

Ritorno al centro di gravità. Le elezioni regionali in Puglia, tra candidati sicuri e riconferma del bipolarismo

Back to the centre of gravity. The regional elections in Apulia, between reliable candidates and the return to bipolarism

FEDERICA CACCIATORE

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2021-1-7

Abstract. Le elezioni svoltesi in Puglia nel settembre 2020 hanno visto un lieve aumento della partecipazione malgrado la pandemia, e la riconferma di Emiliano, presidente uscente di centrosinistra. Il suo diretto sfidante, Fitto, era sostenuto da una coalizione di centrodestra ricompattatasi dopo un decennio di spaccature interne. La sconfitta del M5s ha decretato il superamento del sistema politico tripolare emerso dalle precedenti elezioni, verso un modello bipolare favorito anche da una peculiare legge elettorale. La riconferma di Emiliano avvia il centrosinistra a compiere un ventennio alla guida della regione. La competizione elettorale si è svolta principalmente virtualmente e sui social media, anche alla luce delle misure di contenimento anti-contagio. Più ricorrenti sono state soprattutto le issues regionali, fra cui la gestione del Covid-19 da parte della giunta uscente e gli scontri col governo nazionale. Ciò, tuttavia, non ha svantaggiato il presidente uscente, conferendogli anzi ulteriore visibilità e ulteriore sostegno elettorale.

Abstract. Apulian regional elections, held in September 2020, saw a slight increase in participation despite the containment measures and Emiliano's reelection as centre-left President of the Region. His main competitor, Fitto, was supported by a centre-right coalition reunited after a decade of internal fragmentation. The Five star movement's defeat sealed the overcoming of a tripolar political system, as it emerged in the previous elections, for the sake of a return to bipolarism, also favoured by a peculiar electoral law. Emiliano's reelection thus paves the way for a twenty-year centre-left regional leadership. The electoral competition was mainly conducted virtually and on the social media, even more so because of the containment provisions. The most recurring issues were of regional nature, among which the Covid-19 management and disagreements with the central government enjoyed a specific focus. Nevertheless, this did not disadvantage the incumbent president; indeed, he enjoyed unscheduled exposure and more electoral support.

Keywords: Puglia, Regional Elections, Regions, Electoral Campaign, Leadership

1. Introduzione. Il quadro istituzionale e il sistema politico pugliese (2010-2020)

Le elezioni regionali del 20 e 21 settembre si innestano lungo un percorso politico-istituzionale che, a partire dalla riforma costituzionale dei primi anni Duemila, si è caratterizzato per il costante accentramento del sistema politico intorno alla figura del presidente e dell'esecutivo. Le previsioni statutarie sull'equilibrio fra giunta e consiglio, che dopo una prima fase di aggiustamenti e bilanciamenti, hanno sancito un equilibrio istituzionale fra i due maggiori poteri regionali, sono affiancate e rafforzate da una legge elettorale regionale, la n. 2 del 2005, che prevede un sistema proporzionale a turno unico, dove il candidato che ottiene più voti è immediatamente eletto. La legge elettorale è stata sostanzialmente modificata nel 2015 (Cacciatore, 2015), innanzitutto riducendo il numero di consiglieri regionali da 70 a 50, nonché prevedendo criteri stabili per la ripartizione dei seggi, in precedenza demandati a un decreto del presidente della regione, emanato in concomitanza con la convocazione dei comizi. La presenza di soglie di sbarramento molto alte, pari all'8% per le coalizioni e per le liste non collegate (e al 4% per le liste nell'ambito di una coalizione), oggetto di aspre polemiche fin dalla loro introduzione, nel 2015, (al fine di contrastare, con scarso successo, l'avanzata di un terzo polo, il M5s), ha contribuito ulteriormente a canalizzare il sistema politico verso il superamento del multipolarismo, sulle orme del sistema nazionale, e a inibire il pluralismo agli estremi in favore di coalizioni ampie. In termini di regole elettorali, l'unica novità di rilievo rispetto alle precedenti elezioni riguarda la previsione di una doppia preferenza di genere, su cui cinque anni fa non si era raggiunto un accordo trasversale (*ibidem*), e che per le ultime consultazioni è stata introdotta d'imperio dal governo statale, che ha esercitato il suo potere sostitutivo per salvaguardare il diritto all'equa rappresentanza (*infra*).

Il sistema partitico regionale nell'ultimo decennio, pertanto, non si è discostato significativamente dalle dinamiche nazionali, spesso, anzi, costituendone una sorta di laboratorio (Bin, 2019). Diversamente da quello, tuttavia, ha registrato una maggiore continuità politica, là dove, a partire dalla imprevedibile elezione dell'*outsider* Nichi Vendola, nel 2005, il centrosinistra si appresta a compiere il suo ventennio alla guida della regione, rendendo la dissimilarità politica con le vicende elettorali nazionali (Passarelli, 2012) sempre più manifesta. Nel corso del decennio, tuttavia, all'interno della coalizione si è assistito a una semplificazione partitica in favore del Pd (alla stregua di quanto avvenuto a livello nazionale), malgrado lo stesso abbia perso sostegno in termini assoluti, grazie allo scioglimento di Sel, nel 2016, e alla contestuale scomparsa dallo scenario politico di una figura come quella

di Nichi Vendola, con la conseguente frammentazione degli altri partiti a sostegno.

Il centrodestra regionale, dal canto suo, ha segnato un lento percorso di riunificazione attraverso un decennio non semplice, stabilmente all'opposizione e alle prese con una frammentazione interna che ne ha inibito ogni possibilità di successo elettorale nel 2010 e nel 2015. Le dinamiche infracoalizzionali che hanno caratterizzato anche il centrodestra nazionale si sono inevitabilmente riverberate sugli equilibri partitici regionali, anche in virtù del fatto che la Puglia ha attirato da sempre le attenzioni della politica nazionale, che spesso ha misurato strategie e scenari possibili sul polso delle vicende regionali. Ciò, per esempio, ha portato *in extremis* i tre maggiori leader nazionali, Berlusconi, Meloni e Salvini, a trovare un accordo sul candidato alle ultime elezioni, nella comune prospettiva di partire anche dalla Puglia per indebolire il governo nazionale e mescolare le carte con rinnovati equilibri.

D'altra parte, il tripolarismo che sembrava emergere all'indomani delle consultazioni del 2015 (Bolgherini e Grimaldi, 2015; Bolgherini e Grimaldi, 2017; Massetti, 2018), tenutesi in una fase di grande ascesa del M5s e delle sue rivendicazioni di terzietà rispetto ai due poli tradizionali, almeno in Puglia è sembrato sgonfiarsi già all'indomani dell'insediamento del consiglio regionale e della giunta. L'apertura del Pd regionale e del suo presidente, Emiliano, al M5s per una coalizione allargata, ha dato il via a una spaccatura interna allo stesso M5s, fra possibilisti e oltranzisti, che ne ha decretato la graduale dissoluzione e ha consentito un ricompattamento degli schieramenti intorno a due grandi forze, quella di centro-centrosinistra e quella di centrodestra (che, come detto, ritrovava gradualmente la sua unità nell'opposizione al governo regionale). La scarsa tenuta del M5s regionale come terza forza alternativa, è confermata anche dal fatto che, anziché fare tesoro dell'apertura del centrosinistra, a livello regionale, e dell'esperienza alla guida del paese, a livello nazionale, ha lasciato spazio a tensioni interne fino a presentarsi, alle elezioni del 2020, sfaldato fra oltranzisti e possibilisti. Diversamente da quanto avvenuto negli altri due poli, inoltre, e nel più generale contesto della *politics* regionale (Wilson, 2016; Grimaldi e Vercesi, 2018) è mancata una figura trainante e carismatica, in grado di ricompattare le correnti interne e dettare una linea politica condivisa.

Il laboratorio regionale inaugurato con la politica innovativa e alternativa di Vendola, nel 2005, sorto in contrasto con gli equilibri nazionali e antesignano di una stagione di guida del centrosinistra anche a livello statale, si è via via istituzionalizzato. Ciò è avvenuto soprattutto incorporando le forze più prettamente governative in una coalizione più ampia, e riportandosi gradualmente al centro, con l'avvicinamento del Pd e dei suoi esponenti

al timone della regione. La X legislatura regionale, insediatasi in seguito alle elezioni del 2015, pur nella continuità di una guida di sinistra, ha di fatto segnato questo passaggio, dalla sperimentazione con baricentro più esterno, a una istituzionalizzazione (e a un riallineamento con il sistema politico nazionale), con un perno più centrale a firma Pd.

Le vicende appena delineate hanno portato al contesto nel quale hanno avuto luogo le elezioni regionali del 2020, con tutte le forze in campo caratterizzate da fragilità interne. Questo lavoro ha l'obiettivo di analizzare il contesto, l'offerta politica e le dinamiche della competizione elettorale pugliese nel 2020, nonché di inquadrarne i risultati in relazione alla politica regionale e a quella nazionale. A questo proposito, si procederà all'analisi dei programmi elettorali e dei contenuti delle campagne elettorali, anche via *social media*, per ricostruirne l'offerta, mentre si farà riferimento ai dati ufficiali del Ministero dell'interno per l'analisi dei risultati elettorali.

Nei paragrafi seguenti si analizzeranno dapprima le caratteristiche dell'offerta politica e della competizione elettorale (programmi e campagna), per passare all'analisi del voto e alle sue implicazioni sul sistema politico.

2. L'offerta politica e la campagna elettorale

Le elezioni regionali del 2020 in Puglia sono state caratterizzate da un'offerta politica variegata, sulla scia di quanto registrato nelle scorse elezioni. Le differenze rispetto a cinque anni fa sono, tuttavia, rilevanti. Quanto ai contenuti della campagna elettorale, essa si è svolta intorno a diversi argomenti, alcuni dei quali hanno assunto gradualmente più peso di altri. Occorre, inoltre, distinguere fra l'offerta politica contenuta nei programmi elettorali, frutto di elaborazioni che hanno richiesto tempi e impegni differenziati a seconda dei candidati, e quella che ha assunto maggiore peso specifico in campagna elettorale, non sempre perfettamente sovrapponibile alla prima. Nel contesto assolutamente peculiare in cui si sono svolte le elezioni del 2020, peraltro, un capitolo a sé ha costituito la questione della gestione della pandemia da Covid-19, che ha, da un lato, impegnato la giunta uscente in concomitanza con la campagna elettorale, e, dall'altro, assunto un ruolo di spicco nei temi della campagna stessa, per il presidente in carica e per i suoi sfidanti. Nei sottoparagrafi che seguono, si offrirà dapprima uno spaccato dell'offerta politica e degli schieramenti; saranno quindi affrontati prima i temi presenti nei programmi elettorali, per poi analizzare più in dettaglio quelli che hanno animato la campagna elettorale via social e media, evidenziandone analogie e differenze. Per la sua rilevanza nel contesto pugliese, la tematica relativa alla pandemia sarà trattata, invece, nel paragrafo successivo.

2.1. Il quadro politico alla vigilia delle elezioni: i candidati

Alle elezioni regionali del 2020 si sono presentati ufficialmente otto candidati (uno in più della scorsa tornata) e ben 29 liste, confermando il costante *trend* in crescita (Feltrin e Menoncello, 2015: 629). Tuttavia – anche alla luce della severa soglia di sbarramento, di cui si diceva – la vera sfida, stavolta per nulla scontata, si è giocata fra Michele Emiliano, presidente uscente ricandidatosi alla guida della coalizione di centrosinistra, e Raffaele Fitto, candidato della coalizione di centrodestra. Benché entrambi siano leader ormai “storici” delle rispettive coalizioni, e abbiano già ricoperto il ruolo di presidenti, si sono trovati per la prima volta a sfidarsi direttamente per la carica istituzionale più alta in regione. Di seguito si illustrano i passaggi fondamentali e il contesto in cui hanno preso forma le candidature nel centrosinistra, nel centrodestra, e successivamente nelle altre liste e coalizioni.

Michele Emiliano, forte dell’esperienza di un quinquennio da presidente che dal suo avvio mostrava di poggiare su ampie basi di consenso (Cacciatore, 2015), ha rafforzato ulteriormente la sua legittimazione alla candidatura attraverso le ormai ineludibili primarie del centrosinistra (De Luca e Rombi, 2016)¹, svoltesi il 12 gennaio 2020, che si confermano come uno strumento di selezione stabile nel centrosinistra, non più solo “temporaneo” come prospettato a suo tempo (Corbetta e Vignati, 2013). Emiliano è risultato il più votato fra quattro candidati. A sfidarlo, due esponenti del Pd, Elena Gentile e Fabiano Amati, e un *outsider*, Leonardo Palmisano. A differenza delle primarie del 2015, tuttavia, stavolta i dissensi intorno a questo strumento di selezione sono stati diversi, rischiando di delegittimarle in parte scoraggiandone la partecipazione. Non si è registrata soltanto la forte contrarietà di Iv, che, con la ministra Bellanova, ha duramente criticato la candidatura di Emiliano definendola «il peggiore notabilato meridionale»², e che si è cristallizzata nella rottura definitiva e nel sostegno a un candidato alternativo, come si vedrà. Forte dissenso si è registrato all’interno dello stesso Pd, dove molti avrebbero preferito una riflessione più ampia sulle possibili candidature, che andassero oltre la figura imponente del presidente Emiliano e segnassero un passaggio del testimone credibile alla guida della regione. La ricandidatura di Emiliano è stata vista da molti come un accordo di palazzo poiché il ricorso alle primarie con tre sfidanti considerati “deboli” avrebbe verosimilmente

¹ Per maggiori approfondimenti sulle primarie pugliesi, si veda Ricci (2020).

² Come riportato da molte testate giornalistiche all’indomani della prima assemblea nazionale di Iv, il 3 febbraio 2020. Si veda, per tutte, https://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/bari/politica/20_febbraio_03/puglia-emiliano-si-perde-rosato-bellanova-peggio-sud-52e0ebb8-4664-11ea-8266-c89c2c751b5e.shtml (ultimo accesso: novembre 2020).

consegnato la vittoria nuovamente al presidente uscente, malgrado la necessità di un ricambio ai vertici del centrosinistra regionale, dopo venti anni di presidio da parte sua, prima come sindaco di Bari e poi come presidente della regione. I risultati hanno confermato le previsioni, con il 70,5% dei voti e Emiliano, il 14,3% ad Amati, seguito da Gentile con il 12,1% e, infine, da Palmisano con il 3,1%. I numeri assoluti dei votanti, come prevedibile dato il mutato contesto infra-coalizionale, hanno invece registrato un calo significativo: dai 134mila elettori delle primarie del 2014 agli 80mila di questa tornata (Volpe, 2020). In ogni modo, Emiliano conta sul variegato sostegno di 15 liste, che vanno dal Pd alla lista indipendente del presidente e a diverse liste civiche che gravitano nell'area di centro, passando per la Dc regionale, fino ad arrivare alla sinistra radicale con Sinistra alternativa e per i partiti di ispirazione ambientalista.

La seconda alternativa di centrosinistra è rappresentata dalla candidatura di Ivan Scalfarotto, per Iv, che godeva del sostegno di +Europa e del giovane partito di Carlo Calenda, Azione, benché nessuna delle due forze abbia presentato una propria lista. Della coalizione, invece, hanno fatto parte altre due liste civiche. La candidatura di Scalfarotto, in aperto contrasto con quella di Emiliano, alla luce anche della soglia di sbarramento ha funto soprattutto da agente di erosione di voti. Per marcare la distanza con l'eterogenea coalizione a sostegno di Emiliano, e offrire una netta alternativa a quella, Scalfarotto ha cercato quindi di collocarsi in posizione equidistante dal centrodestra e dal centrosinistra, e ciò lo ha portato a condurre la sua campagna elettorale soprattutto in contrapposizione con Emiliano e la sua passata gestione (oltre che paventando una giunta regionale "giallorossa", allargata al M5s).

Raffaele Fitto, dal canto suo, non si era più ricandidato dalla sconfitta del 2005 contro Nichi Vendola, quando non era riuscito a dare continuità al suo mandato. Attualmente europarlamentare nelle file dei Conservatori e riformisti europei, è tornato a proporsi alla guida delle istituzioni regionali sostenuto da una coalizione di centrodestra finalmente riunificata, a seguito della rottura del 2015 che aveva portato Berlusconi e la compagine regionale di Fi a presentare una propria candidata alternativa, compromettendone definitivamente il risultato elettorale. Diversamente da Emiliano, tuttavia, la sua candidatura è stata decisa dai leader nazionali dei tre partiti coalizzati (Lega, Fdi, Fi), e questo costituirà per tutta la durata della campagna un elemento di forte critica da parte del primo. Fitto, che portava in dote la pesante eredità dei suoi cinque anni da presidente, in cui alcune scelte discutibili in tema di sanità e alcune vicende giudiziarie ne avevano sancito il declino, è apparso a molti una scelta azzardata, in una fase in cui la riconferma del centrosinistra e di Emiliano non era scontata. Le difficoltà di riconferma

per la coalizione uscente, insieme alla prova d'esame della gestione della pandemia, aprivano molti spazi al centrodestra regionale unito per fungere da banco di prova per il riscatto nazionale delle opposizioni; ma molti, con la scelta di riproporre Fitto, anche in opposizione a quanto auspicato dalla Lega di Salvini – che ha pressato fino a giugno per un proprio candidato – hanno contestato il ritorno a un passato ancora scarsamente rimpianto.

Oltre ai due candidati del centrodestra e del centrosinistra, il terzo “polo” del sistema politico regionale (non soltanto pugliese, per ciò che attiene alla tornata 2020) è costituito dal M5s, che non ha ceduto agli inviti in favore di coalizioni più ampie. Tuttavia, anche rispetto alle elezioni precedenti, il movimento si è presentato molto indebolito, non essendo riuscito a esprimere un candidato che mettesse d'accordo le sue varie anime. Per la scelta dei candidati presidenti del movimento in tre regioni (Puglia, Liguria e Toscana) si sono tenute, il 20 gennaio 2020, le “Regionarie”, aperte agli iscritti sulla piattaforma Rousseau. Poiché in nessuno dei tre casi si è raggiunta la maggioranza assoluta, si è proceduto a un ballottaggio in cui, per la Puglia, Antonella Laricchia – che si era candidata anche nel 2015 – ha battuto per meno di 400 voti lo sfidante Mario Conca, consigliere regionale. Laricchia ha rappresentato da subito l'ala oltranzista, contraria a qualunque accordo, patto o coalizione di governo con chicchessia (avendo in mente soprattutto l'eventuale vittoria del centrosinistra, che con Emiliano avrebbe aperto nuovamente le porte a soluzioni a ciò orientate). Questa posizione è stata ripetutamente rivendicata dalla candidata in campagna elettorale, costituendone la cifra stilistica. Infatti, rispetto alla possibilità che, erodendo consensi a Emiliano con la sua candidatura, ciò spianasse la strada per la vittoria del centrodestra, il *mantra* di Laricchia è stato il “post-ideologismo”, come posizione del tutto equidistante dalla destra e dalla sinistra (almeno, nella loro incarnazione nell'esperienza regionale), volendo costituire un'alternativa all'una e all'altra senza compromessi³. Mario Conca, ritenendo di essere stato boicottato dai vertici del partito, che

³ Il 1° settembre, in un'intervista televisiva, al giornalista che le chiedeva se, favorendo di fatto la vittoria del centrodestra in Puglia, non avrebbe contribuito anche a un indebolimento del governo italiano in carica, Laricchia rispondeva che l'alternativa fra Emiliano e Fitto sarebbe equivalsa a “condannare i pugliesi a scegliere fra il passato e il passato remoto” (reperibile al link <https://www.la7.it/elezioni-regionali-2020/video/elezioni-puglia-antonella-laricchia-emiliano-e-fitto-artefici-di-disastri-io-garantisco-cambiamento-01-09-2020-337723> – ultimo accesso: novembre 2020). Ancora, il 14 settembre, a una settimana dalle elezioni, scriveva sul suo profilo Facebook: “Noi siamo post ideologici, il nostro elettorato viene da destra, da sinistra, dal centro e dal non voto. Schierarci in alleanza sui territori con il Pd o con altri vecchi partiti, di destra o sinistra, significa tradire parte del nostro elettorato, significa ammazzare il M5s”. Lo stesso concetto viene ribadito nel corso dell'intervista rilasciata al *Nuovo Quotidiano di Puglia* del 15/09/2020 (Damiani, 2020).

gli avrebbero attribuito la volontà di concludere un accordo con Emiliano, ha optato per una candidatura alternativa, con la lista civica Cittadini pugliesi Conca presidente, in opposizione ai due grandi schieramenti e allo stesso M5s. Più che per via dell'ala dissidente del M5s, tuttavia, la candidatura di Laricchia è stata depotenziata dagli stessi vertici nazionali, che hanno auspicato da subito l'apertura a una coalizione di governo con il Pd, tanto che in agosto lo stesso presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, si era espresso – contro il parere della maggioranza degli amministratori e attivisti locali – in favore di un passo indietro di Laricchia, per poter rientrare nella coalizione a sostegno di Emiliano e puntare a un governo regionale costruito sulla stessa base di consenso di quello nazionale (Tundo, 2020). Diversamente dalle elezioni del 2015, in questa tornata il M5s si presenta in coalizione con una lista civica, Puglia futura Laricchia presidente, grazie a un cambio nel regolamento che supera le originarie rigide chiusure a qualsiasi altra lista (Damiani, 2020).

Completano il quadro dell'offerta altri tre candidati di rappresentanza, esponenti di ali radicali, di destra (Pierfranco Bruni, candidato per la Fiamma Tricolore) e di sinistra (Nicola Cesaria, sostenuto da una lista, Lavoro ambiente costituzione, che aggrega i tre partiti della sinistra radicale: Partito Comunista Italiano, Rifondazione Comunista, e Risorgimento Socialista), e della lista Riconquistare l'Italia (Andrea D'Agosto), costituita dal Fronte sovranista italiano.

2.2 I programmi

Tutti i candidati presidenti hanno reso pubblici i propri programmi elettorali, benché con differenti livelli di facilità di accesso e di dettaglio. Se la maggior parte di loro ha optato per la diffusione di un programma in formato pdf mediante il proprio sito web dedicato alla candidatura (Emiliano, Fitto, Laricchia, Scalfarotto, Conca), in altri casi il programma lo si evince mettendo insieme i singoli temi riportati nel sito (Bruni) oppure è pubblicato altrove (Cesaria, D'Agosto). Quanto al livello di dettaglio, l'offerta varia, in ordine decrescente, dalle 62 pagine del programma di Conca, alle 42 di Emiliano (a cui si aggiungono ulteriori 14 pagine dedicate ai programmi strategici per ciascuna delle sei province), alle 42 di Laricchia, per giungere alle 28 di Fitto, alle 12 di Cesaria. D'Agosto e Scalfarotto, infine, hanno presentato un programma per macrotemi di due pagine, mentre Bruni ha pubblicato i dieci punti programmatici sul suo sito.

Le aree di policy maggiormente rappresentative della dimensione politica regionale sono presenti in quasi tutti i programmi, e possono sintetizzarsi mediante la tabella 1.

Tabella 1 – Programmi elettorali e aree di policy

| | Bruni | Cesaria | Conca | D'Agosto | Emilia-no | Fitto | Laric-chia | Scalfarotto |
|---|-------|---------|-------|----------|-----------|-------|------------|-------------|
| Agricoltura e sviluppo rurale | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Ambiente e green economy | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Contrasto a spopolamento e invecchiamento | | | | | ✓ | | | |
| Disabilità | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Edilizia popolare | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | |
| Edilizia pubblica | | | | | ✓ | | ✓ | |
| Energia | | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| Fisco | | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Fondi europei | | | | | ✓ | ✓ | | |
| Immigrazione | | ✓ | | | | | | |
| Infrastrutture | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Innovazione digitale | | | | | ✓ | | | ✓ |
| Internazionalizzazione e competitività | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Regional Studies and Local Development (May. 2021)

| | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lavoro | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ |
| Organizzazione amministrativa | | | | | | | | | ✓ |
| Pari opportunità | ✓ | | | | ✓ | | | | ✓ |
| Partecipazione, trasparenza e legalità | ✓ | | | | | | | | ✓ |
| Rifiuti | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | | ✓ |
| Salute e welfare | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Semplificazione amministrativa | | | | | | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Sicurezza | | | | ✓ | | | | | |
| Smart cities | | | | | | ✓ | | | |
| Sport | | | | ✓ | | | | | ✓ |
| Trasporti | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Turismo e cultura | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Tutela degli animali | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ |
| Università, ricerca e formazione | | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ |

Fonte: Elaborazione propria, basata sui programmi elettorali dei candidati.

Senza entrare nel dettaglio delle proposte avanzate nei singoli programmi, i temi maggiormente ricorrenti non presentano sostanziali novità rispetto alle campagne precedenti – con le eccezioni che vedremo – e in particolare quella del 2015. Se si eccettuano il programma del candidato Cesaria e della coalizione dei tre partiti della sinistra radicale che lo sostengono, e, in parte, quello di D’Agosto con la sua lista “Riconquistare l’Italia”, esplicitamente sovranista e di derivazione nazionale, che sono entrambi improntati a *issues* prettamente nazionali⁴ e parzialmente declinati in un contesto regionale, i restanti programmi presentano un’offerta politica prevalentemente orientata a *issues* regionali. Esse hanno coinvolto, anche in questa tornata, aspetti prevalentemente caratterizzanti l’identità regionale, quali l’agricoltura e lo sviluppo rurale, la salute e il *welfare* regionale, il lavoro, il tema dei trasporti e delle infrastrutture, le politiche economiche per l’internazionalizzazione e la competitività delle imprese. Altri punti programmatici ricorrenti riguardano la tutela dell’ambiente e il ciclo dei rifiuti, la scuola, la formazione e l’università, nonché gli obiettivi di *welfare* strettamente collegati alla tutela delle disabilità. Un ruolo di primo piano ricoprono i temi “caldi” dell’Ilva di Taranto, e dell’infezione da xylella che ha interessato gli ulivi del Salento negli ultimi anni, e la salienza di queste questioni sarà confermata anche dalla loro presenza strategica nella campagna elettorale.

Il primo tema, relativo alle sorti dello stabilimento siderurgico, alimenta un dibattito ormai annoso della politica e della società pugliese, che negli anni ha acquisito sempre maggiore visibilità a causa delle sue acclamate ripercussioni negative sulla salute (e, dunque, sullo stesso sistema sanitario regionale) e sull’ambiente, e che nell’ultima consiliatura si è ulteriormente infervorato anche a seguito del coinvolgimento del potere giudiziario. Basti pensare che, nel 2019, la stessa Corte europea dei diritti dell’uomo (Cedu) è intervenuta con una sentenza di condanna dello Stato italiano, intimato ad attuare misure di bonifica dell’area⁵. Nei programmi elettorali, eccettuato lo scarso documento programmatico di Scalfarotto, il tema è sempre presente, e, malgrado la sua alta componente divisiva nel dibattito politico, le soluzioni proposte vanno quasi tutte nella stessa direzione della bonifica dell’area e della riconversione industriale in settori sostenibili. Le proposte più radicali, come quella della lista delle sinistre e quella sovranista della coalizione a sostegno di D’Agosto, prevedono anche il previo passaggio della nazionalizzazione e del coinvolgimento diretto

⁴ Quali la nazionalizzazione dei servizi essenziali, oppure il rispetto e la promozione dei diritti costituzionali.

⁵ Cedu, Sezione Prima, Sentenza Cordella e altri c/ Italia, 24 gennaio 2019.

dei lavoratori nella gestione delle scelte. A differenza che nei programmi elettorali, come si vedrà, in campagna elettorale la questione dell'Ilva si è ricollegata in maniera più netta alla *politics* nazionale, chiamandone in causa i leader, il cui coinvolgimento diretto ha ricondotto la questione al più classico scontro fra le forze che sostengono il governo nella gestione del dossier e quelle che lo osteggiano. Per la sua rilevanza, d'altra parte, la questione dell'Ilva e della sua gestione aziendale attiene, almeno allo stato attuale, soprattutto alla sfera nazionale, mentre le sorti dell'area cittadina interessata dall'inquinamento e dalla eventuale bonifica sono più direttamente appannaggio della politica regionale.

La seconda *issue* di particolare impatto, relativa all'infezione da *xylella*⁶ degli ulivi salentini, rappresenta, al contrario, una novità della campagna 2020, benché i primi casi di contagio siano stati registrati a partire dal 2013. Per la rilevanza dell'olivicoltura nell'economia e nell'agricoltura pugliese, oltre che nell'ecosistema della macchia mediterranea, la questione ha assunto sin dal principio una dimensione politica di non poco conto, impegnando direttamente la precedente consiliatura nella ricerca di soluzioni. Il fatto che, a oggi, non siano state trovate soluzioni al problema, e che il contagio fra le piante proceda, benché a ritmi meno serrati, ha prestato il fianco ai candidati sfidanti per addebitare all'inefficiente gestione politica della giunta uscente il fallimento delle soluzioni intentate e ripercussioni negative su agricoltura, economia e ambiente pugliese. Così, per esempio, nei programmi di Fitto, dove la presunta incapacità di gestire l'emergenza della *xylella* viene connessa all'incapacità della giunta uscente di spendere le risorse europee assegnate alla Puglia attraverso il Programma di sviluppo rurale (d'ora innanzi, Psr) per il periodo 2014-2020. Il tema del Psr, declinato come esempio di politica fallimentare della giunta Emiliano, è ricorrente nei programmi dei suoi concorrenti, con riferimento all'incapacità di spendere tempestivamente le risorse assegnate, e al conseguente rischio di disimpegno degli stanziamenti da parte dell'Ue. Con riferimento alle decisioni di policy assunte per fronteggiare l'avanzamento del contagio, si attribuisce alla giunta Emiliano la responsabilità di non aver seguito le indicazioni provenienti dal mondo scientifico e anzi tendendo, inizialmente, a minimizzare il problema, non riuscendo così a investire le istituzioni nazionali delle relative responsabilità decisionali (si vedano, a tale riguardo, i programmi di Fitto e Conca).

⁶ La *xylella fastidiosa* è un batterio che colpisce diverse varietà di piante e che si diffonde per mezzo degli insetti, ma che dal 2013 ha colpito massivamente gli ulivi della Puglia meridionale, diffondendosi a partire da un focolaio individuato sulla costa ionica salentina, e determinando un rapido disseccamento delle piante interessate.

2.3 La campagna

Come anticipato, i temi che hanno animato il dibattito elettorale sono soprattutto quelli affrontati in campagna elettorale, e sono soltanto parzialmente collegati ai punti programmatici elencati nei programmi. Il confronto fra i candidati e la propaganda via media e social hanno, infatti, privilegiato alcuni temi piuttosto che altri, coinvolgendo anche *issues* contingenti (come la gestione della pandemia, come si vedrà) e più strettamente collegate alla critica di politiche e azioni intraprese nel quinquennio precedente, in un'ottica di correzione e risanamento. L'elemento della polemica verso le eredità della precedente legislatura ha caratterizzato in maniera preponderante la campagna elettorale pugliese; ciò è avvenuto principalmente a causa della ricandidatura del presidente uscente, considerato peraltro un candidato "forte", la cui continuità con il quinquennio precedente, se riletto, andava prospettata dai suoi avversari come uno scenario da scongiurare.

Quanto ai mezzi e alle modalità della campagna elettorale, malgrado l'eccezionalità delle condizioni che hanno imposto su tutto il territorio nazionale il rispetto di misure di distanziamento sociale e l'elusione delle occasioni di assembramento, essa si è svolta principalmente nei mesi estivi, collocati fra il primo *lockdown* e la seconda ondata pandemica; ciò ha consentito ai candidati di organizzare comunque, seppure in tono minore, i tradizionali comizi⁷, che si sono affiancati all'ingente ricorso ai social network (Facebook, principalmente, ma per alcuni candidati anche Twitter e Instagram, dove venivano riproposti per lo più i contenuti già pubblicati sul primo), oltre alle presenze nelle tv e sui giornali (nazionali e locali), consacrando anche a livello regionale l'egemonia della *celebrity leadership* (Campus, 2020), dove la dimensione pubblica e quella privata dei candidati sono state spesso artatamente sovrapposte.

Per entrare nel merito dei temi della campagna, due considerazioni preliminari si impongono alla nostra attenzione. La prima è che, ancora più marcatamente che nei programmi elettorali, le *issues* che hanno assorbito maggiormente la campagna stessa sono principalmente di portata regionale, mentre, benché presenti, sono state residuali e scarsamente diffuse fra i candidati quelle di portata nazionale, proposte principalmente nei casi in cui l'identificazione con i partiti nazionali (e la legittimazione da parte loro) poteva rappresentare per i candidati una strategia di aggregazione del consenso.

⁷ A chiusura della campagna, con l'emergenza da Covid-19 che tornava a farsi strada per via dell'accelerazione dei contagi, alcuni candidati hanno adottato forme innovative per incontrare i sostenitori. Emiliano ha chiuso la campagna, il 18 settembre, con un incontro *drive-in* a Bari, nel parcheggio dello stadio comunale.

Ne sono alcuni esempi il tema dell'immigrazione clandestina, soprattutto quando collegata ai rischi di diffusione del contagio da Covid-19, proposto in più circostanze da Fitto, e quelli della regolamentazione dell'omotransfobia, proposto da Scalfarotto, e della legalizzazione della cannabis, anch'esso presente nella campagna di Scalfarotto e in quella di Cesaria, malgrado rientrino in un'area di competenza normativa prevalentemente nazionale. La seconda considerazione concerne il fatto che quasi tutte le *issues* salienti della campagna elettorale, dato l'elemento già evidenziato della candidatura di conferma del presidente uscente, sono state caratterizzate dal duplice elemento della proposta di soluzioni, da un lato, e della contestazione della gestione pregressa, dall'altro. Quest'ultimo aspetto è stato, come intuibile, molto presente nei dibattiti alimentati dagli sfidanti di Emiliano, soprattutto da quelli con maggiori possibilità di successo (quali Fitto e Laricchia), e ha connotato la campagna 2020 in misura ben più forte che quelle precedenti.

Fra le tematiche caratterizzate da questa duplice valenza, occorre menzionare le questioni "calde" dell'Ilva, dell'agricoltura e dell'impiego dei fondi europei (anche in funzione della questione agricola e della lotta alla xylella), dell'emergenza sanitaria, non soltanto riferibile alla pandemia ma, più in generale, alla capacità di tenuta del sistema regionale, e dei trasporti. Sulle questioni dell'Ilva e della xylella, le posizioni hanno ricalcato quelle già viste a proposito dei programmi. Sulla presunta cattiva gestione dell'infezione degli ulivi da parte della giunta uscente, gli altri candidati hanno rimproverato a Emiliano la scelta di non procedere alla nomina di un assessore all'agricoltura a seguito delle dimissioni, nel 2019, di Leonardo Di Gioia⁸, preferendo tenere per sé la delega; questo avrebbe sottratto unitarietà e coordinamento alla policy. Analogo discorso vale per la sanità, oggetto di aspro dibattito politico in Puglia ben prima dell'emergenza da Covid-19, in grado di tenere la scena delle campagne e delle legislature con una rilevanza senza pari. Anche in questo settore, infatti, Emiliano aveva tenuto per sé la delega assessorile nella precedente giunta, scelta che ha alimentato diversi malumori, data la rilevanza del settore e le (non) decisioni di policy ritenute deleterie per il settore sanitario. In particolare, gli sono state da più parti contestate, ancora prima che si avviasse la campagna elettorale, la scelta di non riaprire sedi e reparti ospedalieri precedentemente chiusi (anche durante le giunte Fitto e Vendola), e quella di favorire la privatizzazione della sanità regionale piuttosto che rafforzare l'offerta pubblica. Durante la campagna, la questione è stata tenuta in primo piano in particolare da Fitto e Scalfarotto. Dall'altra parte, Emiliano ha cercato di riaccreditare la

⁸ Dimessosi, a sua volta, per contrasti con il presidente, anche relativi alla gestione dell'emergenza da xylella (si veda Cassano, 2019).

gestione della sanità regionale pubblicizzando in campagna elettorale gli sforzi compiuti per il contenimento della pandemia (su cui si veda più avanti) e sostenendo l'apertura di un polo universitario dislocato a Taranto della facoltà di medicina dell'ateneo barese.

Altri temi strategici della campagna sono stati quello dei trasporti e del turismo – settore, quest'ultimo, cruciale per l'economia regionale – e quello della gestione dei fondi europei, caratterizzato, come gli altri, da un marcato utilizzo in senso denigratorio da parte degli avversari del presidente uscente. Se, da un lato, alla giunta Emiliano è stato addebitato l'inadeguato impiego delle risorse di derivazione europea e il conseguente fallimento di molte *polices* che con quelle avrebbero fatto aggio su maggiori risorse, dall'altro tutti i candidati, Emiliano incluso, hanno prospettato una gestione più efficiente di tali risorse, a partire dal Fsr per arrivare al *Recovery Fund* e al Meccanismo europeo di stabilità (Mes), declinandoli di volta in volta nei settori agricolo, culturale, sanitario.

Una critica pervenuta da più parti (Fitto, Laricchia, Scalfarotto, Conca, oltre ad alcuni leader nazionali giunti a sostegno dei loro candidati locali, come Giorgia Meloni di Fdi⁹) alla campagna di Emiliano è stata quella di fare affidamento sul classico clientelismo pre-elettorale, fondato sulle assunzioni di massa e concentrate nel periodo immediatamente precedente le elezioni.

Vi sono, poi, due temi, l'uno di portata nazionale, l'altro regionale, che si sono inevitabilmente innestati nella campagna elettorale, dati i tempi e il particolare contesto di *politics*, a tratti acuendola ulteriormente. Il riferimento è: a) alla citata legge elettorale regionale, che il consiglio regionale non è riuscito a modificare in tempo utile per introdurre la doppia preferenza di genere, e adeguarla a quanto previsto a livello nazionale e alle altre leggi regionali¹⁰, malgrado la formale diffida da parte del presidente Conte del 23 luglio; b) al referendum costituzionale per l'approvazione della legge di riforma costituzionale mirante a ridurre il numero dei parlamentari¹¹.

⁹ Si pensi soprattutto alla conferenza stampa tenuta il 17 settembre a Bari dalla politica, a chiusura della campagna di Fitto, la cui candidatura ha sostenuto strenuamente. Anche Laricchia scriveva su Facebook il 19 settembre: "In questa settimana, l'attività della Pubblica Amministrazione di Michele Emiliano è stata intensissima (in Arif, Arpa, Sanità Service, Avvocatura, Puglia Promozione, Puglia Sviluppo, Dipartimento Agricoltura) tra stabilizzazioni, finanziamenti, concorsi, promozioni. Si tratta di diritti congelati fino alla settimana prima delle elezioni o di forzature illecite?". Analogamente, Scalfarotto scriveva l'8 settembre: "Prima le inaugurazioni in serie, poi il bonus partite Iva e ora il concorsone (...). Quasi 1000 assunti all'Arpal".

¹⁰ Non tutte le regioni si sono adeguate, ma fra quelle chiamate al voto nella tornata di settembre 2020 la Puglia era l'unica a non avere ancora una legge che prevedesse la doppia preferenza di genere. Per approfondimenti, si vedano Gioffredi (2020) e Cassano (2020).

¹¹ Il riferimento è alla l.cost. 19 ottobre 2020, n. 1, entrata in vigore il 5 novembre 2020 a seguito della vittoria del sì al referendum confermativo.

Quanto alla legge elettorale, i dissidi interni al consiglio regionale, che hanno portato a far mancare il numero legale nell'ultima seduta utile per l'adozione della modifica legislativa, e che hanno coinvolto anche la stessa maggioranza, e l'intervento *in extremis* del governo nazionale, che, sostituendosi all'istituzione regionale, ha introdotto la doppia preferenza con proprio decreto legge¹², hanno dato lo spunto agli avversari di Emiliano di sottolineare la sua presunta incapacità di tenere insieme le anime della maggioranza e di conseguire i suoi obiettivi politici con il supporto della sua coalizione.

Quanto, invece, al referendum costituzionale, che il governo nazionale, con una scelta singolare, ha accorpato alle elezioni regionali nel cosiddetto "election day"¹³, la campagna referendaria si è intrecciata, nella maggior parte dei casi, con quella elettorale, diventandone parte integrante e segnando ulteriormente la distinzione fra i candidati con una forte appartenenza identitaria a forze politiche nazionali e quelli che hanno fatto maggiormente leva sul radicamento locale. Così è stato per Laricchia, che ha sostenuto il sì in linea con il M5s nazionale, e per Scalfarotto, Cesaria e D'Agosto, che hanno sposato la linea del no, analogamente ai partiti nazionali d'appartenenza. Lo stesso Scalfarotto ha evidenziato, in campagna elettorale, come Emiliano e Fitto non abbiano preso una posizione netta riguardo al referendum. Il presidente uscente, in particolare, pur aderendo personalmente alla linea del Pd (favorevole alla conferma della riforma costituzionale), non ha fatto propaganda per il sì, decidendo di tenere la questione referendaria fuori dalla sua campagna. Ciò ha confermato ancora una volta la dimensione più strettamente regionale e personalistica della candidatura di Emiliano, in continuità con la candidatura del 2015 (Cacciatore, 2015), pur nella cornice della sua appartenenza al Pd¹⁴.

In generale, l'eterogeneità delle forze a sostegno di Emiliano, sia nella giunta uscente, sia nella coalizione di 15 liste per il nuovo appuntamento elettorale, ha costituito uno degli elementi su cui si sono focalizzate le maggiori critiche da parte degli avversari: non soltanto di Fitto e del centrodestra nazionale, ma anche di Scalfarotto e dei suoi sostenitori nazionali, Matteo Renzi in

¹² D.l. 31 luglio 2020, n. 86, convertito dalla l. 7 agosto 2020, n. 98. I poteri sostitutivi sono stati fondati sull'inadempienza della regione nel recepire i principi fondamentali in tema di parità di genere previsti dalla l. 2 luglio 2004, n. 165, all'articolo 4. Per approfondimenti, si veda Dickmann (2020).

¹³ Il 20 e 21 settembre si è votato anche per il rinnovo di 957 consigli comunali e per le elezioni suppletive in due seggi uninominali del Senato.

¹⁴ Nel 2018 Emiliano ha annunciato di non rinnovare più la tessera del partito, dopo che una sentenza della Corte costituzionale, la n. 170/2018, aveva confermato la legittimità del procedimento disciplinare aperto dal Csm a suo carico per avere violato il divieto per i magistrati di iscriversi ai partiti politici (Polizzi, 2018).

particolare, che hanno evidenziato il carattere composito della coalizione a sostegno di Emiliano. In essa hanno trovato posto rappresentanti della sinistra e della destra radicale¹⁵, passando per i popolari e per la Dc. Non si dimentichi poi che, fin dalla campagna elettorale, Emiliano non ha fatto mistero dell'obiettivo di riprodurre a livello regionale, una volta eletto, la coalizione Pd-M5s al governo nazionale.

3. Elezioni regionali e Covid-19

Come nelle altre regioni chiamate al voto in cui il presidente della giunta uscente ha corso per la riconferma (Campania, Liguria e Veneto), anche in Puglia la campagna elettorale è stata condizionata fortemente dal fatto di essersi svolta in piena pandemia da Covid-19, e dall'ampia visibilità dei presidenti in corsa, impegnati a compiere scelte politico-istituzionali finalizzate a contenerla. Ciò, come si vedrà, ne ha caratterizzato anche gli esiti.

Se, infatti, la prima fase dell'emergenza, collocata nel trimestre fra i primi di marzo e inizio giugno, ha visto il governo nazionale protagonista nella gestione delle misure di sostegno e nella regolazione delle attività, con decisioni che hanno pesato omogeneamente sul territorio, nel trimestre successivo (giugno-settembre) la responsabilità delle scelte è ricaduta sulle regioni, dove i presidenti hanno avuto ampi margini discrezionali nel rimodulare i confini fra ciò che era concesso e vietato fare. Approfittando della temporanea decelerazione dei contagi, dovuta alle restrizioni e chiusure del periodo precedente e alle condizioni climatiche più favorevoli, i decisori regionali hanno fatto pressione sul governo nazionale per avocare a sé le competenze in materia di chiusura delle attività, che con l'approssimarsi della stagione estiva hanno una forte influenza sul turismo e sull'economia regionale. La circostanza si è configurata come una finestra di opportunità per i presidenti di regione: essi hanno potuto prendere decisioni proprie, dovute all'imprevisto cambio di contesto, e trarne un beneficio a fini propagandistici verso quei gruppi di interesse da quelle apparentemente avvantaggiati. Nella classica definizione di Kingdon (1995), le finestre di opportunità per i decisori politici si determinano in caso di eventi catalizzatori quali crisi o disastri naturali, o fasi di cambiamento nella *politics*. Così, concedere alcune aperture agli esercenti, provati da un periodo di severe restrizioni¹⁶,

¹⁵ Particolarmente critica è stata considerata la vicinanza del presidente al sindaco del Comune di Nardò, Pippi Mellone, storicamente vicino a Fratelli d'Italia, ma con posizioni trasversali su alcuni temi rilevanti (si veda Perina, 2020).

¹⁶ Si pensi alla polemica sull'apertura delle discoteche nel periodo estivo, che molti presidenti di regione hanno concesso nelle località turistiche, e a cui molti hanno attribuito in seguito

e potersene attribuire i meriti in chiaroscuro con il governo nazionale, che sarebbe così apparso più distante dalle esigenze delle categorie economico-sociali, ha offerto la possibilità per i presidenti in corsa di integrare i temi della campagna elettorale con una rappresentazione in tempo reale dell'efficienza e della capacità di adottare politiche in grado di accontentare settori trasversali della popolazione.

Nel caso della Puglia, la strategia adottata da Emiliano per gestire l'emergenza si è articolata principalmente in tre filoni, miranti a raggiungere un compromesso fra le istanze di più categorie di interessi: da una parte, le richieste del contesto economico territoriale, che cercava uno spiraglio dopo le impegnative chiusure imposte a livello statale; dall'altra quelle del mondo scientifico e dei cittadini preoccupati per la riviviscenza dell'epidemia, anche in vista dei maggiori flussi turistici estivi, che auspicavano il mantenimento di una guardia alta attraverso politiche regionali in linea con quelle nazionali. Il primo filone è stato quello di rafforzare le risorse sanitarie (in termini di personale, strutture, materiale) e i dispositivi di tracciamento per i potenziali contagiati; il secondo, quello di disporre il riavvio di alcune attività produttive, nel rispetto delle misure di contenimento del contagio; il terzo è consistito nell'intraprendere misure di sostegno finanziario per le categorie svantaggiate.

Fra le misure appartenenti al primo filone è, oltre agli sforzi di adeguamento delle strutture sanitarie, l'introduzione dell'obbligo di auto-segnalazione per chi entrasse nel territorio regionale, e della quarantena fiduciaria di 14 giorni, per i mesi di maggio e giugno. Per contenere i contagi da rientro, da metà agosto l'obbligo è stato esteso a quanti rientravano da alcuni paesi esteri.

Del secondo filone fanno parte interventi quali, ad esempio, l'ordinanza dell'11 giugno che disponeva la riapertura, con decorrenza immediata, di importanti attività quali le strutture termali e i centri benessere, le attività di accompagnatori e guide turistiche, e i circoli culturali e ricreativi. Nella prima metà di giugno sono state anche riaperte le discoteche all'aperto, con un mese di anticipo rispetto a quanto previsto in ambito nazionale, seguite da numerose polemiche perché considerate un inevitabile luogo di aggregazione e diffusione di eventuali contagi.

Al terzo filone, infine, appartiene il contestuale impegno della regione a introdurre contributi economici propri, complementari a quelli disposti dal governo nazionale a sostegno delle categorie maggiormente deprivate economicamente dalla crisi. Un esempio è dato dalla misura "Start": un *voucher* di 2000 euro lordi, destinato ai lavoratori autonomi e titolari di

la seconda ondata pandemica manifestatasi in autunno.

contratti di collaborazione continuata e collaborativa, residenti in Puglia, disponibile dalla metà di luglio.

Nella prospettiva della finestra di opportunità può essere meglio inquadrato il cambiamento, in favore di un atteggiamento meno rigido e cautelativo rispetto a quello che lo stesso presidente Emiliano aveva adottato al deflagrare dell'emergenza, nel marzo 2020. Ai tempi delle prime strette governative, infatti, aveva premuto per la chiusura delle scuole e, in attesa della decisione da parte del governo Conte, ne aveva anticipato le mosse con un'ordinanza che introduceva la possibilità di optare per la didattica a distanza da parte delle famiglie.

La strategia composita posta in atto in piena campagna elettorale ha prestato il fianco agli avversari di Emiliano per delle forti critiche. In agosto, Fitto ha chiesto il commissariamento per la gestione dell'emergenza sanitaria, svincolandola dai condizionamenti degli eventi elettorali, e per porre fine a condotte definite ondivaghe e in contrasto con quelle del Ministero della salute¹⁷. Alla cattiva gestione dell'emergenza e all'inefficienza del sistema sanitario regionale, accresciuta nel corso dell'ultima legislatura, gli sfidanti del presidente (Fitto e Laricchia, in particolare) hanno anche connesso l'alto numero di decessi per Covid-19 registrati nei mesi estivi in Puglia. Tuttavia, va osservato come nemmeno gli altri candidati siano apparsi sufficientemente pronti nel cavalcare le opportunità per la campagna elettorale offerte loro dalla difficile prova per la giunta in carica. Fitto, per esempio, che ha fatto più ricorso di altri alla *issue* dell'emergenza (e, come si è visto, l'aveva tematizzata dettagliatamente anche nel programma ufficiale), invece di mantenere una posizione critica coerente nei confronti di Emiliano, lo ha alternativamente accusato di allarmismo nei confronti della popolazione, oppure di sottovalutazione dei rischi. Le accuse di allarmismo, in particolare, si basavano sull'idea che lo staff di esperti tecnici del governo regionale ne avrebbe tratto beneficio elettorale, considerato che il principale consigliere di Emiliano sull'emergenza era il dottor Pier Luigi Lopalco, mediaticamente molto in vista in tempo di pandemia, tanto da candidarsi alle elezioni regionali con una lista civica a sostegno di Emiliano, nella prospettiva – poi divenuta reale – di diventare assessore alla sanità della giunta a venire.

Come i risultati delle elezioni dimostreranno, la percezione collettiva della gestione da parte del governo regionale non ha risentito eccessivamente delle polemiche innescate in campagna elettorale, ma è stata positivamente

¹⁷ La polemica, in particolare, faceva riferimento alla previsione che chi fosse rientrato da alcune località estere avrebbe dovuto sottoporsi, secondo l'ordinanza regionale, al tampone dopo 72 ore dall'arrivo oppure, secondo la normativa statale, dopo 48 ore, in altre regioni disponibile già all'arrivo negli aeroporti, porti e stazioni.

condizionata da una complessiva tenuta del sistema, complice l'andamento generale della pandemia, in calo nel periodo precedente la competizione.

4. I risultati: vittoria del centrosinistra e riconferma di Emiliano

Si pensava che la partecipazione al voto regionale, nella tornata del 2020, avrebbe risentito delle vicende relative alla pandemia (Tarli Barbieri, 2020), le cui misure di contenimento avrebbero operato in senso dissuasivo, ma anche a quelle del referendum costituzionale, che avrebbe potuto costituire una spinta a una maggiore partecipazione. Nel computo complessivo, tuttavia, si è registrato un lieve aumento della partecipazione rispetto alle elezioni del 2015 (dal 51,2% degli aventi diritto al 56,4%), pur restando lontani dai dati del 2010, in cui la partecipazione raggiunse il 63,2%¹⁸ (cfr. Tabella 2). La concomitanza con il referendum costituzionale, invece, non sembra aver trainato il voto regionale, dove appare più plausibile la correlazione opposta: a fronte di più di 2 milioni di votanti pugliesi, soltanto 1.963.779 hanno espresso un voto anche per il referendum¹⁹, che ha registrato i tassi più alti di partecipazione nelle regioni chiamate anche a rinnovare il proprio consiglio.

I risultati del voto si sono giocati fino alla chiusura dello spoglio sul filo del rasoio, decretando infine la riconferma della coalizione di centrosinistra per 45,3% contro il 41,4% di quella di centrodestra. Rispetto alle precedenti elezioni, peraltro, mentre il centrosinistra regionale ha continuato a perdere punti percentuali (cfr. Tabella 2), passando dal 46,1% del 2010 al 45,9% di cinque anni fa, fino alla percentuale attuale, la coalizione di centrodestra, riunificatasi dopo un decennio di dissidi interni che ha visto candidati di centrodestra contrapposti nelle ultime due tornate elettorali (Cacciatore, 2015), ha guadagnato circa dieci punti percentuali rispetto al 2015. Una quota rilevante dei nuovi voti confluiti nella coalizione a sostegno di Fitto potrebbe derivare dall'emorragia di suffragi subita dal M5s, passato dal 16,3% di cinque anni fa al 9,9%, oltre che dalla lieve riduzione degli astenuti.

In merito al centrosinistra, la scissione di Renzi dal Pd e la conseguente scelta di sostenere un candidato proprio in alternativa a Emiliano, con cui le tensioni politiche sono andate aumentando, non sembra avere avuto l'effetto previsto di erodere sostegno al presidente uscente e favorirne la sconfitta.

¹⁸ Si consideri, più in generale, che il trend in calo della partecipazione è registrato almeno dal 1985 (cfr. Feltrin e Menoncello, 2015: 627; Vampa, 2015: 372).

¹⁹ Per approfondimenti si veda https://elezioni.ilsole24ore.com/elezioni2020/risultati/referendum/dati/regione_puglia.shtml (ultimo accesso: novembre 2020). Occorre anche considerare che l'elettorato chiamato a esprimersi per il referendum non coincide con quello delle elezioni regionali, in quanto il primo comprende anche i residenti non cittadini italiani.

Lo stesso Pd, tuttavia, pur confermandosi il primo partito anche a livello regionale, ha perso gradualmente voti in percentuale nelle ultime tre tornate elettorali.

Tabella 2 – Consiglio regionale della Puglia (2010-2020): percentuale votanti e voti validi sul totale degli elettori; percentuale dei voti ottenuti dalle liste sul totale dei voti validi

| | 2020 | 2015 | 2010 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| % votanti | 56,4 | 51,2 | 63,2 |
| Elettori | 3.565.014 | 3.568.409 | 3.553.486 |
| Coalizione di centrosinistra (2020) | | | |
| Pd | 17,2 | 18,8 | 20,8 |
| Sel | - | - | 9,7 |
| Con Emiliano | 6,6 | - | - |
| Noi a sinistra per la Puglia | - | 6,5 | - |
| Idv | - | - | 6,5 |
| Popolari con Emiliano | 5,9 | 5,9 | - |
| La Puglia per Vendola | - | - | 5,5 |
| Senso civico – Un nuovo Ulivo per la Puglia | 4,2 | - | - |
| La Puglia con Emiliano | - | 4,1 | - |
| Italia in comune | 3,9 | - | - |
| Puglia solidale e verde | 3,8 | - | - |
| Fds – Verdi | - | - | 3,3 |
| Emiliano sindaco di Puglia | 2,6 | 9,3 | - |
| Partito animalista | 0,3 | - | - |
| Sinistra alternativa | 0,2 | - | - |
| Pensionati e invalidi, giovani insieme | 0,2 | 0,4 | - |
| Altre liste | 0,4 | 0,9 | 0,3 |
| Totale coalizione | 45,3 | 45,9 | 46,1 |
| Coalizione di centrodestra (2020) ²⁰ | | | |
| Pdl | - | - | 31,1 |
| Fratelli d'Italia | 12,6 | 2,3 | - |
| Lega Salvini Puglia (Noi con Salvini 2015) | 9,6 | 2,3 | - |
| Oltre con Fitto | - | 9,3 | - |
| Forza Italia Berlusconi per Fitto (Forza Italia 2015) | 8,9 | 10,8 | - |
| La Puglia domani | 8,4 | - | - |
| La Puglia prima di tutto | - | - | 7,1 |

²⁰ Le percentuali per il 2015 e per il 2010 corrispondono alla somma delle percentuali delle due coalizioni di centrodestra.

| | | | |
|---|-------|-------|-------|
| Movimento politico Schittulli – Area popolare | - | 6,0 | - |
| I pugliesi con Rocco Palese | - | - | 4,8 |
| Io Sud – MPA | - | - | 2,9 |
| Udc - Nuovo Psi (Udc 2010) | 1,9 | - | 6,5 |
| Altre liste | - | 0,7 | 1,0 |
| Totale coalizione | 41,4 | 31,4 | 53,4 |
| Coalizione M5s | | | |
| M5s | 9,9 | 16,3 | - |
| Puglia Futura – Laricchia presidente 2020 | 0,5 | - | - |
| Totale coalizione | 10,4 | 16,3 | - |
| Altre coalizioni | | | |
| Altre liste | 2,9 | 1,5 | 0,3 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Elaborazione propria di dati del Ministero dell'interno.

Anche il M5s ha registrato una consistente perdita di consenso, tanto più in considerazione dell'opportunità di farsi sostenere da liste civiche, che prima era del tutto inibita dal regolamento interno per le elezioni. La somma dei voti al movimento e alla lista collegata, infatti, registra comunque il 36% in meno di quelli ottenuti nel 2015 (cfr. Tabella 2).

Per ciò che concerne il rapporto fra i suffragi ai singoli candidati presidenti e alle liste, un dato che si conferma come una tendenza stabile lungo le elezioni degli ultimi dieci anni è la personalizzazione della politica regionale in senso presidenziale (Bolgherini e Musella, 2006; Musella, 2009; Gelli, 2010; Cacciatore, 2015; Montesanti e Veltri, 2019). Con l'unica eccezione di Fitto e della coalizione di centrodestra, infatti, tutti i candidati ottengono una percentuale di voti maggiore di quella ottenuta complessivamente dalle liste a loro sostegno (cfr. Tabella 3) e il loro indice di personalizzazione (incluso Fitto), dato dal rapporto fra voti al candidato e voti alle liste che lo sostengono moltiplicato per 100, supera in ogni caso il valore di 100, registrando anche un aumento, nei casi di Emiliano e Laricchia, rispetto alle precedenti candidature²¹.

Tabella 3 – Voti ai candidati e alle liste

| | Voti al candidato | | Voti alle liste | |
|------------------|-------------------|------|-----------------|------|
| | Tot. | % | Tot. | % |
| Michele Emiliano | 871.028 | 46,8 | 759.732 | 45,3 |

²¹ Per Emiliano, 102,7 nel 2015 e 114,6 nel 2020 (Montesanti, Veltri 2015); per Laricchia, 112,8 nel 2015 e 118,4 nel 2020; per Fitto, l'indice passa invece da 108,3 nel 2005 a 104,4 nel 2020.

| | | | | |
|---------------------|-----------|------|-----------|------|
| Raffaele Fitto | 724.928 | 38,9 | 694.536 | 41,4 |
| Antonella Laricchia | 207.038 | 11,1 | 175.140 | 10,4 |
| Ivan Scalfarotto | 29.808 | 1,6 | 24.975 | 1,5 |
| Mario Conca | 16.531 | 0,9 | 12.162 | 0,7 |
| Nicola Cesaria | 7.222 | 0,4 | 5.880 | 0,3 |
| Pierfranco Bruni | 3.115 | 0,2 | 2.362 | 0,1 |
| Andrea D'Agosto | 2.353 | 0,1 | 1.712 | 0,1 |
| Tot. | 1.862.023 | 100 | 1.676.499 | 100 |

Fonte: Elaborazione propria di dati del Ministero dell'interno.

Il dato è coerente con una più generale lettura dei fenomeni politici per cui, per l'elettorato, il riferimento al o alla leader tende ormai a essere più forte di quello ai partiti, anche al livello regionale, dove questi hanno perduto via via contatto con la base. L'eccezione, come si diceva, è costituita, nel caso della Puglia, dalla coalizione di centrodestra, che non ha soltanto registrato un consistente aumento complessivo dei suffragi rispetto alle elezioni precedenti, ma ha anche ottenuto una percentuale di voti maggiore rispetto alla percentuale di voti diretti al suo candidato presidente, Raffaele Fitto (il cui numero assoluto è, tuttavia, maggiore di quello dei voti ottenuti dalle liste a sostegno). In questo caso, la contestata scelta del candidato, di cui si è già discusso, ha trovato il dissenso di parte dell'elettorato di centrodestra, in particolare vicino alla Lega, che avrebbe preferito un candidato più diretta espressione del partito di Salvini. Come, infatti, dichiarato più volte dal leader nazionale, la scelta di candidare Fitto in Puglia – e Caldoro in Campania – fortemente sostenuta da Meloni, nonostante il suo percorso politico regionale e la delusione ancora viva in molti, non si sarebbe rivelata quella vincente (Falci, 2020), mentre un candidato espressione di una nuova coalizione riunificata avrebbe potuto ambire realisticamente a soppiantare l'egemonia di Emiliano.

5. Conclusioni. Ritorno al bipolarismo?

La conferma di Emiliano, e del Pd, a seguito delle elezioni regionali del settembre 2020 si appresta a decretare un ventennio di egemonia del centrosinistra alla guida del governo regionale. Pur nel segno di un'apparente continuità politica, per lo meno nell'ultimo decennio, si delineano tuttavia alcuni cambiamenti di rilievo.

Innanzitutto, si è osservato come, a livello partitico, le ultime consultazioni abbiano reso manifesta la debolezza del modello tripolare che era emerso con vigore all'indomani delle elezioni del 2015. La potenziale alternativa

costituita dal M5s ai due poli principali si è via via ridotta; il movimento si è infatti presentato all'appuntamento elettorale sostanzialmente diviso fra oltranzisti del terzo polo e possibilisti, che, alla prima apertura da parte del Pd, hanno riprodotto la coalizione "giallorossa" attualmente alla guida del paese.

In secondo luogo, ancora a livello di sistema partitico, l'apparente ritorno a un modello bipolare, reso possibile dal ricompattarsi del centrodestra e del centrosinistra intorno a due grandi coalizioni, oltre che dalla neutralizzazione del M5s, convive con una notevole frammentazione infracoalizionale, dove il Pd, pur confermandosi come primo partito, continua a perdere sostegno in termini assoluti e percentuali, passando da 316.816 voti a 289.188 (cfr. Vampa, 2015). Tale tendenza sembra favorita anche dalla scelta istituzionale di mantenere alte soglie per l'accesso alla rappresentanza.

Inoltre, con riferimento alla dimensione personale della *politics* regionale, le dinamiche pugliesi confermano la tendenza alla personalizzazione della competizione politica, anche alla luce delle nuove opportunità di carriera che essere a capo del governo regionale comporta (Grimaldi e Vercesi, 2018). Le vicende politiche degli ultimi anni, e in particolar modo quelle messe in opera in tempi di campagna elettorale, confermano che «i presidenti regionali sono in grado di sfruttare la loro capacità di nomina e visibilità politica per sviluppare un controllo personale sul loro partito regionale» (Wilson, 2016: 76, traduzione mia). Nel peculiare contesto del 2020, monopolizzato dalla pandemia da Covid-19, la insperata visibilità politica del presidente Emiliano ha amplificato ulteriormente l'effetto *incumbent*, con effetti positivi visibili sulla sua *leadership* e più mitigati sul suo partito, e ha costituito una formidabile finestra di opportunità per assicurarsi la riconferma e scongiurare il rischio di alternanza con un centrodestra finalmente ricompattato.

Riferimenti bibliografici

- Bin, R. (2019). "Le Regioni, tra elezioni e anniversari", *Le Regioni*, 47(4), 973-977.
- Bolgherini, S. e Grimaldi, S. (a cura di) (2015). *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, Bologna: Istituto Carlo Cattaneo.
- Bolgherini, S. e Grimaldi, S. (2017). "Critical election and a new party system: Italy after the 2015 regional election", *Regional & Federal Studies*, 27(4), 483-505.

- Bolgherini, S. e Musella, F. (2006). “Le primarie in Italia: ancora e soltanto personalizzazione della politica?”, *Osservatorio elettorale della Regione Toscana*, Quaderno n. 55, giugno, 219-239.
- Cacciatore, F. (2015). “Puglia. Il trionfo del sindaco”, in Bolgherini e Grimaldi, 289-313.
- Campus, D. (2020). “Celebrity leadership. Quando i leader politici fanno le star”, *Comunicazione Politica*, 2, 185-204.
- Cassano, A. (2019). “Regione Puglia, l’assessore alle Politiche agricole, Di Gioia si è dimesso: non ha gradito le nomine all’Arif”, *www.repubblica.it*, 02/07/2019, https://bari.repubblica.it/cronaca/2019/07/02/news/regione_puglia_l_assessore_di_gioia_si_dimette-230136906/ (ultimo accesso: novembre 2020).
- Cassano, A. (2020). “Donne, il consiglio regionale pugliese affossa la doppia preferenza. Ora dovrà intervenire il governo”, *www.repubblica.it*, 29/07/2020, https://bari.repubblica.it/cronaca/2020/07/29/news/puglia_consiglio_regionale_affossa_la_parita_di_genere_dopo_l_ostruzionismo_meloni-fitto_stop_a_candidatura_lopalco-263149217/ (ultimo accesso: novembre 2020).
- Corbetta, P. e Vignati, R. (2013). “The primaries of the centre left: only a temporary success?”, *Contemporary Italian Politics*, 2013, 5(1), 82–96.
- Damiani, V. (2020). “«Noi il cambiamento: idee credibili e concrete contro il malgoverno», Intervista ad Antonella Laricchia”, *Nuovo Quotidiano di Puglia*, 15/09/2020.
- De Luca, M. e Rombi, S. (2016). “The regional primary elections in Italy: a general overview”, *Contemporary Italian Politics*, 8(1), 24-41.
- Dickmann, R. (2020). “L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 1-17, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/01-Dickmann-FQC-4-20.pdf> (ultimo accesso: novembre 2020).
- Falci, G.A. (2020). “Regionali, centrodestra in stallo su Fitto e Caldoro. Salvini non ha carte da giocare”, *www.huffingtonpost.it*, 11/06/2020, https://www.huffingtonpost.it/entry/regionali-centrodestra-in-stallo-su-fitto-e-caldoro-salvini-non-ha-carte-da-giocare_it_5ee23ea1c5b69fb03b5c13ce (ultimo accesso: novembre 2020).

- Feltrin, P. e Menoncello, S. (2015). “Le elezioni regionali del 2015: la conferma di una crisi di legittimazione annunciata”, *Le Regioni*, 43(3), 621-642.
- Gelli, F. (2010). “Puglia. La conferma di Nichi Vendola”, in Baldi, B. e Tronconi, F. (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Bologna: Misure/Materiali di ricerca dell’Istituto Cattaneo, 203-216.
- Gioffredi, F.G. (2020). “Legge elettorale per la Puglia, c’è la doppia preferenza: firmati i provvedimenti. Niente vincolo del 60-40”, *www.quotidianodipuglia.it*, 04/08/2020, https://www.quotidianodipuglia.it/regione/legge_elettorale_puglia_voto_regionali_preferenza_genere-5385772.html (ultimo accesso: novembre 2020).
- Grimaldi, S. e Vercesi, M. (2018). “Political careers in multi-level systems: Regional chief executives in Italy, 1970–2015”, *Regional & Federal Studies*, 28(2), 125-149.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*, London: Longman (II ed.).
- Massetti, E. (2018). “Regional elections in Italy (2012–15): Low turnout, tri-polar competition and Democratic Party’s (multi-level) dominance”, *Regional & Federal Studies*, 28(3), 325-351.
- Montesanti, L. e Veltri, F. (2015). “Il Movimento Cinque Stelle alla prova delle regionali. Analisi del voto e del ceto politico”, *Quaderni di sociologia*, 69, 129-163.
- Montesanti, L. e Veltri, F. (2019). “Il Movimento 5 Stelle e la personalizzazione alle elezioni regionali”, *Meridiana*, 96, 39-62.
- Musella, F. (2009). *Governi monocratici. La svolta presidenziale delle regioni italiane*, Bologna: Il Mulino.
- Passarelli, G. (2012). “Elezioni politiche ed elezioni regionali in Italia: continuità e (poco) mutamento?”, *Le Regioni*, 40(4), 717-726.
- Perina, F. (2020). “Lo strano caso dell’estrema destra pugliese che sostiene Emiliano”, *www.linkiesta.it*, 24/07/2020, <https://www.linkiesta.it/2020/07/elezioni-regionali-puglia-emiliano/> (ultimo accesso: novembre 2020).
- Polizzi, G.E. (2018). “Il “ caso Emiliano”. I nodi ancora irrisolti del divieto di iscrizione ai partiti politici dopo la sentenza n. 170 del 2018”, *Osservatorio costituzionale*, 3, 1-10, https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/05-Polizzi_definitivo.pdf (ultimo accesso: novembre 2020).

- Ricci, P. (2020). “C’erano una volta le primarie in Puglia: la corsa contro tutti di Emiliano”, *www.repubblica.it*, 14/09/2020, https://bari.repubblica.it/cronaca/2020/09/14/news/dietro_le_urne-267286210/ (ultimo accesso: novembre 2020).
- Tarli Barbieri, G. (2020). “Continuità e discontinuità di elezioni (comunque) rilevanti”, *Le Regioni*, 48(4), 721-738.
- Tundo, A. (2020). “Regionali Puglia, esponenti locali M5s contro ogni accordo. D’Ambrosio: “Capisco l’esigenza di Conte, ma Emiliano e Fitto sono stessa cosa”, *www.ilfattoquotidiano.it*, 20/08/2020, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/08/20/regionali-puglia-esponenti-locali-M5s-contro-ogni-accordo-dambrosio-capisco-lesigenza-di-conte-ma-emiliano-e-fitto-sono-stessa-cosa/5904580/> (ultimo accesso: novembre 2020).
- Vampa, D. (2015). “The 2015 Regional Election in Italy: Fragmentation and Crisis of Subnational Representative Democracy”, *Regional & Federal Studies*, 25(4), 365-378.
- Volpe, R. (2020). “Primarie Pd in Puglia, vince Michele Emiliano con il 70%: è di nuovo il candidato governatore. Alle urne in 80mila: affluenza in calo”, *www.ilfattoquotidiano.it*, 13/01/2020, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/01/13/primarie-pd-in-puglia-vince-michele-emiliano-con-il-70-e-di-nuovo-il-candidato-governatore-alle-urne-in-80mila-affluenza-in-calo/5666798/> (ultimo accesso: novembre 2020).
- Wilson, A. (2016). “Regional presidents, multi-level parties and organisational stratararchy: the case of Italy”, in Müller-Rommel, F and Casal Bértoa, F. (eds.), *Party Politics and Democracy in Europe. Essays in Honour of Peter Mair*, London: Routledge, 65-79.

Informazioni aggiuntive

Nel presente articolo l’autrice esprime opinioni e contenuti strettamente personali, che non impegnano in alcun modo l’istituzione di appartenenza.

Nota sull’autrice

Federica Cacciatore, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, ORCID: 0000-0003-2094-0625

Dottoressa di ricerca in Scienza della politica, lavora come consulente di policy presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri. Ha insegnato Politiche della semplificazione amministrativa all’Università degli studi della Tuscia ed è condirettrice della “Rassegna trimestrale dell’Osservatorio AIR”.

