

Ad
AC

DOTTRINA

GABRIELE CARAPEZZA FIGLIA

AUTONOMIA NEGOZIALE E CONTROLLO GIURISDIZIONALE NEI PARTITI POLITICI

SOMMARIO:

1. Partiti politici e teorie dell'immunità. – 2. Natura contrattuale del vincolo associativo e rispetto del principio di legalità. – 3. Costituzionalizzazione dell'agire politico dei partiti e riconduzione della partecipazione associativa al valore della persona. – 4. Incidenza del principio di democraticità sull'ordinamento interno. Modelli organizzativi dei partiti tra nuova regolazione legislativa e interventi giudiziali. – 5. Vicende formative del rapporto associativo e sindacato giudiziale sul diniego di ammissione. – 6. Esclusione dal partito e tutela del singolo. – 7. Dimensione negativa della libertà associativa e massimizzazione della facoltà di recesso. – 8. Conclusioni.

1. Partiti politici e teorie dell'immunità

Con una suggestiva immagine, Francesco Galgano ha definito il partito politico «“moderno principe” o “nuovo sovrano”» in panni privati¹: elemento essenziale del sistema di governo, quale baricentro del processo di decisione politica, e associazione privata sprovvista di personalità giuridica².

Per lungo tempo, nell'ordinamento italiano, i partiti – sebbene chiamati dall'art. 49 Cost. ad assolvere un ruolo di cerniera tra Stato e società civile³ –

¹ Così, F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, in *Riv. trim.*, 1984, p. 382 s., il quale discorre di un «artefice privato di decisioni politiche: esso forma nei suoi privati organi associativi quelle decisioni politiche che l'antico sovrano formava nell'intimo della propria mente».

² Rileva F. GALGANO, *Pubblico e privato nell'organizzazione giuridica*, in *Contr. impr.*, 1985, p. 370 s., che le divisioni disciplinari tra pubblicisti e privatisti hanno impedito, per lungo tempo, l'elaborazione di «una esauriente teoria giuridica del partito politico». Cfr., altresì, ID., *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Il Mulino, 2007, p. 157 ss.

³ Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Giuffrè, 1982, p. 72, secondo il quale

sono stati soggetti quasi esclusivamente alla scarna e lacunosa disciplina codicistica delle associazioni non riconosciute⁴.

L'intreccio, rilevato anche dalla Corte costituzionale⁵, tra forme organizzative privatistiche ed esercizio di funzioni pubbliche esprime una contraddittorietà soltanto apparente. Dopo il ventennio fascista, in un atteggiamento di diffidenza verso ogni limitazione legislativa dell'autonomia delle comunità intermedie, la veste degli enti di fatto – prescelta dai partiti, ma anche dai sindacati e dai gruppi associativi più significativi – rappresenta un presidio di libertà, quando non di immunità, dal controllo statale⁶.

Dapprima la dottrina, seguita dalla giurisprudenza, invoca la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, allo scopo di giustificare la sottrazione dei partiti alle norme e alla giurisdizione dello Stato⁷, quale «dato della “costituzione materiale”», di fronte al quale cede la stessa esigenza di tutela della persona⁸.

l'art. 49 Cost. colloca «la funzione partitica di intermediazione fra lo Stato comunità e lo Stato apparato sull'incerta linea di confine che separa la forma di governo dalla forma di Stato».

⁴Attenta ricostruzione in G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, in *Tratt. dir. civ. C.N.N.*, diretto da P. Perlingieri, II, 4, ESI, 2016, p. 61 ss.

⁵Secondo Corte cost., ord., 22 febbraio 2006, n. 79, in *Giur. cost.*, 2006, p. 661, con nota di P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico*, «i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche». V., altresì, Corte cost., 24 aprile 2009, n. 120, *ivi*, 2009, p. 1127.

⁶Riconduce la richiesta dei partiti politici di rimanere «retti dalle brevi e povere norme sull'associazione non riconosciuta» alla «preoccupazione di un'ingerenza e di un controllo dello Stato»: P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1956, p. 1 ss., ora in ID., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Il Mulino, 1966, p. 190 s. Ricorda, tra gli altri, la dominante sfiducia della scienza giuridica del tempo nei confronti della legge statale, «nel timore di una possibile interferenza fra limiti dell'autonomia organizzativa e condizionamenti dell'ampia libertà ideologica garantita dalla Costituzione», M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla: i gruppi intermedi*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, I, p. 802 s.

⁷Si veda, *ex multis*, P. VIRGA, *Il partito politico nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, 1948, p. 203, secondo il quale dalla teoria pluralistica deriva che il partito politico è soggetto all'ordinamento e alla giurisdizione statale limitatamente ai rapporti patrimoniali con i propri associati, «per quanto attiene invece al rapporto istituzionale, l'associazione si presenta su un piede di parità verso lo Stato». Una decisa analisi critica in P. FEMIA, *Due in uno. La prestazione sportiva tra unitarietà e pluralità delle qualificazioni*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, ESI, 2009, p. 235 ss.

⁸In questi termini, A. BARBERA, *Principi fondamentali*, in *Comm. cost.*, a cura di G. Branca, Zanichelli, 1975, sub art. 2, p. 115, secondo il quale, altresì, «si arresta, quasi come di fronte alla sovranità della Chiesa, la stessa giurisdizione civile dello Stato»; nonché U. CARABELLI, *Libertà e immunità del sindacato*, Jovene, 1986, p. 143 ss. Tale prospettiva offre un fondamento costituzionale alla teoria immunitaria dei partiti politici, che conserverebbero una posizione privile-

Ma, acclarato il contrasto con l'art. 2 Cost. dell'inapplicabilità del diritto statale all'interno dei gruppi intermedi⁹, si individua nell'autonomia contrattuale il rinnovato fondamento dell'immunità del partito¹⁰. La struttura privatistica dell'ente, grazie all'adattamento del tradizionale concetto di associazione, diviene garanzia di pluralismo politico¹¹.

Nel 1956, manifestando «le più ampie riserve sulla tesi che oggi sia urgente una disciplina giuridica dei partiti», Pietro Rescigno scrive che è indispensabi-

giata, in grado di giustificare differenziazioni normative rispetto ad altri gruppi intermedi. In giurisprudenza si veda, a titolo esemplificativo, App. Napoli, 19 ottobre 1959, in *Giur. it.*, 1961, I, 2, c. 44, secondo la quale «il membro non può impugnare davanti all'autorità giudiziaria il provvedimento di partito emesso nei suoi confronti, neppure qualora siano state violate norme statutarie». La decisione – considerata emblematica da F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, 1966, II p. 515 ss. – giunge ad affermare che «se un controllo giurisdizionale su decisioni adottate sulla base di valutazioni politiche fosse consentito (...) toglierebbe ogni vitalità al partito, che pure è fonte di progresso nella vita dello Stato».

⁹ Va attribuito a F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, cit., p. 515 s., il merito di avere rilevato – con specifico riferimento ai partiti – l'incompatibilità della dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici con i principi fondamentali della Costituzione e, in particolare, con l'art. 3 Cost., che impone «la parità di trattamento di tutte le associazioni di fronte alla legge» e soprattutto con l'art. 2 Cost., giacché «al cittadino che invoca protezione contro l'arbitrio dei gruppi il giudice non può – senza violare l'impegno solenne che la Repubblica ha assunto con l'art. 2 della Carta costituzionale – dichiararsi «carente di giurisdizione»». V., altresì, ID., *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, in *Comm. Scialoja-Branca*, 2^a ed., Zanichelli, 1976, p. 162.

¹⁰ Si tratta della posizione assunta da P. RESCIGNO già a metà degli anni '50 – *Sindacati e partiti nel diritto privato*, cit.; *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, I, p. 415 ss. e *Ascesa e declino della società pluralista*, in *Quad. sc. soc.*, 1965, p. 333, ora in ID., *Persona e comunità*, cit., rispettivamente pp. 379 ss. e 3 ss. –, che offre una giustificazione post-costituzionale, rappresentata appunto dalla tutela del principio pluralista, all'immunità dei partiti dalla giurisdizione statale. Secondo F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., p. 381, essa porta alle estreme conseguenze la libertà contrattuale, che permette «la rinuncia dei singoli, al momento della loro adesione al partito, alla tutela giurisdizionale dei loro diritti». Aggiunge G. VECCHIO, *L'art. 49 cost. e la forma privata dello «spazio pubblico»*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*, ESI, 2015, p. 156 s., che l'«istituzionalismo di ispirazione cattolica di Rescigno» deriva l'immunità dei partiti dalla loro «originarietà costitutiva», in quanto formazioni sociali separate dallo Stato.

¹¹ Secondo P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, cit., p. 150 s., l'iscrizione dei partiti al diritto privato è indispensabile «per la stabilità del sistema», in un ordinamento costituzionale come quello italiano, nato dal compromesso tra forze politiche diverse. Sul rapporto tra formazioni sociali e garanzia del pluralismo, nel disegno costituzionale, v., altresì, ID., *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, p. 301 ss. Di recente, rileva Corte cost., ord., 22 febbraio 2006, n. 79, cit., che «i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale – nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi – quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati; diritto di associazione al quale si ricollega la garanzia del pluralismo».

le fermarsi alla loro origine «nel diritto privato comune»¹². Da un lato, i partiti, in quanto associazioni non riconosciute, possono sottrarsi al severo regime di registrazioni e controlli previsto per le persone giuridiche, sì da godere di una piena libertà di azione politica¹³. Dall'altro, il rispetto della democraticità – considerato estraneo al fenomeno associativo nel suo complesso – viene, più specificamente, escluso per la vita interna dei partiti, in virtù della natura politica della compagine sociale che permette di fondare, a tutela dell'istanza pluralista, un principio di insindacabilità degli atti interni dell'associazione, rivolto a limitare il controllo giurisdizionale alla mera legalità formale¹⁴.

2. Natura contrattuale del vincolo associativo e rispetto del principio di legalità

Tuttavia, la tendenza all'istituzionalizzazione dei corpi intermedi – elevati a soggetti autonomi di tutela, titolari di un preteso interesse superiore – ne accresce l'inclinazione ad assumere forme autoritarie, particolarmente accentuata nei partiti, organizzati in apparati burocratici fortemente centralizzati¹⁵.

¹² Così, P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, cit., p. 150.

¹³ Cfr. P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, cit., spec. p. 158 ss.; ID., *Ascesa e declino della società pluralista*, cit., p. 4 s., il quale invita a «rinnegare così i moduli della giuspubblicistica tradizionale» che confinava i partiti nella «realità extracostituzionale», come il loro assorbimento in uno «statuto di diritto pubblico» che sottometta i gruppi intermedi ai «controlli di una democrazia accentratrice». Diversamente, «la prospettiva da accogliere e valida in tutta la materia delle libere formazioni sociali, è quella del diritto privato, nella varietà di forme e per la duttilità di regime giuridico che al diritto privato sono proprie».

¹⁴ Nel sentiero intellettuale di Pietro Rescigno è fortemente presente la convinzione che maggiore è la coesione delle comunità intermedie, minore è la legittimità dell'intervento e del controllo ordinamentale: cfr., ad esempio, P. RESCIGNO, *Gruppi sociali e lealtà*, Il Mulino, 1958, p. 3 ss., ora in ID., *Persona e comunità*, cit., p. 68 ss.; ID., *Il controllo democratico dei sindacati*, in *Studi politici*, 1960, p. 441 ss., ora *ivi*, p. 221 ss., ove si afferma che «le pretese del legislatore civile, circa il rispetto delle regole democratiche all'interno dei gruppi privati, sono minime» (p. 226), accogliendosi «il principio (se si vuole, si parli pure di immunità) della insindacabilità degli atti interni dell'associazione» (p. 242).

¹⁵ Sulla vicenda storica del fenomeno partitico v. le pagine sempre attuali di H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, (2^a ed., 1930), trad. it. a cura di E. Gianfrancesco-G. Grasso, Ed. Scientifica, 2015, p. 1 ss., al quale si deve la distinzione di quattro fasi: da una iniziale ostilità dello Stato, a uno stadio di indifferenza, passando per il periodo del riconoscimento, sino alla definitiva integrazione nell'organizzazione costituzionale. Sulla prolusione berlinese si veda E. GIANFRANCESCO, *Triepel ed i partiti politici: ieri, oggi, domani*, *ivi*, p. 29 ss.

La scienza giuridica apprende dalla sociologia e dalla filosofia politica che le comunità possono farsi luogo di oppressione delle libertà individuali e generare conflitti di lealtà rispetto allo Stato, come ne «La linea di condotta» di Bertold Brecht, ove la fedeltà al partito costituisce giustificazione dell'omicidio, giacché «un uomo solo ha la sua ora, ma il partito ha molte ore»¹⁶.

L'esigenza di evitare che il «moderno principe» possa considerarsi *legibus solutus* conduce la successiva riflessione dottrinale, in una diversa visione dei rapporti tra individuo e gruppi intermedi, a ricercare forme di tutela dei diritti degli associati e strumenti di controllo della vita interna dei partiti¹⁷.

In questa prospettiva – tenacemente perseguita da Francesco Galgano a partire dal 1966 e progressivamente accolta dalla giurisprudenza¹⁸ – la natura contrattuale del vincolo associativo, che aveva rappresentato il presupposto della teorica dell'immunità, si trasforma nell'argomento cardinale in grado di assoggettare i partiti al rispetto del principio di legalità¹⁹.

La libertà politica che invocano i partiti, in quanto associazioni private, viene concepita come una forma di libertà contrattuale, sì da risultare sottoposta alle norme e ai limiti propri del diritto comune e al correlativo sindacato giurisdizionale²⁰. I partiti devono «“stare alle regole del gioco”» e

¹⁶La citazione brechtiana è ripresa dal saggio di P. RESCIGNO, *Gruppi sociali e lealtà*, cit., p. 81, che indaga il problema della conciliazione della fedeltà dell'individuo alle diverse comunità particolari e allo Stato.

¹⁷Osserva F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., p. 386, che «la costruzione dello Stato di diritto e della teoria dei diritti politici del cittadino rischiano di risultare un inutile sforzo se il principio di legalità e la protezione giurisdizionale dei diritti non penetrano all'interno dei partiti».

¹⁸Sul pensiero di Francesco Galgano in materia di partiti politici v. D. MEMMO, *Il ruolo dei gruppi intermedi* e P. FEMIA, *Politica e libertà di contratto. I partiti politici nel pensiero di Francesco Galgano*, entrambi in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*, cit., rispettivamente pp. 1 ss. e 25 ss.; nonché, P. PERLINGIERI, *Francesco Galgano e i partiti politici*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, p. 629 ss.

¹⁹F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., p. 385, comprende che «il “nuovo sovrano” ha bisogno di vivere secondo il diritto privato: disciplina interna e accentramento decisionale sono valori legittimi solo per il diritto regolatore delle associazioni private». Tuttavia, la scelta della condizione giuridica privatistica, pur esonerando i partiti «da controlli burocratici che potrebbero attentare alla loro libertà», non può «sottrarli al controllo di legalità dell'autorità giudiziaria» circa il rispetto delle regole applicabili a qualsiasi altra associazione (p. 387 s.).

²⁰In questi termini, F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, cit., p. 512. Il Maestro bolognese – allo scopo di assicurare il sindacato giudiziale sulle vicende interne dei partiti – adopera due argomenti: quello costituzionale, ma soprattutto quello contrat-

queste regole sono «l'intero sistema del diritto delle obbligazioni e dei contratti»²¹.

La qualificazione dell'agire politico secondo le forme del diritto contrattuale conduce ad applicare integralmente ai partiti, quali enti di fatto, tutte le norme sulle associazioni riconosciute, compatibili con la mancanza di personalità giuridica, in virtù della rilevata identità di tipo contrattuale tra i due fenomeni associativi²².

In tal modo, il problema del controllo ordinamentale sui partiti – che la Corte costituzionale ha escluso dal novero dei poteri dello Stato, in quanto privi di «una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali»²³ – si risolve nel loro assoggettamento alla disciplina delle associazioni, considerata idonea a offrire adeguata protezione ai diritti del singolo contro l'arbitrio del gruppo²⁴, secondo una linea interpretativa condivisa da numerose decisioni della giurisprudenza di legittimità e di merito²⁵.

tuale. In particolare, individuata nella normativa sul contratto il paradigma «dell'agire comune associativo», si riconduce la disciplina interna dei partiti «alla determinazione ed attuazione dello scopo comune», configurandola «quale problema di esecuzione del contratto»: così P. FEMIA, *Politica e libertà di contratto*, cit., p. 28, il quale definisce brillantemente la soluzione «un salto indietro nella tradizione, intesa nel modo più classico possibile (la libertà contrattuale come principio generale, architettura fondamentale del discorso privatistico), compiuto allo scopo di fare un passo avanti (il controllo interno sui partiti)».

²¹ Recisamente, F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, p. 511. V., altresì, ID., *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, cit., p. 172 s.

²² In tal senso, F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, cit., p. 177 ss., secondo il quale superato il «diaframma concettuale fra associazione riconosciuta e non riconosciuta», rappresentato dal riconoscimento della personalità giuridica, «l'una e l'altra si ripresentano come una figura unitaria» (p. 186), sì che l'applicazione alla seconda delle norme della prima non avverrebbe in via analogica, ma diretta. Diversamente, G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè, 1977, p. 108 ss.; M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Giuffrè, 1975, p. 175 ss. Cfr., per ulteriori informazioni, A. FUSARO, *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Cedam, 1991, p. 100 ss.

²³ In questo senso, Corte cost., ord., 22 febbraio 2006, n. 79, cit.

²⁴ Così, F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, cit., spec. p. 162 s., il quale aggiunge che i partiti non possono «conseguire quella "immunità" dall'applicazione del diritto comune che è, nel vigente sistema costituzionale, preclusa ad ogni associazione» (p. 170).

²⁵ Sulla natura dei partiti politici come associazioni non riconosciute v., nella giurisprudenza di legittimità, Cass., sez. lav., 27 giugno 1998, n. 6393, in *Foro it.*, 1999, I, c. 210 ss.; Cass., sez. lav., 7 gennaio 2003, n. 26, ined., che esclude la tutela reale nell'ipotesi di accertata illegittimità del licenziamento di un lavoratore; Cass., 23 agosto 2007, n. 17921, ined., che ne fa derivare la legittimazione processuale dei soggetti ai quali è conferita la presidenza o la direzione, secondo gli accordi degli associati; Cass., sez. un., 19 febbraio 2004, n. 3335, in *Giur. it.*, 2005, p. 273,

In particolare, l'impiego del paradigma associativo di matrice codicistica esclude l'ammissibilità di un controllo sull'opportunità politica delle decisioni del partito, in quanto incompatibile con il potere della maggioranza di determinare i modi di raggiungimento dello scopo comune²⁶; ma invece permette, a titolo esemplificativo, di qualificare la costituzione di un nuovo partito da parte di alcuni membri di un'originaria formazione, non come un'ipotesi di successione universale, ma quale esercizio del diritto di recesso²⁷; di considerare nulle le clausole statutarie «di riserva», che impediscono il ricorso da parte dell'associato all'autorità giudiziaria o quelle che permettono l'esclusione *ad nutum*²⁸; di sottoporre le deliberazioni che dispongono l'esclusione del singolo o ne pregiudicano la partecipazione alla vita associativa, al controllo dell'autorità giudiziaria quanto alla regolarità formale e alla sussistenza di gravi motivi²⁹; di estendere il sindacato giurisdizionale alla repressione del c.d. abuso di potere della maggioranza³⁰.

che estende la qualificazione associativa ai gruppi parlamentari, per quanto riguarda il piano politico del rapporto tra gruppo e partito di riferimento; Cass., sez. un., 18 maggio 2015, n. 10094, in *Foro it.*, 2015, I, c. 2525 ss., secondo la quale la condotta del tesoriere di un partito che si appropria dei rimborsi elettorali dà luogo non ha responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione contabile, ma a responsabilità civile soggetta a quella ordinaria.

In più occasioni, inoltre, la giurisprudenza di merito si è pronunciata sulla natura associativa del Movimento 5 Stelle: Trib. Roma, 12 aprile 2016, ined.; Trib. Napoli, 14 luglio 2016, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, I, p. 1337 ss., con nota di M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!»; Trib. Genova, 10 aprile 2017, ined.; Trib. Palermo, 19 settembre 2017, ined., escludendo che le peculiarità organizzative di tale soggetto politico ne impediscano la riconduzione al paradigma dell'associazione. Un commento in M. BASILE, *Il "Movimento 5 Stelle" al vaglio dei giudici civili*, *ivi*, 2017, II, p. 249 ss.

²⁶ Rileva F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, cit., p. 173 s., che il controllo giurisdizionale sul merito delle decisioni è escluso in ogni gruppo associato. Cfr., altresì, ID., *Delle persone giuridiche (art. 11-35)*, in *Comm. Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, 2^a ed., Zanichelli, p. 331 s.

²⁷ In questi termini, Cass., sez. lav., 27 giugno 1998, n. 6393, cit., la quale, applicando l'art. 37 c.c., ha escluso per il recedente ogni diritto alla liquidazione della quota; nonché, Cass., sez. un., 18 maggio 2015, n. 10094, cit.

²⁸ In dottrina, F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, cit., p. 174; ID., *Delle persone giuridiche (art. 11-35)*, cit., p. 370 ss. e spec. 385.

²⁹ F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, cit., p. 174; ID., *Delle persone giuridiche (art. 11-35)*, cit., p. 380 ss. Nella giurisprudenza più recente v. le richiamate decisioni Trib. Roma, 12 aprile 2016, cit.; Trib. Napoli, 14 luglio 2016, cit.; Trib. Genova, 10 aprile 2017, cit.; Trib. Palermo, 19 settembre 2017, cit.

³⁰ F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, cit., p. 174, nota 41.

3. Costituzionalizzazione dell'agire politico dei partiti e riconduzione della partecipazione associativa al valore della persona

Tuttavia, la legalità dell'attività dei partiti politici non si può esaurire nella conformità al diritto comune contrattuale³¹.

L'attitudine dei partiti a concorrere alla costruzione della sfera pubblica rafforza l'esigenza di "costituzionalizzare" il loro agire politico, allargando l'ambito del sindacato giurisdizionale dal rispetto della disciplina codicistica degli enti alla piena attuazione della democraticità in funzione della partecipazione della persona³².

Non si tratta di escludere la contrattualità del vincolo associativo, a vantaggio della sua qualificazione in termini di negozio non patrimoniale di organizzazione, giacché l'alternativa, non risolvendo alcun problema di disciplina, appare soltanto terminologica³³. Piuttosto, il carattere contrattuale del fenomeno associativo non può tradursi nell'appiattimento dell'agire partecipativo sugli schemi propri dell'agire produttivo³⁴. La funzione della partecipazione alle formazioni sociali ha, infatti, natura non patrimoniale: tende a un risultato non separabile dall'attività comune, realizzando immediatamente la personalità umana dell'associato³⁵.

³¹ Cfr. P. FEMIA, *Politica e libertà di contratto*, cit., p. 36 ss.

³² Si tratta della prospettiva delineata da P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, ESI, 1972, spec. pp. 65 s. e 147 ss.; e sviluppata ampiamente da M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, ESI, 1990, p. 86 ss.; P. PERLINGIERI (a cura di), *Partecipazione associativa e partito politico*, ESI, 1993; P. PERLINGIERI-M.A. URCIUOLI, sub art. 49, in P. PERLINGIERI, *Commento alla Costituzione italiana*, 2ª ed., ESI, 2001, p. 336 ss.

³³ La critica alla dominante qualificazione contrattuale del vincolo associativo conduce una parte della dottrina alla sua ricostruzione in termini di negozio giuridico: D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli*, Jovene, 1984, pp. 144 ss. e 180 ss.; M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 37 ss., che individua nel fenomeno associativo un negozio non patrimoniale di auto-organizzazione di interessi comuni. Tuttavia, R. DI RAIMO, *Poteri della maggioranza, diritti individuali e modifiche statutarie nelle associazioni non riconosciute*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Partecipazione associativa e partito politico*, cit., p. 155 ss., rileva persuasivamente che l'alternativa tra negozio e contratto è meramente linguistica, dal momento che il problema è quello di ricostruire la «disciplina più congrua per gli interessi da regolare» (p. 169). In argomento v., altresì, M. BASILE, *Gli enti «di fatto»*, in *Tratt. Rescigno*, 2, I, Utet, 1999, 2ª ed., p. 487 ss.; e, più di recente, le attente considerazioni di M. D'AMBROSIO, *Partecipazione e attività. Contributo allo studio delle associazioni*, ESI, 2012, p. 23 ss.

³⁴ Così, P. FEMIA, *Partecipazione associativa e rapporto giuridico*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Partecipazione associativa e partito politico*, cit., p. 35 ss.; R. DI RAIMO, *Poteri della maggioranza*, cit., p. 164 ss.

³⁵ «Nelle associazioni il valore fondamentale è espresso attraverso la partecipazione»: P.

Ricondurre la partecipazione associativa al valore della persona orienta a rinvenire il fondamento normativo dell'autonomia dei gruppi intermedi non nella disciplina codicistica, ma direttamente nell'art. 18 Cost., collegato agli artt. 2 e 3 Cost. e, nel caso dei partiti, all'art. 49 Cost.³⁶. La riferita interpretazione sistematica della libertà associativa, compresa quella che si esprime nell'agire politico, permette di ravvisarne la giustificazione nell'attitudine a realizzare la personalità degli associati, sì da risolvere il problema del controllo sul fenomeno associativo nella verifica della sua conformità ai valori del sistema ordinamentale³⁷.

Tuttavia, il «fine generale» di promozione della persona umana non deve considerarsi incompatibile con il pluralismo dei «fini specifici» propri delle diverse comunità intermedie³⁸. Ogni associazione persegue una propria funzione in concreto – rappresentata dallo scopo comune al quale tende l'attività del gruppo – che incide sul procedimento di qualificazione giuridica, concorrendo a individuare la disciplina applicabile, inevitabilmente diversificata nei singoli casi.

Per quanto riguarda i partiti, l'art. 49 Cost. esplicita la specificità del profilo causale nell'organizzazione del concorso dei cittadini «con metodo democratico a determinare la politica nazionale»³⁹. In altri termini, i partiti rappresentano una forma associativa che riceve una peculiare qualificazione

FEMIA, *Partecipazione associativa e rapporto giuridico*, cit., p. 43, il quale mette in luce come quest'ultima sia un concetto indeterminato che concretizza il valore generale dello sviluppo della personalità. Pertanto, come dimostra R. DI RAIMO, *Poteri della maggioranza*, cit., p. 164 ss., nei partiti politici lo scopo sociale si identifica nell'attività e il risultato soggettivo nella partecipazione ad essa.

³⁶ Così, P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 146; M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 26 ss.; P. PERLINGIERI-M.A. URCIUOLI, sub art. 49, cit., p. 336 ss.

³⁷ Per questo insegnamento si rinvia alle pagine di P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 145 ss., il quale chiarisce che la libertà associativa, lungi dal risolversi in un «diritto soggettivo di natura privatistica soltanto con dei limiti esterni», è condizionata dall'interno dal proprio fondamento giustificativo, consistente nello sviluppo della personalità umana. La progressiva costituzionalizzazione del diritto delle formazioni sociali è indagata da M. GORGONI, *Dalla libertà di associazione alla pretesa parità di trattamento. Le tappe dell'associazionismo in Italia ed il ruolo della Consulta nella «costituzionalizzazione» degli statuti associativi*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Autonomia privata individuale e collettiva*, ESI, 2006, p. 391 ss.

³⁸ Lo rileva P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 146.

³⁹ Afferma G. VECCHIO, *L'art. 49 cost. e la forma privata dello «spazio pubblico»*, cit., p. 176 s., che la formula dell'art. 49 Cost. permette di identificare una «causa associativa specifica» dei partiti politici.

dalla rilevanza costituzionale dello scopo perseguito⁴⁰.

Ne consegue che la diversificazione della normativa sui partiti rispetto alle altre associazioni private non viola il principio di eguaglianza – come, invece, è stato vigorosamente sostenuto da una parte della dottrina⁴¹ – ogni qual volta trovi fondamento nel fine specifico che l'art. 49 Cost. ascrive ad essi, senza ledere irragionevolmente contrapposti interessi di rango primario.

Ad esempio, la disciplina generale della responsabilità personale e solidale degli amministratori delle associazioni non riconosciute, racchiusa nell'art. 38 c.c., può essere derogata, per i debiti dei partiti, da un regime speciale che la limiti ai casi di dolo o colpa grave (art. 6-bis, l. 3 giugno 1999, n. 157, introdotto dall'art. 39-*quaterdecies*, c. 2, lett. d), l. 23 febbraio 2006, n. 51)⁴². Invero, secondo la Suprema Corte, l'esonero da responsabilità trova, sul piano funzionale, la propria giustificazione nella massimizzazione della libertà di azione degli amministratori – senza «far gravare sull'operatività dei partiti le preoc-

⁴⁰ Cfr. P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 149, secondo il quale nell'assiologia costituzionale «i diversi tipi di associazione meritano una valutazione differenziata, secondo gli scopi ed i fini che esse hanno».

⁴¹ Si deve soprattutto a P. RESCIGNO, *Il controllo democratico dei sindacati*, cit., p. 225, la tesi che considera contrario all'art. 3 Cost. ogni trattamento normativo dei partiti difforme rispetto ad altre associazioni private. Respinge «la legittimità di una legislazione speciale sui partiti» anche F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, cit., p. 171 s., reputandola lesiva del «principio costituzionale della parità di trattamento di tutte le associazioni di fronte alla legge». Diversamente, sanciscono la specificità normativa dei partiti nei confronti di altri corpi intermedi, P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 146; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 220; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 406 s.

⁴² In questo senso, Cass., 23 giugno 2009, n. 14612, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2010, I, p. 1 ss., con nota di M. BASILE, *La responsabilità personale per i debiti dei partiti politici (dopo "Tangentopoli")*; Cass., 1° aprile 2014, n. 7521, in *Giur. it.*, 2014, p. 2414 ss., con nota di P. RESCIGNO, *I debiti del partito politico*, le quali affermano correttamente che «i partiti ed i movimenti politici, pur se giuridicamente riconducibili alla figura delle associazioni non riconosciute, hanno innegabilmente caratteristiche e finalità affatto peculiari. Basta a dimostrarlo l'espresso richiamo contenuto nell'art. 49 Cost., che istituisce un chiaro collegamento tra l'attività dei partiti, in cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, ed il metodo democratico con il quale si determina la politica nazionale. Di modo che la previsione di regole peculiari, destinate ad agevolare l'attività dei partiti in vista del perseguimento delle su accennate loro finalità, non può essere di per sé sola considerata una violazione del canone di uguaglianza, fintantoché quelle regole appaiano funzionali alla realizzazione del suindicato intento agevolativo e non ledano irragionevolmente contrapposti interessi di pari rango costituzionale». V., altresì, Cass., 21 gennaio 2010, n. 982, *ivi*, 2011, p. 564. In senso critico, P. RESCIGNO, *I debiti del partito politico*, cit., p. 2418 s., che considera la disposizione speciale fonte di un ingiustificato privilegio contrario alle «regole di civiltà del diritto».

cupazioni di carattere personale che potrebbero altrimenti condizionare l'azione di coloro attraverso i quali essi agiscono»⁴³ – ed è bilanciato dall'istituzione, a vantaggio dei creditori, di un apposito fondo di garanzia.

In questa prospettiva, nei partiti politici, la particolare natura dello scopo comune è in grado di incidere sulla ricostruzione dell'intera disciplina applicabile alla partecipazione associativa: dai problemi propri dell'ordinamento interno fino alle vicende del rapporto sia nella fase costitutiva sia in quella finale⁴⁴.

4. Incidenza del principio di democraticità sull'ordinamento interno. Modelli organizzativi dei partiti tra nuova regolazione legislativa e interventi giudiziali

Il riferimento al «metodo democratico», compiuto dall'art. 49 Cost., ha tradizionalmente suscitato molteplici questioni interpretative⁴⁵. Da una parte, è incerto se si tratti di un limite di ordine pubblico «materiale» o «ideale»⁴⁶. Dall'altra, si discute se il rispetto del principio di democraticità investa soltanto l'azione esterna dei partiti o anche l'ordinamento interno⁴⁷.

⁴³ Secondo Cass., 1° aprile 2014, n. 7521, cit., la disposizione ha carattere eccezionale e va soggetta a un «criterio di stretta interpretazione», sì che l'esonero da responsabilità deve riferirsi non già a «chiunque abbia assunto obbligazioni verso i terzi in nome e per conto del partito», ma soltanto ai soggetti che abbiano stabilmente e istituzionalmente la gestione e la rappresentanza statutaria dell'ente.

⁴⁴ È questo l'itinerario di ricerca seguito da M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., alla quale si rinvia per ulteriori svolgimenti.

⁴⁵ Sulle quali cfr., nella dottrina rispettivamente più e meno risalente, G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., p. 92 ss.; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Ed. Scientifica, 2012, p. 143 ss. Un'aggiornata sintesi del dibattito in V. MONTANI, sub art. 36, in G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute. Artt. 36-42*, in *Comm. Schlesinger*, Giuffrè, 2016, p. 87 ss.

⁴⁶ Rileva P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 111, che, nel primo caso, il limite colpirebbe «soltanto il comportamento materiale, ed in particolare l'azione violenta dei partiti»; nel secondo, imporrebbe «ai partiti il rispetto di un complesso di valori (nella specie, la democraticità dell'ordinamento)».

⁴⁷ La tesi contraria a estendere il limite della democraticità alla vita interna dei partiti è stata sostenuta, tra gli altri, da P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, cit., spec. p. 187 ss., secondo il quale, riprendendo la dottrina tedesca, «lo statuto di una corporazione può essere tanto più autoritario quanto più libera è l'appartenenza» (p. 180, nota 90); A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, G. Barbera, 1946, p. 204. Diversamente, reputano che soltanto un'organizzazione interna a carattere democratico permetta ai partiti di assolvere il mandato assegnato loro dall'art. 49

Tuttavia, l'impostazione di tali problemi appare troppo rigida⁴⁸, poiché non tiene conto del carattere «essenzialmente funzionale» del diritto di associazione in partiti⁴⁹, che rinviene il proprio baricentro nella partecipazione politica, quale situazione soggettiva complessa integrata da posizioni di potere e di dovere del singolo, convergenti con l'interesse pubblico⁵⁰. Pertanto, la finalità ideale dei partiti (*id est*: «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»), caratteristica dell'interesse associativo, colora teleologicamente il modello organizzativo⁵¹, sì che la qualificazione dell'agire politico dei partiti non può non essere condizionata sia dal profilo strutturale dell'ordinamento interno sia da quello dinamico dell'attività⁵².

Il collegamento tra i due aspetti è stato, del resto, intuito anche dalla Corte di Strasburgo che – chiamata, in più occasioni, a verificare la conformità a una «società democratica» di alcune formazioni politiche – ha assunto a inscindibile oggetto di esame la disciplina statutaria, i lineamenti ideologico-programmatici e la loro intera attività «*taken as a whole*»⁵³.

Cost., C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, 1954, p. 234 ss.; V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi pol.*, 1960, p. 272 ss. Già in Assemblea costituente Aldo Moro aveva evidenziato che «se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasformare un indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del paese»: *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, III, Camera dei deputati, Segretariato generale, 1970, p. 1887.

⁴⁸ In questi termini, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 111.

⁴⁹ P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 116.

⁵⁰ Collocano la riflessione sui partiti nella prospettiva del rapporto giuridico, così da identificarne il tratto caratterizzante nella partecipazione associativa, gli scritti riuniti in P. PERLINGIERI (a cura di), *Partecipazione associativa e partito politico*, cit., *passim*.

⁵¹ Lo rileva, con riferimento all'intero fenomeno associativo, M. D'AMBROSIO, *Partecipazione e attività*, cit., p. 71, sottolineando che la finalità ideale asservisce l'organizzazione «alla partecipazione dell'individuo».

⁵² In termini generali, secondo P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 146 s., «la valutazione del fenomeno associativo non può essere limitata al profilo di diritto che staticamente lo caratterizza, ma dev'essere rivolta al profilo dinamico, funzionale, in cui l'associazione si realizza». Pertanto – osserva P. FEMIA, *Partecipazione associativa e rapporto giuridico*, cit., pp. 46-50 – occorre verificare che l'assetto organizzativo dei partiti sia congruo rispetto alla funzione in concreto del negozio associativo, che va individuata anche alla luce dell'attività.

⁵³ La Corte di Strasburgo ha valutato, in numerose pronunce, la conformità all'art. 11 CEDU delle restrizioni alla libertà di associazione, rappresentate dallo scioglimento di partiti politici. Fin da un lontano precedente, la vecchia Commissione affronta il problema dei c.dd. «partiti antisistema», sancendo la legittimità dello scioglimento del partito comunista da parte della Repubbli-

Segnatamente, nei partiti, la democraticità dell'organizzazione interna contrasta le tendenze oligarchiche degli apparati, valorizzando il carattere pubblico e trasparente dei processi di decisione politica⁵⁴, oltre a rinvenire un'ulteriore ragione giustificatrice nella progressiva trasformazione dei partiti contemporanei in *public utilities* che, svolgendo funzioni indispensabili nel circuito della rappresentanza politica, si giovano di risorse pubbliche⁵⁵.

L'attitudine della democraticità, quale principio di ordine pubblico costituzionale⁵⁶, a conformare l'autonomia associativa non significa che esista un unico modello di organizzazione dei partiti costituzionalmente conforme⁵⁷.

ca Federale Tedesca. Pur mirando a conquistare il potere con mezzi costituzionali, infatti, il partito comunista perseguiva l'obiettivo di instaurare la dittatura del proletariato, che è un regime incompatibile con la Convenzione, implicando la distruzione di molti diritti e libertà da essa sanciti (Comm. eur. Dir. Uomo, 20 luglio 1957, ric. n. 250/57, *KPD c. Germania*, la quale invoca l'art. 17 CEDU e il divieto di abuso del diritto). Il precedente è richiamato dalla Corte in una successiva decisione, ove verifica la conformità alla Convenzione dello scioglimento del partito islamista da parte della Turchia. In particolare, secondo Corte eur. Dir. Uomo, 31 luglio 2001, ric. nn. 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, *Refah partisi e altri c. Turchia*; Corte eur. Dir. Uomo, Grande Sez., 13 febbraio 2003, ric. cit., *Refah partisi e altri c. Turchia*, la misura deve considerarsi legittima e proporzionata, in virtù della contrarietà a una «società democratica» non dello statuto e del programma, ma di «all the actions of the party and its leaders and the positions they defend taken as a whole» (§ 48). In argomento v. R. DI RAIMO, *Libertà di associazione e democrazia pluralista nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 724 ss.; S. BARTOLE-B. CONFORTI-G. RAIMONDI, *Commentario breve alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, sub art. 10, Cedam, 2001, p. 440 ss.

⁵⁴ Suggestisce una lettura sistematica degli artt. 49 e 67 Cost., recante il divieto del mandato imperativo, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 108, secondo il quale si stabilisce così «una continuità fra il momento comunitario della determinazione della politica nazionale e la rappresentanza politica della società statale nelle sue articolazioni».

⁵⁵ Si deve a L. EPSTEIN, *Political parties in the American mold*, Madison, 1986, la proposta politica di indagare i partiti come agenzie pubbliche, più che come organizzazioni della società civile. Un approfondimento delle esigenze di regolazione pubblica dei partiti in F. DI MASCIÒ-D.R. PICCIO, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 379 ss.

⁵⁶ Propone una rilettura sistematica dell'autonomia associativa, fondata sulla qualificazione della democraticità come principio di ordine pubblico costituzionale, P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 147 ss.; ID., *Esclusione dall'associazione non riconosciuta ed ordine pubblico costituzionale*, in *Rass. dir. civ.*, 1983, p. 840 ss., in ID., *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, ESI, 2005, p. 544 ss., secondo il quale esso caratterizza tutte le comunità intermedie (artt. 2 e 3, c. 2, Cost.), dai partiti (art. 49 Cost.) ai sindacati (art. 39, c. 3, Cost.), fino alle forze armate (art. 52, c. 3, Cost.), rilevando in sede di interpretazione sistematica delle disposizioni relative alle formazioni sociali. V. altresì, C.M. BIANCA, *Le autorità private*, Jovene, 1977, p. 19 ss.

⁵⁷ L'esigenza di evitare l'imposizione autoritaria di un modello organizzativo di partito è avvertita da P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 115 s., secondo il quale l'intervento legislativo dovrebbe lasciare spazio all'autonomia statutaria nella disciplina di alcuni aspetti della vita interna.