

La riduzione civilistica del partito politico: appunti su due recenti sentenze dei Tribunali di Palermo e di Massa

EDOARDO CATERINA*

Nota a Trib. Massa, sez. civ., 24 settembre 2021; Trib. Palermo, V sez. civ., 11 ottobre 2021

Data della pubblicazione sul sito: 22 gennaio 2022

Suggerimento di citazione

E. CATERINA, *La riduzione civilistica del partito politico: appunti su due recenti sentenze dei Tribunali di Palermo e di Massa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Macerata.
Indirizzo mail: edoardo.caterina@unifi.it.

1. Il Tribunale di Massa, con sentenza del 24 settembre 2021, ha definito una delicata controversia che era sorta all'interno del Partito Democratico (PD) di Carrara oltre 4 anni prima. All'inizio del 2017 il Partito si disponeva a selezionare il candidato sindaco per le elezioni amministrative che si sarebbero tenute a giugno. L'assemblea locale del PD aveva designato il signor Andrea Vannucci. Questa delibera era stata annullata il 30 gennaio dalla Commissione Regionale di Garanzia; due giorni dopo il segretario del PD toscano commissariava l'articolazione locale del partito a Carrara. Il nuovo commissario provvedeva ad individuare un nuovo candidato sindaco. Vannucci adiva il giudice impugnando le delibere della Commissione di Garanzia e del commissario nominato chiedendone l'annullamento.

2. La sentenza è di interesse perché rappresenta un nuovo contributo alla costruzione in via pretoria di un "diritto dei partiti politici", nella perdurante assenza di una legge italiana sui partiti politici. Questa progressiva costruzione è iniziata ormai da circa 5 anni, da quando si verificarono le prime controversie interne al Movimento 5 Stelle (M5S), controversie che hanno creato non pochi grattacapi ai giudici di Napoli, Roma, Genova, Cagliari e Palermo¹. Questo filone giurisprudenziale sull'ordinamento interno del M5S aveva operato una "riduzione civilistica" del partito politico. In assenza di altri espressi riferimenti di legge i giudici si sono appigliati alle scarse disposizioni del codice civile in materia di associazioni non riconosciute, spesso lanciandosi in applicazioni analogiche con le disposizioni valide per le associazioni riconosciute (e non solo, come si vedrà). Questo approccio ha portato in primo luogo una grande incertezza sulle regole da applicare lasciando una discrezionalità eccessiva ai giudici; come è stato acutamente scritto proprio a tal proposito: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no². Vittima di questo approccio è stato il testo costituzionale, e in

¹ Si vedano innanzitutto le pronunce pubblicate: Trib. Napoli, 14 luglio 2016, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 10/2016, pp. 1337 ss. (con nota di M.V. DE GIORGI); Trib. Genova, 10 aprile 2017, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 6/2017, pp. 873 ss. (con nota di M.V. DE GIORGI); Trib. Roma, 19 febbraio 2018, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 6/2018, pp. 870 ss. (con nota di G. IORIO). Sulle sentenze non pubblicate si vedano i commenti: E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016; G. DONATO, *Regionali siciliane e primarie del M5S: nota breve sui decreti del Tribunale di Palermo*, in *Le Regioni*, n. 5/2017, pp. 1119 ss.; si veda inoltre sulla pronuncia genovese: G. GRASSO, *La "cifra democratica" del Movimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017, pp. 616 ss.

² Così M.V. DE GIORGI, *La legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 6/2017, 873 ss.; EAD., *Partiti politici (diritto civile)*, in

particolare gli artt. 2 e 49 Cost., che certo non dice molto sui partiti, ma dice comunque di più di un pugno di articoli che il legislatore fascista del 1942 aveva concepito per tutt'altre associazioni. I giudici piuttosto che applicare direttamente la Costituzione – e in non pochi casi sarebbe stata di aiuto – hanno preferito trincerarsi dietro il codice civile. Operazione per la quale si può certamente mostrare una certa indulgenza in considerazione della vistosa lacuna nel nostro ordinamento e della naturale ritrosia dei giudici a entrare in delicate questioni interne ai partiti, dietro le quali spesso si celano lotte politiche intestine. A contribuire a questa riluttanza è sicuramente anche la difficile interpretazione dell'art. 49 Cost.; su questo punto non sarà fuori luogo un chiarimento preliminare: chi scrive sostiene con convinzione che il “metodo democratico” vada riferito anche all'interno del partito. Questa è d'altra parte la posizione maggioritaria, anche se non unanime, della dottrina odierna³ per cui non è il caso di dilungarsi su tale aspetto in questa sede. Vale invece la pena sottolineare con forza che il partito politico, ancorché non possa assurgere a “potere dello Stato” (si veda da ultimo l'ord. n. 195 del 2020 della Corte costituzionale), ha un particolare *status* costituzionale, e questo *status* non è certo riducibile a quello delle altre associazioni di diritto privato⁴.

3. Il Tribunale di Massa non è entrato nel merito delle vicende sopra esposte per sommi capi, ma si è pronunciato in rito rilevando da un lato la carenza di interesse ad agire degli attori, dall'altro la decadenza dai termini per l'impugnazione dei provvedimenti interni al partito. La pronuncia si segnala perché il Tribunale tenta per la prima volta di ricostruire un quadro di diritto processuale civile sul delicato tema della impugnazione di atti interni ai partiti⁵. I precedenti giurisprudenziali sul

EAD., *Enti del primo libro e del terzo settore. Ventun scritti fra due secoli*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, pp. 333 ss.

³ Cfr. ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009. Tra gli studi monografici più recenti che sostengono questa interpretazione dell'art. 49 Cost. si vedano: F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

⁴ Sullo *status* costituzionale dei partiti politici non si può non richiamare la riflessione di Konrad Hesse, sempre attuale: K. HESSE, *Die Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, in *VVDStRL* 1959, pp. 11 ss.; trad. it. di A. KALAJZIC, in G. GRASSO (a cura di) *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, Herrenhaus Edizioni, Seregno, 2012.

⁵ Su cui si veda da ultimo l'ampio saggio di N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello*

punto avevano lasciato più ombre che luci, limitandosi ad affermare l'applicabilità per analogia dell'art. 23 c.c. anche con riferimento alle associazioni non riconosciute nel caso dei partiti politici. Da ciò seguirebbe l'inammissibilità di una azione ex art. 700 c.p.c. (come noto tale rimedio è esperibile solo in assenza di altri rimedi cautelari/sommari tipici). Soltanto che l'art. 23 c.c. si riferisce soltanto alle delibere degli organi assembleari, e non anche agli atti di altri organi interni al partito. Come visto, nel caso di specie si trattava di atti del commissario e della Commissione di Garanzia. Il Tribunale di Massa ritiene applicabile per analogia l'art. 2388 c.c. sulla impugnabilità delle deliberazioni del consiglio di amministrazione di società per azioni. Questa strada era stata percorsa nel 2017 anche dal Tribunale di Genova nel caso *Cassimatis* (allora ad essere impugnata era una decisione del "capo politico" Beppe Grillo) e dal Tribunale di Palermo in un altro caso del "filone pentastellato"⁶. Scriveva il giudice genovese con riferimento al provvedimento del "capo politico" oggetto della controversia: "da notare che la decisione/provvedimento in esame a rigore non è suscettibile del vaglio cautelare di cui all'art. 23 c.c., ma di quello previsto dall'art. 2388 c.c. in relazione al co. 3 dell'art. 2378 c.c., proprio perché non si tratta di atto dell'organo assembleare di M5S, ma del suo vertice amministrativo". In tutti questi casi si giustifica il ricorso analogico all'art. 2388 c.c. richiamando una sentenza della Cassazione del 2011⁷. In questa sentenza la Suprema Corte non si era invero occupata espressamente di partiti politici, ma aveva individuato nell'art. 2388 co. 4 c.c. un "principio di ordine generale, destinato ad operare anche con riguardo alle associazioni non riconosciute". Alla stregua di tale principio, "le deliberazioni assunte dall'organo di amministrazione di un'associazione non riconosciuta non sono impugnabili per violazione di legge o dello statuto da parte dell'associato che non sia componente del medesimo organo amministrativo, salvo che ne risulti direttamente leso un suo diritto". Quindi, prendendo in esame il caso particolare del partito politico, gli iscritti al partito potranno impugnare delibere degli organi direttivi e di garanzia solo ove sia "direttamente leso" un loro diritto. Se ciò fosse avvenuto o meno nel caso carrarese, il giudice non lo dice, limitandosi a rilevare che era trascorso il termine di 90 giorni previsto dal combinato disposto degli artt. 2388 e 2377 c.c. Infatti, secondo il Tribunale di Massa l'applicazione analogica dell'art. 2388 c.c.

costituzionale, in *Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, pp. 84 ss. Più specificamente sulle controversie interne al M5S: G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle*, in *Diritti Comparati*, n. 3/2019, pp. 57 ss. Sia consentito il rinvio anche a: E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2016, pp. 62 ss.

⁶ Cfr. G. DONATO, *Regionali siciliane e primarie del M5S...*, cit.

⁷ Cass. civ. sez. VI n. 10188 del 10.5.2011.

non può che recare con sé i relativi termini prescritti a pena di decadenza: “laddove si ritenga di applicare in via analogica un complesso di norme, al fine di colmare un vuoto di tutela, tale complesso non [può] che essere applicato integralmente”. La soluzione è elegante e lineare, ma mostra come la attuale non-regolazione dei partiti politici sia *de iure condito* del tutto inadeguata. Al di là del termine di prescrizione, resta la spinosa questione cui il giudice ha preferito non rispondere ritenendola assorbita: il commissariamento di una articolazione locale lede *direttamente* i diritti degli iscritti? La risposta a chi scrive sembra essere più positiva che negativa, visto che il commissariamento ben può essere strumentale, come nel caso di specie, a eludere la decisione di una assemblea espressione degli iscritti dell’articolazione locale. Vi è poi un ulteriore aspetto: come ha chiarito anche di recente la Cassazione⁸, la analogia può avere luogo solo in mancanza di accordi interni alla compagine associativa che dispongano su un determinato punto. Non si può quindi sperare di costruire un “sistema” sul ricorso alla analogia, poiché questa ha gambe di argilla.

4. La debolezza di questo “sistema analogico” risulta ancora più evidente se si guarda alla complessiva vicenda processuale sorta dalle disavventure del PD di Carrara. Si è detto che la soluzione fatta propria dal giudice nella sentenza esaminata è lineare; essa però non solo non è l’unica possibile (e come potrebbe, in presenza di una tale lacuna?), ma è pure in contraddizione patente con l’argomentazione della precedente ordinanza del 19 maggio 2017 emessa dal medesimo tribunale di Massa nell’ambito della medesima controversia. I membri del partito locale avevano in un primo momento proposto un ricorso ex art. 700 c.p.c.; questo era stato accolto in primo grado, per poi essere dichiarato inammissibile in sede di reclamo. I giudici del reclamo argomentavano per l’inammissibilità del ricorso sulla base della sussistenza del rimedio tipico dato dall’art. 23 c.c., mentre il giudice di prime cure aveva tenuto per applicabile l’art. 700 c.p.c. in quanto l’art. 23 c.c. fa espresso riferimento alle sole delibere assembleari. Il collegio, richiamando un precedente del Tribunale di Roma (sez. III, 7 febbraio 2017, n. 2258) e un risalente orientamento della Cassazione⁹, ha invece affermato che “sarebbe al di fuori dello spirito della norma limitare le impugnazioni alle sole delibere assembleari, rimettendo la tutela cautelare e di merito alle disposizioni generali e/o residuali nel caso di decisioni emesse dagli altri organi rappresentativi dell’associazione”. Delle due l’una: o le delibere degli organi non assembleari del partito sono impugnabili ex art. 23 c.c., e allora non si può dar

⁸ Cfr. Cass. civ. sez. II n. 19057 del 06.07.2021.

⁹ Si richiama Cass. civ. sez. I n. 7754 del 21.10.1987 (in *Foro italiano*, n. 5/1988, p. 1617); ancora più pertinente invero: Cass. civ. sez. I n. 1408 del 04.02.1993 (in *Giurisprudenza italiana*, n. 6/1993, p. 1194).

luogo a ricorsi ex art. 700 c.p.c., o sono impugnabili ex art. 2388 c.c., e allora scatta il termine di 90 giorni per l'impugnazione.

5. Peraltro simili controversie dovrebbero essere risolte dagli organi di giustizia interna dei partiti, e la giustizia dello Stato non dovrebbe interessarsene che in casi del tutto eccezionali. Ciò che emerge in controluce dalla pronuncia di Massa è come tali organi (la "Commissione di Garanzia") agiscano nella pratica come *longa manus* della direzione del partito, il che contribuisce indubbiamente a portare le controversie endopartitiche nelle aule giudiziarie. È molto significativo che nel processo non sia stata sollevata la questione circa la possibile natura di arbitro irrituale della decisione della Commissione di Garanzia con cui si annullava la delibera assembleare. Evidentemente nessuno ha avuto l'ardire di obiettare che la Commissione avesse quei requisiti di terzietà e imparzialità necessari perché si potesse sostenere seriamente la natura di arbitro irrituale di tale organo¹⁰. Eppure vi è senz'altro maggiore analogia tra un collegio arbitrale e una "commissione di garanzia" che non tra quest'ultima e il consiglio di amministrazione di una società per azioni.

6. Quanto all'interesse ad agire, chi scrive non può che condividere quanto si legge nella sentenza in esame. Esso indubbiamente era venuto meno una volta effettuate le elezioni (in cui, per inciso, il PD ha perso), almeno limitatamente al *petitum* relativo alla selezione della candidatura. Né si può sostenere che fosse presente un interesse di natura politico-morale, atteso che la Cassazione ha più volte chiarito che esso non è sufficiente alla instaurazione della lite¹¹. Si può tuttavia notare come emerga in questo contesto l'inadeguatezza strutturale dell'intervento del giudice civile: questi è comprensibilmente restio ad entrare negli *interna* di un partito politico e di rado è messo in condizione di agire tempestivamente onde rimediare

¹⁰ Nota come alla luce della giurisprudenza della Cassazione gli organi di giustizia interna dei partiti non abbiano i requisiti richiesti per i collegi arbitrali "irrituali": N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici...*, cit., pp. 119 ss.

¹¹ Da ultimo le Sezioni Unite hanno affermato che la scadenza del mandato elettorale, e la conseguente rinnovazione di un organismo elettivo, comportano il venir meno dell'interesse alla decisione nei giudizi in cui si controverta della legittimità delle operazioni elettorali relative all'elezione dell'organismo scaduto (Cass. civ. S.U., n. 18047 del 4 agosto 2010). Va peraltro notato che la controversia riguardava l'elezione di un organo di un ordine professionale. Ci si potrebbe domandare se la particolare rilevanza costituzionale del partito politico non possa cambiare la declinazione dell'interesse ad agire, facendo assumere maggiore rilievo all'interesse pubblico all'ordinato svolgimento delle operazioni pre-elettorali, e quindi aprire a un "mero accertamento" sulla legittimità di tali operazioni (ferma restando l'inutilità pratica della azione).

con effettività ad una grave violazione dei diritti degli iscritti¹². Di converso, la predisposizione di ricorsi amministrativi ad hoc ad organi specializzati (sull'esempio delle commissioni elettorali) sembra poter garantire meglio la tutela dei diritti coinvolti nei ristretti tempi della fase pre-elettorale.

7. La sentenza del Tribunale di Palermo¹³, di poco successiva a quella del Tribunale di Massa, riguarda in apparenza un caso del tutto diverso. Si trattava qui di una espulsione (*rectius*: “sospensione”) di un iscritto del MoVimento 5 Stelle¹⁴ che il giudice palermitano ha annullato e dichiarato illegittima. In realtà, la questione di fondo è la stessa: la applicabilità o meno della disciplina delle associazioni riconosciute dettate dal codice civile. Infatti, secondo il Tribunale di Palermo il provvedimento disciplinare era illegittimo in quanto fondato su un regolamento statutario della associazione non adottato secondo i modi previsti dal codice civile per le associazioni ... riconosciute. In particolare, il “Regolamento” del M5S, la fonte statutaria interna che contiene la disciplina relativa ad espulsioni e sospensioni, era stato approvato dagli iscritti con votazione online senza il raggiungimento del quorum prescritto dall'art. 21, co. 2 c.c. per la modifica dello statuto delle associazioni riconosciute (3/4 degli iscritti presente e la maggioranza dei voti favorevoli). Quindi ancora una volta una analogia dubbia¹⁵ fonda una decisione in un ambito così delicato. Con la differenza che in questo caso l'art. 49 Cost. ben avrebbe potuto essere impiegato come parametro di giudizio. Da un lato esso impone una maggiore considerazione per l'autonomia del partito, che è cosa ben diversa da una semplice associazione dal punto di vista del diritto

¹² Sia consentito il rinvio a E. CATERINA, *Irregolarità nella selezione dei candidati per le elezioni politiche. Ragguagli dalla Sassonia e alcune considerazioni sulle vicende italiane*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2018, pp. 361 ss. (in part. 369 ss.).

¹³ Trib. Palermo, V sez. civ., 11 ottobre 2021. Per un primo commento: G. MAESTRI, *“Regolamento invalido, Nuti sospeso dal M5S illegittimamente”: quali effetti della sentenza di Palermo, per vicende di vari simboli fa?*, disponibile all'indirizzo www.isimbolidelladiscordia.it/2021/10/regolamento-invalido-nuti-sospeso-dal.html

¹⁴ Ho avuto già modo di commentare alcune pronunce su casi analoghi nel medesimo partito: cfr. E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici*, cit.; cfr. anche: G. DONATO, *Sulla persistente assenza di metodo democratico nell'attività interna dei partiti: le espulsioni al vaglio della giurisprudenza*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3/2021, pp. 61 ss.

¹⁵ Avevo già messo in evidenza il problema relativo alla possibile applicazione analogia dell'art. 21, co. 2 c.c., in *ivi*, 14 ss. Si segnala che il Tribunale di Napoli ha ritenuto che il “Regolamento” integri un accordo tra gli associati ai sensi dell'art. 36 c.c., e che tale accordo, che può essere anche preso per *facta concludentia*, può derogare alle previsioni del codice sulle associazioni riconosciute: cfr. B. BORRILLO, *Ai partiti politici va riconosciuta autonomia normativa nella predisposizione dell'ordinamento interno?*, in *Il Foro napoletano*, n. 3/2018, pp. 889 ss.

costituzionale; dall'altro esso richiede un "metodo democratico" che, secondo la lettura da preferirsi, si riferisce anche alla vita interna del partito¹⁶. E forse la domanda che il giudice avrebbe dovuto porsi non era tanto quella relativa al rispetto dell'art. 21, co. 2 c.c., quanto la seguente: è approvata nel rispetto del metodo democratico una revisione dello statuto calata dall'alto e sottoposta "in blocco" a una ratifica plebiscitaria degli iscritti?

8. In conclusione, queste vicende mostrano, ancora una volta, che una ipotetica legge sui partiti politici dovrebbe preoccuparsi non solo di dettare norme sostanziali sugli standard di democrazia interna, ma dovrebbe pure costruire dei rimedi processuali idonei a far valere in giudizio i diritti degli iscritti e a garantire la regolarità delle operazioni pre-elettorali. D'altra parte bisogna tenere presente che anche la legislazione elettorale "di contorno" può apprestare un sistema di tutela non giurisdizionale che può risultare di grande utilità in un contesto scandito da tempi particolarmente brevi e caratterizzato da esigenze del tutto peculiari.

¹⁶ Per un ampio quadro sulla applicazione del "metodo democratico" ai vari aspetti della vita dei partiti, si leggano: L. GORI, E. ROSSI, *Aderente, elettore, candidato, eletto. Profili critici della democraticità dei partiti politici nell'esperienza più recente*, in *Ragion Pratica*, n. 1/2021, pp. 79 ss.