Osservatorio sulle fonti

IL GIUDICE CIVILE E L'ORDINAMENTO INTERNO DEI PARTITI POLITICI: ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLE RECENTI ORDINANZE DEI TRIBUNALI DI NAPOLI E DI ROMA

di *Edoardo Caterina* *

SOMMARIO: Sommario: 1. Le espulsioni dal M5S davanti al giudice civile. – 2. Una questione preliminare: la "riduzione civilistica" del partito politico. – 3. Il problematico assetto dell'ordinamento interno del M5S prima delle modifiche statutarie del settembre 2016. – 4. Le decisioni del giudice civile sull'ordinamento interno del M5S. – 4.1. Sullo statuto e sull'atto costitutivo del dicembre 2012. – 4.2. Sul Regolamento. – 4.3. Lo scrutinio del giudice sugli atti interni ai partiti politici. – 5. Critica alle ordinanze. L'art. 49 Cost.: grande assente e possibile protagonista. – 5.1. Le fonti interne al M5S. – 5.2. Il sindacato del giudice sui provvedimenti di espulsione. – 6. La reazione dell'ordinamento interno del M5S alle ordinanze in commento: le modifiche statutarie del settembre 2016. – 7. Una questione non affrontata nelle ordinanze: la natura delle decisioni degli organi di giustizia interni ai partiti. – 8. Conclusioni: possibili sviluppi legislativi e giurisprudenziali.

1. Le espulsioni dal M5S davanti al giudice civile

Poco prima delle elezioni amministrative del 2016 si sono avute numerose espulsioni dal MoVimento 5 Stelle (M5S) che, di fatto, hanno sortito l'effetto di escludere i destinatari dei provvedimenti disciplinari dal processo di selezione dei candidati (c.d. "Comunarie"). I membri espulsi hanno tutti adito la A.G.O. chiedendo in via cautelare sia la sospensione dei provvedimenti di espulsione, sia il rinnovo delle votazioni per le "Comunarie". In particolare, si rivolgevano al giudice civile, in due separati giudizi, gli espulsi dal M5S a Napoli e a Roma. In entrambi i procedimenti venivano addotti i seguenti motivi a sostegno della domanda cautelare: *a*) "inesistenza giuridica o nullità dei provvedimenti impugnati per violazione dell'art. 24 c.c."; *b*) in subordine, "Inesistenza giuridica o nullità del Regolamento pubblicato sul portale Beppegrillo.it in data 23.12.2014"; *c*) in ulteriore subordine, "violazione della procedura prevista dall'art. 4 del Regolamento del 23.12.2014". Nonostante l'identità del *petitum* i casi hanno avuto origine da vicende piuttosto differenti tra di loro. A Napoli si è avuta una vera e propria espulsione "di massa": gli ex membri M5S che hanno adito la A.G. sono stati ben 28, tutti esclusi dal partito con l'addebito di aver partecipato clandestinamente a un "gruppo" su *Facebook* destinato alla discussione dell'offerta politica interna al M5S in vista delle elezioni amministrative[1]. A Roma invece il ricorso è stato proposto da tre membri candidatisi alle "Comunarie" ed espulsi sulla base di diverse motivazioni[2]. In entrambi i casi, gli espulsi hanno ottenuto, con le ordinanze del 12 aprile (Tribunale di Roma in

---

* Dottorando di ricerca presso la Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa).

[1] Più precisamente, l'accusa consisteva di aver cercato di "manipolare il libero confronto per la formazione del metodo di scelta del candidato sindaco e della lista per le elezioni amministrative"

[2] Dei tre membri del M5S romano uno era stato accusato di avere pubblicamente aderito ad un altro partito politico (la Lega Nord), uno di avere espresso posizioni "negazioniste" rispetto alla Shoah e un altro ancora di avere pubblicamente disconosciuto il sistema di votazione delle candidature del M5S.

composizione monocratica) e del 14 luglio 2016 (Tribunale di Napoli in composizione collegiale, in sede di reclamo a ordinanza) la sospensione cautelare dei provvedimenti di espulsione[3]. Tali pronunce costituiscono una nuova importante tappa nella giurisprudenza sull'ordinamento interno dei partiti e mostrano notevole interesse sotto molteplici punti di vista. Si tratta, innanzitutto, della prima volta dopo molti anni che il giudice torna a pronunciarsi sull'ordinamento interno di un partito politico[4]; in secondo luogo, sono stati finora davvero rarissimi i casi in cui un membro di un partito abbia ottenuto la sospensione cautelare del provvedimento di espulsione[5]. Ma, soprattutto, mai si era avuta una pronuncia incidentale di nullità di norme statutarie di un partito e mai la decisione di un giudice aveva inciso così profondamente sull'ordinamento interno di un partito. È infatti il caso di segnalare fin da ora che le recentissime modifiche apportate al "Non Statuto" e al "Regolamento" M5S[6] possono essere viste come la "reazione normativa interna" del partito ai potenziali effetti del precedente costituito dall'ordinanza del Tribunale di Napoli.

Nel presente contributo le ordinanze verranno commentate dal punto di vista del diritto costituzionale[7], prendendo in particolare come parametro gli artt. 2 e 49 Cost. Presupposto dell'indagine è che l'art. 49 Cost. debba essere letto come precetto di democrazia interna ai partiti politici, così come la più recente dottrina ha pressoché unanimemente evidenziato[8]. Ci chiederemo se il dato costituzionale sia stato preso debitamente in considerazione o meno dai giudici e se, in ogni caso, l'esito dei giudizi cautelari sia servito a "spingere" il M5S verso una maggiore democraticità del processo decisionale interno. A tal proposito, verranno svolte alcune considerazioni sul possibile ruolo dei giudici comuni a tutela del principio democratico all'interno dei partiti politici. Ci domanderemo infine quali sviluppi potrebbe incontrare la materia ove diventi legge il

---

[3] Le pronunce sono rimaste finora inedite, ma sono comunque riportate integralmente su diversi siti internet liberamente accessibili. Per l'ordinanza di Napoli: *http://www.altalex.com/documents/news/2016/07/22/m5s-non-statuto-uno-statuto-sospesa-espulsione-degli-iscritti-napoletani*; per l'ordinanza di Roma: *https://civiumlibertas.blogspot.it/2016/04/sentenza-del-tribunale-di-roma-di.html*

[4] Se si considerano le decisioni pubblicate occorre risalire alle ordd. Trib. Roma, 23 marzo, 12 maggio e 3 giugno 1995, *Foro it.*, 1995, I, cc. 2559 ss.

[5] Ci è stato possibile rinvenire, tra le sentenze pubblicate, solo un precedente: Pret. Roma, ord. 6 dicembre 1986, *Foro it.*, 1987, I, c. 2573.

[6] Le modifiche sono state proposte in data 26 settembre 2016, poste in votazione tra gli iscritti per tutto il mese successivo, e quindi approvate il 26 ottobre. Sul contenuto delle modifiche e sulle votazioni tra gli iscritti: vd. infra.

[7] Non ci si soffermerà pertanto sulle questioni, pure di notevole interesse, attinenti agli strumenti cautelari esperibili da parte dell'iscritto a tutela dei propri diritti all'interno del partito. Delle ordinanze cautelari si prenderà quindi in considerazione, in altre parole, la parte attinente al *fumus boni iuris.*

[8] Non è questo il luogo per una rassegna completa; si vedano, per tutti, i numerosi e autorevoli interventi contenuti in: AA.VV., *Annuario Associazione italiana costituzionalisti 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli 2009. Molto significativo anche il resoconto stenografico della audizione di esperti della materia tenutasi presso la I Commissione della Camera il 15 e 20 marzo 2012 nell'ambito della indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Il testo del resoconto è reperibile su: *http://leg16.camera.it/459?eleindag=/_dati/leg16/ lavori/stencomm/01/indag/articolo_49.*

ddl in esame al Senato (S. 2439), già approvato in prima lettura alla Camera (C. 2839-A), intitolato "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica".

2. Una questione preliminare: la "riduzione civilistica" del partito politico

Esattamente 50 anni fa[9] veniva pubblicato un importante articolo di Francesco Galgano[10] nel quale, per la prima volta, veniva messa in discussione l'impostazione tradizionalmente seguita in materia di sindacabilità degli atti interni ai partiti politici. Fino ad allora la giurisprudenza[11] aveva infatti declinato la propria competenza per tutti gli atti che, in sostanza, non concernessero gli aspetti meramente patrimoniali della gestione del partito. Si trattava della concezione, certamente influenzata dalle teorie di Santi Romano, che era stata formulata con chiarezza da Virga[12] e secondo la quale il partito rileverebbe nei confronti dell'ordinamento dello Stato sotto due diversi profili: ora come associazione, ora come istituzione. La giurisprudenza trasse da questa distinzione la sindacabilità degli atti del partito-associazione e l'immunità del partito-istituzione di fronte ad interventi dell'autorità giudiziaria sulla sua vita interna. In ciò i partiti politici venivano differenziati dalle altre associazioni non riconosciute per le quali era stato invece affermato un sindacato del giudice sui provvedimenti interni di natura non strettamente patrimoniale (tipicamente: la esclusione del socio). Alla origine di questa distinzione vi era l'idea che le associazioni non riconosciute costituissero dei contratti dai quali scaturivano "diritti subiettivi ed obblighi per gli associati come da qualsiasi altro contratto", con conseguente garanzia della protezione giudiziaria dei diritti *ex contractu*[13]. Ciò non poteva però valere anche per i partiti, associazioni "protese al raggiungimento di fini ideali, nelle quali manca un substrato patrimoniale, e conseguentemente manca l'accordo-contratto (a. 1321 c.c.)"[14]. Ebbene, Galgano ebbe il merito di opporsi con nettezza a questo assetto dogmatico invocando l'art. 2 Cost.: "al cittadino che invoca protezione contro l'arbitrio dei gruppi il giudice non può – senza violare l'impegno

---

[9] Curiosamente, proprio in quello stesso anno in Germania si stava preparando una svolta cruciale in materia di regolazione dei partiti politici. Risale infatti al luglio del 1966 la fondamentale sentenza del *Bundesverfassungsgericht* (BverfG) con cui venne pronunciata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni delle leggi di bilancio che stanziavano contributi fissi per i partiti politici (BVerfGE 20, 56). Questa pronuncia fu fondamentale per l'approvazione, l'anno successivo, del *Parteiengesetz*.

[10] Cfr. F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, 1966 II, p. 507 ss. Sul pensiero di Galgano in materia di partiti politici si rinvia a: AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico, in ricordo di Francesco Galgano*, Esi, Napoli 2015.

[11] Ci si riferisce in particolare a: App. Napoli, ord. 19 ottobre 1959, in *Giur. it.*, 1961, I, sez. II, cc. 44 ss.

[12] Cfr. P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano 1948 (in particolare si vedano le p. 201 ss.).

[13] Così G. CONDORELLI, *Ammissibilità del sindacato di merito da parte dell'autorità giudiziaria delle deliberazioni di esclusione di un socio prese dagli organi di un'associazione non riconosciuta*, in *Diritto e Giurisprudenza*, 1951, p. 58 ss. (p. 61) [nota a Trib. Nicosia, 27 giugno 1949].

[14] *Ibidem*.

solenne che la repubblica ha assunto con l'art. 2 della Carta costituzionale – dichiararsi carente di giurisdizione"[15]. Tale approccio, invero assai innovativo[16], mirava a superare del tutto le vecchie teorie istituzionalistiche e i loro portati pratici sullo scrutinio del giudice. Galgano, tuttavia, non univa alla valorizzazione dell'art. 2 Cost. una visione del rapporto associativo alternativa a quella puramente contrattualistica. Due posizioni chiaramente in tensione tra di loro, intervento della giurisdizione statale da un lato, e visione privatistica dei rapporti dall'altro, venivano conciliate con una ardita proposta interpretativa, che ebbe successivamente anche un seguito in giurisprudenza[17]: la norma ricavabile dall'art. 2 Cost. avrebbe dovuto giustificare una applicazione *diretta* (e non analogica) a partiti e sindacati delle disposizioni dettate dal codice civile per le associazioni riconosciute (in particolar modo Galgano pensava all'art. 24 c.c. che richiede "gravi motivi" per l'esclusione dell'associato). "Il gesto teorico di Galgano" – come è stato giustamente notato – è consistito in "un salto indietro nella tradizione […] compiuto allo scopo di fare un passo avanti"[18]. Una piccola rivoluzione copernicana che, tuttavia, non riuscì a fare breccia tra la giurisprudenza. I giudici infatti abbandonarono, da un lato, la categoria del "partito-istituzione", ma non inaugurarono, dall'altro, la auspicata giurisprudenza costituzionalmente orientata[19]. Il risultato fu che il partito politico divenne in tutto e per tutto assimilabile a una associazione non riconosciuta: né un *aliud* in quanto "istituzione", né un *aliud* in quanto destinatario di determinate norme costituzionali. Ecco così compiuta la "riduzione civilistica" partito del tutto insensibile alle esigenze emergenti dal testo della Costituzione; ed ecco che, complice il silenzio del legislatore, "un partito che esprima milioni di elettori, seggi in Parlamento e intervenga nella nomina dei candidati agli organi costituzionali dello Stato, così come ai vertici degli enti pubblici, quando non di quelli privati, non è, nel diritto privato, rilevante più dell'associazione bocciofila che offre qualche ristoro agli anziani del quartiere"[20]. Un assetto, questo, che, alla luce delle ordinanze che verranno esaminate, sembra tuttora permanere incontrastato e che però merita di essere sottoposto a revisione critica. Ritorna qui in mente l'ammonimento che fece Calamandrei già nel 1948: l'applicazione a partiti e sindacati dei "vecchi schemi" del diritto civile rappresenta né più né meno che una *fictio iuris* non corrispondente alle esigenze della effettiva realtà sociale, e dovrebbe essere pertanto ripensata[21]. Ma quali potrebbero essere, dunque, i "nuovi schemi" da adoperare di fronte a realtà, i partiti politici, che, nonostante tutto, continuano a giocare

---

[15] F. GALGANO, *Partiti e sindacati*, cit., p. 516.

[16] Cfr. P. FEMIA, *Politica e libertà di contratto. I partiti politici nel pensiero di Francesco Galgano*, in AA.VV, *Partiti politici e ordinamento giuridico*, cit., p. 25 ss. (in particolare p. 27 ss.).

[17] Sicuramente "galganiana" è la sentenza: Pret. Fasano, ord. 28 febbraio 1981 in *Giur. it.*, 1982, parte I, sez. 2, cc. 193 ss.

[18] Così P. FEMIA, *Politica e libertà di contratto*, cit., p. 28.

[19] Si noti, peraltro, che la trattazione di Galgano riguardava indistintamente partiti e sindacati e non prendeva minimamente in considerazione il testo dell'art. 49 Cost.

[20] G. ALPA, *Note sulla riforma dello statuto giuridico dei partiti politici*, in *Pol. dir.*, 1993, I, p. 99 ss., p. 100.

[21] Cfr. P. CALAMANDREI, *Aspetti giuridici della vertenza per il sequestro giudiziario dei beni della C.G.I.L.*, in *Giur. it.*, 1948, parte IV, cc. 145 ss. (in particolare: c. 160).

un ruolo cruciale nella vita di ogni stato democratico? Per rispondere non si potrà, in prima istanza, che fare riferimento a quanto indicato dalla nostra Costituzione.

3. Il problematico assetto dell'ordinamento interno del M5S prima delle modifiche statutarie del settembre 2016

Prima di tentare di esporre e commentare il contenuto delle ordinanze è opportuno svolgere una breve premessa circa l'ordinamento interno del M5S così come si presentava davanti al giudice civile prima delle recenti modifiche statutarie di cui daremo conto più avanti. Le regole essenziali sull'ordinamento interno del M5S (che, pertanto, possono a buon diritto essere chiamate "statutarie") erano (e sono tuttora) contenute sia nel "Non Statuto", sia nel "Regolamento". Il Non Statuto rappresenta il documento programmatico che ha segnato la nascita del M5S nel 2009[22], ma, dal punto di vista dell'organizzazione interna, non fornisce che scarnissime indicazioni limitatamente alla "adesione al movimento" (art. 5) e alle "procedure di designazione dei candidati alle elezioni" (art. 7). Il Regolamento (abbr.: Reg.) adottato più di recente (il 23 dicembre 2014) in modo del tutto unilaterale da parte del "capo politico" del Movimento[23], offriva invece, nella versione *ante* settembre 2016, una normativa più dettagliata in materia di: diritti e doveri degli iscritti, competenze dell'assemblea degli iscritti, cause di espulsione e procedimento disciplinare.

Proprio in quest'ultimo ambito l'abnormità del potere del "capo politico del MoVimento", già generalizzata in tutti i processi decisionali interni al partito, si mostrava in modo del tutto evidente: era infatti il "capo politico" ad avviare il procedimento disciplinare e a decidere in prima istanza sull'espulsione di membri dal movimento (cfr. art. 4 Reg.). A fronte di ciò, il Regolamento sembrava, *prima facie*, aver introdotto due organi che si aggiungevano all'assemblea e al "capo politico": il "comitato d'appello" e il "consiglio direttivo". Si trattava, in realtà, di organi dai poteri scarsamente significativi: il comitato d'appello, disciplinato dettagliatamente nel Regolamento, non era titolare di veri e propri poteri decisionali, ma piuttosto, aveva la facoltà di esprimere pareri sempre superabili da deliberazioni assembleari: poteva, in primo luogo, esprimere parere contrario a proposte di modifiche al Regolamento che *non* provenissero dal "capo politico", con l'effetto di alzare il quorum per la loro approvazione a 2/3 degli iscritti; in secondo luogo, era competente a ricevere ricorsi interni avverso provvedimenti di espulsione. In tal caso era previsto solo che il comitato se "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"

---

[22] Di seguito ha subito anche alcune modifiche concernenti la sede, i recapiti e il contrassegno (attualmente la versione del "Non Statuto" consultabile sul sito internet del M5S risale al febbraio 2016). Non risulta che tali modifiche siano avvenute a seguito di votazione assembleare.

[23] Tra le notizie riportate dalla stampa, cfr. *ex multis* A. GAGLIARDI, *M5S, Con il nuovo regolamento Grillo rafforza e ufficializza i suoi poteri*, ne *Il Sole 24 Ore* del 27/12/2014, consultabile su: http://www.ilsole24ore.com.

(art. 4 Reg., corsivo nostro). Pertanto, nell'ambito del procedimento di espulsione, il "capo politico" poteva sempre ricorrere a una *provocatio ad populum* per disattendere il parere del comitato d'appello. Pare peraltro inverosimile che ciò potesse avvenire, atteso che il comitato d'appello non era che una diretta emanazione del "capo politico": si componeva infatti di "tre membri, due nominati dall'assemblea mediante votazione in rete tra una rosa di cinque nominativi proposti dal consiglio direttivo dell'associazione MoVimento 5 Stelle ed uno dal consiglio direttivo dell'associazione medesima" (art. 5 Reg.). Il "consiglio direttivo" qui evocato non veniva ulteriormente disciplinato dal Regolamento che, pertanto, si limitava ad assegnargli una funzione senza chiarirne la composizione e le modalità di formazione[24]. La prassi ha visto i cinque membri del consiglio direttivo nominati direttamente e personalmente dal "capo politico", con successiva ratifica plebiscitaria da parte dell'assemblea dell'intero "pacchetto" di nomi così predisposto. Sul piano normativo interno, la macroscopica lacuna del Regolamento avrebbe potuto essere colmata ove si fosse preso in considerazione un ulteriore documento, mai pubblicato sul sito del M5S e noto al pubblico solo tramite la cronaca giornalistica: l'atto costitutivo con annesso statuto della "associazione Movimento 5 Stelle" del 14.12.2012[25] in cui è effettivamente prevista la presenza di un "consiglio direttivo".

In conclusione, l'assetto delle regole interne al M5S si presentava tutt'altro che perspicuo: un "Non Statuto" generico nei contenuti e assai poco prescrittivo, uno statuto e un atto costitutivo di una "associazione Movimento 5 Stelle" tenuti segreti e adottati unilateralmente da Beppe Grillo[26], un "Regolamento" ufficiale più dettagliato, ma comunque lacunoso e posto in essere in modo altrettanto unilaterale. Tutti nodi che sono inevitabilmente giunti al "pettine" del giudice civile.

4. Le decisioni del giudice civile sull'ordinamento interno del M5S

4.1. Sullo statuto e sull'atto costitutivo del dicembre 2012

---

[24] Ulteriore funzione del consiglio direttivo è assegnata all'art. 3 Reg dove si dice che: "La verifica dell'abilitazione al voto dei votanti ed il conteggio dei voti vengono effettuate in via automatica dal sistema informatico. La regolarità di funzionamento del sistema sarà verificata e certificata da un organismo tecnico indipendente, nominato con cadenza triennale dal consiglio direttivo dell'associazione".

[25] Lo statuto della "associazione Movimento 5 Stelle" all'art. 12 si limita a dire che "L'assemblea delibera inoltre in merito alla nomina del Consiglio direttivo"; all'art. 14 si dice invece che al presidente (il "capo politico"?) competono in generale "tutte le funzioni non specificamente riservate dal presente atto alla competenza esclusiva di altri organi". Alcuni autori hanno ritenuto lo L'ordinanza romana in commento si sofferma a lungo sul problema per concludere per la totale alterità tra la associazione costituita con atto notarile e il partito politico M5S, anche se viene lasciata aperta l'ipotesi che il Regolamento faccia implicito rinvio allo statuto notarile per quanto riguarda il Consiglio direttivo.

[26] L'atto è stato sottoscritto da Beppe Grillo, Enrico Grillo, Enrico Maria Nadasi. Questi ultimi due, si apprende dalla stampa, sono rispettivamente il nipote e il commercialista del primo.

Primo punto da chiarire in questo quadro intricato è quello, affrontato dalla ordinanza del Tribunale di Roma[27], riguardante il rapporto tra il M5S e la "Associazione Movimento 5 Stelle" costituita nel dicembre 2012. La questione è ovviamente di importanza fondamentale al fine di stabilire se atto costitutivo e statuto della detta associazione siano anche riferibili al M5S e, ove lo siano, in che termini e in che misura[28]. Il giudice ha ritenuto che M5S e la "associazione Movimento 5 Stelle" siano due associazioni distinte, e ciò in ragione del tenore letterale di atto costitutivo e statuto del 2012, nonché della compatibilità contenutistica degli stessi con Non Statuto e Regolamento[29]. Il Tribunale di Roma ha nondimeno osservato, sempre facendosi esegeta della lettera dei documenti in questione, che tra le due realtà associative sussistono delle connessioni sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo, senza tuttavia affrontare e chiarire ulteriormente la questione, ritenuta superflua ai fini della decisione.

4.2. Sul Regolamento

Questione assolutamente centrale in entrambe le controversie è costituita ovviamente dalla validità del Regolamento M5S. Come si è accennato, i ricorrenti ne hanno invocato la nullità "in quanto non previsto nello Statuto (Non Statuto) ed in quanto adottato da soggetti che in base allo Statuto non avrebbero legittimazione" (cfr. ord. Trib. Napoli). Il Regolamento avrebbe potuto modificare o integrare il Non Statuto – hanno sostenuto i ricorrenti – solo se fosse stato votato dall'assemblea dei soci secondo le modalità previste dal codice civile per le associazioni riconosciute (art. 21 c.c.), attesa la mancanza di disposizioni contrarie e derogatorie nel Non Statuto stesso.

Sul punto i due tribunali si sono pronunciati in modo diametralmente opposto.

Il Tribunale di Roma ha ritenuto che i ricorrenti non possono "eccepire l'inesistenza o nullità ovvero il mancato accordo (totalitario) degli associati, poiché, per quanto ri-

---

[27] La questione è stata affrontata ai fini della declaratoria di contumacia del M5S. Il Tribunale ha concluso che "l'Associazione 'MoVimento 5 Stelle' è stata ritualmente evocata in giudizio in persona del suo legale rappresentante; che la stessa è rimasta contumace e che, invece, deve considerarsi come un mero intervento l'atto di costituzione in giudizio dell'Associazione 'Movimento 5 Stelle', soggetto giuridico diverso dall'associazione citata in giudizio".

[28] Hanno ritenuto in dottrina che atto costitutivo e statuto del 2012 costituissero fonte a tutti gli effetti dell'ordinamento interno del M5S (senza porsi però il problema della loro riferibilità a quest'ultimo): S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2015, III, p. 799 ss. (p. 815 ss.); ha invece segnalato una problematica "dissociazione tra piano formale e piano sostanziale": A. COSSIRI, *Il "territorio" nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, 2014, III; p. 359 ss. (p. 384 ss.).

[29] In particolare, all'art. 8 dello statuto del 2012 si legge che "L'Associazione è costituita da soci fondatori, soci ordinari e soci sostenitori. Sono soci fondatori i sottoscrittori dell'atto costitutivo dell'associazione. Sono soci ordinari, a seguito di accettazione della domanda di adesione, gli aderenti al MoVimento 5 Stelle che si siano impegnati a svolgere gli adempimenti tecnico-burocratici necessari a consentire la presentazione…". Di qui il Tribunale di Roma ha opinato che la associazione "Movimento 5 Stelle" del 2012 (con "v" minuscola) rappresenti un ente diverso dal 'MoVimento 5 Stelle' (con 'V' maiuscola).

guarda la loro specifica posizione, hanno accettato il nuovo strumento di regolamentazione dei rapporti interni, prestandovi adesione". Si tratterebbe quindi di una adesione *per facta concludentia*, desumibile dalla condotta degli espulsi che si erano rivolti al "comitato d'appello" previsto appunto Regolamento. Il giudice va comunque anche oltre la soggettiva condotta dei singoli espulsi, e sembra suggerire che l'approvazione tacita del Regolamento sia avvenuta in seno a tutto il partito con la votazione (*rectius*: ratifica della nomina) *online* di due dei tre componenti del "comitato d'appello".

Il Tribunale di Napoli, ritenuto il Non Statuto l'effettivo statuto del M5S, ha constatato che esso non conteneva norme derogatorie rispetto a quelle previste dal codice civile per le associazioni riconosciute. Di conseguenza ha considerato applicabili gli art. 21 e 24 c.c. che pongono in capo all'assemblea dei soci le decisioni, rispettivamente, sui provvedimenti di espulsione e sulle modifiche allo statuto. La conclusione è che il Regolamento *non* può "essere inteso come fonte idonea a modificare le norme dello statuto, in quanto le modificazioni dello statuto sono soggette ad un procedimento assembleare 'rinforzato', ai sensi del secondo comma dell'art. 21 c.c.". Il che, atteso che la "inidoneità" non è una categoria del diritto civile, pare equivalere in tutto e per tutto a una declaratoria incidentale di nullità del Regolamento. Quanto alla presunta adesione *per facta concludentia*, rileva il Tribunale di Napoli che "i soggetti espulsi […] hanno inteso non 'accettare' le disposizioni del Regolamento […], ma semplicemente 'tentare' di ottenere la 'revisione' del provvedimento di espulsione per le vie interne, prima di esperire l'azione giudiziaria a loro tutela". Infine, sulla consultazione telematica svoltasi per la scelta dei membri del "comitato d'appello", si afferma perentoriamente che "anche una tale forma di scelta non varrebbe a porre rimedio all'inidoneità del Regolamento del 2014 a disciplinare casi e forme delle esclusioni degli associati".

4.3. Lo scrutinio del giudice sugli atti interni ai partiti politici

Entrambe le ordinanze si soffermano sul delicatissimo tema dell'estensione del sindacato del giudice sugli atti interni dei partiti, e su questo punto sembra comune la tendenza a superare il tradizionale *self-restraint* che ha caratterizzato finora la rara giurisprudenza in materia[30].

Nell'ordinanza napoletana si può leggere che "il parametro del giudizio di legittimità degli impugnati provvedimenti di espulsione è costituito sia da norme 'formali', che riguardano cioè il procedimento per l'adozione delle deliberazioni, la competenza degli organi che le hanno adottate in base alle norme regolamentari interne alla associazione e la validità delle norme regolamentari interne in base alle quali quelle espulsioni sono state irrogate; *sia da norme 'sostanziali' sull'esistenza dei presupposti oggettivi dei provvedimenti di espulsione* (…)" (corsivo nostro). In realtà, il giudice napoletano non si è effettivamente inoltrato sul piano "sostanziale" dei "presupposti oggettivi" dei

[30] Naturalmente, nella giurisprudenza successiva a quella, criticata da Galgano, che assicurava l'immunità al partito-istituzione. Cfr. Trib. Roma, ord. 23 marzo 1995, *Foro it*., 1995, I, c. 2575; Trib. Roma, ord. 30 giugno 1982, *Giur. it*., 1984, I, 2, c. 362.

provvedimenti di espulsione, dal momento che ha riscontrato la illegittimità dei provvedimenti di espulsione già sul piano formale[31].

Non così il giudice romano che, ritenuta la legittimità *per facta concludentia* del Regolamento, si è pronunciato, cosa davvero inedita, entrando nel merito dei singoli motivi di espulsione. Questa ardita operazione, si noti, ha fatto leva sulla più recente giurisprudenza della Suprema Corte *in tema di associazioni riconosciute*[32] e trova pertanto la sua ragion d'essere nella stessa impostazione di fondo seguita dal Tribunale di Napoli, sarebbe a dire nella applicazione analogica al M5S della disciplina delle associazioni riconosciute.

In particolare, il giudice romano ha ritenuto di sottoporre al proprio scrutinio "l'effettiva sussistenza della causa fondante la misura sanzionatoria, ossia la sussistenza degli inadempimenti o degli illeciti imputati dall'ente all'associato al momento dell'assunzione della delibera sanzionatoria, la loro riconducibilità alla fattispecie prevista dalla legge o dallo statuto, nonché la congruità della motivazione adottata a sostegno della ritenuta gravità della condotta imputata". Su quest'ultimo punto la pronuncia si dimostra ancora più innovativa quando ascrive al controllo sulla "gravità" dei motivi ex art. 24 c.c. anche una valutazione sulla proporzionalità tra addebito e sanzione, ove lo statuto, nel prevedere i motivi dei provvedimenti di espulsione, faccia ricorso a "formule generali ed elastiche". Uno scrutinio, dunque, assai più penetrante di quello sulla legittimità estrinseca e formale finora affermato. Tali principii così in astratto delineati hanno poi trovato concreta applicazione in tutti e tre i casi al vaglio del giudice: le espulsioni sono state sospese a causa mancanza di prove dei fatti addebitati, della non gravità ovvero della non corretta considerazione degli stessi.

5. Critica alle ordinanze. L'art. 49 Cost.: grande assente e possibile protagonista

5.1. Le fonti interne al M5S

Dopo avere esposto sinteticamente il contenuto delle ordinanze si capirà il perché della premessa sulla "riduzione civilistica" del partito politico: entrambe le decisioni, per quanto differenti, si reggono interamente sugli schemi del diritto civile e, in particolare, sul ricorso alla applicazione analogica delle disposizioni dettate dal codice civile per le associazioni riconosciute. Poco più che "cosmetici" i riferimenti alle disposizioni costituzionali, invocate tuttalpiù *ad abundantiam* ai fini della valutazione dei presuppo-

[31] Ai fini della sussistenza dei "gravi motivi" richiesti dall'art. 23 c. 3° c.c. per la sospensione delle delibere il giudice ha ragionato comparando l'interesse degli espulsi con quello del partito e ritenendo prevalente il primo: "tale diritto politico dell'associato, in un ordinamento come il nostro che tutela e favorisce la partecipazione democratica dei cittadini alla vita politica tramite associazioni (si definiscano partiti o movimenti), deve considerarsi ragionevolmente prevalente rispetto all'interesse, meramente 'amministrativo', della associazione alla preservazione della stabilità delle sue decisioni fino alla conclusione del giudizio di impugnazione delle stesse".

[32] In particolare: Cass. civ. 17907/2004.

sti per l'emanazione della misura cautelare della sospensione, e che non hanno invece minimamente inciso sul versante del *fumus boni iuris*[33].

Una simile impostazione dà àdito a numerose perplessità. Bisogna infatti notare che la breccia che ha permesso il penetrante intervento effettuato dal giudice nella vita interna del partito sta nella stessa decisione originaria del partito di non dotarsi di uno statuto e di un organico corpo di regole (ma appunto di un "Non Statuto"), con la conseguente apertura di una lacuna e possibilità del ricorso alla *analogia legis*.

Le critiche che si possono muovere ad un simile ragionamento sono molteplici.

In primo luogo, sarebbe forse lecito domandarsi se ciò che i giudici hanno considerato una lacuna non possa essere in realtà considerata alla stregua di una scelta programmatica del M5S ascrivibile alla sua sfera di autonomia e, quindi, allo stesso art. 36 c.c.[34]. In questo senso l'affermazione che si incontra nel Non Statuto, per cui il M5S è una "non associazione", potrebbe risultare meno bizzarra e più significativa di quanto a prima vista appaia.

Ma l'argomento più forte contro l'impostazione delle sentenze è dato dalla pressoché totale pretermissione del dato costituzionale. La "riduzione civilistica" e la trasposizione meccanica degli schemi applicabili ai contratti[35] risulta infatti potenzialmente lesiva di quanto disposto da due fondamentali articoli della Costituzione: l'art. 2 e l'art. 49. Il primo veniva invocato già da Galgano[36], il secondo è oggi concordemente letto anche come precetto di democrazia interna ai partiti (il "metodo democratico" riferito all'organizzazione interna del partito)[37].

È ammissibile che la autonomia statutaria di un partito-associazione non riconosciuta (art. 36 c.c.) vada contro la garanzia dei diritti inviolabili dei suoi membri e, in ogni caso, serva a disegnare una organizzazione interna oligarchica o addirittura autoritaria? La analogia, come noto, non può avere luogo in mancanza di una lacuna ed è pertanto l'autonomia statutaria a prevalere necessariamente su di essa. Questo parrebbero dirci tra le righe queste ordinanze: seguendo il filo del loro ragionamento, le espulsioni sa-

---

[33] Il Trib. Roma ha affermato che "il pregiudizio consiste proprio nel fatto che è stata sottratta ai ricorrenti la possibilità, prevista dalla Carta Costituzionale, di partecipare a pieno titolo alla vita associativa, come luogo di espressione e manifestazione della propria personalità (artt. 2, 3 e 49 Cost.)". Si veda inoltre, per quanto concerne l'ordinanza napoletana, quanto detto sopra in nota sui "gravi motivi" ex art. 23 c. 3° c.c.

[34] Si potrebbe sostenere che l'applicazione analogica possa andare *praeter* e non *contra* la originaria volontà del soggetto associativo. Si tratterebbe pertanto di colmare una lacuna ricorrendo a ragionamento controfattuale basato sulla *ratio* desumibile dalle stesse norme del Non Statuto. Cfr. R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano 2004, p. 236.

[35] Si veda sul punto in particolar modo l'ordinanza romana ("il rapporto associativo [che] si configura come un contratto ordinario").

[36] Oltre al già citato testo di Galgano, si veda anche: E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1989 (in particolare: p. 156 ss.)

[37] Per un sindacato del giudice sugli atti interni ai partiti fondato anche sull'art. 49 Cost.: S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 10, Utet, Torino 1995, p. 705 ss. (in particolare: p. 711-712).

rebbero state *a contrario* perfettamente legittime ove il Non Statuto le avesse espressamente rimesse alla discrezionalità del "capo politico".

A nostro avviso, fondare le decisioni sull'art. 49 Cost. porterebbe a risultati assai più soddisfacenti e durevoli. Il principio di democrazia interna ai partiti consente infatti di risolvere in modo più certo e coerente le problematiche finora messe in luce: esso dovrebbe in qualche modo assurgere a "stella polare" dell'operato del giudice in questo settore così delicato, dove è necessaria una accorta opera di bilanciamento dei diritti. Resterebbe naturalmente ferma la priorità di un intervento legislativo sul punto che statuisca in modo sufficientemente preciso alcuni standard minimi di democrazia interna ai partiti. Il giudice tuttavia non può, in assenza di una legge attuativa dell'art. 49 Cost., esimersi dal tutelare i diritti dei singoli all'interno del partito, perlomeno di fronte a violazioni particolarmente gravi e palesi.

Andando con ordine, converrà in primo luogo esaminare la questione circa il valore di atto costitutivo e statuto del dicembre 2012.

Qualunque sia stata l'intenzione dei loro estensori[38], pare surreale, alla luce del dettato dell'art. 49 Cost., anche solo pensare che un partito politico con oltre centomila iscritti possa essere retto da uno statuto tenuto segreto e adottato da tre persone all'insaputa degli stessi iscritti. Forse qui veramente sarebbe bastato prendere in considerazione, prima ancora che il principio di democrazia interna al partito, anche solo il generale principio civilistico della buona fede per potere giungere alla conclusione che atto costitutivo e statuto del 2012 non potessero spiegare alcun effetto nei confronti dei membri del M5S.

In modo analogo si dovrebbe ragionare riguardo al Regolamento. L'accettazione *per facta conlcudentia* può essere un principio valido nel diritto dei contratti, ma è di applicazione assai dubbia nella sfera politica della vita democratica. La dottrina e la giurisprudenza tedesca sogliono ripetere che il partito, per essere democraticamente organizzato, debba strutturarsi "dal basso verso l'alto" (*von unten nach oben*)[39]. Come sarebbe possibile ritenere che si strutturi dal basso verso l'alto un partito in cui le regole fondamentali sono emanate *motu proprio* da un singolo?

Sul punto sicuramente più soddisfacenti le conclusioni cui è pervenuto il Tribunale di Napoli. Esse, nondimeno, mostrano il difetto di cui già si è detto, dal momento che si

---

[38] Non è chiaro con quali intenzioni fossero stati prodotti l'atto costitutivo e lo statuto in questione. Sicuramente una ragione deve essere ricercata nella tutela del contrassegno del M5S in vista delle elezioni del 2013. Ma vi è anche chi ha ipotizzato che vi fosse il disegno di creare una sorta di "cabina di regia", una associazione nella associazione titolare di rilevanti poteri decisionali e di indirizzo (cfr. A. COSSIRI, *Il "territorio"*…, cit., p. 382 ss.). In questo senso potrebbe leggersi la qualità di "aderenti al MoVimento 5 Stelle" richiesta per diventare soci della "associazione Movimento 5 Stelle" (art. 8) nonché il rinvio al non meglio specificato "consiglio direttivo" contenuto nel Regolamento. Si sarebbe trattata certamente di una operazione del tutto contraria al principio di democrazia interna al partito visto che il risultato perseguito era proprio quello di assegnare la direzione del partito a un organo non rappresentativo degli iscritti

[39] "il partito deve strutturarsi dal basso verso l'alto, che i membri non dovranno perciò essere esclusi dalla formazione della sua volontà" (BVerfGE 2, 1, 40), così la storica affermazione del *Bundesverfassungsgericht* nel 1952, tuttora ripresa costantemente dalla dottrina tedesca.

fondano interamente sulla (asserita) presenza di una lacuna nell'ordinamento interno del M5S. Cosa accadrebbe se il partito decidesse invece di darsi norme interne espressamente derogatorie a quanto previsto dal codice per le associazioni riconosciute? Tale ipotesi, come vedremo, non è affatto fantasiosa.

Ciò che non viene minimamente affrontato nelle ordinanze è il piano sostanziale della compatibilità delle norme statutarie sulle espulsioni con il principio democratico. Invero, questa argomentazione avrebbe potuto costituire un percorso alternativo rispetto a quello seguito. È infatti indubitabile che il principio di democrazia interna al partito richieda delle garanzie minime nel procedimento di espulsione che tutelino le minoranze. Non è facile dire se esiste un vero e proprio diritto all'opposizione interna al partito, come è stato teorizzato in Germania[40], ma di certo dall'art. 49 Cost. è desumibile un diritto dei singoli iscritti a non essere allineati *perinde ac cadavera* alle scelte della direzione e, anzi, a poterle contestarle e criticarle entro certi limiti. Deve essere invece sicuramente ritenuto estraneo allo spirito della nostra Costituzione un modello di "partito-caserma" che colpisce con durezza ogni minima espressione di dissenso al suo interno.

Non pare che simili garanzie fossero assicurate dal Regolamento: esso infatti affidava a un singolo, il "capo politico", sia l'avvio del procedimento disciplinare, sia la decisione su di esso in primo grado. Per fare un confronto, basti pensare che il *Parteiengesetz* in Germania prevede espressamente il divieto per i membri della direzione del partito di far parte dei suoi organi di giustizia interna (*Parteischiedsgerichte*)[41]. Se il giudice avesse ritenuto nulle le norme del Regolamento in quanto contrarie a norme imperative (l'art. 49 Cost.) sarebbe stato possibile porre un punto fermo al riguardo. L'ordinanza del Tribunale di Napoli invece, concentrandosi esclusivamente sul piano formale del procedimento di approvazione del Regolamento, non esclude che siano in futuro poste in essere norme statutarie adottate sì secondo un procedimento corretto, ma intrinsecamente contrarie al principio democratico.

5.2. Il sindacato del giudice sui provvedimenti di espulsione

Come già rilevato, appare innovativo e foriero di notevoli conseguenze l'orientamento di entrambe le ordinanze riguardo lo scrutinio del giudice sugli atti interni ai partiti. La preferenza per un sindacato limitato alla legittimità estrinseca e formale dei provvedimenti, preponderante in giurisprudenza e avallata anche da cospicua dottrina[42], sembra infatti venire superata a favore di uno scrutinio più ampio, concernen-

---

[40] Per tutti: D. TSATSOS, *Ein Recht auf innerparteiliche Opposition?*, in *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte*, Berlin ecc. 1983, p. 997 ss.

[41] Cfr. § 14 PartG. Si tratta peraltro di una disposizione criticata dalla dottrina che avrebbe auspicato norme di incompatibilità più stringenti: cfr. K.H. SEIFERT, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Heymanns, Köln ecc. 1975, p. 252; J. IPSEN, *Parteiengesetz Kommentar*, Beck, München 2008, p. 122.

[42] Si veda: P. CARETTI, E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, p. 1584 ss. (p. 1596). Più di recente: F. RESCIGNO, *I partiti politici*, in *I diritti costituzionali* (a cura di R. NANIA, P. RIDOLA), Giappichelli, Torino 2006, p. 727 ss. (p. 740).

te anche il merito. In tal modo sembrerebbe rafforzata la tutela dei diritti inviolabili all'interno dei partiti (art. 2 Cost.) e della attuazione del principio democratico (art. 49 Cost.). Tuttavia, ancora una volta, le ordinanze non si fanno carico di interpretare il dato costituzionale e preferiscono rifugiarsi nella comoda equiparazione del partito politico alle altre associazioni non riconosciute (determinante infatti, nella ordinanza romana, il riferimento alla giurisprudenza della Suprema Corte in materia).

I risultati di questo approccio sono ben visibili nella decisione del Tribunale di Roma: qui tutte e tre le espulsioni sono state sospese, nonostante le violazioni di cui erano stati accusati i ricorrenti fossero di ben diversa gravità. Ai due estremi: da un lato un iscritto era stato espulso in quanto "reo" di avere disconosciuto il sistema di votazione e delle candidature in un *post* pubblicato in tarda notte sul *blog* del M5S; dall'altro il caso di un docente universitario accusato di avere sostenuto pubblicamente tesi "negazioniste" dell'Olocausto. Se il primo addebito è di natura certamente bagatellare, assai più fondata appare invece la decisione del M5S nel secondo caso, e dubbia, per contro, l'argomentazione del giudice. Questa infatti si fonda sulla affermazione della "libertà di ricerca storica" e sulla decisione assolutoria presa dal Consiglio di disciplina universitario: tali motivazioni, ad avviso di chi scrive, sarebbero probabilmente state sufficienti per sospendere l'espulsione da un altro genere di associazione, ma non nel caso di un partito.

Occorre infatti considerare che, se l'art. 2 Cost. ci dice *che* i diritti inviolabili devono essere tutelati anche all'interno dei partiti, l'art. 49 Cost. ci può fornire utili suggerimenti sul *come*.

L'art. 49 nel richiedere il rispetto del "metodo democratico" non impone solamente che il partito si strutturi "dal basso verso l'alto", ma garantisce anche agli iscritti pari opportunità nella vita del partito. Il "metodo democratico" non ha l'estensione assoluta dei "diritti inviolabili" (quale sarebbe, in astratto, la libertà di manifestazione del pensiero[43]), ma prende in considerazione sia il diritto dell'iscritto a esprimere il proprio dissenso, sia quello del partito a vedere rispettata la volontà della maggioranza sulle questioni essenziali e a vedere tutelato il proprio "nocciolo valoriale". Ad essere richiesta è pertanto una attenta valutazione comparativa tra gli interessi in gioco e un bilanciamento tra libertà *del* partito e libertà *nel* partito. In altre parole, per usare delle immagini tacitiane, il partito non può pretendere il *deforme obsequium* da parte dei suoi iscritti, ma potrà certamente reagire contro una *abrupta contumacia* di essi. In attesa di una definizione legislativa dei diritti degli iscritti, il giudice dovrà sicuramente, in nome dell'art. 49 e dell'art. 2 Cost., dichiarare l'illegittimità delle espulsioni palesemente arbitrarie, immotivate o motivate in modo pretestuoso o sulla base di comportamenti bagatellari.

Tornando al caso di specie, è necessario rilevare che all'interno del partito la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di ricerca scientifica non potrebbero mai spiegarsi senza incontrare i limiti dovuti alla presenza di una identità politico-valoriale caratteristica. Se un partito ritiene che il porre in discussione la verità storica

---

[43] *Ex multis*: sentt. Corte cost. 168/1971 e 126/1985.

dell'Olocausto sia in grave contraddizione con i propri principii ispiratori (e fornisce di ciò qualche prova[44]), non si vede perché non possa legittimamente prendere provvedimenti disciplinari contro gli iscritti che aderiscano a una simile corrente di pensiero.

6. La reazione dell'ordinamento interno del M5S alle ordinanze in commento: le modifiche statutarie del settembre 2016

Pochi mesi dopo l'ordinanza del Tribunale di Napoli, il 26 settembre 2016, è stata avviata all'interno del M5S una revisione del Non Statuto e del Regolamento che, nelle intenzioni degli estensori, avrebbe dovuto "rimediare" alle gravi e numerose problematiche poste dalla recente giurisprudenza.

Sono state infatti sottoposte alla votazione (telematica, *ça va sans dire*) degli iscritti numerose modifiche a Non Statuto e Regolamento; la votazione si è protratta per un mese, fino al 27 ottobre. Gli iscritti hanno dovuto esprimersi su: 1) approvazione o meno delle modifiche proposte al Non Statuto; 2) necessità o meno di apportare modifiche al Regolamento. Nel caso di preferenza per modifiche al Regolamento, gli iscritti sono stati pure chiamati a scegliere tra due proposte di revisione, una "con le espulsioni" e l'altra senza. All'esito della votazione gli iscritti hanno approvato la nuova versione del Non Statuto e hanno espresso la preferenza per una nuova versione del Regolamento "con le espulsioni".

Il fatto che tali modifiche statutarie costituiscano una diretta reazione dell'ordinamento interno del M5S ai provvedimenti dei giudici (e, soprattutto, alla ordinanza napoletana) lo si comprende anche solo dalla mobilitazione del partito volta ad ottenere una votazione da parte di almeno il 75% degli iscritti[45], proprio come era stato ritenuto necessario dal giudice napoletano ai sensi dell'art. 21 c. 2° c.c. sulle associazioni riconosciute. Tuttavia, nonostante gli sforzi, ha partecipato alla votazione una percentuale degli iscritti inferiore al 75% (il 64% all'incirca)[46].

---

[44] Il M5S aveva addotto a sostegno della espulsione la presentazione di un ddl in cui si prevedeva l'introduzione del reato di "negazionismo".

[45] La circostanza è desumibile univocamente da numerose dichiarazioni di esponenti M5S, oltre che dalla stampa. *Ex multis*: T. CIRIACO, *M5S, mistero quorum nel voto sullo statuto. Spunta idea congresso*, in *La Repubblica,* 28 ottobre 2016.

[46] Si apprende da un comunicato firmato dal Beppe Grillo e pubblicato sul *blog* M5S che «*il numero degli iscritti al MoVimento 5 Stelle alla data del 1.1.2016 abilitati a partecipare al voto è pari a 135.023; hanno partecipato alla votazione 87.213 iscritti al MoVimento 5 Stelle entro il 1.1.2016 abilitati al voto; sul primo quesito "Sei d'accordo nel modificare il non Statuto con il nuovo testo aggiornato proposto", risultano espressi 86.228 voti totali, suddivisi in 79.007 SI e 7.221 NO; sul secondo quesito "Sei d'accordo nel modificare il Regolamento con una delle due versioni aggiornate proposte", risultano espressi 82.659 voti totali, suddivisi in 75.947 SI e 6.712 NO; sul terzo quesito "Nel caso che si proceda alla modifica del Regolamento, quale delle due opzioni preferiresti", risultano espressi 82.606 voti totali suddivisi in 61.071 preferenze per l'opzione "Preferisco la versione CON le espulsioni" e 21.535 preferenze per l'opzione "Preferisco la versione SENZA espulsioni"*». Cfr. *http://www.ilblogdellestelle.it/risultati_delle_votazioni_sul_non_statuto_e_il_regolamento_del_movimento_5_stelle.html*

A seguito della revisione, il Non Statuto fa espresso rinvio alle norme del Regolamento e viene da questi integrato a tutti gli effetti (artt. 5 e 8). A sua volta il Regolamento subisce importanti modifiche che non sono affatto limitate alla materia delle espulsioni. Limitandoci a quest'ultimo aspetto, in primo luogo vengono elencati in modo analitico i presupposti per l'irrogazione delle sanzioni e gli stessi vengono differenziati a seconda che si tratti di un "semplice" iscritto, di un iscritto candidato a cariche pubbliche ovvero di un iscritto eletto a cariche pubbliche. In secondo luogo vengono graduate anche le sanzioni irrogabili: non più solamente l'espulsione, ma anche la "sospensione" e il "richiamo". Al Comitato d'appello viene affiancato un nuovo organo, il "collegio dei probiviri", deputato a giudicare in primo grado sui provvedimenti contestati, ferma restando la appellabilità delle decisioni del collegio davanti al comitato.

Come valutare queste novità? Sul piano formale restano da stabilire le conseguenze del mancato raggiungimento del quorum di partecipazione dei tre quarti degli iscritti richiesto dall'art. 21 c.c.. Invero, dal punto di vista del diritto civile, sembra arduo sostenere che anche il nuovo Regolamento sia per ciò giuridicamente "non idoneo" a regolare la vita interna del M5S, dal momento che esso, essendo stato votato a maggioranza in una consultazione aperta a tutti gli iscritti, pare integrare validamente un accordo tra gli associati ai sensi dell'art. 36 c.c., non trovando più spazio in questo caso l'applicazione analogica dell'art. 21 c.c. sulle associazioni riconosciute. Qualche dubbio può essere invece avanzato dal punto di vista del diritto costituzionale, atteso che si tratta sempre di una revisione sostanzialmente calata dall'alto e sottoposta "in blocco" a una ratifica plebiscitaria (sebbene gli iscritti avessero la facoltà di scegliere tra due diverse versioni del Regolamento). Va inoltre notato che, data la scarsezza delle indicazioni contenute nel Non Statuto, l'operazione svolta, consistente nell'apportare numerosissime e rilevanti modifiche al Regolamento e incorporarlo al contempo nel Non Statuto, sembra avere avuto una natura per così dire "costituente": il prodotto somiglia più a un nuovo statuto che una semplice modifica statutaria. Per questi motivi sarebbe stato probabilmente più conforme all'art. 49 Cost. fare stendere le revisioni statutarie da un organo composto anche da delegati eletti in seno all'assemblea degli iscritti.

Sul piano sostanziale dell'attuazione del precetto di democrazia interna ai partiti, il nuovo *corpus* di regole statutarie del M5S presenta luci e ombre. Limitando il discorso alle regole su sanzioni e procedimenti disciplinari, si può dire che complessivamente i diritti degli iscritti risultino aumentati: da accogliere con favore infatti è la previsione di sanzioni graduate a seconda della gravità degli addebiti; la definizione più precisa delle fattispecie di illeciti disciplinari; la presenza di un organo precostituito competente a irrogare le sanzioni (non più il non ben determinabile "staff di Beppe Grillo"), ossia il nuovo "collegio dei probiviri" (art. 5 Reg.); la garanzia del contraddittorio *prima* della applicazione della sanzione disciplinare. Permane tuttavia il potere abnorme del "capo politico" il quale rimane, di fatto, il soggetto che controlla l'avvio dei procedimenti disciplinari[47] e che nomina direttamente e in blocco, con successiva ratifica assembleare,

[47] Non si dice più espressamente, come nella vecchia versione del Regolamento, che è il "capo politico" ad avviare il procedimento sospendendo l'iscritto "su segnalazione comunque ricevuta", ma si preve-

tutti i componenti di quegli organi che, essendo posti a garanzia dei diritti dei singoli e delle minoranze nei confronti della maggioranza, non dovrebbero essere né espressione immediata e integrale della direzione del partito, né, tantomeno, emanazione fiduciaria del "capo politico". Il "capo politico" mantiene perdipiù il potere di "scavalcare" le decisioni del comitato d'appello e del collegio dei probiviri o *sic et simpliciter*, in caso di *reformatio in melius* delle decisioni prese (quasi fosse il titolare di un potere di grazia), o provocando un voto assembleare, in caso di *reformatio in peius*.

7. Una questione non affrontata nelle ordinanze: la natura delle decisioni degli organi di giustizia interni ai partiti

Sorprendentemente, un punto non affrontato dalle ordinanze, cui è invece giusto almeno accennare, è quello della natura delle decisioni degli organi di giustizia interna al M5S. Si rammenterà infatti che in entrambi i casi gli espulsi, prima di adire la A.G.O. avevano previamente esperito il rimedio interno al partito ricorrendo al comitato d'appello.

In passato i partiti hanno cercato, spesso con successo, di evitare l'assoggettamento delle proprie decisioni interne al sindacato del giudice prospettando la tesi per la quale i procedimenti davanti ai "collegi dei probiviri" costituirebbero procedimenti arbitrali irrituali. La tesi ha trovato, ormai più di trenta anni fa, l'autorevole avallo delle Sezioni unite[48]. Le conseguenze di tale assimilazione sono molteplici e rilevantissime: da un lato sarebbe precluso di impugnare le delibere chiedendone la sospensione in via cautelare prima dell'esperimento delle vie interne al partito (c.d. *exhaustion rule*), o comunque prima dello scadere del termine utile per esperirle[49]; dall'altro, in presenza di una pronuncia degli organi di giustizia interna al partito l'iscritto espulso potrebbe adire l'A.G.O. nei ristrettissimi limiti in cui l'art. 808*ter* c. 2° c.p.c. consente l'impugnazione del lodo contrattuale[50].

---

de ora che ad avviare il procedimento sia "il gestore del sito, su segnalazione comunque ricevuta che non risulti manifestamente infondata" (art. 4). Il "gestore del sito" tuttavia è "incaricato dal capo politico" (art. 1 Reg.), senza neppure il passaggio della ratifica assembleare.

[48] Cfr. Cass. civ. S.U. 6344/1984 in *Foro it.*, 1985, I, c. 321; Cass. Civ. S.U. 5837/1984 in *Giustizia civile*, 1985, I, p. 329 (le Sezioni unite erano state adite in sede di regolamento di competenza/ giurisdizione).

[49] Hanno ritenuto improponibile la domanda prima dell'esaurimento dei ricorsi interni: Pret. Taranto, 25 settembre 1986, *Foro it.*, 1986 I, c. 2924; Trib. Roma, ord. 6 dicembre 1986 1986, *Foro it.*, 1987, I, c. 2573; Pret. Molfetta, 20 gennaio 1989, *Foro it.,* 1989 I, c. 558; Pret. Bari-Noci, 14 gennaio 1991 in *Foro it.*, 1991 I, c. 2937. In passato la giurisprudenza ha anche negato la possibilità di ricorrere all'art. 700 c.p.c. in pendenza di arbitrato irrituale, data l'improcedibilità della domanda in un eventuale giudizio a cognizione piena. Tale impostazione dovrebbe forse essere rivista oggi, date le modifiche apportate all'art. 669*octies* c.p.c. dalla l. 80/2005.

[50] "Il lodo contrattuale è annullabile dal giudice competente secondo le disposizioni del libro I: 1) se la convenzione dell'arbitrato è invalida, o gli arbitri hanno pronunciato su conclusioni che esorbitano dai suoi limiti e la relativa eccezione è stata sollevata nel procedimento arbitrale; 2) se gli arbitri non sono stati nominati con le forme e nei modi stabiliti dalla convenzione arbitrale; 3) se il lodo è stato pronunciato da chi non poteva essere nominato arbitro a norma dell'articolo 812; 4) se gli arbitri non si sono attenuti

Vale la pena notare che anche questo problema è superabile percorrendo due vie, l'una situata sul versante del diritto civile, l'altra su quello del diritto costituzionale. Non sono pochi infatti gli studiosi di diritto civile che hanno dubitato della configurabilità di arbitrati irrituali in mancanza di serie garanzie di terzietà e imparzialità dei membri dei "collegi dei probiviri"[51]. Di recente, anche la Cassazione sembra avere fatto propria questo orientamento ritenendo nulla la clausola compromissoria quando alla nomina degli arbitri irrituali non abbia concorso direttamente la volontà del socio in lite[52]. Una simile soluzione tuttavia, ancora una volta, non si farebbe carico della realtà specifica del partito politico e finirebbe per porlo sullo stesso piano di una cooperativa o di una associazione sportiva. Da un lato si rischierebbe infatti di imporre oneri eccessivi a carico del partito che voglia preservare la propria identità valoriale, dall'altro il principio di democrazia interna richiederebbe che il provvedimento disciplinare sia in ogni caso sempre impugnabile davanti al giudice, indipendentemente dalle modalità di nomina del "collegio dei probiviri": garantire seriamente la democrazia interna al partito significa anche che in nessun caso la "giustizia del partito" possa sovrapporsi del tutto alla "giustizia dello Stato" per mezzo di preclusioni automatiche alla azionabilità dei diritti dei singoli[53]. L'art. 49 Cost. nel garantire la libertà degli iscritti nel partito, dovrebbe garantire loro di potersi rivolgere sempre a un giudice quando ritengono che i loro diritti di partecipazione siano stati gravemente violati, atteso che della effettiva imparzialità degli organi interni ai partiti è sempre lecito dubitare[54]. Sarà rimesso pertanto al prudente apprezzamento del giudice valutare di volta in volta l'estensione del proprio scrutinio, fermo restando che devono sempre ritenersi insindacabili le scelte attinenti al nocciolo politico-valoriale dell'identità del partito. Forse un intervento del legislatore è auspicabile anche su questo punto (di sicuro sarebbe necessario sulle garanzie minime di imparzialità degli organi di giustizia interni ai partiti).

8. Conclusioni: possibili sviluppi legislativi e giurisprudenziali

---

alle regole imposte dalle parti come condizione di validità del lodo; 5) se non è stato osservato nel procedimento arbitrale il principio del contraddittorio". L'equiparazione tra impugnazione di delibere dopo l'esperimento di ricorsi interni al partito e impugnazione di lodi contrattuali è stata anch'essa espressamente accolta dalla giurisprudenza (cfr. Trib. Roma, 18 maggio 1993 in *Foro it.*, 1993 I, c. 3167).

[51] Cfr. *ex multis*: G. VOLPE PUTZOLU, *Il giudice e le associazioni: un rapporto sempre difficile*, in *Contratto e impresa*, 1994, III, p. 1053 ss.

[52] Cass. civ. 7262/2008 (nota di A. SARTI in *Le società*, 2010, I, p. 77 ss.).

[53] Questa è anche l'opinione maggioritaria presente nella dottrina tedesca. Cfr. per tutti: R. STREINZ, [commento all'art. 21 GG], in C. STARCK (a cura di), *Kommentar zum Grundgesetz*, vol. 2, München 2010, p. 313 ss.;W. HENKE, [commento all'art. 21 GG], in W. KAHL, C. WALDHOFF, C. WALTER (a cura di), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, raccoglitore n. 6, Heidelberg 1991, p. 267 ss.

[54] Ritiene, sulla base dell'art. 2 Cost., che le clausole degli statuti non possano escludere il diritto di agire in giudizio, ma solo quando si controverta su diritti inviolabili: E. ROSSI, *Le formazioni sociali*, cit., p. 283 ss.

È d'obbligo concludere chiedendosi quali possibili ammaestramenti circa la attuazione in via di legge ordinaria dell'art. 49 Cost. potrebbe fornirci una riflessione su queste recenti ordinanze

La vicenda delle espulsioni dal M5S sembra aver mostrato che il giudice può avere un ruolo di primissimo piano nella salvaguardia del principio democratico all'interno dei partiti, non solo fornendo effettiva tutela ai singoli iscritti lesi nei propri diritti di partecipazione, ma anche inducendo i partiti a mutare le proprie regole interne onde evitare conseguenze dannose in futuro. È grazie all'intervento del giudice infatti che il M5S ha avviato prassi di consultazione degli iscritti in materia di modifiche statutarie prima del tutto assenti[55] e ha ampliato le garanzie nei procedimenti disciplinari.

Queste constatazioni si scontrano con la tendenza del legislatore e di molta parte della dottrina a immaginare il controllo sul rispetto del principio democratico secondo moduli assai differenti. È stata infatti proposta l'istituzione di organi *ad hoc* addetti a vagliare le compatibilità in astratto degli statuti con le prescrizioni di legge[56], quasi sempre unitamente all'ablazione di quote di finanziamento pubblico come sanzione per le violazioni accertate[57]. Ebbene, leggendo queste ordinanze emerge una via alternativa: oltre a un controllo di tipo *top-down*, ne è immaginabile anche uno *bottom-up*, diffuso e concreto, che valorizzi direttamente l'interesse dei singoli quanto meno a vedere accertate le violazioni dei propri diritti. Si tratta di un tipo di controllo che presenta un indubbio vantaggio: garantisce una maggiore aderenza della prassi dei partiti alle disposizioni statutarie, laddove moduli di controllo astratto sugli statuti possono essere elusi con maggiore facilità tramite la predisposizione di regolamenti interni puramente cartacei.

Finora la giurisprudenza sull'ordinamento interno dei partiti è stata sporadica e del tutto insensibile al "metodo democratico" di cui all'art. 49 Cost. e ha preferito adottare un comprensibile, ma non condivisibile, *self-restraint*. Verosimilmente solo il legislatore potrà fornire ai giudici lo stimolo necessario affinché essi assumano davvero un ruolo sistematico nella tutela del principio democratico all'interno dei partiti. Uno stimolo del genere può essere forse rinvenuto nel ddl già approvato in prima lettura alla Camera e

---

[55] Altre (minimali) modifiche al "Non Statuto" erano state fatte nel febbraio 2016 e non risulta che gli iscritti fossero stati in alcun modo coinvolti.

[56] Questa è l'impostazione seguita dal d.l. 149/2013 che affida alla "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici" (già prevista dalla l. 96/2012) il compito di comminare sanzioni ai partiti inadempienti agli obblighi di legge. In questo senso vanno numero. Alcune proposte di legge sono andate nel senso di affidare ad una autorità del genere compiti di controllo sulla democraticità degli statuti (per tutti: ddl Cutrufo S-XVI, n. 112); favorevoli a ipotesi del genere: E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, Id. (a cura di) *Democrazia nei partiti*, In dialogo, Milano 2010, p. 25 ss. (p. 73); E. CHELI, *Una legge-quadro sui partiti*, in *Il Mulino*, 2011, VI, p. 932 ss.

[57] Tale approccio è stato sostenuto dalla dottrina maggioritaria (cfr. per tutti: A. BARBERA, in in AA.VV., *Annuario Associazione italiana costituzionalisti 2008*, cit., p. 362 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, vol. 2, Cedam, Padova, II ed., 1992, p. 360 ss.; *contra*: E. ROSSI, *Le formazioni sociali*, cit., p. 277 ss.

intitolato "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica" (S. n. 2439).

Nel testo del ddl infatti si afferma in modo univoco, quasi a chiarimento dell'ambiguo dettato dell'art. 49 Cost., che i partiti sono tenuti a rispettare il metodo democratico nella propria organizzazione interna (art. 2 c. 2°: "L'organizzazione e il funzionamento dei partiti, movimenti e gruppi politici organizzati sono improntati al principio della trasparenza e al metodo democratico (…)")[58]. Ma, soprattutto, si pone un importante principio generale di non discriminazione all'interno del partito: "è diritto di tutti gli iscritti partecipare, senza discriminazioni, alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito" (art. 2 c. 2°). Una affermazione significativa se si considera che le espulsioni sospese dalle ordinanze in commento sono avvenute poco prima della votazione per la scelta dei candidati alle elezioni amministrative locali. Nessuno infatti potrebbe negare che la selezione delle candidature per le elezioni costituisce una delle più rilevanti "scelte politiche che impegnano il partito". Non è forse del tutto azzardato immaginare che una disposizione del genere possa favorire la nascita di una giurisprudenza davvero sensibile all'art. 49 Cost.

Va in ogni caso evidenziato che l'attuazione dell'art. 49 Cost. è rimessa in primo luogo al legislatore che dovrà assumere il compito di definire, nel modo meno ambiguo possibile, standard minimi di democraticità e di disegnare una chiara normativa quadro che si attagli alla realtà dei partiti politici evitando così l'incertezza dovuta alla scarna disciplina delle associazioni non riconosciute. Dalla analisi delle ordinanze abbiamo visto alcune domande alle quali dovrebbe rispondere una disciplina del genere (e a cui neppure il ddl citato non fornisce risposte): "qual è il grado minimo di partecipazione degli iscritti nei procedimenti di modifica dello statuto?"; "quali garanzie minime devono essere assicurate nei procedimenti disciplinari?"; "quali sono i limiti dell'apprezzamento del giudice quando siano impugnati atti interni al partito?"; "il giudice può con sentenza reintegrare l'iscritto illegittimamente espulso?"; "quali provvedimenti cautelari può adottare il giudice?". Si noti da ultimo che proprio i provvedimenti cautelari (sia *ante causam* che in corso di causa) costituiscono la chiave di volta dell'intervento del giudice e, quindi, della effettiva tutela dei diritti degli iscritti. Al riguardo, sarebbe forse auspicabile una disciplina specifica che soddisfi le particolari esigenze che sorgono all'interno dei partiti e che vada oltre le basi normative attualmente utilizzate (in primo luogo gli artt. 700 c.p.c. e 24 c. 3° c.c.[59]).

---

[58] Il d.l. 149/2013 invece si limita ad affermare, in modo ambiguo, che "I partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale" (art. 2 c. 1°).

[59] I provvedimenti ex art 700 c.p.c. ed ex art. 24 c. 3° c.c. mostrano alcuni limiti: si pensi che il Tribunale di Roma ha ritenuto inammissibile la domanda proposta ex art. 700 c.p.c. volta ad ottenere il rinnovo delle votazioni alle "Comunarie" per carenza del requisito di strumentalità.