

Le elezioni regionali del 2020: pandemia, personalizzazione e “ordine sparso”

Giancarlo Gasperoni

Si ha l'impressione che la locuzione “in ordine sparso” non abbia mai avuto tanta diffusione come nel 2020. L'espressione è stata per lo più riferita, specie dai mezzi di informazione, al comportamento del Governo nazionale, delle Regioni italiane e di altri attori istituzionali *ad hoc* nella gestione della pandemia Covid-19. L'uso dell'espressione rimanda allo scarso coordinamento, e a tratti all'andamento altalenante e addirittura alla contraddittorietà, con cui – anche per una non sempre limpida interpretazione del quadro normativo in tempi di emergenza sanitaria e nella ricerca di un equilibrio fra tutela della salute pubblica e sostegno all'economia – le istituzioni hanno regolato l'accesso alle strutture sanitarie, la tutela del personale sanitario, la distribuzione dei dispositivi di protezione individuale, le restrizioni alla mobilità, le chiusure degli esercizi commerciali e degli stabilimenti produttivi, l'erogazione di forme di sostegno, le interruzioni delle attività scolastiche in presenza, il ruolo riconosciuto ai “tecnici” e altro ancora. Ma “in ordine sparso” descrive bene – come vedremo – anche il modo in cui gli attori politici hanno affrontato le consultazioni elettorali per il rinnovo delle Presidenze e delle Assemblee delle amministrazioni regionali.

Nel 2020 le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale si sono svolte in ben nove Regioni italiane. In Emilia-Romagna e in Calabria il voto si è tenuto a gennaio, prima che il Paese fosse sconvolto dalla pandemia, malgrado se ne percepissero le primissime avvisaglie. A causa dell'emergenza sanitaria, le consultazioni in Veneto, Liguria, Toscana, Marche, Campania, Puglia e Val d'Aosta – originariamente programmate in primavera – sono state rinviate al mese di settembre. Benché quest'ultima serie di consultazioni abbia avuto luogo in un periodo di incidenza relativamente attenuata dei contagi, poco prima dell'avvio della seconda ondata pandemica che avrebbe travolto

il Paese nell'autunno, l'emergenza sanitaria e le sue conseguenze hanno inevitabilmente condizionato l'azione delle amministrazioni regionali nei mesi precedenti il voto e, dunque, anche le campagne elettorali.

Le elezioni regionali svolte in una fase antecedente l'emergenza pandemica sono state quelle in Umbria, nell'ottobre 2019, che avevano comunque una connotazione particolare dal punto di vista politico. Si è trattato, infatti, delle prime consultazioni dopo la repentina caduta del Governo Conte I, sorretta da una maggioranza parlamentare "giallo-verde" (Movimento 5 Stelle e Lega), e l'insediamento del Governo Conte II, di orientamento "giallo-rosso", sostenuto da Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Liberi e Uguali e (formazione sorta subito dopo l'insediamento del Governo) Italia Viva. Fino a quel momento l'Umbria era stata governata esclusivamente da Presidenti e Giunte di orientamento di sinistra o centro-sinistra, rispecchiando ancora la sua solida appartenenza alla cosiddetta "zona rossa" dell'Italia geopolitica della prima Repubblica. Un'inedita alternanza alla guida dell'Umbria era altamente possibile, alla luce delle vicende che avevano portato alle dimissioni della Presidente della Regione (coinvolta in indagini su presunti illeciti) e alla conseguente fine anticipata della consiliatura, ma – soprattutto – per effetto degli esiti delle elezioni regionali svoltesi nella prima metà del 2019 in Abruzzo, Sardegna, Basilicata e Piemonte, dove coalizioni di centro-destra avevano nettamente sconfitto quelle di centro-sinistra, in carica e giunte a fine mandato; nel 2018 il centro-sinistra aveva per giunta "perso" anche il Molise, il Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento. In Abruzzo e Basilicata il candidato Presidente di centro-destra aveva ricevuto meno preferenze della somma dei voti espressi a favore dei candidati di centro-sinistra e del Movimento 5 Stelle. C'erano, dunque, ottimi motivi politici affinché i due maggiori attori della nuova coalizione governativa nazionale cercassero di formulare una candidatura unitaria per la Presidenza della regione umbra, come infatti è avvenuto, per tentare di evitare un'altra affermazione del centro-destra. D'altro canto, la coalizione di Governo nazionale era sorta con lo scopo precipuo di evitare elezioni anticipate, le quali avrebbero portato quasi certamente a una netta vittoria del centro-destra e a un marcato mutamento degli equilibri di potere in vista dell'elezione del prossimo Presidente della Repubblica. Il tentativo in Umbria è fallito, anche per una prestazione

particolarmente debole del Movimento 5 Stelle, e il centro-destra ha conquistato la Regione con un risultato alquanto netto.

All'inizio del 2020, le amministrazioni regionali della Calabria e dell'Emilia-Romagna sono andate al voto accomunate dal fatto di essere rette da maggioranze di centro-sinistra. In Calabria il Presidente uscente, rinviato a giudizio in molteplici procedimenti penali, non si è ripresentato. E non c'è stato alcuno sforzo serio di costruire un'offerta politica unitaria di segno "giallo-rosso". Il centro-destra, anch'esso attraversato da alcune tensioni, ha candidato alla Presidenza Jole Santelli, politica di ampia esperienza a livello nazionale. In un esito tendenzialmente scontato, il centro-destra ha conseguito una netta vittoria. Com'è noto, Santelli è improvvisamente deceduta otto mesi dopo l'insediamento, rendendo necessaria una nuova elezione (la cui indizione rimane per ora sospesa per via del ri-acutizzarsi della pandemia).

Le elezioni regionali dell'Emilia-Romagna hanno generato molta attenzione e assunto una marcata valenza politica anche a livello nazionale, a causa della loro inedita contendibilità e del plausibile cedimento di una roccaforte storica della sinistra, "zona rossa" per antonomasia – ben prima che con queste parole si identificasse qualcosa di profondamente e drammaticamente diverso. La natura eccezionale di quella campagna e consultazione elettorale è testimoniata da diversi elementi: l'incertezza iniziale del Movimento 5 Stelle in merito alla stessa possibilità di presentare proprie candidature; il numero insolitamente alto di sondaggi pre-elettorali (diverse decine) resi pubblici, i quali tendevano ad assegnare un vantaggio solo esile al centro-sinistra; la trasmissione addirittura in prima serata, su una rete Rai, del dibattito televisivo fra i due maggiori contendenti alla carica di presidente (l'*incumbent* Stefano Bonaccini e, per il centro-destra, la leghista Lucia Borgonzoni); il rilievo degli eventi pubblici di massa svoltisi all'avvio della campagna (raduno in un palasport di Bologna presidiato dal *leader* nazionale della Lega, Matteo Salvini, e contestuale manifestazione di massa nella piazza centrale della stessa città, promossa dal neomovimento anti-populista, anti-sovranista e apartitico detto delle "sardine"); la ri-mobilizzazione dell'elettorato che ha visto aumentare notevolmente l'affluenza alle urne (67,7%, rispetto al 37,7% del 2014). Il centro-sinistra ha vinto le elezioni regionali, caratterizzate da un'elevatissima bipolarizzazione e da una combinazione di

voti disgiunti, di voti alla lista del Presidente e di preferenze espresse per il solo candidato Presidente che ha sancito l'affermazione anche personale di Bonaccini. Il profilo pubblico di quest'ultimo si sarebbe successivamente rafforzato in qualità di Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e per il ruolo di quest'ultima nel coordinamento delle politiche di contrasto alla pandemia.

Le successive consultazioni regionali sono state fortemente influenzate dall'evoluzione della pandemia, se non altro per l'eccezionale posticipazione del loro svolgimento al 20-21 settembre 2020. A partire dal mese di febbraio 2020, i "Governatori" regionali – e, talvolta, i loro Assessori alla sanità – hanno assunto un ruolo delicato, caratterizzato da elevata visibilità e sovente, come si è detto, da orientamenti ondivaghi ed eterogenei. In parte giustificata da una situazione incerta e cangiante, le tensioni con il Governo nazionale (e con le altre Regioni) sulla gestione della crisi pandemica sono state alimentate anche da un forte desiderio di mantenere i consensi e di conquistarne di nuovi negli elettorati locali, anche mediante l'accentuazione delle identità territoriali e delle connesse rivalità. Peraltro, questa valorizzazione delle identità regionali ha riguardato non solo le amministrazioni di centro-destra, motivate dalla volontà di fare opposizione al Governo nazionale, ma anche da quelle di centro-sinistra. La confluenza disordinata di rivendicazioni regionali e di pressioni nazionali, che caratterizza qualsiasi elezione regionale, è stata così ulteriormente rafforzata, anche mediante l'uso strumentale, durante la campagna elettorale e nei mesi che l'hanno preceduta, del tema delle responsabilità regionali e nazionali nella gestione della pandemia.

Le consultazioni elettorali regionali del 2020 hanno dunque presentato vari elementi di "ordine sparso". Alcuni sono intrinseci ai sistemi elettorali di cui le Regioni si sono dotate (ammissione o meno del voto disgiunto, definizione delle soglie per il premio di maggioranza o di sbarramento...)¹. Altri elementi degni di nota riguardano scelte degli attori politici che hanno influenzato la natura dell'offerta elettorale: il ricorso o meno alle primarie

¹ Fra l'altro, i Consigli regionali di Puglia e Liguria sono intervenuti molto tardi, poche settimane prima del voto, nel recepire la doppia preferenza di genere nella loro normativa elettorale, come previsto dalla legge n. 215 del 2012. La doppia preferenza di genere consente all'elettore di esprimere una seconda preferenza per un candidato consigliere regionale purché ne sia destinatario un individuo di sesso differente rispetto al beneficiario della prima preferenza.

per scegliere il candidato Presidente, la presenza o meno di “liste del Presidente”, l’emergere o meno di liste civiche di rilievo, la formazione di coalizioni elettorali di ampiezza variabile, la presentazione o meno di una candidatura unitaria “giallo-rossa”, i già menzionati conflitti intra-partitici e intra-coalizionali fra istanze locali e nazionali. Per questi motivi e per i tratti specifici dei contesti politico-amministrativi regionali, come si è detto, ogni elezione regionale costituisce una storia a sé.

In Veneto – la Regione in cui è più spiccata la personalizzazione della *leadership* regionale, specie durante la prima ondata della pandemia – si è assistito a una prevedibile e facile riconferma del centro-destra guidato dal Presidente leghista in carica Luca Zaia, la cui lista personale ha raccolto la maggioranza dei voti per la coalizione e molti più consensi di quella del suo partito di appartenenza. In Puglia, con un margine ampio, è stato ri-eletto Michele Emiliano (a capo di una coalizione di centro-sinistra composta da ben 15 liste), grazie anche all’affermazione personale del candidato Presidente. In Toscana il centro-sinistra ha mantenuto il controllo dell’amministrazione con Eugenio Giani, un candidato “nuovo” che tuttavia era Presidente del Consiglio regionale uscente. Nelle Marche – territorio duramente colpito dalla pandemia – ha vinto il centro-destra, il cui candidato, Francesco Acquaroli, era sostenuto da una coalizione unitaria (a differenza di quanto era accaduto nel 2015), strappando così un’altra Regione storicamente “rossa” a un centro-sinistra che non ha voluto riproporre all’elettorato il Presidente uscente e dove sono falliti i tentativi di presentare una candidatura unitaria PD-M5S (fa storia a sé la Val d’Aosta, con un’offerta politica territorialmente specifica, un sistema elettorale proporzionale e un’elezione non diretta del Presidente).

Le altre due elezioni – in Liguria e in Campania – sono esplorate in maggiore dettaglio da due contributi presenti in questo numero di *Istituzioni del Federalismo*. In Liguria, Fulvio Venturino illustra la ri-conferma del Presidente in carica Giovanni Toti, sulla scia di una gestione giudicata favorevolmente non solo dell’emergenza Covid-19 ma anche delle ripercussioni del crollo del ponte Morandi nell’estate del 2018. Due aspetti della campagna sono particolarmente degni di nota. In primo luogo, solo in questa Regione (dopo l’esperienza umbra) il Partito Democratico e il Movimento 5 Stelle hanno generato una candidatura comune per

cercare di contrastare la vittoria praticamente scontata di Toti. In secondo luogo, la coalizione elettorale di centro-destra si è caratterizzata per il ruolo centrale di Cambiamo!, il partito fondato un anno prima da Toti in occasione della sua uscita da Forza Italia: la lista ha raccolto più consensi di qualsiasi altro *partner* della coalizione, sancendo l'autonomia politica di Toti.

Le elezioni regionali in Campania esaminate da Antonio Russo si sono presentate come una sorta di replica di quelle del 2015, data la riproposizione dei tre maggiori candidati alla Presidenza. A differenza del voto del 2015, tuttavia, la conferma dell'esponente del Partito Democratico, Vincenzo De Luca, è stata particolarmente netta; l'*incumbent* ha sfiorato la soglia del 70% dei consensi (solo Zaia, nel Veneto, ha fruito di una maggioranza più ampia), anche grazie all'inclusione nella sua coalizione di una riuscita lista personale che ha raccolto oltre il 13% dei voti di lista. De Luca aveva conquistato una notevole visibilità mediatica durante la prima ondata della pandemia e mostrato un approccio molto proattivo e diretto nel gestire l'emergenza, atteggiandosi a interlocutore privilegiato della cittadinanza. Ulteriori elementi di rilievo sono individuabili nelle consultazioni regionali di settembre intese nel complesso. In primo luogo, l'affluenza alle urne è cresciuta, rispetto alla tornata elettorale precedente, in ciascuna delle Regioni. Benché ciò possa essere dovuto, in parte, al concomitante svolgimento del referendum costituzionale sulla riduzione del numero di parlamentari, si è trattato comunque di un'imprevista inversione di tendenza in fatto di partecipazione elettorale. In secondo luogo, i Presidenti in carica che sono stati ri-candidati sono stati confermati ovunque, verosimilmente anche grazie all'opinione pubblica favorevole alla loro gestione della pandemia – così validando il presenzialismo dei “Governatori” (e la loro scelta di trattare la pandemia come una risorsa politica ed elettorale) e rafforzando la personalizzazione della vita politica regionale. In terzo luogo, si è assistito a una forte bi-polarizzazione degli esiti politici: oltre l'85% dei consensi sono stati espressi a favore delle due maggiori coalizioni in ogni Regione, con una persistente debolezza del Movimento 5 Stelle nelle contese regionali. Ciononostante, le dinamiche locali hanno impedito – con la sola eccezione della Liguria – di dare vita a candidature unitarie con il centro-sinistra: la *strange bedfellowship* affiorata a livello nazionale ha faticato ad estendersi.

Lo sviluppo ulteriore della pandemia nel corso dell'inverno successivo, tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021, ha confermato l'*ordine sparso* dei provvedimenti tesi a gestire i contagi, le loro conseguenze latamente sanitarie, economiche e sociali, il piano vaccinale, l'oscillazione fra "apertura" e "chiusura". L'eterogeneità degli interventi, della loro efficacia e della loro tempestività continua a porre in risalto il lato oscuro dell'autonomia regionale, sollevando l'esigenza di rivedere il regime di ripartizione delle competenze fra lo Stato e le Regioni in molti ambiti – *in primis* quelli sanitario e scolastico. La tensione fra gli opportunismi incoraggiati dalle consultazioni regionali, da una parte, e, dall'altra, le spinte per una ri-centralizzazione (tutt'altro che aproblematica) delle responsabilità – durante l'emergenza pandemica, ma anche in generale – va risolta in maniera tale da incoraggiare comportamenti improntati alla cooperazione anziché alla competizione in vista di un'attuazione proficua del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e nell'affrontare i molti nodi emersi nel corso dell'ultimo anno. Tali nodi sono efficacemente illustrati nel recente numero speciale di *Istituzioni del Federalismo*, dedicato a *I sistemi multilivello alla prova dell'emergenza*, nonché nel contributo di Andrea Piazza nel presente numero della Rivista.