

PAOLO GIOVARRUSCIO*

Elezione diretta del Presidente del Consiglio e partiti politici. Una riflessione a partire dai dati regionali**

ABSTRACT (EN): In light of the constitutional reform currently under discussion, this contribution aims to examine the impact on political parties resulting from the direct election of the Prime Minister. Specifically, the study intends to compare, using regional data, the proposal with the Italian regional experience, where the direct election of Regional Council Presidents has been in place since 1999, assessing the effects and trends that have emerged over time in the party system.

ABSTRACT (IT): Alla luce della riforma costituzionale attualmente in discussione, il contributo mira a ricostruire i riflessi sui partiti politici derivanti dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio. In particolare, lo studio punta a raffrontare, a partire dai dati regionali, la proposta predetta con l'esperienza regionale italiana, dove l'elezione diretta dei Presidenti delle giunte è già presente dal 1999, verificando gli effetti e le tendenze che nel tempo si sono prodotti sul sistema dei partiti.

SOMMARIO: 1. Premessa. Perché un raffronto con i partiti politici a livello regionale. – 2. Origini e fisionomia della forma di governo neoparlamentare. Il caso israeliano. – 3. La c.d. “contestualità forte” nel d.d.l. costituzionale n. 935. – 4. L'elezione diretta del Presidente della giunta regionale. Uno sguardo alla prassi. – 5. Conclusioni. Quali riflessi sul sistema partitico?

1. Premessa. Perché un raffronto con i partiti politici a livello regionale

La materia delle riforme costituzionali è un tormentone ricorrente nella storia costituzionale italiana, ciclicamente individuata come la panacea di tutti i mali che affliggono il sistema ordinamentale interno¹. Da decenni, in particolare, si discute di come (e perché) riformare la forma di governo, sostenendo che solo attraverso la revisione di quest'ultima si possa raggiungere l'auspicata stabilità dell'esecutivo.

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bologna.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Già nel 1982, venne istituita una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, i cui lavori finali proponevano il mantenimento della forma di governo parlamentare, accentuando, tuttavia, la funzione di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, oltreché una generale riformulazione dell'art. 77 Cost. circa i poteri normativi del Governo. Nel 1992, invece, alla Commissione De Mita-Iotti si affidò il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione. Successivamente, la Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, nel 1997, approvò un testo di riforma in senso semipresidenziale. Infine, si ricordano i tentativi referendari del 2006 e del 2016, entrambi respinti dal corpo elettorale.

In questo senso, si sono espressi non solo i promotori politici delle varie iniziative che si sono succedute, ma anche giuristi e politologi, ritenendo che solo il superamento dell'attuale forma di governo parlamentare permetta di conseguire il risultato predetto².

Allo stesso fine è indirizzato il disegno di legge costituzionale n. 935³, di iniziativa governativa e presentato al Senato nell'autunno 2023; come si legge nella relazione illustrativa che accompagna il d.d.l., l'obiettivo è quello «di offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il transfughismo parlamentare».

A tali scopi, si propone una riforma volta ad introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di elezioni contestuali a quelle parlamentari e mediante un premio di maggioranza prescritto in Costituzione.

Tra i vari profili di ricerca che il d.d.l. stimola vi è quello dei potenziali riflessi sui partiti nazionali. La suddetta relazione, infatti, insiste sulla «mancanza di stabilità e di coesione delle compagini governative», nonché sulla «fluidità e il trasformismo che si registrano, storicamente, in sede parlamentare», lasciando intendere che il tentativo riformatore punta anche ad una maggiore razionalizzazione dell'assetto partitico, prevenendo la sua frammentazione in Parlamento mediante un sistema elettorale che assicuri una maggioranza certa al Presidente del Consiglio eletto.

Orbene, il rapporto che intercorre tra forma di governo e sistema dei partiti è un tema risalente in dottrina⁴. Sull'argomento, le posizioni promosse da Leopoldo Elia nel 1970 permangono ancora come quelle che, più di altre, condizionano e orientano il dibattito⁵. Il suo pensiero, per sintetizzare brutalmente, era quello di considerare il sistema partitico come un elemento giuridicamente qualificante la forma di governo⁶, una conclusione alla quale non tutti hanno aderito in maniera piena e incondizionata⁷. Tuttavia, almeno in questa sede, resta difficile negare l'intuizione di Elia e, anche nella prospettiva della riforma oggi in discussione, pare opportuno considerare il sistema dei partiti una variabile tipica del funzionamento di una forma di governo.

Alla luce di ciò, l'analisi che si intende portare avanti punta a raffrontare la revisione costituzionale in discussione con l'antecedente normativo dell'elezione diretta previsto a livello

² Sull'argomento, sia consentito un rimando, tra i più, a S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2003, p. 281 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004 p. 101 ss.

³ Il disegno di legge, approvato nella seduta del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023, è stato presentato al Senato nel novembre dello stesso anno. Il testo è consultabile sul [sito](#) del Senato.

⁴ Da ultimo si segnala il contributo di S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, pp. 293-325. Ma si v. anche G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2012; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, 1957, ora in Id. *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, p. 359 ss.

⁵ Ci si riferisce a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 631-675.

⁶ Scrive L. ELIA, *op. cit.*, p. 638: «le forme di governo dello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal «sistema di partiti»».

⁷ Sul punto, si rimanda a M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, III, Milano, 2010, 538-596.

regionale, introdotto in via transitoria con la l. cost. n. 1/1999 e poi sostanzialmente confermato dalla totalità degli statuti regionali ordinari a norma del nuovo art. 123, co. 1, Cost.⁸.

Il contributo mira, dunque, a ricostruire, tramite l'osservazione dell'esperienza regionale, i potenziali riflessi sul sistema partitico, al fine di verificare se anche su scala nazionale si possano in futuro ripetere le stesse dinamiche. Questo sulla base del fatto che il d.d.l. costituzionale, in modo analogo alla riforma del 1999, si prefigge di risolvere una delle questioni storicamente imputata dello scarso rendimento istituzionale dei governi: il multipartitismo⁹. Sicché, dal momento in cui la riforma in esame *apertis verbis* persegue l'obiettivo di superare «l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze», vale la pena verificare se, a livello regionale, l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente di Regione abbia o meno prodotto un effetto di contenimento della frammentazione partitica.

2. Origini e fisionomia della forma di governo neoparlamentare. Il caso israeliano

Prima di entrare nel merito dell'analisi, si preferisce offrire, a fini ricostruttivi, una breve panoramica di un'esperienza per certi versi assimilabile al tentativo di riforma odierno, in modo tale da mettere in luce le caratteristiche tipiche del modello.

Ebbene, l'evoluzione proposta in Parlamento si riconduce al modello classificato in dottrina come neoparlamentare¹⁰. Tale forma di governo, elaborata a partire dal 1956 dalla dottrina francese¹¹, costituisce una sottospecie del più ampio *genus* della forma parlamentare. Con questa condivide la tipicità del rapporto fiduciario tra l'organo legislativo e quello esecutivo, al quale si aggiunge, nell'ottica di “moderare” un sistema partitico eccessivamente frammentato e riottoso, l'elezione diretta del Capo del Governo.

⁸ «Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». Si distinguono dalla forma di governo transitoria la regione Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano.

⁹ Il primo a parlare di multipartitismo è stato G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito*, Editrice universitaria, Firenze, 1965, 71 ss. Lo studioso intendeva tale espressione come quella caratteristica di un sistema politico di trovare fondamento sulla pluralità di partiti e, per estensione, sulla libertà per gli elettori di organizzarsi ed associarsi liberamente in gruppi o forze politiche attraverso i quali concorrere alla scelta degli indirizzi politici generali del Paese. La formula è stata poi ripresa da Leopoldo Elia nella già richiamata classificazione del 1970. Quest'ultimo distinse tra una forma di governo parlamentare a multipartitismo “temperato” ed una, invece, a multipartitismo “esasperato” (riconducendo il caso italiano a quest'ultima definizione): con la prima, riferendosi ad un sistema dove è centrale l'elemento partitico, il quale, perché “temperato”, conduce ad una «generalizzata situazione di stabilità e di funzionalità media» (v. L. ELIA, *op. cit.*, p. 652); con la seconda, alludendo ad un quadro di eccessiva frammentazione dell'assetto partitico, il quale determina «instabilità ministeriale e relativa inefficienza dei blocchi parlamento-governo» (v. sempre L. ELIA, *ultra op. cit.*, 654).

¹⁰ I mesi che hanno preceduto la presentazione del d.d.l. sono stati animati da un importante dibattito dottrinale. Le varie posizioni, peraltro esposte in occasione del Convegno “Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto”, Roma, 17 maggio 2023, sono state raccolte in F. FABRIZZI, G. PITRUZZELLA, A.M. POGGI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2023.

¹¹ Il precursore in materia è notoriamente considerato M. DUVERGER, *La VI République et le Régime présidentiel*, Fayard, Paris, 1961 (trad. it. *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962).

In particolare, il neoparlamentarismo prevede l'elezione contestuale dell'assemblea legislativa e di quella del Primo ministro; una contestualità che si traduce, in corso di legislatura, nel principio giuridico dell'«*aut simul stabunt aut simul cadent*»: cioè, l'eventuale sfiducia nei confronti del potere esecutivo determina inevitabilmente la decadenza del potere legislativo, così come le dimissioni del Capo del Governo comportano lo scioglimento dell'assemblea elettiva.

In ambito comparato, il modello neoparlamentare è stato adottato esclusivamente da Israele nel 1992, per essere poi abbandonato all'inizio degli anni 2000¹². La c.d. *Basic Law: The Government* (1992) prevedeva l'elezione diretta del Primo ministro, all'esito di una competizione elettorale eventualmente terminata con il ballottaggio tra i due candidati più votati. La riforma introduceva un doppio circuito fiduciario per il Premier eletto: sebbene la legittimazione di quest'ultimo fosse espressione della sovranità popolare, il suo Governo era chiamato a ricevere una fiducia iniziale da parte del Parlamento (*Knesset*) a maggioranza assoluta dei suoi membri, il cui eventuale voto contrario comportava il ricorso a nuove elezioni¹³.

Seppur con le dovute cautele, la citazione dell'esempio israeliano è alquanto interessante, soprattutto in relazione al quadro politico-istituzionale nel quale si inseriva la riforma costituzionale. L'ordinamento giuridico dell'epoca si caratterizzava per una importante eterogeneità del sistema partitico, il quale, per via di una formula elettorale proporzionale quasi assoluta, e con un meccanismo di liste bloccate¹⁴, incentivava costantemente l'emersione di nuovi *leaders* e movimenti politici a durata "limitata". A riguardo, la dottrina ha parlato di «pluralismo polarizzato»¹⁵, proiezione di una certa instabilità e ingovernabilità tali da intravedere in quello di Israele il «regime partitocratico per eccellenza»¹⁶. Proprio questa peculiarità, assieme a quella della predetta legge elettorale, ha generato una costante situazione di incertezza, causa di esecutivi estremamente deboli; tant'è che, se in relazione alla scelta del Primo ministro, l'elettorato si muoveva verso i partiti più popolari, l'elezione parlamentare si presentava maggiormente frammentata, con tante liste diverse capaci di eleggere almeno un candidato. Per tali motivi, la *Basic Law: The Government* (1992) è stata presto superata, ricollocandosi l'ordinamento israeliano tra le forme del parlamentarismo "classico".

¹² Per un approfondimento sulla forma neoparlamentare israeliana si v. F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000; S. BALDIN, *La forma di governo dello Stato d'Israele*, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova 1997; E. OTTOLENGHI, *L'elezione diretta del Primo ministro: il caso d'Israele*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 1; S. FABBRINI, *Un premier per governare*, in *Appunti di cultura e politica*, 1992, 9.

¹³ A tale circostanza, se ne affiancavano altre tre che determinavano lo scioglimento del Parlamento: la mancata approvazione della legge di bilancio; lo scioglimento dell'assemblea legislativa da parte del Primo ministro; l'autoscioglimento della *Knesset* se votata a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

¹⁴ La legge elettorale prevedeva un sistema proporzionale a collegio unico e con una clausola di sbarramento all'1,5%.

¹⁵ L'espressione viene utilizzata per la prima volta da G. SARTORI, *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*, in J. LAPALOMBARA, M. WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, ma successivamente ripresa anche da F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000, p. 579 ss.

¹⁶ Sul tema, cfr. F. RESCIGNO, *Caratteristiche dell'ordinamento politico-istituzionale israeliano: il ruolo dei partiti politici*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 112, 1996, p. 55 ss.

3. La c.d. “contestualità forte” nel d.d.l. costituzionale n. 935

Il fallimento dell’esperienza israeliana non ha comunque scoraggiato l’adozione anche altrove del modello neoparlamentare. Come si diceva, sul terminare del ventesimo secolo l’ordinamento italiano ha adottato la l. costituzionale n. 1/1999, introducendo l’elezione diretta e contestuale dell’Assemblea e del Presidente della giunta regionale sulla falsa riga dell’«*aut simul stabunt aut simul cadent*».

Il disegno di legge costituzionale n. 935, seppur mai esplicitandolo, ma anzi, prendendone quasi le distanze¹⁷, sembra ispirato proprio a tale modello. Vi sono, invero, delle indubbe somiglianze tra la forma di governo che andrebbe a delinearsi e quella prevista a livello regionale, entrambe collocandosi lungo il solco del “neoparlamentarismo”.

Andando a guardare il testo approvato dal Senato¹⁸, non si può fare a meno di notare come la c.d. “contestualità forte”¹⁹ – elemento tipico della forma di governo regionale – sia un tratto centrale della riforma. La proposta, infatti, investe sulla modifica dell’art. 92 Cost., stabilendo, oltretutto un limite di mandato per l’elezione del Presidente del Consiglio²⁰, anche che questa debba avvenire «contestualmente» a quella delle Camere²¹.

La contestualità, inoltre, si esprime anche con riguardo al nesso che indissolubilmente lega la composizione dell’assemblea al risultato raggiunto dal Presidente eletto. Superata la previsione di un premio di maggioranza al 55%, originariamente prevista nel testo depositato dal Governo, è al momento stabilito che la legge determini «un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio [...]». Ciò risponde ad un doppio ordine di motivi: il primo è palesato direttamente, ancora una volta, nella relazione illustrativa, laddove si scrive che la disposizione è finalizzata a prevenire «le degenerazioni funzionali che hanno caratterizzato l’esperienza del Premierato israeliano»²²; il secondo, sottinteso, è quello di prevenire (*rectius*, impedire) accordi

¹⁷ Nella relazione illustrativa, a commento dell’art. 4 del d.d.l., che prescrive i casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, si legge, quasi in tono critico, che «la previsione mira ad evitare un eccessivo irrigidimento della forma di governo, non ricorrendo al meccanismo automatico del *simul stabunt simul cadent*, previsto, come è noto, nel modello costituzionale relativo agli organi apicali delle regioni».

¹⁸ Il testo approvato dalla Commissioni affari costituzionali del Senato è stato comunicato alla Presidenza il 24 aprile 2024. Mentre l’assemblea ha approvato il testo in data 18 giugno 2024.

¹⁹ L’espressione è di G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Gruppo di Pisa*, 2014, p. 41. Recentemente, è stata ripresa anche da S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2024, pp. 138-151.

²⁰ L’art. 5 del d.d.l. n. 935 introduce all’art. 92 Cost. l’elezione del Presidente del Consiglio dei ministri a suffragio universale e diretto per cinque anni, fissando un limite al numero dei mandati pari a due legislature consecutive, elevate a tre qualora, nelle precedenti, abbia ricoperto l’incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi.

²¹ Nella relazione illustrativa che accompagna il d.d.l. si legge che l’elezione contestuale dei due organi è finalizzata a «rendere evidente l’unitarietà del procedimento elettorale, anche ai fini del collegamento tra liste e candidati Presidenti».

²² Si richiama l’attenzione sull’utilizzo dell’espressione «premierato». In linea generale, con tale termine ci si riferisce ad una forma di parlamentarismo in cui viene accentuato il ruolo formale e sostanziale del Primo ministro (Premier per il sistema britannico, perciò premierato), mediante l’attribuzione di importanti poteri costituzionali (si v. T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, Vol. 69, 1, 2004; S. CECCANTI, *op. cit.*). Nello stesso *genus*, si tende a distinguere tra il c.d. premierato “forte”, quando trattasi di un sistema «a prevalenza del premier» (es. Gran

post-elettorali, determinando, prim'ancora dell'elezione, la maggioranza parlamentare a supporto del Presidente eletto.

Si giunge, poi, all'elemento (forse) più dirimente, ovvero sia a come la regola del *simul-simul* viene "assorbita" dal predetto d.d.l.; al momento in cui si scrive, il testo in discussione prevede sostanzialmente tre ipotesi di scioglimento delle Camere: i) se il Governo, a seguito di mancato ottenimento della fiducia entro dieci giorni dalla sua formazione e nonostante il rinnovo dell'incarico al Presidente eletto, non ottiene il voto positivo del Parlamento; ii) in caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata; iii) in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto se questo propone lo scioglimento al Capo dello Stato.

Ora, seppur non vi è qui l'intento di commentare la validità o meno del modello proposto, alcuni dubbi sull'efficacia di tale meccanismo permangono. Sempre nella relazione illustrativa, si legge che le previsioni mirano «ad evitare un eccessivo irrigidimento della forma di governo, non ricorrendo al meccanismo automatico del *simul stabunt simul cadent*, invece [garantendo] una maggiore flessibilità al sistema e il pieno rispetto delle prerogative parlamentari». Ebbene, se si è d'accordo circa il primo assunto, ossia che non si introduca una regola completamente analoga a quella regionale, non si può condividere la conclusione sul mancato irrigidimento. Diversamente, si ritiene che, proprio la precisa regolamentazione di qualunque conseguenza che segue la sfiducia parlamentare, riducendo le alternative alle sole tre opzioni esposte, produca in realtà un effetto contrario rispetto a quello perseguito. Si assiste, infatti, ad una situazione di estromissione del Parlamento rispetto al processo di formazione del Governo, spostando del tutto l'ago della bilancia sul rapporto Presidente eletto-maggioranza, a discapito di quanto affermato circa il «rispetto delle prerogative parlamentari».

4. L'elezione diretta del Presidente della giunta regionale. Uno sguardo alla prassi

Si arriva, dunque, al cuore di questo lavoro.

Come si diceva, l'obiettivo è quello di analizzare le dinamiche partitiche alla luce della prassi regionale. Si tratta di una ricostruzione articolata su due livelli. Anzitutto, un'indagine a tappeto sulle Regioni a statuto ordinario, così da restituire un primo dato di sintesi che presupponga un sistema di base omogeneo; e poi, un *focus* più approfondito sulle regioni Campania, Emilia-Romagna e Veneto: esempi caratterizzati dalla rielezione del Presidente della giunta regionale e, perciò, più di altri utili alla misurazione degli effetti sul lungo periodo dell'elezione diretta.

L'elaborazione dei dati è letta sotto un duplice profilo: in primo luogo, con riguardo alla c.d. "contestualità forte", con tale formula intendendo lo stretto legame tra l'elezione contestuale del Presidente e del Consiglio regionale, tale da assicurare al primo una maggioranza

Bretagna, su cui si rimanda a A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 67) e premierato "debole", identificato come quella forma di parlamentarismo nella quale il Presidente del Consiglio, ancorché legittimato direttamente o indirettamente dal popolo, non sarebbe collocato in una posizione di primazia rispetto agli altri membri dell'esecutivo. La sensazione è che la riforma sembri sovrapporre il c.d. premierato alla forma di governo neoparlamentare, alla quale, invece, si riconduce il tentativo riformatore in commento. Si ritiene, in particolare, che l'utilizzo della prima formula risulti foriera di confusione, in parte anche ridimensionando le funzioni del Parlamento.

del suo stesso colore politico; in secondo luogo, con riferimento al fenomeno denominato “macro-personalizzazione”, un meccanismo di identificazione fra elettorato e candidato-Presidente che si manifesta mediante l’espressione di un consenso per il Presidente autonomo rispetto a quello rivolto ai partiti.

Prima di procedere, si vuole precisare che non si sottovalutano le rilevanti differenze che intercorrono tra i due livelli, nazionale e regionale, soprattutto in relazione alla questione delle leggi elettorali²³. Ciononostante, proprio perché la riforma presenta indubbia assonanza con il modello delle Regioni, si ritiene di poter prescindere dal rapporto partiti-legge elettorale, sposando la tesi di chi in dottrina ha avuto a dire che «i sistemi elettorali replicano, più di quanto non anticipino, le strutture dei sistemi politici entro i quali agiscono»²⁴.

Ciò premesso, un primo valido indicatore ci può essere restituito dalla composizione del consiglio regionale a seguito delle ultime elezioni (anni 2019-2024), osservando, in particolar modo, il numero dei gruppi che sostengono la maggioranza di governo.

A riguardo, i dati che vengono in rilievo sembrano contraddire gli obiettivi che, almeno in principio, speravano di perseguire gli ideatori dell’attuale forma di governo regionale²⁵. Se coloro miravano alla semplificazione degli assetti partitici, nel concreto si è andati verso altra direzione, registrando una vera e propria esplosione non solo delle liste candidate, bensì dei gruppi consiliari all’esito della competizione elettorale²⁶. Basti vedere il numero delle coalizioni candidate ed entrate a far parte del consiglio regionale: solo in cinque casi (Abruzzo, Basilicata, Liguria, Molise e Umbria) si è effettivamente costituito un sistema bipolare. Altrettanto esemplificativo, inoltre, è il numero delle liste candidate per ciascuna Regione: alla cifra minima pari a dodici liste di Abruzzo e Lombardia, si affianca quella di ventinove per la Puglia; nel mezzo, una serie di valori oscillabili tra le tredici e le ventuno liste.

Tracciando un primo bilancio, le cause di tali risultati sono molteplici²⁷: tra quelle che qui interessano, sicuramente rileva il peso della dinamica partitica, dal momento che, in nome del

²³ Si rammenta che l’art. 122, co. 1, Cost. afferma che «Il sistema d’elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

²⁴ In questi termini, M. LUCIANI, *op. cit.*, 573. Sul rapporto leggi elettorali-forma di governo, E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, p. 7 ritiene che la storia politica italiana ha dimostrato come si riveli assai debole una modifica dei sistemi elettorali per incidere concretamente sulle relazioni politiche.

²⁵ Nella relazione introduttiva della proposta di legge costituzionale C. 5389, poi divenuta la legge costituzionale n. 1/1999, si legge: «Il passaggio, infatti, dall’elezione consiliare all’elezione popolare del presidente dell’esecutivo regionale rafforza il processo di ristrutturazione in senso bipolare del sistema politico».

²⁶ Come osservato da taluna dottrina, si riscontra la candidatura di coalizioni elettorali espressione di «proposte politiche estemporanee e rispondenti a logiche particolaristiche», (v. G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, p. 41). In proposito, A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 223 parla di «bipolarismo frammentato», evidenziando il complicato rapporto che intercorre tra il bipolarismo all’italiana e il processo di frammentazione tipico del nostro sistema partitico.

²⁷ In un’indagine simile portata avanti da G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, p. 43, l’autore segnala che «un peso non secondario è giocato dalla conservazione (in linea di massima) del voto di preferenza, che favorisce la frammentazione (anche intrapartitica) della competizione elettorale e, dunque, dei suoi esiti; ancora, da soglie di sbarramento ritenute troppo

risultato finale, le varie coalizioni, laddove composte, mirano a massimizzare il profitto, raccogliendo intorno alla figura del candidato Presidente un numero importante e, allo stesso tempo, eterogeneo di liste.

Ancor di più, è guardando al dato dei gruppi consiliari che si rileva una generale composizione dei consigli regionali distante dall'intento razionalizzatore sotteso alla riforma del 1999. Il numero minimo dei gruppi costituiti, infatti, è pari a sei nel caso delle regioni Toscana e Umbria, sino ad arrivare agli undici attualmente presenti in Emilia-Romagna, Lombardia e Molise.

Un altro elemento interessante si rinviene nel numero dei gruppi consiliari a supporto del Presidente eletto.

Fatta eccezione per la Toscana, dove il numero predetto è pari a due, si registra una media di almeno quattro formazioni politiche di maggioranza, giungendo fino al dato molisano in cui, su undici gruppi costituiti in consiglio regionale, ben sette si riconducono sotto l'area del Presidente.

Di norma, quindi, la maggioranza di governo delle Regioni è costituita da coalizioni numerose e composite.

ANNI 2019-2024					
	n. coalizioni candidate	n. liste candidate	n. coalizioni elette	n. gruppi consiliari ²⁸	n. gruppi di maggioranza
Abruzzo	2	12	2	10	5
Basilicata	3	13	2	9	5
Calabria	4	21	3	9	6
Campania	7	26	3	9	5
Emilia-Romagna	7	17	3	11	5
Lazio	5	17	3	10	4
Liguria	10	18	2	9	4
Lombardia	4	12	3	11	5
Marche	8	18	3	8	5
Molise	3	14	2	11	7
Piemonte ²⁹	4	14	3	10	3
Puglia	8	29	3	9	5
Toscana	7	15	3	6	2
Umbria	8	19	2	6	3
Veneto	9	17	3	9	5

basse; infine, dalle discipline (statutarie o regolamentari) sulla composizione dei gruppi». Tali profili sono approfonditi anche da M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010, p. 56 ss.

²⁸ Nel calcolo dei gruppi consiliari non si fanno rientrare, laddove costituito, quelli del gruppo misto.

²⁹ I dati fanno riferimento alle elezioni del 2019 e non alle più recenti 2024, non essendosi, al momento in cui si scrive, ancora mai riunito il consiglio regionale.

Volgendo la propria attenzione ai dati che riguardano le Regioni prescelte come casi di studio, si rinviengono altre tendenze degne di nota³⁰.

A tal proposito, si è deciso di misurare, tra i più, la quota di voti destinata al candidato Presidente e quella, invece, attribuibile alla coalizione a suo supporto, in modo da evidenziare il dato di scarto tra i due parametri.

Alla luce di ciò, l'investitura popolare diretta a livello regionale pare favorire la formazione di un consenso per il Presidente eletto autonomo rispetto a quello dei partiti candidati, realizzando un sistema di trasferimento asimmetrico del consenso. Nel periodo selezionato, in tutte e tre le Regioni analizzate – Campania, Emilia-Romagna e Veneto – i voti complessivi al Presidente candidato hanno sempre superato la somma di quelli delle liste ad esso riconducibili. Tale evidenza, seppur non elevabile a valore assoluto per tutte le Regioni italiane, sembra essere il sintomo di un graduale scollamento tra il consenso del Presidente eletto e quello del partito o della coalizione a quest'ultimo riferibile. I dati, peraltro, sottolineano una tendenza in costante crescita: se nella X legislatura, la differenza percentuale tra i voti alla coalizione e quelli al Presidente era, a favore del secondo, del +7,68% per la Campania, +3,10% per l'Emilia-Romagna e +14,71% per il Veneto, nella XI legislatura si riscontra una crescita esponenziale, segnando rispettivamente il +10.66%, il +14.93% e il +19.06%.

Questo, però, non è l'unico segnale di un rafforzamento crescente del Presidente.

Nelle regioni analizzate, tutte costituenti esempi di ricandidatura e conseguente rielezione del Presidente, si registra verso quest'ultimo una percentuale di voti in aumento a distanza di una legislatura. L'incremento è alquanto significativo: se nel caso del Veneto, il Presidente rieletto ha vantato una crescita dei propri voti personali pari a +70.02%, nel caso della Campania e dell'Emilia-Romagna si sono registrati valori ancora più alti, pari a +81.09% e +94,21%³¹.

Infine, l'ultimo dato che si è preso a riferimento ha riguardato le c.d. "liste del Presidente".

Queste costituiscono formazioni elettorali che riportano il nome del candidato alla Presidenza nel contrassegno, a ulteriore testimonianza dell'intento da parte di quest'ultimo di "emanciparsi" da legami di tipo partitico. Nel complesso, esse rappresentano una costante nel panorama regionale considerato: precisamente, eccettuata la X legislatura in Emilia-Romagna, figurano in tutte le esperienze analizzate, nelle quali alla presentazione della lista elettorale del Presidente ha sempre seguito la costituzione del relativo gruppo consiliare.

Le cifre che le riguardano sono interessanti sotto un duplice profilo.

In primo luogo, si assiste ancora una volta ad un consenso in ascesa: in Campania, la lista riconducibile al presidente De Luca ha riportato il 4,91% dei voti alle elezioni per la X

³⁰ Le cifre che si riportano sono rinvenibili sull'[archivio storico](#) per le elezioni rinvenibile sul sito Eligendo a cura del DAIT – Ministero dell'Interno Direzione centrale per i servizi elettorali – S.I.E.C.C.

³¹ La tendenza sembra avere origini risalenti. In F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 102-105, l'autore svolge un'analisi avente ad oggetto l'aumento del consenso del Presidente rispetto alla tornata elettorale precedente, evidenziando come, con riguardo agli anni 2000-2005, in quasi tutte le Regioni italiane si registrava un aumento. All'epoca, i casi di maggiore accentrimento hanno riguardato l'Umbria (+63%), Emilia-Romagna (+62,7%), Campania (+61,7%) e Calabria (+59%).

legislatura, mentre in quelle per l'XI legislatura ha raggiunto il 13,30%; in Veneto, la lista riportante il nome del presidente Zaia ha raccolto il 23,09% dei voti nel primo caso e il 44,57% nel secondo.

In secondo luogo, la crescita di cui trattasi si è manifestata anche nell'aumento dei seggi in seno al consiglio regionale: da quattro a sei per la Campania; da tredici a ventitré per il Veneto. Una circostanza considerevole soprattutto se si rapporta ai seggi conquistati nella XI legislatura dal principale partito di ciascuna delle coalizioni interessate: in Campania, il "Partito Democratico", primo partito della coalizione, ha assunto otto seggi; in Veneto, la lista del Presidente ha addirittura doppiato la "Lega Salvini", ferma a nove seggi.

ESPRESSIONE DEI VOTI						
(Legislatura)	Campania		Emilia-Romagna		Veneto	
	X	XI	X	XI	X	XI
n. votanti	2.578.767	2.774.104	1.304.841	2.373.974	2.296.862	2.522.920
Voto alla coalizione	917.395 (40,29%)	1.616.613 (68,57%)	597.185 (49,69%)	1.040.482 (48,12%)	965.994 (52,19%)	1.582.405 (77%)
Voto alla lista Presidente	111.698 (4,91%)	313.669 (13,30%)	////	124.591 (5,76%)	427.363 (23,09%)	916.087 (44,57%)
Voto al Presidente	987.927	1.789.017	615.723	1.195.819	1.108.065	1.883.960

DISTRIBUZIONE SEGGI						
(Legislatura)	Campania		Emilia-Romagna		Veneto	
	X	XI	X	XI	X	XI
Seggi maggioranza	30	32	31	28	28	40
Seggi lista Presidente	4	6	////	3	13	23

5. Conclusioni. Quali riflessi sul sistema partitico?

L'analisi condotta consente di svolgere, sul finale di questo breve lavoro, alcune considerazioni circa le conseguenze che l'elezione diretta produce (o potrebbe produrre) sul

sistema dei partiti a livello nazionale. D'altra parte, i dati esaminati fotografano una serie di tendenze originate con la riforma in senso neoparlamentare della forma di governo regionale, le quali potrebbero ripresentarsi una volta approvato il d.d.l. costituzionale n. 935.

La prima evidenza che l'osservazione empirica restituisce è certamente quella della costante frammentazione dell'assetto partitico. Tale evenienza costituisce sicuramente un elemento da sottolineare, alla luce del fatto che, come visto, tra gli obiettivi che la riforma in discussione persegue vi è quello di innovare, razionalizzandola, la struttura politico-istituzionale italiana. Nelle vicende regionali, invece, per quanto la legge del 1999 puntava ad una ristrutturazione delle dinamiche consiliari, permane la prassi di costituire un importante numero di gruppi in seno all'assemblea regionale, alla quale segue la formazione di maggioranze partecipate da molteplici formazioni politiche, talvolta anche in competizione tra loro.

Allora, da questo punto di vista, l'esperienza delle Regioni non sembra incoraggiare un intento riformatore come quello in commento, non se l'obiettivo è quello di governare «l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze». Del resto, l'equazione secondo cui l'elezione diretta produce una riduzione dei partiti di maggioranza sembra in realtà presentare un margine d'errore importante; più che altro, le dinamiche che insistono nel modello neoparlamentare spingono verso il consolidamento del fenomeno del multipartitismo, invitando a guardare altrove per un suo eventuale superamento³².

Una ulteriore conclusione che si sente di azzardare è che i dati evidenziano una graduale, e non isolata, trasformazione del sistema partitico. I casi della Campania, Emilia-Romagna e Veneto mostrano una tendenza alla personalizzazione della coalizione partitica con la quale il Presidente si candida, acquisendo quest'ultimo un consenso addirittura superiore rispetto all'insieme dei partiti a suo supporto.

Proprio il nome spendibile del Presidente pare essere il "grimaldello" mediante cui attrarre le masse e acquisire legittimazione popolare, tanto da divenire parte della denominazione di alcune liste elettorali. Quest'ultime, già richiamate come liste del Presidente, formalizzano una vera e propria scissione non solo in termini elettorali tra la figura del Presidente e il principale partito di coalizione, ma anche all'interno dello stesso consiglio regionale, procedendo alla costituzione di un gruppo autonomo rispetto a quello del partito di riferimento.

Detta altrimenti, il fenomeno delle c.d. liste dei Presidenti esprime un'inversione di tendenza: se tradizionalmente è il partito a promuovere il candidato, nel senso che è tramite il primo che si canalizza il consenso sul secondo, nelle circostanze richiamate è esattamente il contrario, essendo il Presidente a trainare la compagine generale che gli gravita attorno. A questo proposito, è esemplare il caso delle elezioni per la XI legislatura veneta, dove la lista "Zaia presidente" ha raggiunto la percentuale del 44,57%, conquistando ventitré seggi, a differenza del partito "Lega Salvini", di cui il Presidente Zaia è espressione, che si è fermato al 16,92% e nove seggi.

Ora, l'esperienza delle liste dei Presidenti deve essere circoscritta, almeno al momento, all'ambito regionale, dato che la sua replicabilità a livello nazionale è tutta da dimostrare. Ad

³² P. CIARLO, *L'utilità del multipartitismo razionalizzato e l'inidoneità dell'iperpresidenzialismo regionale per il governo nazionale*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, suggerisce l'adozione di correttivi quali una clausola di sbarramento elettorale del 5% e l'introduzione della sfiducia costruttiva nell'ordinamento.

ogni modo, quello che qui interessa evidenziare è lo stretto connubio che si crea, in termini di sovrapposizione, tra la figura del Presidente e la formazione politica con cui si candida, che sia essa una mera lista elettorale ovvero un partito già strutturato sul territorio. Sotto questo aspetto, è verosimile che la medesima situazione possa verificarsi anche su scala più ampia, considerando che è già frequente, in occasione delle elezioni politiche, l'apposizione del nome del "candidato Premier" sul contrassegno elettorale³³.

L'impressione che si ha, dunque, è che l'elezione diretta ponga in competizione il Presidente eletto con lo stesso partito che lo esprime; se, in astratto, le due candidature coesistono in una logica di complementarità, in realtà, la contestualità della loro elezione produce la perdita fattuale di centralità del partito, in una dinamica nella quale quest'ultimo rischia di ridursi a macchina servente nell'ambito di un sistema "presidententrico". L'effetto, infatti, è quello di un *leader* legittimato dal suffragio diretto e che si pone al centro di una rete autonoma di relazioni: egli non è più la vetrina di una sintesi politica tra forze alleate, ma è allo stesso tempo il promotore e realizzatore di quella stessa sintesi.

Insomma, la sovrapposizione tra il Presidente eletto e il partito a suo supporto sembra spingere verso l'unidimensionalità della rappresentanza politica³⁴, superando la tesi dello «sdoppiamento» del rapporto rappresentativo elaborata da Mortati: non più un binomio «fra elettore e partito» e «fra i partiti e i propri membri preposti alle cariche elettive», bensì un legame diretto tra elettori e l'organo monocratico di vertice³⁵.

Ne deriva che il concetto di rappresentanza sotto il neoparlamentarismo, anziché costruirsi sulla base del pluralismo che contraddistingue l'idea partito, discende direttamente dalla persona del Presidente candidato, visto che è dalla sua elezione che dipende l'articolazione in seno all'organo legislativo. Non solo: se è vero che la formula dell'elezione diretta determina il tendenziale consolidamento nel tempo di "partiti personali", è altrettanto vero che essa provoca una frattura nel circuito elettori-partiti-istituzioni. In particolare, i secondi, storicamente considerati portatori delle istanze sociali, vedono ridimensionato il proprio ruolo per cedere il passo ad un processo di "personalizzazione" delle istituzioni da parte del Presidente eletto³⁶. Un modello di personalizzazione che, più specificatamente, si manifesta su due piani: quello amministrativo, in quanto è intorno alla figura del Presidente che si creano blocchi di potere

³³ Anche solo rimanendo all'elezioni politiche del 2022, e citando solo le liste elettorali più rappresentative (Fratelli d'Italia, Lega per Salvini Premier, Forza Italia, Partito democratico, Alleanza verdi e sinistra, Movimento cinque stelle, Azione-Italia Viva-Calenda), ben quattro su sette hanno indicato il nome di colui che verosimilmente avrebbe poi ricoperto la carica di Presidente del Consiglio se la lista interessata avesse raccolto un importante numero di voti.

³⁴ Il primo a parlare di «unidimensionalità del potere» è S. STAIANO, *Prefazione. Dai sindaci ai governatori*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Giappichelli, Torino, 2012, p. XII.

³⁵ La tesi è sviluppata in C. MORTATI, *op. cit.*, p. 359 ss., secondo cui la sovranità popolare si realizza mediante lo sdoppiamento del rapporto rappresentativo, che sostituisce la relazione fra elettori ed eletti con quella più articolata fra elettori e partiti e fra questi ed i gruppi parlamentari. Così impostata, i partiti di maggioranza diventano partecipi della direzione politica dello Stato, mentre il principio maggioritario si configura come il nucleo essenziale del principio della sovranità popolare.

³⁶ A. SIMONCINI, *Sul rafforzamento dell'esecutivo*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, ritiene che il rafforzamento del Presidente del consiglio induca «il massimo di "disintermediazione" politica».

fondati sul controllo delle strutture amministrative; quello normativo, giacché è il governo del Presidente ad incidere in maniera importante sulla produzione legislativa³⁷.

Conseguentemente, la personalizzazione del sistema politico pone l'ulteriore problematica dell'esistenza del partito che dipende dal Presidente eletto. Invero, il modello partitico tradizionale si fonda sulla permanenza di quest'ultimo nel tempo, sull'idea che esso perduri al cambio di *leadership*. Nondimeno, la coincidenza tra il candidato e il movimento politico da questo individuato genera un problema di sopravvivenza dello stesso partito, atteso che questo si nutre della figura del suo *leader* e della sua alterità rispetto ai suoi *competitors*. D'altro canto, se la prospettiva è quello di un partito che si configura attorno al suo candidato-Presidente, resta difficile poter separare il soggetto-organo che lo propone dal soggetto-individuo che lo incarna.

Provando a tirare le fila del discorso, l'introduzione dell'elezione diretta potrebbe, in sostanza, produrre tre effetti: *in primis*, il rafforzamento della figura del *Premier*, divenendo quest'ultimo titolare di un consenso indipendente rispetto a quello del partito a suo supporto; *in secundis*, la naturale sovrapposizione, da una parte, tra Presidente candidato e partito, e dall'altra, tra Presidente eletto e maggioranza parlamentare; infine, l'inevitabile disintermediazione della politica, proponendo una forma di rappresentanza personalizzata nella figura del Primo ministro, a svantaggio di quella collettiva pensata dai Costituenti, i quali vedevano nei partiti politici la proiezione delle diversità sociali a livello rappresentativo.

A chiusura, si ha più di qualche dubbio sulla trasponibilità a livello nazionale della forma di governo neoparlamentare, non ritenendo che possa rivelarsi utile per contenere il numero esasperato dei partiti di maggioranza, posto sempre che sia questo il fattore che impedisca il buon rendimento del sistema istituzionale. D'altronde, chi scrive non condivide fino in fondo la tesi secondo cui il multipartitismo esasperato costituisca per forza un elemento di disordine; al contrario, lo si ritiene, prim'ancora che una caratteristica integrante la forma di governo nazionale, un tratto tipico di una società plurale e pluralista come quella italiana.

Non a caso, l'art. 49 Cost. qualifica i partiti quali soggetti privilegiati della mediazione tra cittadini e istituzioni, manifestando posizioni differenti a fronte di altrettanti differenti interessi. Per lo stesso motivo, la norma costituzionale sui partiti fu collocata proprio nel titolo IV della parte I (quello sui rapporti politici), appena dopo l'articolo sul diritto di voto. Ciò a dimostrazione non solo dello specifico ruolo assunto dai partiti durante la ricostruzione democratica post-fascismo, ma anche della prospettiva che a questi si intendeva dare: ossia di considerare la loro plurale presenza come uno dei fondamenti del costituzionalismo moderno³⁸.

³⁷ A riprova di ciò, basti osservare l'andamento dell'attività legislativa delle Regioni (cfr. Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Rapporto 2021, Camera dei Deputati, Roma, 2021), dove emerge che la maggioranza delle leggi promulgate sono ad iniziativa dell'esecutivo (circa il 57,3% sul totale delle leggi approvate nel 2020), con picchi eclatanti come quello dell'Emilia-Romagna (il 92,9%). Tali dati sono stati commentati anche da A. MORRONE, *La legge statale e regionale nel 75° della Costituzione* in M. VOLPI (a cura di), *I rapporti tra Stato e Regioni nella pandemia e le prospettive dello Stato regionale*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 81-160, dove l'autore li individua come effetto dell'elezione diretta del Presidente della regione.

³⁸ In tal senso, si v. C. BOLOGNA, *Costituzione e partiti antisistema*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, p. 72 ss., la quale scrive «Tutti i partiti, evidentemente, sono portatori di interessi (e di verità) parziali come ricorda l'etimologia

A tale impostazione consegue coerentemente l'idea di un Parlamento eterogeneo, al suo interno composto dall'insieme dei partiti politici più rappresentativi della società; un tipo di rappresentatività che, a prescindere dalle regole elettorali, non può che essere plurale, perché composita e frammentata è la società che si proietta nelle sedi parlamentari.

Tornando, quindi, sulla forma di governo neoparlamentare, si ribadisce che questa non produca, tra i suoi effetti, quello di razionalizzare il sistema partitico. Mantenendo inalterate le attuali funzioni del Parlamento, la proposta aggiunge semplicemente un ulteriore canale di espressione della volontà popolare: la medesima volontà che, per i motivi di cui sopra, è comunque e perennemente frammentata.

Introdurre, quindi, un altro veicolo di trasmissione della volontà dei consociati, parallelo a quello dei partiti, pare più che altro aggravare un problema di legittimità democratica già presente nel sistema generale: un tema che dalla riforma è ricondotto ad una questione di corretta imputazione delle «responsabilità nell'ambito di un sistema decisionale vischioso»³⁹. Invece, è attraverso la rilegittimazione dei corpi intermedi che si intravede l'opportunità di garantire equilibrio al rapporto esecutivo-parlamento.

In questa prospettiva, la via maestra rimane quella della rappresentanza plurale e della capacità di esprimere in Parlamento un indirizzo politico unitario da parte delle forze di maggioranza. All'opposto, ragionare di elezione diretta in assenza di un contesto partitico stabile e autorevole, oltretutto mediante una mera operazione di ingegneria costituzionale⁴⁰, non farebbe altro che favorire il continuo indebolimento della democrazia rappresentativa, allontanando ancor più la collettività dalle maggiori sedi rappresentative.

del termine, che deriva dal latino *partīre*, dividere, ma concorrono dialetticamente al bene comune, agli interessi generali della *polis*, divenendo dunque politici».

³⁹ Così si legge nella relazione illustrativa a p. 3.

⁴⁰ F. BLANDO, *Politica riformatrice, forma di governo, sistemi elettorali*, in *Consulta online*, 1, 2024, 222, è ancora più netto, ritenendo che l'elezione diretta del Primo ministro comporti la limitazione dei compiti di un partito, limitandosi quest'ultimo «a selezionare la leadership e il personale politico».