

NEL SEGNO DELLA COERENZA E DELLA CONTINUITÀ: AUTONOMIA DEGLI ORGANI E ORGANIZZAZIONE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA NELLE RIFORME ISTITUZIONALI DELL'EMILIA ROMAGNA

di Massimo Rubechi¹

SOMMARIO: *1. Equilibrio della forma di governo e autonomia del Consiglio regionale nella disciplina statutaria - 2. Le regole per la formazione della rappresentanza fra legge elettorale e regolamento dell'Assemblea - 3. I profili organizzativi nella disciplina regolamentare - 4. Considerazioni di (prima) sintesi*

I tentativi di ristrutturazione, di riequilibrio della forma di governo regionale che presenta l'ordinamento emiliano romagnolo sono caratterizzati da alcuni tratti distintivi piuttosto netti, che contribuiscono a renderlo un modello di analisi interessante anche per le altre.

Atteso infatti che tutte le regioni di diritto comune che ad oggi hanno portato a termine il procedimento di revisione dei loro statuti hanno confermato il modello ad elezione diretta con i corollari costituzionalmente vincolati che esso comporta – potere di nomina e di revoca dei singoli assessori attribuito al Presidente della giunta, introduzione della regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* – i margini di differenziazione fra le diverse forme di governo regionali che un giurista può apprezzare non possono non prendere le mosse che da un'analisi combinata di tutte le fonti coinvolte.

La crescente complessità dei sistemi regionali ha reso vieppiù necessario affiancare all'analisi delle disposizioni statutarie anche quella (almeno) delle norme elettorali (per ciò che concerne le regole per la formazione della rappresentanza) e di quelle contenute nei regolamenti consiliari (con riferimento sia alla ricomposizione della rappresentanza, sia alla struttura organizzativa dell'organo in senso stretto).

Se una lettura combinata delle fonti richiamate è sempre importante al fine di analizzare la struttura della forma di governo in qualsiasi ordinamento, essa diviene indispensabile se l'oggetto è costituito da quella regionale, per due ordini di considerazioni. La prima, di carattere più generale, riguarda il modo come ciascun singolo ordinamento regionale può, potenzialmente, andare differenziandosi. Le profonde modificazioni nella distribuzione del potere politico fra lo Stato e le regioni operata con la legge costituzionale n. 1 del 1999, avendo rafforzato l'autonomia organizzativa di queste ultime, hanno fisiologicamente aumentato – com'è naturale in qualsiasi sistema a decentramento forte – i margini di differenziazione potenziale fra i diversi ordinamenti.

Lungi da giudizi di valore sulla maggiore o minore auspicabilità di una diversificazione marcata, il fatto che interessa il giurista è costituito dalla possibilità, pur in presenza di vincoli costituzionali talvolta (nel caso dell'elezione diretta) ponderosi, che tali ordinamenti si differenzino, facendo scricchiolare l'omogeneità orizzontale che la prima

¹ Assegnista di ricerca nell'Università di Bologna.

ondata di regionalismo aveva mostrato. Questo nuovo contesto consiglia dunque di affrontare ciascuna regione come un singolo ordinamento, individuando quelle peculiarità che possono tradursi in veri e propri tratti distintivi di ciascuno di essi.

In secondo luogo, le scelte concretamente operate dai legislatori statutari regionali hanno mostrato una linea di tendenza comune netta, caratterizzata da un approccio molto stringato nella disciplina statutaria della forma di governo. Sciolto il nodo costituito dalla possibilità di ibridare il modello ad elezione diretta – anche in deroga parziale con quanto previsto dagli articoli 122 e 126 della Costituzione – le disposizioni introdotte si sono infatti limitate, nella quasi totalità dei casi, a replicare il contenuto delle disposizioni costituzionali richiamate², rinviando ampiamente quanto alla loro specificazione, nonché all’attuazione di importanti innovazioni solo annunciate, a successive leggi di attuazione, in taluni casi, ovvero a specifiche disposizioni dei regolamentari, nella maggior parte degli altri³.

Per cui, a differenza di altri ordinamenti dove le scelte distintive si rintracciano nel testo costituzionale prima ancora che nei regolamenti interni, a livello regionale l’attenzione sulle fonti di organizzazione risulta sensibilmente più importante, considerata l’elevata mole di scelte ad esse rinviate. In un ordinamento in evoluzione, inoltre, è altrettanto fondamentale analizzare anche il sistema elettorale, tenendo conto degli ampi margini di manovra di cui – almeno in punto di diritto – la novella dell’articolo 122 della Costituzione nonché il contenuto prescrittivo assai limitato delle disposizioni della legge statale di principio⁴ (l. n. 165 del 2004) ciascuna singola regione gode.

All’interno di questo quadro concettuale, dunque, le interrelazioni nonché la coerenza fra disposizioni risultano uno dei punti di maggior interesse ai fini dell’analisi della forma di governo, a maggior ragione poiché ci si trova in una fase di transizione. Il modello introdotto con la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha infatti rivoluzionato i tradizionali canoni di funzionamento delle forme di governo regionali, imponendo il passaggio da modelli di governo retti dal principio unanimistico/consociativo a sistemi prevalentemente incentrati su dinamiche bipolari dove la regola dominante è quella di maggioranza. Risulta pertanto naturale che molteplici incoerenze e punti di frizione si possano individuare a causa di una possibile mancata armonizzazione fra le norme, dovuta non solo alla complessità dell’operazione ma anche a resistenze culturali ovvero corporative.

Il modello emiliano romagnolo da questo punto di vista è interessante poiché, attesa l’adozione del modello di forma di governo ad elezione diretta *standard*, si è proceduto al suo ammodernamento istituzionale *etsi* le dinamiche tipiche del modello di governo introdotto *non daretur*. O meglio, pur introiettando fisiologicamente dinamiche di tipo

² Ormai la letteratura monografica successiva all’approvazione degli statuti è piuttosto copiosa. V. i recenti BURATTI A., *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010; MACCABIANI N., *Codeterminare senza controllare*, Milano, Giuffrè, 2010; VICECONTE N., *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010 e, volendo RUBECHI M., *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010. Per la fase precedente cfr. OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002.

³ In merito v. i contributi contenuti nel recente GIANFRANCESCO E., LUPO N. e LIPPOLIS V. (a cura di), *Nuove regole per nuovi consigli regionali*, Il Filangeri, Quaderno 2009.

⁴ V. *amplius* CARAVITA DI TORITTO B. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005.

competitivo tramite l'opzione per l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo unitamente alla regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, le soluzioni di equilibrio ulteriori rispetto al figurino costituzionale sono state cercate nel tradizionale armamentario, tipico delle forme di governo di tipo mediato, a partire, dunque, dalla volontà di rafforzare il consiglio nei confronti del potenziamento della giunta piuttosto che nel novero di quelle che si possono individuare nei regimi parlamentari maggioritari.

1. Equilibrio della forma di governo e autonomia del Consiglio regionale nella disciplina statutaria.

Il tratto fondamentale che emerge dalla disciplina statutaria delle forma di governo emiliano romagnola, quanto ai profili più strettamente legati alla organizzazione e autonomia degli organi, è risultato la ricerca di una netta separazione fra giunta e Consiglio, al fine di conferire a quest'ultimo una autonomia politica più marcata.

Un punto di partenza simbolico può essere rintracciato nella scelta di mutare lo stesso *nomen* del Consiglio regionale optando – dopo la bocciatura da parte della Corte dei tentativi impiegare il termine Parlamento⁵ – per un più altisonante «Assemblea legislativa regionale». Pur non cambiando la sostanza delle cose, il fatto che gli statuenti emiliano romagnoli abbiano stabilito che «Il Consiglio regionale costituisce l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna» (art. 27.1 St.) evoca la centralità del ruolo assegnato all'attività legislativa alla luce delle nuove competenze ad essa demandate dalla ulteriore revisione del Titolo V della Costituzione operata con la l. cost. n. 3 del 2001⁶. Anche dal punto di vista meramente simbolico, dunque, lo statuto emiliano romagnolo tenta di marcare la differenza quanto alle competenze dei singoli organi, ribadendo che il ruolo principe del consiglio regionale è quello legislativo, a contrario rispetto alla giunta cui spetta solo il potere esecutivo.

Una delle pietre angolari di questo impianto originario era la previsione della incompatibilità funzionale fra la carica di assessore e quella di consigliere, se si considera la dimensione ristretta delle assemblee rappresentative regionali e la conseguente crescita dell'impatto derivante dalla possibilità di assommare in capo ad un solo soggetto entrambe le cariche, sia per ciò che concerne gli equilibri complessivi, sia per quanto più direttamente attiene la declinazione del principio della separazione dei poteri.

Al di là dei giudizi di merito sull'opportunità di introdurre questo meccanismo, non sfugge tuttavia come esso da un lato palesemente sottenda la necessaria attribuzione ad un solo organo di ciascuna funzione e dunque renda impossibile, per lo meno in punta di principio, l'appartenenza di un singolo ad entrambi e, dall'altro, si faccia carico di un problema operativo reale ed evidente.

Questa soluzione, tuttavia, non ha mai trovato applicazione poiché, com'è noto, la Corte costituzionale ha considerato la materia coperta da riserva di legge, demandando

⁵ Cfr. C. Cost. n. 106 e 306 del 2002. V. *amplius* FROSINI T. E., *Il nomen Parlamento e la sovranità popolare*, in Quaderni costituzionali, n. 3 del 2002, pp. 607ss.

⁶ Sugli sviluppi giurisprudenziali successivi cfr. CALZOLAIO S., *La legge regionale fra regole e competenze*, Bologna, Bonomo editrice, 2008 e dottrina ivi citata.

la sua disciplina alla competenza concorrente fra la legge statale e la legge regionale, ex art. 122, comma 1 Cost., piuttosto che alla fonte statutaria (sent. n. 379 de 2004). La conseguenza diretta è che una scelta così importante quanto gli equilibri della forma di governo è stata rinviata *sine die*, al momento cioè del suo eventuale inserimento all'interno di uno specifico atto fonte regionale di rango primario ovvero della legge elettorale, non ancora approvata.

La portata prescrittiva della incompatibilità funzionale nella originaria formulazione del testo emiliano romagnolo avrebbe peraltro avuto un impatto assai più ridotto rispetto all'attuale contesto, poiché, sulla stregua di altri ordinamenti regionali (Toscana e Umbria) anche l'Emilia Romagna ha proceduto ad una riduzione della dimensione dei consigli regionali nella scorsa consiliatura⁷, eliminando l'incremento programmato e dunque riportando dai 67 membri previsti ai 50 attuali, un numero peraltro identico a quello previgente. Tuttavia, non sfuggirà di certo che l'assenza dell'incompatibilità funzionale – e anzi l'obbligo di estrazione consiliare dei membri della giunta costituzionalmente previsto – che caratterizzava il previgente ordinamento aveva un impatto decisamente diverso di quanto non si venga a determinare in vigenza della forma di governo *standard* fatta propria dallo statuto emiliano romagnolo.

Se, nel primo caso, si assisteva a quella consiliarizzazione delle più importanti decisioni di giunta che la dottrina ha da sempre rilevato⁸ – sino a giungere di fatto ad una sovrapposizione fra i due organi, a tutto vantaggio del Consiglio – nel mutato contesto istituzionale il rischio è esattamente opposto e cioè un crescente impatto di una giunta politicamente e giuridicamente rafforzata anche (e direttamente) nell'approvazione degli atti di natura legislativa. A fronte di una dimensione dell'Assemblea legislativa emiliano romagnola ormai stabilizzata in 50 membri, considerando che «il numero degli assessori non può essere inferiore a otto e superiore a dodici» (art. 45.2 St.), è infatti chiaro che il loro impatto potrebbe risultare nient'affatto trascurabile ai fini dell'approvazione degli atti legislativi, qualora solo un numero limitato di essi fosse nominato al di fuori dei membri del consiglio.

La complessiva distribuzione dei poteri fra gli organi di vertice viene dunque ad essere condizionata dall'assenza di una disposizione di tal tipo, a maggior ragione poiché, in coerenza con l'impostazione generale che pare aver guidato le mosse del legislatore statutario, si riscontra la totale assenza, all'interno dello statuto così come nel regolamento consiliare, di qualsivoglia tipo di riconoscimento del ruolo giuridico dell'opposizione né si provveda alla sua individuazione, ponendo le basi per la sua differenziazione funzionale.

Questa scelta è stata effettuata nonostante ampia parte della dottrina abbia rilevato come sia connaturata a sistemi di governo di tipo maggioritario e competitivo⁹ e dunque

⁷ V. FIORILLO V., *Statuti regionali: alla ricerca del consolidamento?*, in Forum online di Quaderni costituzionali, 19 maggio 2009.

⁸ Cfr., *ex multis*, SERRANI D., *Movimento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizione*, 1972, p. 625.

⁹ In merito, anche in chiave comparata v. almeno DE VERGOTTINI G., voce *Opposizione parlamentare*, in Enciclopedia del Diritto, XXX, Milano, 1980, pp. 543 ss., MEZZETTI L., *Opposizione politica*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Torino, Utet, vol. X, 1995, p. 349ss., RINELLA A., *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo statuto costituzionale dell'Opposizione parlamentare*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2000 e CECCANTI S. e RUBECCHI M., *Un assestamento (ancor più marcatamen-*

anche a quello regionale – in ragione proprio delle regole rigide poste a presidio del rapporto fra organi¹⁰ – il riconoscimento e il potenziamento dell'opposizione consiliare, come riequilibrio di sistema di fronte al rafforzamento dell'asse maggioranza-giunta.

Quest'ultima impostazione, tuttavia, sottende una concezione di equilibrio fra i poteri non più volta a ricercare una tendenziale identità fra ciascuno di essi ed un preciso organo, bensì volta a riequilibrare (giuridicamente) l'assetto istituzionale alla luce delle dinamiche (fattuali) andate a determinarsi nel tempo. La soluzione, dunque, si tradurrebbe in una giuridicizzazione non tanto del *continuum* che lega la maggioranza consiliare e la presidenza della giunta – già sancita dalla regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, prevista direttamente dall'art. 126 Cost. – quanto dell'opposizione, intesa come maggiore delle minoranze, cioè come quel soggetto (o quell'insieme di soggetti) che si candida ad incarnare l'alternativa rispetto al governo del momento.

In altre parole, tale modello postula la presa d'atto del passaggio da dinamiche di contrapposizione fra giunta e consiglio ad un rapporto di tipo competitivo fra il circuito da cui si sviluppa l'indirizzo politico della regione (presidente, giunta e maggioranza assembleare) e quella che gli si contrappone, che si basa sulla minoranza numericamente più consistente e sul suo eventuale *leader* prima ancora che su tutti coloro che si oppongono all'operato della giunta.

Partendo da presupposti teorici opposti, lo statuto emiliano romagnolo, in tutta coerenza, non percorre affatto questa strada. Anzi, fa sempre riferimento al concetto di opposizioni in generale, senza in alcun modo esplicitare i soggetti cui fa riferimento, rinviando ampiamente alla disciplina regolamentare quanto ai profili organizzativi specifici.

La strada imboccata dall'Emilia Romagna presenta un altro aspetto caratterizzante, costituito da quella che si potrebbe definire come la ricerca di una maggiore funzionalizzazione dell'autonomia organizzativa del consiglio, tramite il potenziamento sia della tradizionale funzione legislativa, sia di quella, tradizionalmente atrofizzata, di controllo.

Sul primo versante, già l'analisi dello statuto mostra, oltre ad importanti innovazioni quali l'istruttoria pubblica (art. 17 St. ER)¹¹, anche una ristrutturazione dei lavori attorno alla figura del relatore (art. 31.1 lett. b) St. ER). La tendenza ad un accentramento in capo a quest'ultimo del timone del procedimento legislativo già registratasi nel corso degli anni precedenti, unitamente all'impiego sempre più consapevole della figura del relatore di minoranza, ha dunque trovato un riconoscimento giuridico all'interno del testo statutario (art. 31 St. ER).

te) monista della forma di governo francese: lo statuto dell'opposizione, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese / La Constitution française*, Atti del Convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato - Bari 22-23 maggio 2008, Comunicazioni, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 127ss.

¹⁰ PARIS D., *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi Statuti regionali*, in Quaderni regionali, n. 1/2006, pp. 81ss., PETRILLO P., *Nuovi statuti regionali e opposizione consiliare. Verso un rinnovato concetto di opposizione "parlamentare"?*, in Quaderni Costituzionali, n. 4/2005, pp. 829ss., volendo RUBECCHI M., *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in Quaderni Costituzionali, n. 1/2005, pp. 147ss. e, in questo stesso volume, i saggi di V. Fiorillo e G. Perniciaro.

¹¹ In merito cfr. MACCABIANI N., *Codeterminare senza...*, Op. Cit., pp. 322ss.

Per ciascun procedimento, dunque, il perno dell'intero sistema decisionale diviene il relatore, con il che tentando di assicurare una assemblearizzazione completa del procedimento stesso e al contempo un ruolo di primo piano anche ai consiglieri regionali.

Questa previsione, su cui si tornerà fra breve, riveste un'importanza centrale anche considerando la ristrutturazione del sistema delle fonti regionali che lo statuto emiliano romagnolo tenta di operare, che si caratterizza per una certa complessità, considerando le diverse tipologie di atti che vengono a determinarsi in ragione dell'intervento di un numero di soggetti crescente¹². Se, infatti, l'innovazione e la potenziale differenziazione degli *iter* procedurali potrebbero contribuire ad individuare delle nuove frontiere nei procedimenti, è altrettanto vero che il governo di tale complessità potrebbe rischiare di compromettere la funzionalità dell'organo e per ciò stesso va certamente guardata di buon occhio una riorganizzazione della struttura attorno ad una figura unica.

L'altro punto di rilievo richiamato investe la nuova declinazione della funzione di controllo dell'assemblea nei confronti dell'operato della giunta. A differenza di molti altri ordinamenti, quello emiliano romagnolo affronta in maniera piuttosto consapevole la necessità di potenziare questo compito accanto alla tradizionale funzione legislativa, dedicando uno specifico articolo (53 St. ER) all'«Impatto delle leggi e alla redazione dei testi», ampiamente rinviando al regolamento interno dell'Assemblea quanto alla determinazione delle concrete modalità, ma richiamando direttamente la necessità di potenziare gli strumenti dedicati alla valutazione sia *ex ante* sia *ex post*, sia specifiche forme di monitoraggio degli effetti, unitamente alla possibilità di attribuire ai soggetti responsabili dell'attuazione delle leggi determinati oneri informativi.

Non è questa la sede adatta per indugiare oltre sul tema¹³, ma va sottolineato che il potenziamento delle strutture dell'assemblea rappresentativa volte alla valutazione e al controllo di certo potrebbe contribuire ad attribuirle quella soggettività politica e istituzionale che è andata nel corso del tempo perdendo, soprattutto se tale operazione avverrà tenendo conto del mutato assetto istituzionale e attraverso un dosaggio sapiente di strumenti vecchi e nuovi.

2. Le regole per la formazione della rappresentanza fra legge elettorale e regolamento dell'Assemblea

L'Emilia Romagna non ha introdotto una nuova legge elettorale, nonostante la competenza esplicitamente assegnata dalla Costituzione alle regioni di diritto comune. Anche per essa, dunque, continua ad applicarsi la disciplina transitoria – secondo quanto stabilito dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 – già applicata nel 2005

¹² V. Riferito specificamente al caso emiliano romagnolo MORRONE A., *Le fonti del diritto nello statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2005, pp. 35ss. e, in generale sulle problematiche di ordine costituzionale relative all'introduzione di aggravii procedurali CALZOLAIO S., *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti Atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, EUM, 2007, pp. 177ss.

¹³ Ma, vista l'importanza del tema anche nell'ottica di un riequilibrio della forma di governo v., almeno per il livello regionale, ROSA F., *I procedimenti di controllo*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e V. LIPOLIS (a cura di), *Nuove regole...*, Op. Cit., pp. 183ss.

e nel 2010, che prevede l'elezione diretta e contestuale del presidente e del consiglio regionale.

Pur non essendo questa la sede adatta per procedere ad un'analisi dettagliata delle caratteristiche della legislazione elettorale transitoria¹⁴, è necessario richiamarne alcune, poiché più direttamente incidenti sulla composizione delle assemblee rappresentative e sulla strutturazione della rappresentanza.

Il primo aspetto riguarda il rapporto fra maggioranza consiliare e presidente di regione, caratterizzato dal fatto che la maggioranza diviene tale non tanto sulla base dei voti espressi per il rinnovo del consiglio, quanto per l'attribuzione di uno specifico premio, dipendente in prima battuta dal risultato ottenuto dal presidente. Poiché la maggioranza, cui il presidente è legato dalla regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, diviene dunque tale solamente grazie agli effetti dell'elezione diretta il sistema elettorale, pur essendo caratterizzato da una parte predominante proporzionale – che assegna l'ottanta per cento dei seggi in palio – ha effetti complessivamente maggioritari.

Il sistema transitorio tuttavia da un lato crea una maggioranza certa, assegnando un premio alla coalizione che sostiene il neo presidente, dall'altro garantisce una consistente frammentazione delle assemblee elettive¹⁵, che si produce principalmente in ragione di due caratteristiche. La prima consiste nella ridotta entità delle soglie di sbarramento e nella loro modulazione. Ai fini della loro applicazione è infatti necessario prendere in considerazione la strategia coalizionale della lista di riferimento: prima di considerarla singolarmente bisogna verificare come essa si sia presentata alle elezioni, se singolarmente ovvero apparentata con altre forze politiche. Solo nel primo caso si applica una soglia del 3%, mentre per le liste che si presentano all'interno di coalizioni che ottengano almeno il 5%, la soglia individuale scompare.

Si tratta dunque di un meccanismo che incentiva l'aggregazione delle forze politiche e la loro bipolarizzazione, poiché il traino dell'elezione diretta a turno unico è molto marcato, ma al contempo garantisce una sopravvivenza a tutti i soggetti politici in grado di ottenere almeno un seggio, per il venir meno della soglia per le liste coalizzate.

A questa prima caratteristica si somma la modalità di attribuzione del listino, secondo cui alla coalizione vincente devono essere assegnati dei seggi ulteriori rispetto a quelli conseguiti nella parte proporzionale. Tale quota aggiuntiva non è tuttavia variabile – ad esempio sino al decorrere di una determinata soglia – bensì fissa, poiché la lista bloccata che vale come premio di maggioranza è composta da un numero di componenti pari al 20% del totale dei membri in palio (in Emilia Romagna 10 seggi sui 50 complessivi). Oltre agli effetti perversi che tale distribuzione in blocco può determinare¹⁶, la

¹⁴ In merito v., *ex multis*, DI GIOVINE A. e SICARDI S., *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995 e PACINI M. C., *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali*, in CHIARAMONTE A. e TARLI BARBIERI G., *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 69ss.

¹⁵ Tratto caratterizzate di tutte le forme di governo della transizione. In merito v. per tutti FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, in C. FUSARO e M. CARLI, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2002, pp. 35ss.

¹⁶ È infatti prevista una variante volta ad impedire che, qualora già nella distribuzione proporzionale la coalizione collegata al presidente vincitore ottenga una quota di seggi superiore alla maggioranza assoluta dei seggi in palio, il premio gli assegni una maggioranza troppo ampia. In quel caso, dunque, la normativa

presenza della lista bloccata ha consentito l'ingresso in consiglio anche a forze politiche minuscole che non sarebbero riuscite ad ottenere seggi nella parte proporzionale neanche in assenza di una soglia specifica.

In altre parole, da compagine di governo da presentare agli elettori, come nelle intenzioni originarie, il listino regionale si è trasformato in una sorta di strumento di compensazione fra le forze politiche interne a ciascuna coalizione, garantendo un accesso certo – soprattutto in regioni in cui la mancanza di alternanza costituisce un tratto, sino ad oggi, genetico – ai partiti minori e contribuendo chiaramente ad incentivare la frammentazione.

Un'altra indicazione proveniente dai sistemi elettorali riguarda il seggio riservato al *leader* dell'opposizione, cioè il primo dei candidati alla presidenza della regione non eletto, considerato come una sorta di futuro capo delle opposizioni. L'effetto di questa disposizione è risultato alla prova di fatti ridotto, a maggior ragione laddove la contendibilità della carica non era in discussione. Ciò che si è venuto a determinare, come prima conseguenza, sono o le sue immediate dimissioni dopo le elezioni o la formazione di un gruppo monocellulare scisso dagli altri, come diretta conseguenza della scelta di candidati non realmente competitivi sul territorio ovvero attraenti solo dal punto di vista elettorale¹⁷.

Tuttavia, la disposizione mostra come la *ratio legislatoris* fosse il rafforzamento della dinamica competitiva e bipolare anche nel momento successivo alle elezioni, potendo essere considerata come un primo embrione di statuto dell'opposizione.

Il *trade off* fra elezione diretta e garanzia di frammentazione all'interno delle coalizioni ha portato al consolidamento di una dinamica bipolare marcata e in via di ulteriore rafforzamento ma ha al contempo contribuito a determinare uno strabismo forte nei rapporti interni alle assemblee rappresentative. Se, infatti, la maggioranza soffre meno la frammentazione interna sia perché è resa numericamente consistente dal premio sia poiché cementata dalla regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* che la lega al presidente, per l'opposizione gli effetti disgregativi risultano invece molto significativi.

Nonostante la previsione di un seggio riservato il suo candidato alla presidenza, nulla è infatti previsto quanto al riconoscimento istituzionale dell'opposizione ovvero al suo rafforzamento in quanto reale alternativa di governo. In altre parole, se l'asse maggioranza consiliare-presidente risulta non solo riconoscibile ma anche solidificata dalle regole costituzionali riprese anche nello statuto, non altrettanto può dirsi dell'opposizione, la cui funzione giuridica viene dispersa potenzialmente in un numero non predeterminabile di soggetti, i quali, dopo le elezioni, divengono privi di qualunque legame.

Proprio perché nell'ordinamento emiliano romagnolo non esiste alcun riconoscimento giuridico dell'opposizione, è determinante a questo punto analizzare come invece il

transitoria prevede l'assegnazione solamente di metà premio, pari al dieci per cento del totale dei seggi in palio. Sugli effetti del sistema elettorale transitorio nelle tornate elettorali 2005 e 2010 in Emilia Romagna – dove la storica predominanza dello schieramento di centrosinistra rende plausibile l'applicazione di questa eccezione – sia concesso il rinvio rispettivamente a RUBECHI M., *Le elezioni regionali del 2005 in Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, n. 7/2005 e a FIORILLO V. e RUBECHI M., *Le elezioni regionali 2010 in Emilia-Romagna*, *ivi*, n. 7/2010.

¹⁷ In merito v. TARLI BARBIERI G., *Vecchi e nuovi sistemi elettorali in Italia*, in FUSARO C. e VALENTI G. P. (2010), *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Torino, 2010.

regolamento interno miri a ricostruire la rappresentanza, concentrandoci, in particolare, sulla disciplina dei gruppi assembleari.

Posti come snodo fra la politica e le regole elettorali da un lato e il concreto funzionamento delle assemblee elettive dall'altro, i gruppi assembleari costituiscono un momento fondamentale nella vita di ciascun ordinamento, poiché pongono le basi per la ricostruzione della rappresentanza in uscita.

Nell'ordinamento emiliano romagnolo, sulla falsariga di quanto non avvenga nella quasi totalità degli altri regolamenti consiliari ad oggi novellati¹⁸, viene prevista come strada principale un requisito di tipo quantitativo e cioè che non possano essere costituiti gruppi con un numero inferiore a 2 membri (art. 6.3 Reg. Ass.), anche se viene impiegata un'espressione che lascia trasparire una vincolatività limitata. Lo statuto, diversamente dalla maggior parte degli altri ordinamenti non fissa alcun criterio numerico (art. 36 St. ER), mentre il regolamento si limita infatti a stabilire che «di norma ciascun gruppo assembleare è costituito da almeno due consiglieri» (art. 6.3) e ambedue direttamente prevedono che possano essere formati anche gruppi composti da un solo consigliere «se egli rappresenta una lista che ha partecipato alle elezioni regionali» (art. 36.2 St. ER; art. 6.4 Reg. Ass.).

La disposizione costituisce una deroga che attualmente si rinviene in tutti i regolamenti regionali novellati – con la sola eccezione della Calabria – secondo cui, sul modello dei regolamenti di Camera e Senato il requisito numerico previsto come strada *standard* diviene residuale qualora si sia in presenza di un requisito politico, che garantisca cioè una tendenziale corrispondenza fra il costituendo gruppi e forze politiche realmente esistenti ovvero presentatisi alle elezioni. Nelle disposizioni in oggetto, invece, il legame di fedeltà con gli esiti delle urne risulta evanescente, considerando che è sufficiente aver partecipato alle elezioni e non anche aver concretamente eletto un rappresentante, il che consente, ad esempio, la possibilità di istituire gruppi monocellulari anche qualora il consigliere non sia stato eletto ma abbia comunque ottenuto un seggio tramite il premio di maggioranza ovvero garantisce la possibilità per i singoli eletti di poter successivamente formare un gruppo, ancorché vi sia una minima corrispondenza con le elezioni.

Questa disposizione, apparentemente ragionevole, è tuttavia perniciosa con riferimento all'impatto della frammentazione elettorale sulla struttura delle assemblee elettive. Essendo infatti queste ultime di dimensioni ridotte è fisiologicamente più probabile che molti soggetti politici riescano ad eleggere un solo rappresentante, il quale può, in ragione delle disposizioni richiamate, decidere di formare un gruppo autonomo.

Dal punto di vista comparatistico si è visto infatti che spesso le regole sulla costituzione dei gruppi hanno permesso una scomposizione dell'apparato partitico ulteriore rispetto alle (già scarse) razionalizzazioni operate dal sistema elettorale. In altre parole, ciò che le disposizioni elettorali avevano in parte ricomposto, quelle sui gruppi contribuivano di nuovo a scomporre, sino a ricondurre il loro numero non tanto alle forze po-

¹⁸ In merito v. CIANCIO A., *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi consiliari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e V. LIPPOLIS (a cura di), *Nuove regole...*, Op. Cit., pp. 55ss. e, volendo, RUBECCHI M., *Le regole per la formazione della rappresentanza in uscita: la disciplina dei gruppi consiliari*, in FUSARO C. e VALENTI G. P. (2010), *Governi locali...*, Op. Cit.

litiche che fossero riuscite ad ottenere rappresentanza, quanto a quelle semplicemente presentatesi alle elezioni.

Alle elezioni del 2005, ad esempio, si presentarono 14 liste, di cui solo 9 riuscirono ad ottenere dei seggi, ma i gruppi finalmente costituiti furono 13, dei quali ben 7 composti da un solo membro. Alle elezioni del marzo 2010 si è registrata, per la prima volta, un'inversione di tendenza, poiché il numero delle liste è sceso a 10, quelle che hanno ottenuto rappresentanza sono risultate 8 e, stavolta, anche perfettamente corrispondenti ai gruppi costituiti, di cui solo uno monocellulare¹⁹.

La presenza di gruppi composti da un solo eletto merita una particolare menzione negativa, poiché, oltre a costituire un assurdo logico, crea alcune problematiche organizzative di primo piano su cui ci soffermeremo meglio nel prossimo paragrafo, e incide significativamente anche nel bilancio della regione. Anche se l'assurdità della loro presenza potrebbe condurre a considerarli delle eccezioni, i dati relativi, ad esempio, alla fine della scorsa consiliatura – che confermano un *trend* invariato a partire dai primi anni novanta – ci mostrano che sono in realtà la tipologia più diffusa di gruppo esistente²⁰, ammontando nel complesso a più di un terzo del totale di quelli costituiti (68 su 200), ovvero a poco più, facendo riferimento al totale di quelli formati all'inizio di questa e cioè 52 su 145.

Tornando ai finanziamenti, lo statuto prevede che debbano essere assegnata a ciascun gruppo, a carico del bilancio dell'Assemblea, «tenendo presenti le esigenze comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi» (Art. 36.4 St. ER). In altre parole, viene ripresa e codificata la prassi da tempo individuata sia a livello regionale sia locale secondo cui a tutti i gruppi spetta una quota pari per far fronte ad esigenze *standard* e una quota aggiuntiva in ragione della consistenza di ciascuno di essi, una misura ragionevole che tuttavia rende assai costoso il proliferare del numero dei gruppi stessi.

Lo stesso statuto emiliano romagnolo, tuttavia, tenta la strada di una razionalizzazione che permette di arginare la proliferazione dei costi in corso di consiliatura. Si prevede infatti che la consistenza numerica debba essere «accertata all'insediamento dell'assemblea» (art. 36.4 St. ER), con ciò escludendo che successivi spostamenti di consiglieri da un gruppo all'altro possano determinare incrementi anche significativi nei finanziamenti erogati. La disposizione implica tuttavia un'invarianza dei saldi, non comportando alcun risparmio bensì bloccando eventuali riallocazioni in capo ad altri soggetti dei contribuiti inizialmente previsti.

3. I profili organizzativi nella disciplina regolamentare

¹⁹ Sarebbe interessante soffermarsi sulle cause che hanno portato in poco meno di cinque anni ad una riduzione così sensibile della frammentazione consiliare, atteso che le regole sono rimaste pressoché invariate. In questa sede si è ritenuto opportuno soprassedere, anche perché le indagini sul tema sono ancora in elaborazione rispetto alle elezioni del marzo del 2010. Con riferimento alle elezioni del 2005 v. DI VIRGILIO A., *La costruzione dell'offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in CHIARAMONTE A. e TARLI BARBIERI G., *Riforme istituzionali...*, Op. Cit., pp. 117ss.

²⁰ I gruppi composti da due consiglieri, ad esempio, risultavano nel complesso solo 49 mentre quelli da 3 solamente 20.

La presenza di una frammentazione molto elevata nella composizione dei consigli regionali in generale e dell'Assemblea legislativa emiliano romagnola in particolare produce degli effetti diretti nella organizzazione e nella struttura delle commissioni, nonché nella programmazione dei lavori, temi cruciali che la riforma del regolamento consiliare introdotta nel novembre del 2007²¹ solo parzialmente ha affrontato.

Il primo punto di rilievo riguarda la struttura delle commissioni consiliari permanenti, per cui viene posto in capo ai gruppi assembleari il potere non solo di designare i membri di ciascuna commissione «in relazione alla propria entità numerica», ma anche quello di nominare un proprio rappresentante all'interno di ciascuna di esse (art. 38.3 St. ER).

Considerando che le commissioni in Emilia Romagna non sono in un numero predefinito bensì vengono deliberate dall'assemblea all'inizio di ogni legislatura su proposta dell'Ufficio di presidenza (art. 7.1 Reg. Ass.), i membri unici dei gruppi potrebbero vedersi costretti a partecipare ai lavori di un numero molto elevato di commissioni.

La prassi ha tuttavia mostrato la preferenza per soluzioni che privilegiano il potenziamento degli ambiti materiali su cui le commissioni sono chiamate a svolgere la loro attività piuttosto che la loro specializzazione. Ciò si è tradotto nella scelta di istituire un numero contenuto, mai superiore alle sei unità, nonostante la crescita delle competenze legislative regionali operata con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Sul finire della VIII consiliatura, a fronte di sei commissioni istituite, il numero medio dei loro membri ammontava a 22, una cifra assai prossima a quella che caratterizza, ad esempio, le commissioni del Senato della Repubblica dove, a fronte di un numero di componenti complessivi (315) più di sei volte maggiore rispetto all'assemblea legislativa emiliano romagnola (50) e ad un numero complessivo di commissioni solo di poco doppio (14), la dimensione media si attesta sui 25 componenti.

In questa consiliatura, invece, in seguito alla sensibile riduzione dei gruppi costituiti, il numero medio dei componenti le commissioni permanenti si attesta sui 18 membri, una cifra decisamente più gestibile.

La tendenza all'elefantiasi delle commissioni viene tuttavia ridimensionata dalla previsione del voto per delega contenuta nel regolamento, secondo cui non solo ad ogni gruppo vengono assegnati in ciascuna commissione tanti voti quanti sono i consiglieri ad esso iscritti ma anche che ciascun consigliere non disponga di un unico voto, bensì possa esprimere «esclusivamente i voti attribuitigli dal gruppo cui appartiene» (art. 7.2 Reg. Ass.). Ciò ovviamente influenza il lavoro delle commissioni assembleari poiché astrattamente, ancorché verificatosi raramente, potrebbero partecipare alle sedute i soli capigruppo²².

La drastica diminuzione dei gruppi composti da un solo componente, passati da 7 a 1, influenza dunque anche l'organizzazione dei lavori stessi, poiché non solo aumenta

²¹ Deliberazione dell'Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna 28 novembre 2007, n. 1432.

²² Per esprimere il totale dei voti assegnati potrebbero partecipare anche solo un membro per ciascun gruppo fino al totale dei gruppi complessivamente costituiti: prendendo in considerazione la scorsa consiliatura, sarebbero bastati 13 presenti, in questa 8.

significativamente la loro dimensione, ma fa venir meno la specializzazione per materia delle stesse commissioni permanenti²³.

Nel contesto emiliano-romagnolo, la proliferazione dei monogruppi unitamente al numero ancora elevatissimo di gruppi composti da pochi componenti (i gruppi composti da soli due consiglieri sono tre, mentre quelli 4 sono due), ha inoltre degli effetti sensibili sulla programmazione dei lavori, non essendo possibile assicurare che nessuna commissione si riunisca contemporaneamente alle altre, il che impedirebbe ai membri di più commissioni di partecipare ai lavori di uno delle due o tre o più fra quelle convocate. Per arginare (in parte) il problema delle assenze, il regolamento interno dell'Assemblea introduce un limite specifico, secondo cui, in via generale, non si possono riunire più di due commissioni per volta (art. 17.3 Reg. Ass.).

Quanto alla programmazione dei lavori, l'articolato emiliano romagnolo segna un sensibile passo in avanti rispetto alla struttura previgente, per due ordini di considerazioni. La prima riguarda il *quorum* per la sua approvazione, che scende dall'unanimità al consenso dei capigruppo che rappresentino almeno i tre quarti dei membri l'assemblea legislativa, la seconda gli spazi riservata ai gruppi di opposizione qualora l'accordo non venga raggiunto.

Nel primo caso, allineando il modello di programmazione regionale a quello introdotto con le riforme del regolamento della Camera dei Deputati della fine degli anni novanta si tenta di superare il principio unanimistico-consensuale che caratterizzava, essendone in larga parte connaturato, il modello di governo previgente. Nonostante ciò, l'articolo 16 del regolamento interno emiliano romagnolo mostra ancora una spiccata propensione al coinvolgimento di un numero di soggetti assai ampio che lo accomuna, nel panorama comparatistico, solo alla controparte toscana. Oltre alla conferenza dei Presidenti dei gruppi assembleari, viene prevista infatti la convocazione dei presidenti di commissione (art. 16.3) e della giunta – nella figura del presidente, del sottosegretario o di un assessore delegato – e si prevede che il programma debba tener conto non solo delle proposte della giunta, dei gruppi di maggioranza e di opposizione, ma anche di quelle avanzate dai singoli consiglieri. La figura più debole, come nel passato, rimane dunque la giunta poiché può semplicemente indicare priorità e partecipare, senza diritto di voto, alla predisposizione e approvazione del programma.

Gli spazi riservati per i gruppi minoritari vengono invece previsti solo quanto il *quorum* dei tre quarti ponderato non viene raggiunto. In quel caso – come nel passato – spetta all'Ufficio di Presidenza predisporre il programma, ma «in modo da garantire ai gruppi opposizione un quinto degli argomenti da trattare ovvero una parte del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea nel periodo considerato dal programma» (art. 16.6 Reg. Ass.). Tale obbligo – anch'esso ricalcante l'analoga previsione contenuta nel regolamento della Camera – viene inoltre arricchito da un ulteriore vincolo, secondo cui «la parte di tempo così riservata agli argomenti proposti dai gruppi di opposizione non può essere collocata in una seduta dedicata solo a tali argomenti, ma deve essere all'interno di sedute che prevedono la discussione anche di altri oggetti indicati dai gruppi di maggioranza».

²³ Ben difficilmente un solo commissario potrà infatti aver contezza di tutti i provvedimenti al vaglio di ciascuna commissione ed intervenire nel merito di ciascuno di essi.

Ebbene, questa previsione è perfettamente antitetica rispetto al modello di *Opposition days* che si può osservare nel modello competitivo per eccellenza e cioè quello britannico. Lì lo *Standing Order* n. 14 della *House of Commons* prevede, in un'ottica di programmazione separata delle attività fra maggioranza e governo da un lato e opposizione e altre minoranze dell'altro, delle sedute specificamente dedicate alla discussione delle proposte di queste ultime, in modo da garantire loro uno spazio adeguato per mettere in luce un indirizzo politico istituzionale alternativo.

Il modello emiliano romagnolo, in perfetta coerenza con gli equilibri complessivi richiamati nel primo paragrafo, al contrario disperde volontariamente gli spazi riservati all'opposizione all'interno delle tradizionali sedute dell'aula per il timore – confermato anche dai resoconti dei lavori preparatori – di una scarsa partecipazione e indi di una loro inutilità concreta.

Queste considerazioni di certo possono avere dei fondamenti ragionevoli, alla luce della cultura politico istituzionale sin qui espressa dalle principali forze politiche all'interno di sistemi istituzionali non maggioritari, ma risulta particolarmente criticabile, per lo meno dal punto di vista prospettico, nel mutato assetto istituzionale in cui le regioni si trovano ad operare.

Qui la funzione delle proposte di minoranza non è infatti quella di giungere alla loro approvazione – considerando che i numeri di cui dispone sono matematicamente insufficienti, a maggior ragione in presenza di un sistema elettorale che assicura un'ampia maggioranza alla coalizione collegata al presidente – bensì quello di mettere in evidenza come, di fronte ad un determinato provvedimento, essa avrebbe intenzione di comportarsi qualora avesse il compito di governare. Ed è per l'appunto nell'interesse dell'opposizione godere di spazi tutelati e riservati, e per ciò stesso non inquinati dalla contemporanea discussione di iniziative anche di minoranza al fine di garantire la massima trasparenza. Insistere, al contrario, su una dispersione degli spazi di certo potrebbe contribuire a massimizzare il risultato a breve termine, ma priverebbe l'opposizione di uno strumento fondamentale al fine di svolgere l'attività oppositoria e cioè prima di tutto la riconoscibilità quale reale alternativa di governo.

L'ultima innovazione importante cui si è accennato in apertura riguarda la figura dei relatori, che divengono i principali *domina* del procedimento legislativo. Il primo dato significativo riguarda il fatto che il relatore venga considerato in via prioritaria il primo firmatario del progetto di legge, con un'inversione di rotta rispetto alla fase istruttoria in commissione²⁴. Ai sensi dell'articolo 30.3 del regolamento, traspare infatti una netta preferenza per questa soluzione poiché, qualora non venga nominato, il primo firmatario ha comunque diritto di presentare il progetto dopo il relatore e di intervenire nel dibattito, in modo da rafforzarne il ruolo.

L'effetto potenziale di questa soluzione è potenziare l'*iter* dei progetti di legge di iniziativa consiliare, graduando il loro impatto anche tramite la responsabilizzazione del primo firmatario. A partire dalla sua nomina – da cui prende avvio l'*iter* legislativo – il relatore è infatti individuato quale «riferimento istituzionale nello svolgimento del procedimento legislativo» (art. 30.3 Reg. Ass.) e ne vengono ampliate le prerogative, tra

²⁴ Cfr. la raccolta dei lavori preparatori del regolamento del consiglio regionale in due volumi pubblicata a cura del Servizio legislativo e qualità della legislazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

cui rientrano la facoltà di procedere con udienze conoscitive (ex art. 39 St. ER) ovvero con l'istruttoria pubblica (art. 17), così come di avviare le attività di consultazione con le associazioni (art. 19.4).

Quanto alla fase istruttoria in senso stretto, è previsto che egli divenga il collettore di tutti gli emendamenti in commissione, nonché che debba sovrintendere al coordinamento formale finale del testo, un compito importante, non sempre del tutto privo di conseguenze concrete.

Anche in aula egli diviene il punto di riferimento principale, poiché il novellato testo dell'articolo 30 dispone non solo che su di lui ricada la responsabilità della relazione sull'attività istruttoria e consultiva svolta in commissione ma anche che durante l'esame degli articoli spetti al relatore eventualmente richiedere un'ulteriore sospensiva al fine di rinviare alla commissione referente gli articoli e i relativi emendamenti, un potere che potrebbe divenire molto rilevante nell'ottica di una eventuale contrapposizione fra le forze politiche sull'approvazione di una determinata proposta.

La disposizione va letta infine in combinato disposto con quella contenuta nell'articolo 30.4 del regolamento interno la quale prevede che possa essere richiesta la nomina anche di uno o più relatori di minoranza, su richiesta di almeno 1/5 dei commissari, con la facoltà di presentare una proposta alternativa all'aula. Tale facoltà diviene di certo positiva nell'ottica di un rafforzamento delle dinamiche bipolari poiché sottende un'elaborazione autonoma e realmente alternativa del progetto di legge in esame ad opera anche dell'opposizione, costituendo dunque una delle cartine di tornasole di cui sarà importante tener conto ai fini della valutazione, nel prossimo futuro, del rendimento non solo della revisione organizzativa del procedimento legislativo emiliano romagnolo ma anche del riequilibrio complessivo della forma di governo.

4. Considerazioni di (prima) sintesi

La struttura organizzativa delineata nelle riforme istituzionali emiliano-romagnole si innesta nel solco della tradizione per quanto riguarda la concezione dell'impianto complessivo della forma di governo, mentre mostra innovazioni più evidenti quanto ai profili funzionali dell'autonomia, legati sia al potenziamento del procedimento legislativo, sia al rafforzamento della funzione di controllo dell'Assemblea legislativa regionale.

Affrontando il tema della coerenza ideale delle soluzioni introdotte con il modello di governo regionale *standard* non si è potuta dunque registrare alcuna rottura significativa con il passato, che probabilmente avrebbe potuto portare a soluzioni nuove di riequilibrio in un contesto di forma di governo diverso, ora altamente competitivo.

L'ordinamento emiliano romagnolo non è tuttavia l'unico ad aver optato per un'impostazione più tradizionale di separazione tra gli organi, ignorando del tutto, ad esempio, il tema dello statuto dell'opposizione, ovvero non delineando troppo incisivamente gli strumenti della funzione di controllo, per cui le sue soluzioni necessitano di essere testate alla luce della prassi, la quale sola ci potrà dire quanto e come hanno (o non hanno) funzionato.

Probabilmente – al di là di ogni speranza concreta ovvero di ragionevoli aspettative – affinché le dinamiche competitive vengano realmente introiettate non solo nelle regole quanto nei comportamenti degli attori politici coinvolti è necessario un altro passo in avanti e cioè il verificarsi della prima reale alternanza fra i due schieramenti al governo. Una condizione che l'Emilia Romagna, è doveroso ricordarlo, non ha mai conosciuto ma che non è dato in questa sede sapere se sperimenterà presto o meno.