolari in cui l'espulsione è stata motivata sulla base di un esercizio del mandato rappresentativo – rispettivamente a livello statale e regionale – ritenuto lesivo della linea politica del M5S: cfr. Tribunale di Roma, ordinanza del 3 settembre 2019 e Tribunale di Cagliari, ordinanza del 3 marzo 2021.

2. La tutela dei singoli iscritti come riflesso dell'interesse istituzionale: la tesi del Tribunale di Napoli

In coda al contesto giurisprudenziale sinteticamente ricostruito si è aggiunta, da ultimo, una controversia fra il M5S e alcuni suoi attivisti che si contraddistingue per la peculiarità dell'oggetto della disputa e per le conseguenze che ha determinato sul piano politico.

Nell'agosto del 2021 i vertici del Movimento sottoponevano al voto degli iscritti numerose modifiche dello statuto, fra le quali spiccava l'introduzione della figura del Presidente; all'esito favorevole della prima consultazione faceva seguito l'investitura di Giuseppe Conte nella neoistituita carica²⁴.

Alcuni membri napoletani del M5S, lamentando di essere stati illegittimamente esclusi dal novero degli aventi diritto al voto in quanto iscritti da meno di sei mesi, asserivano l'illegittimità delle due delibere *ex art. 23 c.c.* e ne domandavano l'immediata sospensione in via cautelare. Il Tribunale di Napoli, dopo una prima pronuncia di diniego²⁵, accoglieva, in sede di reclamo, l'istanza attorea sulla misura temporanea²⁶.

L'ordinanza *de qua*, anzitutto, lasciava impregiudicata la questione della competenza territoriale eccepita dal Movimento resistente, ritenendola irrilevante ai fini del giudizio cautelare²⁷.

In adesione al canone della legalità interna, il collegio ravvisava il contrasto delle delibere con lo statuto *illo tempore* vigente, che subordinava la validità delle votazioni sulle modifiche statutarie alla partecipazione, in prima convocazione, della maggioranza assoluta degli associati²⁸. I neoiscritti avrebbero potuto essere correttamente esclusi solo attraverso un regolamento *ad hoc* –

²⁴ La prima votazione si è tenuta il 2/3 agosto 2021, la seconda il 5/6. Si trattava, a ben vedere, di una ratifica delle scelte già assunte, più che di un'elezione, atteso che agli iscritti veniva chiesto se fossero «favorevoli all'elezione del prof. Giuseppe Conte alla carica di Presidente del Movimento 5 Stelle» e non di esprimere una preferenza tra più candidati.

²⁵ Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanza del 24 dicembre 2021 *ex art. 669 c.p.c.* (non pubblicata).

²⁶ Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanza del 3 febbraio 2022.

²⁷ L'ordinanza chiariva che la competenza si identificava *per relationem* rispetto a quella del giudice davanti al quale pendeva la causa di merito e, ancora, che la misura cautelare non avrebbe perso di efficacia neppure nel caso di declaratoria di incompetenza del predetto giudice (laddove seguita da tempestiva riassunzione). Pare opportuno sottolineare che la questione della competenza territoriale è risultata decisiva, invece, nella seconda controversia in cui si sono affrontate le parti, sulla quale v. *infra* nel prossimo paragrafo.

²⁸ Art. 6, lett. g).

adottato dal Comitato di Garanzia, su proposta del Comitato direttivo²⁹ – mentre per la diversa ipotesi delle «consultazioni in Rete» era prevista un'estromissione automatica³⁰.

Alle due modalità di partecipazione corrispondevano esigenze diverse: la consultazione era principalmente utilizzata per eleggere vari organi associativi (Comitato Direttivo, Garante, Comitato di Garanzia, Collegio dei Probiviri); l'assemblea dei soci, d'altro canto, deliberava sull'approvazione di documenti politici, sull'elezione del Tesoriere, nei casi previsti dal Codice civile e, per l'appunto, sulle modifiche statutarie. Un momento, quest'ultimo, di primaria importanza della vita associativa, dal quale pure potevano essere ragionevolmente esclusi i nuovi entrati – così da scongiurare un'acquisizione delle tessere dell'ultimo momento, ad esempio nel periodo intercorso fra convocazione e svolgimento dell'assemblea, per poter (provare a) indirizzare l'esito del voto – ma solo in base a una procedura *aggravata e non automatica*³¹. Nel caso di specie era stata convocata secondo le modalità dell'art. 4 un'assemblea che avrebbe dovuto deliberare *ex art. 6*: l'alterazione del *quorum* richiesto determinava l'illegittimità, pertanto, sia della revisione statutaria sia, in via consequenziale, della successiva elezione di un organo non previsto da quello statuto, che, non essendo stato correttamente emendato, risultava ancora vigente.

A detta del Tribunale di Napoli, l'interesse degli associati combaciava con l'interesse *istituzionale* dell'associazione al suo funzionamento, inteso come l'osservanza «delle regole statutarie che nel loro insieme ne sovrintendono la forma, lo scopo e l'agire»; rispetto a esso risultava soccombente l'ipotetica tutela di una *stabilità attuale*, laddove risultasse fondata, in realtà, sulla violazione delle disposizioni poste alla radice dell'*esistenza* dell'associazione. In punto di legittimazione ad agire, quindi, «non assume[va] rilevanza condizionante» la sussistenza di un interesse immediato, concreto e differenziato del singolo, né, tantomeno, di un pregiudizio arrecatogli dall'atto asseritamente illegittimo: dato che l'art. 23 c.c. mirava a tutelare le esigenze dell'associazione, e non del singolo, l'impugnativa delle delibere spettava a ciascun membro dell'ente nel perseguimento dell'interesse dell'ente stesso. I giudici riscontravano, quindi, la

²⁹ Art. 6, lett. a).

³⁰ Art. 4, lett. c).

³¹ A ulteriore conferma della cogenza della disciplina *de qua*, peraltro, depone il fatto che l'art. 10 dello statuto deliberando prevedeva in maniera esplicita l'automatica esclusione degli iscritti da meno di sei mesi (senza la necessità di un regolamento *ad hoc*) dall'assemblea dei soci.

sussistenza dei «gravi motivi» richiesti dalla normativa civilistica e sospendevano le delibere impugnate³².

3. Diritti individuali e principi generali nel tracciato della legalità formale

Nelle more della definizione del giudizio di merito sulle delibere adottate nel mese di agosto³³, il M5S aveva ravvisato la necessità di dar seguito al nuovo corso politico avviato con le modifiche statutarie sospese in via cautelare. All'esito dell'infruttuoso tentativo di reclamo della sospensiva veniva convocata l'assemblea dei soci³⁴ per esprimersi, al contempo, sulla ripetizione della deliberazione dell'estate del 2021 e sull'approvazione dello Statuto (anche) alla luce delle criticità dedotte dalla "Commissione di Garanzia degli Statuti e per la trasparenza e controllo dei rendiconti dei partiti politici"³⁵. Sulla scorta dello statuto così modificato l'assemblea veniva nuovamente chiamata a pronunciarsi su quattro delibere³⁶ – fra cui l'elezione di Giuseppe Conte a Presidente «anche in ripetizione della deliberazione adottata in data 5/6 agosto 2021» – con esito largamente favorevole³⁷.

³² Per completezza si evidenzia che il M5S ha successivamente avanzato una nuova istanza ex art. 669-decies c.p.c. – volta ad ottenere la revoca dell'ordinanza di sospensione – che è stata decisa dal Tribunale di Napoli, VII sez. civ., con ordinanza del 4 marzo 2022. La richiesta si reggeva su un "regolamento" che rendeva legittima la scelta del Movimento di escludere i neoiscritti e che non era ancora stato prodotto, pur essendo antecedente all'instaurazione del giudizio (datato 8 novembre 2018), perché la parte istante ne era venuta a conoscenza solo all'indomani del provvedimento di sospensione. Nondimeno, la sicura conoscibilità dell'atto da parte del Movimento, che ne era l'autore, poneva il caso di specie al di fuori delle ipotesi previste dalla legge – in nessun caso rilevando gli avvicendamenti ai vertici del gruppo politico, che avrebbero ostacolato, secondo la parte ricorrente, l'effettiva conoscenza – e portava, quindi, alla reiezione dell'impugnazione.

³³ Alla data di aggiornamento del presente scritto (inizio gennaio 2023) il giudizio di merito non è stato ancora deciso.

³⁴ Convocazione del 22 febbraio 2022 per il 10/11 marzo 2022 (prima e seconda convocazione). La seconda convocazione si è conclusa con la partecipazione di circa il 30% degli aventi diritto e, per entrambi i quesiti, l'approvazione da parte di oltre il 90% dei votanti.

³⁵ Criticità che dovevano essere superate affinché il Movimento potesse iscriversi al registro dei partiti e, di conseguenza, potesse avere accesso ai benefici fiscali previsti dal d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito con L. 21 febbraio 2014, n. 13. Su quest'ultimo intervento legislativo cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento privato ai partiti nel decreto-legge n. 149 del 2013: limiti e garanzie di trasparenza*, in G. TARLI BARBIERI - F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 99 ss.; M. BASILE, *Ancora sul finanziamento dei partiti politici. Il confronto con il modello europeo*, in *Nuova Giur. Civ. comm.*, n. 1/2020, 2, 205 ss.; A. SAITTA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forum Quad. cost.*, 2013.

³⁶ Convocazione del 23 marzo 2022 per il 27/28 marzo 2022 (unica convocazione continuativa).

³⁷ Le altre votazioni riguardavano l'elezione di un componente del Comitato di Garanzia, l'elezione del Collegio dei Provirii e la ratifica-rinnovazione di altre delibere assunte nel periodo intercorso fra la modifica statutaria di agosto e

Le nuove deliberazioni venivano impugnate dai medesimi soggetti coinvolti nella prima causa – unitamente ad altri iscritti al Movimento – che ne chiedevano altresì l'immediata sospensione.

Il giudice cautelare ha diffusamente motivato la pronuncia di rigetto³⁸, anzitutto aderendo alla medesima linea ermeneutica del primo giudizio sul tema della competenza territoriale: la «“investitura” attuale della causa di merito» incardinava il giudizio cautelare presso il medesimo giudice del merito, il quale soltanto avrebbe potuto valutare l'eccezione pregiudiziale di incompetenza³⁹. Sulla falsariga di quanto sostenuto nel giudizio parallelo, poi, il Tribunale faceva corrispondere la legittimazione e l'interesse degli istanti a ricorrere alla preoccupazione di un qualsivoglia associato a che l'ente venga gestito nel rispetto (della legge e) della legalità interna.

Tanto posto, il giudice non condivideva, anzitutto, le deduzioni dei ricorrenti sul vizio di procedura di convocazione dell'assemblea *sub specie* di carenza di potere⁴⁰. A loro detta, l'assemblea avrebbe potuto essere convocata da Luigi Di Maio nella qualità di Presidente del Comitato di Garanzia, consesso nel quale era stato eletto membro in forza di una delibera del 16 settembre 2021. In vero quest'ultimo documento, sebbene non fosse stato specificamente impugnato, era avvinto al nuovo statuto da un nesso di condizionalità tale che, secondo il giudice, non avrebbe potuto trovare alcuna *attuazione*⁴¹ a seguito della sospensione dello statuto. Pertanto, la reviviscenza dello statuto previgente (datato febbraio 2021) fondava la legittimità della convocazione per mano del Presidente del Comitato di Garanzia *illo tempore* in carica, nella persona di Vito Crimi⁴².

Quanto al *quomodo* dello svolgimento dell'assemblea, i ricorrenti lamentavano che le modalità previste impedissero in maniera assoluta ogni «possibilità di effettiva formazione interattiva della volontà degli iscritti, di discussione e di indirizzo decisionale». Il giudice rispondeva a questa critica delimitando i confini del campo d'azione dei partiti e, di conseguenza, del proprio sindacato: l'attività delle associazioni non riconosciute incontrava certamente il limite del *principio di*

quella nuova di qualche giorno prima. I partecipanti sono stati poco meno della metà degli aventi diritto e hanno eletto Conte col 94,19% dei voti validi.

³⁸ Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanza del 15 giugno 2022.

³⁹ In particolare, l'art. 23 c.c. postulava l'instaurazione del giudizio di merito per poter avanzare istanza cautelare; tale procedura, com'è noto, risultava applicabile in via analogica alle associazioni non riconosciute «e quindi anche ai partiti politici, che in mancanza di una legge speciale rientrano in tale categoria».

⁴⁰ Convocazione firmata da Conte, Crimi e Taverna, ciascuno nella propria qualità (non ulteriormente specificata).

⁴¹ In questo passaggio il giudice non si esprimeva in termini di *invalidità* dell'atto presupponente.

⁴² La successiva assemblea del 27/28 marzo 2022, poi, era stata correttamente convocata sulla scorta dello statuto emendato il 10/11 marzo 2022.

democraticità, ma, al di fuori di questo, non si riscontravano «norme imperative che impongano specifiche e rigide regole per la “discussione” assembleare», come ad esempio la «contestualità»; chi aveva *liberamente* deciso di associarsi al M5S ne aveva accettato, pertanto, anche le regole di ingaggio, ivi comprese quelle – peraltro sempre utilizzate dal Movimento – di confronto in via telematica.

La possibilità di contribuire alla vita associativa non era lesa nemmeno dalla limitazione del diritto di voto sulle modifiche statutarie prevista come regola, per gli iscritti da meno di 6 mesi, dall’art. 10 del nuovo statuto del 2022⁴³. Difatti, l’asserita violazione del «principio di parità degli associati» non rappresentava una misura discriminatoria, che dava vita a una categoria di associati ontologicamente inferiori agli altri, bensì una regola *neutrale e temporanea* che, peraltro, «bilanciava la facilità di accesso all’associazione, con riferimento ai requisiti minimi e alla snellezza della procedura per l’ammissione»⁴⁴.

Dalla motivazione del giudice emergeva, fra le righe, che la lamentata violazione della sfera giuridica degli associati era frutto di precise scelte politiche, come tali non censurabili con gli strumenti normativi attualmente a disposizione dell’autorità giudiziaria; l’organizzazione interna era rimessa all’autonomia privata, col limite *sfuggibile* della «effettiva democraticità del sodalizio», richiesta, peraltro, solo per casi specifici⁴⁵. L’ampia libertà dei partiti poteva entrare in contatto (e, in ipotesi, in conflitto) con una serie di diritti individuali (art. 18) e di principi generali (uguaglianza, democraticità), ma l’indagine dell’autorità giudiziaria non ricomprendeva alcun «potere di sindacato in ordine alle *scelte* operate dall’associazione e che non si pongano in contrasto con *nome imperative e di ordine pubblico*, riguardando l’intervento del Giudice il rispetto della *legalità formale* e non il *merito* delle regole che l’associazione ha scelto di darsi»⁴⁶.

⁴³ Mentre nell’art. 6 dello statuto previgente, come si è visto, si trattava di un’ipotesi eventuale, da azionare con un *iter* preciso.

⁴⁴ Cfr., in senso conforme, Tribunale di Napoli, sentenza del 18 aprile 2018, laddove si riteneva *fisiologico* che «in una struttura caratterizzata dal principio della “porta aperta” e dalla presenza di bassissime, se non quasi inesistenti “barriere all’ingresso”» fossero riservate «alcune prerogative, tra cui l’espulsione, ad una figura monocratica», senza prescrivere *iter* farraginosi. Un sistema siffatto, «lungi dall’essere antidemocratico», era finalizzato «ad assicurare la coerenza dell’azione politica di tutti gli iscritti con gli indirizzi generali perseguiti» dal Movimento».

⁴⁵ Fra i quali, secondo il giudice: benefici fiscali, riconoscimenti di associazioni di particolare natura.

⁴⁶ Enfasi aggiunte.

Dopo un ulteriore passaggio in sede cautelare⁴⁷, il giudizio davanti al Tribunale di Napoli si concludeva con una declaratoria di incompetenza territoriale a favore del Tribunale di Roma, alla quale aderiva anche la parte ricorrente nell'auspicio di una più rapida definizione del merito⁴⁸.

4. A chi serve una legge sui partiti?

Nella citata decisione del 1959, la Corte d'Appello di Napoli ha statuito che l'attività dei partiti era «insindacabile», che l'iscritto non vantava una posizione giuridica «alla regolarità o alla legalità del procedimento degli ordini del partito» e che, quindi, non poteva impugnarne gli atti nemmeno qualora «[fossero] state violate norme statutarie». In un'ideale chiusura del cerchio, il Tribunale di Napoli del 2022 si esprime, ancora una volta, sulla legittimazione (e sull'interesse) all'impugnazione, sulla qualità e l'estensione del sindacato giudiziario e sul parametro da evocare; gli esiti, stavolta, sono profondamente diversi.

In entrambi i procedimenti il Tribunale ha qualificato l'interesse dei ricorrenti alla luce di quello dell'associazione, come se ciascun membro del M5S potesse reggere esclusivamente il vessillo della legalità interna e dovesse spendersi in giudizio solo per *una più nobile causa*, slegata da ogni tornaconto personale. Va certamente riconosciuto che il caso di specie si distingue dalla pregressa giurisprudenza per la peculiarità dell'*oggetto* dell'impugnazione: mentre nelle cause sulle espulsioni o sulle elezioni primarie gli attori lamentavano l'illegittimità di atti immediatamente lesivi della propria sfera giuridica – *sub specie* dei provvedimenti di esclusione dall'associazione o degli atti con cui venivano individuati i candidati – la vicenda partenopea, *rectius*, le due vicende si incentrano su alcune delibere assembleari, suscettibili di arrecare un danno solo perché adottate in violazione di un diritto di partecipazione attiva di ogni iscritto⁴⁹. Ed è, forse, per questo che i giudici

⁴⁷ Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanza del 14 luglio 2022 con cui è stato respinto il reclamo.

⁴⁸ Il cui giudizio risulta, alla data di aggiornamento dello scritto (inizio gennaio 2023) ancora pendente.

⁴⁹ Nella ordinanza collegiale di rigetto del 14 luglio 2022, peraltro, il Tribunale, dopo aver riscontrato l'assenza di alcuna lesione, ha altresì constatato che i voti degli esclusi sarebbero stati ininfluenti rispetto all'esito della delibera (c.d. prova di resistenza), a differenza della controversia sulle delibere agostane. In dottrina N. PIGNATELLI, *La tutela degli iscritti innanzi al potere privato dei partiti politici: la sospensione cautelare della nomina del Presidente del M5S*, in *federalismi.it*, n. 6/2022, 293, ha sottolineato come vengano raramente impugnati «atti relativi alla elezione o alla nomina degli organi di vertice dei partiti, quale è il Presidente del M5S»; fra questi l'A. annovera «il giudizio in cui è stata impugnata l'elezione del segretario nazionale della Lega per tardiva presentazione della candidatura (Trib. Milano,

napoletani hanno offerto una tale declinazione dell'interesse degli attivisti estromessi, che sembra riecheggiare quell'idea dell'*interesse legittimo* – sostenuta dal Mortara – non come posizione giuridica autonoma, ma come pretesa per cui l'autorità amministrativa doveva esercitare il suo potere in conformità alle regole che lo disciplinavano (e, quindi, come interesse alla legittimità degli atti).

D'altro canto, non può tacersi che, in linea coi principi generali processuali, «l'interesse a ricorrere debba essere personale, attuale e concreto»⁵⁰ e che gli iscritti ai partiti debbano ritenersi «pienamente legittimati all'impugnazione» laddove riscontrino dei «provvedimenti che, asseritamente, ledono i loro diritti in quanto associati; analogamente sussiste il loro interesse all'impugnazione»⁵¹. La differenza fra atto generale e atto particolare non può determinare un mutamento delle regole processuali da seguire, *a fortiori* perché anche in questi procedimenti gli attori lamentavano la lesione di un loro specifico diritto di partecipazione. D'altro canto, apparirebbe paradossale – oltre che, nella pratica, irrealistica – l'opposta ipotesi in cui un iscritto che abbia regolarmente votato nell'assemblea si premuri di impugnare la relativa delibera solo perché altri consociati non abbiano potuto esprimere la propria opinione.

Il *fuoco* della questione deve restare sulla posizione violata e non sull'atto che ha causato la lesione. Se per tutelare l'interesse a rimanere nel partito – compromesso dall'espulsione – è necessario vantare una situazione differenziata, non può essere chiesto nulla di diverso per salvaguardare il diritto di partecipazione alle assemblee, il quale, insieme alla presentazione della candidatura, riempie di significato e di valore la mera iscrizione al partito e consente di influire attivamente sulla formazione delle sue linee politiche: nell'un caso con il voto, nell'altro con l'impegno in prima persona⁵².

Sotto il profilo del parametro dello scrutinio, il giudice della seconda controversia ha richiamato con una certa frequenza non solo le fonti statutarie e regolamentari interne, ma anche una serie di principi – evidentemente di matrice costituzionale – da tenere in considerazione. Difatti, ferma

ord. 29.1.2018) o quello, per quanto meno caratterizzante, in cui è stato impugnato l'atto di nomina del tesoriere nazionale di F.I. per vizi procedurali (Trib. Roma, ord. 28.4.2015 n. 25991)».

⁵⁰ Così ancora N. PIGNATELLI, *La tutela*, cit., 288.

⁵¹ Tribunale di Roma, ordinanza del 12 aprile 2016, *cit.*

⁵² Sia consentita ancora un'altra annotazione sulla distonia di tale impostazione rispetto alla pregressa giurisprudenza. Nella citata sentenza del 19 febbraio 2018 del Tribunale di Roma – una delle poche, se non l'unica, in cui l'iscritto non ha ottenuto una statuizione favorevole – il giudice non si è pronunciato in rito, per carenza di legittimazione o interesse, ma ha rigettato nel merito la richiesta perché la modalità di esclusione dalle liste era rispondente alla legalità interna (seppur sulla scorta di una «gestione dispotica»).

restando la libertà di autoregolamentazione di cui godono le associazioni non riconosciute, il suo esercizio dovrebbe comunque essere informato al rispetto del «principio di democraticità». Dentro questa definizione dovrebbe rientrare, quantomeno, il «principio di parità» o «pariteticità» o, ancora, di «uguaglianza e pari opportunità» degli associati, che, a detta del giudice, non risulta irragionevolmente compresso dalle nuove modifiche statutarie. L'autonomia della potestà statutaria non potrebbe ledere – da ciò che si ricava *a contrario* – nemmeno i diritti individuali inviolabili degli iscritti, ivi compresi i «diritti dell'individuo all'interno dell'associazione» tutelati dall'art. 18 Cost.⁵³. Da ultimo, in un passaggio non secondario sul diritto di elettorato passivo, il Tribunale si spinge finanche a respingere l'eccezione di illegittimità dell'art. 17, lett. e), del nuovo statuto per asserita violazione dei principi di democraticità interna.

La questione si riconnette all'effettiva estensione del sindacato giudiziario rispetto alle controversie fra il partito e i suoi iscritti. A detta del giudice rimane al di fuori delle competenze pretorie un'attività di indagine minuziosa su quelle scelte del partito che non violino norme imperative o di ordine pubblico: l'intervento dell'autorità giudiziaria, viene ribadito ancora una volta, concerne «il rispetto della legalità formale e non il merito delle regole che l'associazione ha scelto di darsi».

Va certamente apprezzato il tentativo del Tribunale di Napoli di andare oltre un modello di stampo esclusivamente civilistico, quasi a voler abbozzare una possibile distinzione fra *legalità* e *legittimità* degli atti impugnati. Il tentativo, però, rimane tale, anzitutto per l'interpretazione offerta sul punto delle regole processuali, che mal si addice alla tutela della sfera individuale dell'associato e rischia, anzi, di rafforzare – come faceva la giurisprudenza più risalente – un'idea di primazia assoluta del gruppo sul singolo⁵⁴. Il richiamo a norme di principio, poi, continua a essere *ornamentale*, lontano dal cuore delle motivazioni, pur estese, delle decisioni: nulla viene affermato sui poteri, i diritti e gli obblighi che discendono dall'art. 49 Cost., come se l'assordante silenzio del legislatore ordinario – ad esempio sulle possibili «norme imperative che impongano specifiche e rigide regole per la “discussione” assembleare» – impedisca di fare uso della Costituzione stessa.

⁵³ Nulla dice la pronuncia, invece, sull'art. 2 Cost., che pure avrebbe meritato un richiamo: v. A.A. BARBERA, *sub* art. 2, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1975, 115.

⁵⁴ V., ancora, N. PIGNATELLI, *La tutela*, cit. 288.

Si riaffaccia, con prepotenza, il «tema sempiterno» della legislazione sui partiti⁵⁵, che chiarisca in modo uniforme lo spettro d'azione del potere giudiziario⁵⁶. Posta l'insufficienza della legislazione vigente⁵⁷ – le cui previsioni devono essere rispettate solo per accedere all'esigua quota di ciò che rimane del finanziamento pubblico⁵⁸ e non, come pure si era tentato con l'*Italicum*, per l'accesso alle competizioni elettorali – la tanto agognata legge sui partiti offrirebbe delle garanzie, oltre che agli iscritti, ai partiti stessi.

La vicenda in commento ne rappresenta, con ogni probabilità, la migliore prova, visto che il primo giudizio cautelare è stato capace di *decollare* il M5S. Nonostante un precedente per certi versi analogo⁵⁹, appare significativo che una misura *giuridica* possa incidere in maniera così profonda su una scelta chiaramente *politica* come la designazione, quale che sia la modalità seguita, del leader. Emerge, quindi, l'ambiguità di fondo dell'attuale modello pretorio, atteso che la possibilità di giudicare sulla sola legalità formale comporta il rischio di attingere a scelte sostanziali. Meglio sarebbe, pertanto, svuotare il campo da ricostruzioni giurisprudenziali imprevedibili, riportando nel selciato del diritto pubblico la tutela dei diritti politici sia degli iscritti che delle associazioni, *rectius*, dei partiti, lasciando alle dinamiche politiche tutto ciò che esula e che deve rimanere, secondo una prospettiva costituzionalmente legittima, non giustiziabile.

⁵⁵ Così, in maniera efficace, S. CURRERI, *La democrazia nei partiti: dall'ordinanza del Tribunale di Napoli sul M5S nuovi spunti per un tema sempiterno*, in *Quad. Cost.*, 1/2022, spec. 148.

⁵⁶ Ed eviti, quindi, la formazione di un “diritto dei partiti” frastagliato e contraddittorio. Cfr. anche M.V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, in *Nuova Giur. Civ. comm.*, n. 6/2017, 872.

⁵⁷ La citata L. 13/2014.

⁵⁸ Sulla problematica nel suo complesso cfr., da ultimo, E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2022.

⁵⁹ Difatti nel corso del processo davanti al Tribunale di Cagliari (v. nota 23), il giudice, riscontrata l'assenza di un legale rappresentante, aveva nominato un curatore speciale per il M5S. Per approfondire sia consentito il rinvio a G. DONATO, *op. cit.*, 71 s.