

ЦЕНТР-РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ИТАЛИИ В СВЕТЕ КАТЕГОРИАЛЬНОЙ РЕФЛЕКСИИ, ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА И ИСПЫТАНИЯ ПАНДЕМИЕЙ COVID-19

ОКСАНА ГАМАН-ГОЛУТВИНА
МАРИНА ДУДАЕВА
МГИМО МИД России, Москва, Россия

Резюме

В статье исследуется влияние пандемии COVID-19 на развитие центр-региональных отношений в Итальянской Республике. Пандемия стала серьёзным испытанием на эффективность и прочность связей центральных правительств и регионов, и осмысление социально-политических результатов почти двухлетнего прохождения этого непростого теста даёт возможность уточнить понимание природы и характера современного итальянского регионализма, позволяет представить прогноз его дальнейшего развития. Изучение данного исследовательского вопроса в настоящей статье вписано в широкий аналитический и исторический контекст. Уточнена концептуализация аналитических инструментов, включая понятия децентрализации, регионализации, федерализации, деволюции, сепаратизма, ирредентизма, автономизма. Политическая децентрализация в Италии рассмотрена в исторической ретроспективе посредством анализа целей, драйверов и основных вех возникновения и развития автономистских и сепаратистских проектов, в том числе с учетом исследования проблемы «Север–Юг». Рассмотрены различные альтернативы дальнейшей эволюции центр-периферийных отношений с учётом негативного влияния пандемии. Аргументирован вывод о том, что центральная власть в целом продемонстрировала способность к мобилизации и проведению гибкой политики, по ключевым параметрам отвечающей социальному запросу, в результате чего произошло сплочение общества вокруг антикризисной повестки и выросла поддержка центрального правительства. На данном этапе можно считать достигнутым относительное общественное согласие в осознании угрозы усугубления текущих проблем в случае активной поддержки политических акторов сепаратистского толка. При условии, что национальное правительство выработает дальнейший эффективный политический курс, учитывающий потребности регионов, развитие достигнутого успеха поможет сохранить стабильность центр-региональных отношений в будущем.

Ключевые слова:

политическая децентрализация; регионализация; автономизм; сепаратизм; пандемия; антиковидная политика; политические элиты; Италия.

Статья подготовлена в рамках гранта, предоставленного Министерством науки и высшего образования Российской Федерации (Соглашение о предоставлении гранта № 075-15-2022-327 от 22.04.2022 г.).

Дата поступления рукописи в редакцию: 05.11.2021

Дата принятия к публикации: 21.01.2022

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: ogaman@mail.ru

Вопреки первоначальным предположениям, пандемия COVID-19 вышла далеко за пределы сферы здравоохранения и стала серьёзным социально-политическим вызовом, оказывающим многостороннее воздействие на управленческие процессы в различных политиках. Ощутимое влияние она оказала на точки уязвимости управленческих контуров, включая взаимодействие центральных властей и субнациональных образований. Формирование оптимальной модели подобных взаимоотношений служит индикатором эффективности управления государством и демократизации внутренней политики.

Проблематика взаимодействия центральных правительств и регионов имеет приоритетное значение для государств Европы, что обусловлено их историей. Множество автономных княжеств, герцогств и королевств на протяжении веков существовали обособленно. После образования централизованных государств вошедшие в их состав сообщества, как правило, сохраняли региональные идентичности, которым они привержены и сегодня.

В ряде европейских стран, в том числе в Италии, отношения центра и субнациональных образований характеризуются периодическими кризисами, которые во многих случаях имеют этнонациональную природу. Всеобъемлющее воздействие пандемии и системный характер мер по противодействию ей могли оказать отягощающее воздействие на центр-периферийные отношения. Целесообразность рассмотрения итальянской проекции данного воздействия обоснована двумя обстоятельствами. *Во-первых*, Италия входит в категорию европейских государств с непростой историей центр-периферийных отношений. *Во-вторых*, Италия первой из европейских стран столкнулась с пандемией и понесла значительные жертвы в этой «войне». Рассмотрение воздействия пандемии на центр-периферийные отношения в Италии способствует более глубокому пониманию характера этих отношений и уточнению возможных сценариев их дальнейшей эволюции.

К концептуализации аналитических инструментов

Методологической рамкой изучения процесса децентрализации в Италии выступает исторический неинституционализм [см., напр.: Mahoney, Thelen 2015], позволяющий учитывать «теорию постепенных изменений» как динамичную и сложную аналитическую структуру. С одной стороны, исследуется существующая институциональная конфигурация, её свойства и ограничения, с другой – учитывается роль политических акторов, использующих различные стратегии для достижения целей и постепенно меняющих статус-кво. Таким образом, институциональные изменения трактуются не просто как результаты органической эволюции, но также как итог целенаправленных усилий [Mahoney, Thelen 2010].

В ряде европейских стран (в том числе в Испании, Италии, Великобритании, Франции, Бельгии) в конце XX – начале XXI века активно развивались движения в пользу расширения полномочий и повышения статуса субнациональных образований, что стимулировало в той или иной форме осуществление децентрализации. Прояснение места итальянского случая в этом ряду предполагает уточнение понятий *децентрализация, регионализация, федерализация, автономизм, деволюция, сепаратизм, сецессионизм, индепендизм, ирредентизм*. Терминологическая ясность особенно важна в связи с тем, что на территории Италии на протяжении последних десятилетий действовали и продолжают действовать конкурирующие проекты децентрализации (автономизация – прежде всего, с акцентом на фискальном и бюджетном автономизме; федерализация; сепаратизм; ирредентизм и другие) с несовпадающими повесткой и мотивацией.

Рамочным понятием выступает децентрализация, подразумевающая передачу политической власти и ответственности на субнациональный уровень управления – как правило, промежуточный между центральным и местным. Возможно также

делегирующие полномочия иным уровням власти. Например, в 2000 г. в Российской Федерации были созданы дополнительные управленческие структуры между центральной властью и регионами – федеральные округа, призванные сдерживать сепаратистские устремления отдельных национальных республик, восстановить единое правовое и информационное пространство страны [Gaman-Golutvina 2014; Гаман-Голутвина 2016].

Передача полномочий, компетенций и функций власти на уровень ниже представляет собой формализованную процедуру и не допускает произвольного перераспределения. Центральный орган контролирует деятельность децентрализованной структуры, но подобный контроль ограничен и по объёму, и по содержанию.

В зависимости от объёма передаваемых полномочий, степени их институционализации и способа делегирования децентрализация может обретать форму федерализации, регионализации или деволюции, при том что каждый из упомянутых процессов может быть реализован в разных версиях. Концепт децентрализации можно считать зонтичным по отношению к федерализации, регионализации, деволюции при понимании неисчерпывающего характера данного перечня.

Термин «регион» многозначен. В качестве системного основания для определения региона уместно обратиться к его трактовке в утверждённой Европейским парламентом в 1988 г. Резолюции о региональной политике и роли регионов, содержащей Хартию по проблемам регионализации. В названном документе регион трактуется как гомогенное пространство в системе следующих параметров: язык, культура, исторические традиции и интересы, связанные с экономикой и транспортом¹. При этом не все из перечисленных параметров обязательны: возможна доминантная роль одного-двух критериев. Их сочетание опре-

деляет регион как своеобразное взаимодействие территории и населения.

Некоторые авторы понимают региональный уровень как промежуточное звено между локальным и общенациональным уровнями управления, и тогда термином «регион» определяется «имеющая установленные границы территория, обладающая функциональными отличиями от иных территорий, представляющая собой уровень власти, находящийся между государством и местным самоуправлением» [Сардарян 2014: 670].

Наконец, термин «регион» применяют для обозначения группы стран, объединённых на основании географической, климатической, политической или иной общности. В данном случае уместно использование термина «макрорегион».

Р.Ф. Туровский предлагает рассматривать понятие «регион» в узком и широком смыслах. В узком смысле политический регион – «политико-административная единица первого субнационального уровня – является главной формальной ячейкой политического пространства в любом государстве. Понятие «субрегион» используется для обозначения более низких иерархических уровней территориальной структуры и означает административную единицу второго субнационального уровня». В широком смысле регион «представляет собой часть государственной территории, которая характеризуется определёнными политическими качествами и характеристиками. Регион может быть формальным, то есть существовать де-юре, являясь, например, административной единицей. Но он также может быть неформальным, и тогда его существование определяется, например, на основании специальных исследований территориальной структуры по тем или иным политическим характеристикам» [Туровский 2006: 31].

В широком институциональном смысле под регионализацией понимается процесс

¹ Резолюция о региональной политике и Хартия Сообщества по проблемам регионализации, утверждена 18.11.1988. Документ № A2-0218/88/Parts A and B: http://aei.pitt.edu/1758/1/ep_resolution_regional_11_88.pdf (accessed: 21.10.2021).

создания нового уровня в государственно-территориальной организации общества, процесс перераспределения властных компетенций, полномочий, передача функций на региональный уровень. Многообразие процессов регионализации позволяет их типологизировать. Организационный комитет по местным и региональным властям Совета Европы проводит следующую дифференциацию:

1. политическая регионализация, предполагающая наделение существенными полномочиями, может охватывать государство целиком или его отдельные субнациональные образования;

2. регионализация без создания регионального уровня не предполагает учреждение дополнительного уровня, но означает перераспределение полномочий между институтами власти как в унитарных, так и в федеративных государствах;

3. региональная децентрализация подразумевает утверждение нового управленческого звена, полномочия которого эквивалентны полномочиям локального уровня (как правило, имеет место в унитарных государствах).

Исследование соотношения понятий «децентрализация» и «регионализация» подводит к выводу о том, что децентрализация представляет собой способ организации власти, при котором происходит передача политической власти и ответственности за её реализацию на любой субнациональный уровень (включая местный) и реализуется в различных формах как в рамках федеративного, так и унитарного устройства государства.

Поливариантность воплощения децентрализации и регионализации и многозначность используемых для характеристики этих процессов терминов нередко приводят к путанице. Приведём ряд отправных точек зрения для понимания того, как соотносятся данные понятия. По мнению Х.-Ю. Пуле, под регионализмом понимается идеология, «основанная на необходи-

мости децентрализации государственной власти и предоставлении региональной автономии (или, как минимум, больших свобод), а также следующее за ней движение... [регионалисты] требуют свободы самоопределения, самоуправления, институциональной децентрализации, включая децентрализацию бюрократии, а также определённых привилегий... уважения их традиционной культуры и своеобразных институтов»². Иначе говоря, регионализм – это идеология, нацеленная на расширение полномочий и повышение статуса составляющих государство регионов. Второе измерение регионализма адресовано к политике, направленной на объединение стран и регионов в рамках единой организации (обзор современных исследований регионализма см.: [Лагутина, Михайленко 2020]). В плане векторности регионализм рассматривается в литературе с двух позиций: 1) восходящий регионализм (bottom-up) – идеология региональных элит различных государств Европы, сформированная в ответ на процессы индустриализации, модернизации, секуляризации; 2) нисходящий регионализм (top-down) – идеология и политическая доктрина центральных властей, нацеленная на решение проблем регионов, исходя из их интересов. Одним из проявлений нисходящего регионализма выступает концепция «Европы регионов» – форма европейского регионализма, трансграничного сотрудничества и интеграции в рамках ЕС. Общим знаменателем вышеперечисленных подходов состоит в стремлении субнациональных образований к большей автономии.

Таким образом, при разграничении понятий «регионализация» и «регионализм» следует исходить из того, что регионализм представляет собой идеологию региональных/центральных элит и политических партий, намеренных инициировать процесс перераспределения власти в пользу регионов. Регионализация, в свою очередь, представляет собой процесс реализации

² Puhle H.-J. Regions, Regionalism and Regionalization in 20-th Century Europe. 2000. URL: <http://www.oslo2000.uio.no/program/papers/s9/s9-puhle.pdf> (accessed: 19.10.2021).

данной стратегии путём перераспределения полномочий между уровнями власти. Регионализация представляет собой частный случай децентрализации: это перераспределение власти исключительно на региональный уровень в рамках унитарного государства. Процесс децентрализации служит катализатором для запуска процесса регионализации.

В полиэтничных странах децентрализация может снижать этноконфессиональную и/или территориальную напряжённость. В других случаях причины децентрализации носят скорее технический, нежели политический характер. К примеру, децентрализация в Нидерландах и Дании вызвана необходимостью повысить эффективность региональных органов власти. В Швеции государственное управление децентрализовано на всех уровнях, так как это позволяет гражданам получать полный набор социальных услуг равного качества [Богатырёва 2018: 6]. К факторам децентрализации относятся: расширение политических возможностей субнациональных сообществ; технологические сдвиги, трансформирующие алгоритмы управления и самоуправления; дисфункции избыточно бюрократизированных систем управления и целесообразность участия локальных и субнациональных правительств в политических и экономических процессах [Трофимова 2011].

Наибольший объём полномочий регионы получают в случае федерализации, которая предполагает «переход государства от унитарной либо сложно-унитарной формы политико-территориального устройства к федеративной, который реализуется путём принятия конституционного законодательства, устанавливающего статус территориальных образований в составе государства, их взаимоотношения с федеральной властью, форму федерального парламентского представительства регионов» [Сардарян 2015: 19]. Федерация подразумевает форму государственного устройства, при которой субнациональные образования обладают юридически определённой политической самостоятельностью.

При этом все виды децентрализации относятся к нисходящему регионализму, а объём полномочий регионов определяется исключительно центральной властью. Иными словами, федерализация подразумевает законодательное закрепление политико-территориального устройства государства, предполагающего наличие, как правило, федерального двухпалатного парламента, создание собственной структуры региональной власти, суверенитет составных частей федерации и др. Отсюда следует, что результатом расширения процесса политической децентрализации может стать создание федеративного государства.

Соотношение децентрализации и федерализации наглядно можно изобразить в виде системы координат, разработанной Арендом Лейпхартом (рис. 1), в которой на оси *x* откладывается степень централизации/децентрализации (количественное и качественное измерения степени распределения полномочий между различными уровнями власти), а на оси *y* показаны формы государственно-территориального устройства с точки зрения конституционного права (унитарная и федеративная).

Схема позволяет рассмотреть возможные комбинации форм государственного устройства — централизованные унитарные страны, децентрализованные унитарные страны, централизованные федеративные страны, полужедеративные страны, децентрализованные федеративные страны. Из данной классификации Лейпхарта можно сделать вывод, что федерация и децентрализация имеют разную природу: если первое определяет конституционный статус государства, то второе раскрывает способ его организации.

Практика показывает, что не всегда расширение полномочий и повышение статуса регионов приводят к федерализации. В ряде стран регионализация нацелена на обеспечение особого статуса территориальных образований в политической системе государства, расширяющего возможности регионов в управлении, повышение их бюджетных и налоговых полномочий в условиях унитарного государства [Сардарян 2015: 22].

Рисунок 1
Формы государственного устройства по Лейпхарту



Источник: [Lijphart 1999].

Что касается термина «деволюция», то он указывает на процесс перетекания политической власти с вышестоящего на нижестоящий уровень управления, как правило, при расширении полномочий существующих политических институтов или создании новых. В результате политико-территориальное устройство государства приобретает федеративные черты, но таковым не становится. Политический вариант деволюции предполагает формирование регионального парламента, в то время как административная децентрализация ограничивается созданием отдельного органа исполнительной власти для управления регионом [Молчаков 2020: 93].

Примером деволюции служит британский случай децентрализации: составляющие королевство образования получили полномочия на внутреннее самоуправление в различных объёмах, включая законодательную деятельность в пределах их компетенции. Впервые данное понятие было использовано в конце XIX века лидерами ирландских националистов [Каракчиев 2007: 12] и вошло в политический оборот в конце 1970-х годов в связи с растущим стремлением Шотландии и Уэльса к рас-

ширению полномочий. Последовательную реализацию деволюция получила в 1998–1999 годах по инициативе новых лейбористов, когда состоялась передача полномочий от центрального правительства к субнациональным парламентам при сохранении унитарного государственного устройства. В 1998 г. были учреждены парламенты в Шотландии (Холируд) и Уэльсе (Сеннед). При том что в перечне целей деволюции присутствовали и партийные задачи новых лейбористов, ключевой задачей реформы было противодействие политическому национализму в Шотландии и Уэльсе посредством предоставления им самоуправления: курс на развитие автономии регионов был призван сохранить единство союза и, таким образом, лишить аргументов сторонников сепарации. Деволюция имела место и в Англии, но применительно к ней была избрана более умеренная стратегия [Брэдбери и др. 2005; Bradbury et al. 2005]. О.Н. Барабанов использует термин «деволюция» для анализа также итальянской децентрализации [Барабанов 2011].

Анализ факторов, способствующих децентрализации политического устройства,

обнажает их многообразие: фундаментальные политико-культурные причины; актуальный политический/геополитический контекст; ущемление (фактическое или мнимое) прав одного или нескольких этнических сообществ в рамках более крупных образований; управленческие дисфункции центрального правительства. Применительно к общесоциологическим источникам децентрализации уместно назвать полученное на материале анализа движений за независимость в Соединённом Королевстве мнение С.П. Перегудова о разочаровании британских граждан политикой и снижении доверия к политическим институтам, что вызвало к жизни конституционную реформу в целом и деволуцию в частности [Перегудов 2001: 182–183].

Следует также обратить внимание и на внешнеполитический контекст, а именно поддержку Европейским Союзом содержащегося в Маастрихтском договоре³ принципа субсидиарности. Это, в частности, отразилось в продвижении идеи «Европы регионов», которая, с одной стороны, предполагает поддержку наднационального уровня и поощрение регионального управления – с другой, что и было продиктовано содержанием принципа субсидиарности: предполагалось, что горизонтальное сотрудничество регионов окажется продуктивнее, нежели коммуникации через опосредующие структуры национальных правительств. При этом принцип субсидиарности не исключает передачи полномочий для принятия решений в наднациональные структуры ЕС.

В исследовательской литературе изучены последствия перетекания власти и ресурсов от центрального к субнациональному уровню управления [De Vries 2000: 193–224]. Децентрализация способствует повышению эффективности управления и смягчению последствий макроэкономической нестабильности; поддерживает национальное единство в этнически фрагментированных государствах; может «пресечь

волокиту» и повысить осведомлённость чиновников о местных проблемах [De Vries 2000: 202].

Безусловно, децентрализация не является панацеей от всех социальных проблем. В странах с высокой коррупцией и/или с глубокими межэтническими противоречиями запуск процесса децентрализации может привести к увеличению разрыва между сильными и слабыми регионами, появлению местных автократий, снижению местного административного потенциала, повышению уровня этнического самосознания и, как следствие, к сепаратизму [Dafflon, Madiès 2009: 56]. В контексте деятельности сепаратистских акторов можно проследить данную тенденцию на примере Испании [Хенкин 2017; Хенкин 2018; Хенкин 2022]. Наряду с вышеназванными проявлениями возникают риски, связанные с финансовой независимостью региона, его системой налогообложения, инвестиционной динамикой, а также системой регулирования взаимоотношений с соседними странами [Прутцков 2018: 115].

Таким образом, для успеха децентрализации необходимо адаптировать этот процесс к специфическим условиям конкретного государства путём создания сбалансированного институционального дизайна, обеспечивающего взаимный интерес между центральными и субнациональными уровнями власти при условии сохранения центральной властью административного контроля над страной.

В настоящее время децентрализация властных полномочий получает всё большую поддержку в различных регионах мира. Если в начале 1970-х годов число стран с элементами децентрализации (без учёта федераций) было ограниченным, то в последние несколько десятилетий оно существенно выросло как в рамках ЕС, так и за его пределами. В европейских политиках вопрос о децентрализации неизменно входит в актуальную повестку: этническая неоднородность большинства европейских

³ Treaty on European Union from 29.07.1992. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> (accessed: 17.06.2022).

стран и их приверженность принципам демократизации центр-региональных отношений определяют ориентацию на децентрализацию.

К числу существенных стимулов децентрализации следует отнести также стремление упредить развитие сепаратистских проектов ввиду наличия в ряде европейских политий разнообразных движений, нацеленных на обретение большей политической самостоятельности. Для маркирования этих движений используется целый ряд понятий. «Зонтичным» выступает сепаратизм – понятие, под которым понимают стремление субнационального образования к полноценному выходу из состава материнской политики. Среди причин сепаратизма традиционно числятся ущемление (фактическое или мнимое) экономических, языковых или иных прав национальных меньшинств; незавершённое нациестроительство; издержки глобализации; территориальные конфликты и др. Сепаратистские движения действуют во многих развитых (Бельгии, Канаде, Испании, Франции, Великобритании, Италии) и в более чем сорока развивающихся странах [Попов 2012]. Сепаратизм чрезвычайно многолик. Его типология представлена в работах отечественных специалистов: этнографа В. Тишкова и политических географов Д. Зайца и Ф. Попова [Тишков 2003: 339–369; Заяц 2004; Попов 2012]. И. Прохоренко, анализируя сложившиеся подходы к изучению феномена и практики сепаратизма, отмечает использование узкой трактовки сепаратизма (в рамках которой сепаратизм и сецессионизм выступают синонимами) и широкой его интерпретации – «в связке с регионализмом и автономизмом, что позволяет рассмотреть сепаратизм в динамике его макрорегиональных и страновых кейсов, проследить его генезис и эволюцию его современных форм и моделей в различных странах и регионах мира, проводить сравнительные исследования» [Прохоренко 2018: 18].

А. Попов [Попов 2021: 23] отмечает, что сепаратизм имеет две разновидности – сецессионизм и автономизм. Привержен-

цы первого стремятся к выходу территории из состава существующего государства, тогда как сторонники автономизма ставят целью расширение полномочий и повышение статуса территориального образования в составе государства, вплоть до достижения им официального автономного статуса, но без выхода из состава материнской политики [Попов 2021: 23]. В свою очередь, сецессионизм охватывает индпендизм, или движение к созданию нового центра власти, и ирредентизм – стремление субнационального образования воссоединиться с другим государством, которое, как правило, инициирует такое воссоединение. Термин «ирредентизм» возник в XIX веке как определение итальянского национального движения, лидеры которого ставили целью присоединить «неискуплённые» земли, исторически принадлежавшие итальянским государствам. Современная версия ирредентизма в Италии представлена ориентированными на Австрию радикальными партиями Южного Тироля, ратующими за расширение прав немецкоязычного сообщества.

Процесс политической децентрализации Италии в исторической ретроспективе: реперные точки

В Италии движение в сторону децентрализации и регионализации обусловлено уходящими в историю глубокими различиями между регионами, прежде всего между Севером и Югом. Италия унаследовала от прошлого высокую степень географического, экономического и политико-культурного разнообразия, обусловленного автономным существованием составлявших её территорий в период Средневековья и раннего Нового времени. Региональные идентичности и региональная консолидация (феномен кампанелизма) укоренены в коллективном сознании в такой степени, что их не разрушают даже унифицирующие эффекты глобализации. Похожая ситуация наблюдается в Германии, земли которой объединились в единое государство в ту же историческую эпоху. В отличие от Германии, в Италии, несмотря на преобладание

на момент завершения объединения страны в 1871 г. сторонников федеративного устройства, была создана унитарная модель государственного устройства. Это было обусловлено как конкретными историческими обстоятельствами объединения, обусловившими выбор в пользу французской модели унитарного государства, так и наличием центробежных тенденций, угрожавших единству молодого государства [Astuto 2011: 256]. За 150 лет существования объединённого государства межрегиональная дифференциация не стёрлась, несмотря на целенаправленную политику центральных властей по унификации страны⁴. Выдающийся американский политолог Роберт Патнэм на материале 20-летних исследований (1973–1993 годов) выявил глубокие различия моделей политической культуры и социального капитала Юга и Севера, препятствовавшие достижению гомогенности и сплочённости итальянского общества [Патнэм 1996]. Диверсификацию культур дополняет существенное экономическое неравенство между областями⁵.

Вступившая в силу в 1948 г. Конституция Итальянской Республики закрепила создание нового звена управления – областей – с целью реализации регионализма как отражающего реалии гетерогенного общества. В политическую повестку был поставлен вопрос о формировании децентрализованного унитарного государства областного типа. По Конституции из 20 областей особым автономным статусом, сопряжённым с более широкими полномочиями и привилегиями, наделены пять: Сицилия, Сардиния, Валле-д'Аоста, Трентино – Альто-Адидже, Фриули – Венеция-Джулия. Предоставление такого статуса в случае трёх последних областей обусловлено проживанием на их территории инокультурных

сообществ; острова Сицилия и Сардиния получили автономию, поскольку создатели Конституции считали, что этот статус позволит нейтрализовать там потенциальные центробежные устремления. Полномочия специальных областей установлены их собственными Статутами, тогда как компетенции остальных областей регулируются Конституцией.

Если юридически возможность регионализации была заложена Конституцией 1948 года, то фактически реализация этого принципа началась в 1970-х годах. По областной реформе 1970 г. ординарным областям также были предоставлены ограниченные, но симметричные законодательные и фискальные полномочия. Однако в отсутствие финансовых возможностей или реальной законодательной автономии у гражданского общества и политических кругов не было реальной возможности провести реализацию настоящей реформы на региональном уровне. Лишь в 1975 г. был принят Закон № 282, который уполномочивал правительство в течение года с момента вступления его в силу принять декреты о завершении передачи административных функций областям и повысить роль местного самоуправления. В итоге расширение полномочий «обычных» областей растянулось до 1977 года.

На рубеже 1980-х – 1990-х годов потребность в принятии дальнейших мер по углублению регионализации назрела по экономическим причинам. Как показал Ю. Вялков, рост частного сектора итальянской экономики в последней четверти XX века определялся не только крупными предприятиями зоны промышленного треугольника Милан–Турин–Генуя, но также средними и малыми предприятиями северных областей, развитию которых препятствовал

⁴ В частности, в период фашизма (1922–1943 г.) в Италии проводилась политика создания общенациональной идентичности путём форсированной централизации с опорой на универалистскую идеологию национального единства с имперскими и религиозными обертонами.

⁵ По состоянию на 2019 г. разница в величине дохода на душу населения характеризуется разрывом в 2,8 раза: в северном регионе Больцано – 48,1 тыс. евро, в южной Калабрии – 17,3 тыс. евро в год. См.: *Varella S. Gross Domestic Product (GDP) per capita of Italy in 2019, by Region. 03.02.2021. URL: <https://www.statista.com/statistics/658274/gross-domestic-product-gdp-per-capita-of-italy-by-region> (accessed: 01.11.2021).*

высокий уровень централизации в управлении промышленностью. В северных регионах резко критиковали неэффективность сложившейся системы, объясняя её, в числе прочего, доминированием в центральном бюрократическом аппарате выходцев из южных областей страны, вносящих в управленческий стиль свойственные югу традиции клиентелизма и локализма. В повестку всех составов центрального правительства наряду с «южным вопросом», под которым понимается необходимость финансово-экономической поддержки южных областей, вошёл «северный вопрос» как выражение недовольства средних слоёв северных областей предпочтениями южан. Северный вопрос шире движения регионального национализма, это «запутанный узел сложных политико-административных, социально-экономических, социокультурных и национальных противоречий, завязанный ещё в первые десятилетия существования единой Италии» [Вялков 2008 : 8]. К середине 1990-х годов объектом критики тогдашней «Лиги Севера» стал уже не только Юг, но также центральное правительство в Риме (отсюда — один из главных политических лозунгов того времени «Рим — вор», *Roma ladrona*), которое, в восприятии северян, несёт ответственность за неэффективное использование средств, полученных от преуспевающего Севера.

Северный вопрос стал основой формирования регионального движения, лидеры которого провозгласили своей целью защиту интересов северных областей Италии. На рубеже 1980—1990-х годов оно обрело форму регионального протеста. Его радикализации в начале 1990-х годов способствовал беспрецедентный по масштабу политический кризис на Апеннинах, вызванный разоблачениями вовлечённости политиков в коррупционные сети и связи с мафией. Метафорой коррупционного скандала стал знаменитый «Танджентополи» — «Взяткоград».

Выразителем протеста северян против несправедливого, с их точки зрения, распределения бюджета страны между обла-

стями стала выросшая на базе малых областных лиг Ломбардии и Венето региональная партия «Лига Севера», возглавляемая харизматичным Умберто Босси. Будучи лидером региональных движений [Маслова, Шебалина 2021], Лига Севера возглавила движение в пользу децентрализации. Лига Севера (с 2018 г. Лига) пользовалась большой поддержкой населения (в отдельные периоды до 20% голосов на севере Италии) и оказывала давление на ход реформ.

Установки Лиги претерпели заметную эволюцию. В начале 1990-х годов её лидеры ратовали за образование конфедерации из трёх самостоятельных республик — Падании (Север), Этрурии (Центр) и Юга. При этом пять областей с особым статусом оставались бы за пределами конфедерации; в ведении центра предполагалось оставить только вопросы внешней политики, обороны, суда и денежного обращения. В конце 1990-х годов Босси провозгласил учреждение на севере Апеннин независимой республики Падании, что, впрочем, не было воспринято обществом и центральными властями в качестве серьёзной угрозы, и это было адекватной оценкой. В начале 2000-х годов Босси провозгласил курс на федерализацию страны и заявил о приверженности партии евроскептицизму. Позже Лига официально отказалась от сепаратистских установок, сохранив приверженность евроскептицизму различной степени интенсивности. Несмотря на различные повороты установок Лиги Севера, она неизменно выступает за пересмотр распределения доходов в пользу более развитого Севера (в 2011 г. Босси предлагал перенести некоторые министерства из Рима в северные города) [Зонова, Любин 2011].

Политическая эволюция Лиги продолжается. К настоящему времени её лидер Маттео Сальвини трансформировал нарратив партии: он полностью отказался от требования федерализма в Италии и совершил националистический и антииммигрантский поворот путём отказа пускать суда с мигрантами в Италию с требованием

ужесточить миграционную политику ЕС. По мнению ряда итальянских экспертов, эволюция партии привела к возникновению организационного параллелизма: на севере страны Лига продолжает эксплуатировать организационный капитал прапородителя, Лиги Севера, для выполнения функций массовой политической партии (в том числе активно используя современные технологии). На юге организационное развитие партии остаётся в зачаточном состоянии. Стратегия национализации Лиги привела к «квазиколониальной структуре» [Zulianello 2021], в которой продолжает доминировать северная политическая элита.

Упомянутые автономистские проекты не исчерпывают спектр существующих и конкурирующих между собой автономистских и сепаратистских проектов. В частности, в Южном Тироле действуют ориентированные на Австрию немецкоязычные партии; на Сардинии и в Сицилии существуют проавтономистские силы.

Предоставление автономного статуса областям с компактно проживающим инокультурным населением было призвано профилировать рост на Апеннинах сепаратизма и ирредентизма. Наряду с северными областями Италии (Ломбардия, Венето) примером развития сепаратизма с целью сохранения культурно-исторических корней служат в Италии регионы Сардиния и Сицилия. После Первой мировой войны на Сардинии возникло движение «сардизм» – политическое течение, нацеленное на получение административной автономии⁶. Известный журналист и писатель Джанфранко Питоре, сард по происхождению, сторонник признания независимости Сардинии и борец за право на самоопределение своего народа, пропагандировал идею о признании независимости сардинцев, о том, что они не принадлежат к итальянской нации. Действительно, данный народ смог сохранить и развить впол-

не самобытную культуру, проявляющуюся как в языке, так и в традициях. Верность обычаям, исторически являвшаяся причиной столкновений с многочисленными завоевателями, – отличительная черта сардов [Алисова 2007: 160–161].

Первоначально сардизм представлял собой культурное, социально-политическое течение, которое, используя ненасильственные методы, выступало за право на самоопределение. Однако рост децентрализации в национальных государствах привёл к тому, что в последние годы мы наблюдаем резкий подъём сепаратистских настроений и, как следствие, активизацию политических партий, выступающих за независимость. На региональных выборах 2019 г. наибольшего успеха среди партий сепаратистского толка добилась «Сардинская партия действия» (Partito Sardo d'Azione), набравшая 70 434 голоса (9,86%). К сепаратистским партиям также относятся «Партия Сардов» (Partito dei Sardi), «Свободная Сардиния» (Sardigna Libera), «Независимая Республика Сардиния» (Indipendèntzia Repùbrica de Sardigna) и др. Кроме того, на Сардинии существует движение за независимость (Indipendentismu SARDU), за реализацию права Сардинии на самоопределение ненасильственными, демократическими методами.

Сицилийский сепаратизм отстаивают несколько политических организаций. Сицилийский национальный фронт «Независимая Сицилия» (Fronte Nazionale Siciliano “Sicilia Indipendente”) – движение за независимость, вдохновлённое социалистическими идеями. Действуя с 1964 года, организация ставит целью экономическое и культурное развитие сицилийцев, отстраняясь от крайних форм сепаратизма, национализма и экстремизма. Более радикальная политическая организация «Движение за независимость Сицилии» (Movimento per l’Indipendenza della Sicilia) ведёт

⁶ Исторически Сардиния входила в состав Пьемонтского королевства, на базе которого образовалось Итальянское королевство; другими словами, Итальянское королевство – это расширенное до общенациональных границ Пьемонтское королевство. В связи с этим историческая память принадлежности к королевскому Савойскому дому не менее сильна, чем движение автономизма.

начало от сицилийского движения за отделение от Италии, действовавшего в 1943–1947 годах⁷. Эта организация провозглашает приверженность принципам деколонизации, самоопределения, независимости, а политику центральных властей называет «инструментом колониального гнёта». Партию сицилийцев (*Partito dei Siciliani*), региональное отделение «Движения за автономию», возглавляет губернатор области Р. Ломбардо. Партия выступает за экономическое развитие, расширение автономии и законодательных полномочий Сицилии и других областей Южной Италии. К партиям, поддерживающим сицилийский регионализм/автономизм без изоляционистских крайностей, можно отнести «Сицилийскую социалистическую партию» (*Partito Socialista Siciliano*), «Популярное строительство» (*Cantiere Popolare*), «Партию сицилийцев» (*Partito dei Siciliani*), «Будущую Сицилию» (*Sicilia Futura*) и др. На региональных выборах 2017 г. партия «Популярное строительство» и Партия сицилийцев совокупно получили 7,09%, «Будущая Сицилия» и Сицилийская социалистическая партия получили 6,01%, «Свободные сицилийцы» 0,70%. В сумме поддержка сепаратистских партий на региональных выборах составила 13,76%.

Перечисленные партии Сардинии и Сицилии не представлены в общенациональном парламенте — их члены входят в альянсы с другими партиями либо состоят в Смешанной парламентской группе (*Gruppo Misto*). Например, в апреле 2019 г. депутат Даниэла Кардинале, представитель партии «Будущая Сицилия», вышла из Демократической партии и примкнула к Смешанной группе.

Свидетельством рисков ирредентизма в Италии выступает развитие ситуации в провинции Альта Адидже (немецкое название — Южный Тироль). Эта территория, входившая в состав Австро-Венгерской империи, по итогам Первой мировой войны отошла к Италии. Проблема сосуще-

ствования билингвистического сообщества в рамках единой административной единицы и обеспечения прав немецкоязычного и ладинского меньшинств существует на протяжении столетия, периодически входя в стадию обострения, вплоть до террористических актов — так было на рубеже 1950–1960-х годов, когда радикальные сепаратисты пытались привлечь внимание мировой общественности к теме воссоединения Южного Тироля с Австрией. На протяжении последующих десятилетий проблема Южного Тироля периодически осложняла не только отношения проживающих совместно двух языковых общин в рамках единого административного образования, но также и взаимодействие Италии и Австрии. После отзыва Австрией жалобы на Италию в ООН в 1992 г. на протяжении четверти века южнотирольская проблема сохраняла латентный конфликтный потенциал [подробнее см.: Шумилов, Шмидт 2020]. Как это нередко бывает, долю ответственности несут оба участника конфликта. Итальянская сторона не всегда последовательно выполняла условия договорённостей относительно соблюдения прав немецкоязычного меньшинства. Со своей стороны, радикальные националисты из Партии свободы Южного Тироля ратовали за расширительные трактовки автономного развития вплоть до самоопределения.

После падения Первой республики в начале 1990-х годов в Италии наблюдались спорадические институциональные изменения в пользу децентрализации. Однако переход ко Второй республике не привёл к логическому завершению процесса децентрализации в формате создания федералистского государства.

До кризиса партийной системы не было большого смысла в создании квазифедеративного государства с расширением полномочий региональных органов власти. Коррупционные разоблачения 1992–1993-х годов (операция «Чистые руки») внесли вклад в формирование нового политического

⁷ В 1943 г. войска англо-американской коалиции высадились на Сицилии. После завершения войны на острове возникло движение в пользу присоединения Сицилии к США.

контекста, в рамках которого были предприняты серьёзные меры по регионализации политической системы. К их числу следует отнести «законы Бассанини» – осуществлённые во второй половине 1990-х годов реформы государственного правления, получившие название по имени их инициатора – министра государственного управления Франко Бассанини. Среди них наиболее важным стал закон 1997 года, закрепивший принцип субсидиарности и определивший исчерпывающий перечень сфер исключительной компетенции государства⁸.

Помимо унаследованных из прошлого политико-культурных различий и неравномерности экономического развития на исходе XX века тенденцию в сторону децентрализации усиливали и другие причины. Глобализация, которая привела к углублению межрегионального неравенства. Крупные города северных областей органично вписались в транснациональный тренд в качестве «ворот в глобальную экономику» [Андерссон и др. 2001; Сергеев и Казанцев 2007; Барабанов 2011], тогда как более отсталые территории стагнировали или даже деградировали, что повлекло за собой углубление территориальной деконсолидации страны. Свою роль сыграла также поддержка Брюсселем субнациональных территориальных образований вследствие продвижения принципа субсидиарности и поощрения горизонтальных трансграничных связей регионов. Наконец, либерализацию центр-региональных отношений идеологически подкрепляла парадигма третьей волны демократизации.

Под воздействием названных причин в Италии была проведена конституционная реформа 2001 года (Реформа V главы), которая стала важной вехой процесса децентрализации на Апеннинах. В рамках этой реформы итальянские области получили широкий объём полномочий: из 39 сфер общественных отношений 30 были пере-

даны либо в региональное ведение, либо в совместное ведение с государством; ни одна сфера не была передана от областей к центру [Сардарян 2013: 125].

Конституционная реформа закрепила децентрализацию и автономизацию регионов в качестве ведущего принципа реформирования политико-территориального устройства Италии посредством принятия двух конституционных законов. Первый распространил положения о прямых выборах глав областей на области со специальным статусом, второй установил новый политический статус региональных образований, устранив различия между ординарными и специальными областями страны. На конституционном уровне впервые был закреплён автономный статус всех политико-территориальных образований Италии [Сардарян 2015: 97, 98, 102, 110], в результате чего государственное устройство страны обрело черты, близкие федеральным принципам.

Другим эпохальным новшеством стало введение элементов «фискального федерализма» (Закон 42/2009)⁹, включая предоставление финансовой автономии в сфере доходов и расходов субнациональным единицам при сохранении ведущей роли государства, определяющего финансовую политику. Учитывая унитарный статус Италии, в данном случае точнее использовать термин «фискальная децентрализация». Главы субнациональных образований обрели право устанавливать налоги и участвовать в распределении доходов от собираемых на их территории государственных налогов. Таким образом, реформа 2009 г. способствовала нивелированию институциональной асимметрии, расширив систему фискального выравнивания.

Реформа укрепила не только региональный уровень власти, но и – в соответствии с традицией локализма, которое определяется как «сильное чувство гордости за своё

⁸ Legge 15 marzo 1997, n. 59. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997-03-15;59!vig=> (accessed date: 02.07.2022).

⁹ LEGGE 5 maggio 2009, n. 42. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009-05-05;42> (accessed: 02.07.2022).

сообщество, а также желание, чтобы сообщество имело статус и автономию» [Fitzgerald 2018: 10] – местные органы, что также выражает высокую степень доверия между людьми одной общности, формируя таким образом «народный суверенитет» [Шавлай 2021: 132]. Данная реформа, однако, не привела к определённости роли регионов в территориальном управлении, так как центральный уровень власти по-прежнему управлял местными органами власти [Baldi 2006: 174].

Дальнейшим шагом по институциональной перестройке государства стала проведённая в 2016 г. конституционная реформа Ренци–Боски. Основная её цель заключалась в преодолении идеального бикамерализма (когда обе палаты парламента обладают идентичными полномочиями, компетенциями и функциями), укреплении власти правительства и упразднении компетенций, которые находятся в совместном ведении как центра, так и регионов [López-Basaguren, San-Epifanio 2019: 257]. В ходе реформы предполагалось наделить Сенат законодательными полномочиями по репрезентации региональных интересов. По мнению премьер-министра Ренци, дифференцированный бикамерализм позволил бы стабилизировать политическую систему и укрепил бы власть региональных структур¹⁰.

Этот, третий по счёту, конституционный референдум завершился неудачей: при явке 65,5% против проголосовало 59,1% населения. Отрицательный результат референдума эксперты связывают с опасением, что увеличение полномочий центра несёт потенциальную угрозу функ-

ционированию системы сдержек и противовесов [Маслова 2017].

После провала конституционной реформы 2016 года, направленной на сокращение региональной автономии, некоторые области инициировали процесс, предусмотренный статьёй 116 (3) Конституции – референдумы 2017 г. в Венето и Ломбардии, а также переговоры с центральным правительством. В результате переговоров были подписаны предварительные соглашения между государством и областями Ломбардией¹¹, Венето¹² и Эмилия-Романья¹³. В упомянутых соглашениях закреплены основные принципы, в соответствии с которыми регионам передавались дополнительные полномочия. В соответствии с положениями Конституции Итальянской Республики (ст. 116, 117) при соблюдении ряда бюджетных критериев ординарная область может договориться с государством о дополнительных возможностях законодательной автономии. Передача законодательных полномочий может охватывать до 23 предметных вопросов, включая образование, окружающую среду, энергетику и транспорт. Соответствующее соглашение между центральным и региональным уровнями власти должно быть одобрено абсолютным большинством в парламенте. Сохраняя основное различие между обычными и специальными регионами, данное соглашение допускает, по крайней мере на бумаге, дополнительный уровень конституционной асимметрии – отсюда термин «дифференцированный регионализм».

Предполагается, что объём финансовых ресурсов, которые должны обеспечить осу-

¹⁰ The Italian reform of bicameralism: is the time ripe? (03.11.2014). URL: <https://verfassungsblog.de/italian-reform-bicameralism-time-ripe-2/> (accessed: 02.07.2022).

¹¹ Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia (Roma, 28.02.2018). URL: <http://www.affariregionali.gov.it/media/432884/art-116-lombardia.pdf> (accessed: 21.12.2021).

¹² Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto (Roma, 28.02.2018). URL: <http://www.affariregionali.gov.it/media/432885/art-116-veneto.pdf> (accessed: 21.12.2021).

¹³ Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna (Roma, 28.02.2018). URL: <http://www.affariregionali.gov.it/media/432886/art-116-emilia-romagna.pdf> (accessed: 21.12.2021).

шествление прав автономии, будет определять комиссия, в которую войдут представители государства и областей на паритетных началах. Многие вопросы, касающиеся перераспределения полномочий между центром и регионами, ещё предстоит согласовать. Хотя соглашения названы предварительными, местные руководители сочли это событие историческим, а в средствах массовой информации появились сообщения, что в будущем подобные соглашения могут быть заключены и с другими областями, как северными (Пьемонт и Лигурия)¹⁴, так и южными (Апулия и Калабрия)¹⁴.

На нынешнем этапе повестка центр-региональных отношений определяется непоследовательной реализацией положений конституционной реформы 2001 года. В первую очередь речь идёт о практическом наполнении принципов фискального и бюджетного федерализма — о достижении соответствия между политико-управленческими полномочиями областей и необходимыми для их реализации финансово-экономическими ресурсами. Регионы располагают лишь частью собираемых на их территории налогов, тогда как в восприятии глав областей региональная «программа-максимум» предполагает полное поступление в их распоряжение собираемых на территории налогов. Учитывая развитый региональный потенциал Италии, вопрос о реформировании институтов государственной власти в Италии остаётся в повестке дня. В настоящее время единственное официальное представительство областей на центральном уровне — Постоянная конференция государство—области (Conferenza Stato—Regioni) по общим вопросам. В этом отношении Италия отличается как от федеральных (Германия, Австрия), так и от унитарных (Франция) государств Западной Европы, где имеются органы, представляющие региональные и местные интересы на национальном уровне.

Таким образом, одной из фундаментальных причин нестабильности центр-региональных отношений в Италии остаётся неудовлетворённость бизнеса и населения, главным образом северных областей, механизмами распределения бюджета. Северяне, прежде всего в лице лидеров Венето и Ломбардии, в настоящее время выступают не за отделение от Италии, а за последовательную реализацию принципов фискального федерализма. Как результат в программе Лиги к числу приоритетных задач отнесено наделение областей более широкими полномочиями и финансовыми ресурсами¹⁵. Развитие децентрализации в Италии предстаёт результатом действия множества факторов, включая необходимость повышения статуса регионов и расширение их участия в государственном управлении без перехода от унитарной к федеративной форме устройства, что способно снизить межрегиональные диспропорции и укрепить единство итальянской нации.

Резюмируя вышеизложенное, уточним определение происходящих на Апеннинах процессов. Рамочным концептом выступает *децентрализация*, трактуемая как инструмент демократизации отношений Рима и областей, смыслом которой выступает *регионализация* — возвышение статуса и полномочий областей. В литературе используется также термин «*деволюция*» [Барабанов 2011] — для обозначения передачи субнациональным единицам широких административных и финансовых полномочий от центрального правительства. Сохраняет актуальность лозунг автономизации, прежде всего с акцентом на фискальной автономии. Отдельные политические силы (Лига) периодически выдвигали требования федерализации, однако этот лозунг находит ограниченное применение, поскольку де-факто области Итальянской Республики по ряду параметров обладают не меньшими возможностями, чем субна-

¹⁴ Дунаев А. Лига у власти. Ждёт ли Италию каталонский сценарий. URL: <https://carnegie.ru/commentary/76554> (accessed: 14.12.2021).

¹⁵ Elezioni 2018. Programma di Governo. URL: <https://www.leganord.org/component/phocadownload/category/5-elezioni?download=1514> (accessed: 14.12.2021).

циональные образования в федерациях. Угроза ирредентизма на Апеннингах имеет латентный характер и требует внимания как центральных, так и региональных властей.

Для более точного понимания природы и характера регионализма в Италии целесообразно оценить влияние на развитие центр-региональных отношений пандемии COVID-19, которая стала испытанием на прочность не только итальянской политической системы в целом, но и центр-региональных отношений в частности. Результаты почти двухлетнего прохождения этого непростого экзамена позволяют также представить предварительный прогноз дальнейшего их развития.

Пандемия COVID-19 как вызов стабильности центр-региональных отношений

Италия первой из европейских стран испытала воздействие пандемии вируса COVID-19. Это воздействие стало исключительно интенсивным и привело к болезненным последствиям. Коронакризис обострил ряд проблем в коммуникации Рима и областей (например, нехватку институтов взаимодействия центра и регионов, отсутствие палаты регионов в парламенте). Признание антикризисной политики центрального правительства неэффективной могло усилить центробежные тенденции и привести к возрождению сепаратистских устремлений. Данная вероятность была тем более высока, что именно в северных областях — локомотивах децентрализации — на первом этапе пандемии интенсивность распространения инфекции была чрезвычайно высокой. Воплотились ли центробежные потенции в реальность?

За 2020 г. в Италии зафиксировано 746,146 тыс. смертей¹⁶ — самый высокий показатель со времён Второй мировой войны (рис. 2). Отчасти это результат наложения коронавирусной инфекции на тренд старения населения страны¹⁷. Сказались также ошибки в организации здравоохранения, включая меры по «оптимизации» этой системы, сопровождавшиеся сокращением количества медицинских учреждений и численности медицинского персонала.

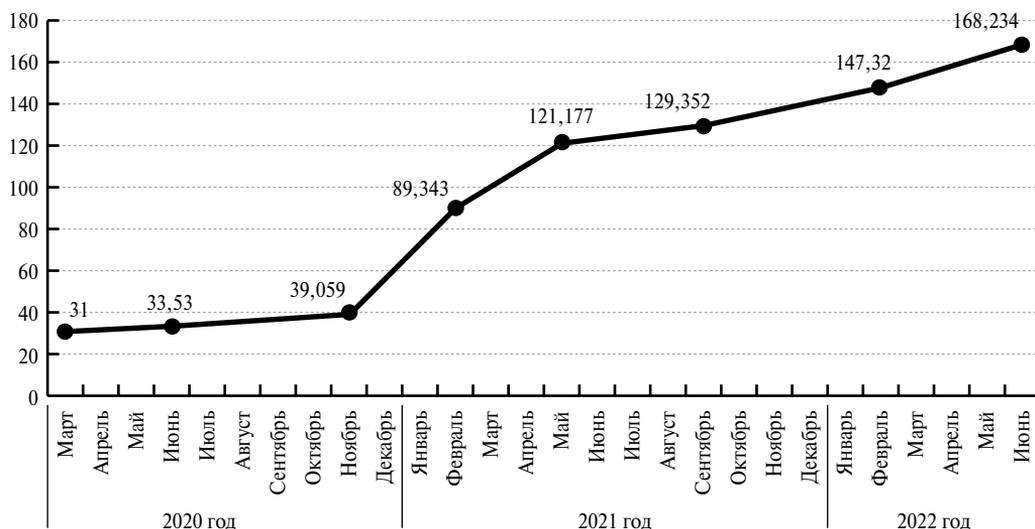
По конституционной реформе 2001 г. и закону о фискальном федерализме 2009 г. регионам было предоставлено право на принятие политических решений в широком спектре областей, включая здравоохранение. Согласно Конституции (ст. 32), защита здоровья является базовым правом гражданина и гарантируется государством. С этой целью в 1978 г. была учреждена Национальная служба здравоохранения, а в 1992 г. — Национальная служба гражданской защиты. Центральные органы власти разрабатывают стратегию развития здравоохранения; главы областей несут ответственность за реализацию политики здравоохранения [Алексеевкова 2020]. В целом государство инвестирует 119 млрд евро в год на государственное здравоохранение; граждане покрывают из своих взносов ещё 40 млрд евро. До выравнивания доли государственных расходов в Италии на здравоохранение, например, до уровня Великобритании и Франции требуется дополнительно около 12 млрд евро в год. При этом на новые исследования выделяется лишь 0,2% из общего бюджета на здравоохранение, что существенно ниже средневропейского показателя¹⁸.

¹⁶ По данным доклада итальянского Национального института статистики (Istituto Nazionale di Statistica, ISTAT), см.: Impact of Covid-19 Epidemic on Total Mortality of Resident Population Year 2020. 05.03.2021. URL: https://www.istat.it/it/files//2021/03/Report-_ISS_istat__5-marzo-2021_en.pdf (accessed: 30.10.2021).

¹⁷ Шибкова М.О. Италия-2020: год под короной. 12.01.2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/italiya-2020-god-pod-koronou> (дата обращения: 29.10.2021).

¹⁸ Страновой обзор: Опыт Италии в борьбе с COVID-19. Материал подготовлен Департаментом международного и регионального сотрудничества Счётной палаты Российской Федерации. 21.04.2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-Italy.pdf> (дата обращения: 29.10.2021).

Рисунок 2
Число смертей в результате коронавирусной инфекции COVID-19 (с 24 февраля 2020 года)



Источник: Cumulative number of coronavirus (COVID-19) deaths in Italy since February 24, 2020. URL: <https://www.statista.com/statistics/1104964/coronavirus-deaths-since-february-italy/> (дата обращения: 02.07.2022).

Хрупкий баланс централизованного и регионального регулирования с течением времени изменился, создав не одну, а двадцать различных систем здравоохранения, усугубляя различия в доступе к медицинской помощи в различных областях. Значительный разрыв между качеством медицины Севера и Юга и проблема дефицита финансовых ресурсов также обусловили возникшие диспропорции в достигнутых результатах по борьбе с коронавирусом.

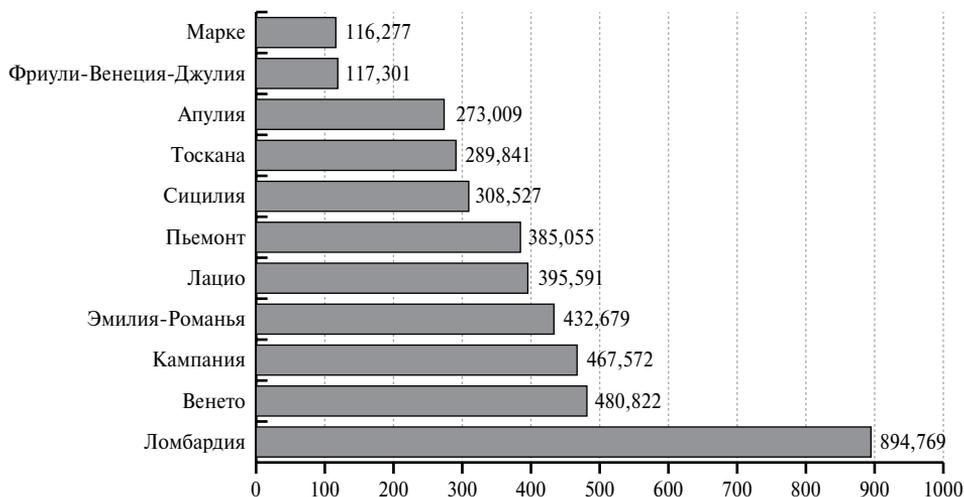
Таким образом, заложенный конституционной реформой 2001 г. институциональный плюрализм, предполагающий наличие сфер конкурирующих компетенций между государством и областями, привёл к нарастающему противоречию в координации политики центра и периферии,

что в полной мере проявилось в период пандемии.

Анализ антиковидной политики итальянского правительства даёт основание для выделения двух её этапов: 1) реактивная (*post factum*) и дифференцированная по территориальному признаку система мер, передача большей ответственности регионам¹⁹; 2) проактивная (*ante-factum*) унифицированная политика и сужение полномочий регионов. Разногласия между центральным правительством и региональными властями по поводу распределения полномочий в принятии оперативных решений в полной мере проявились уже на начальной фазе коронакризиса. Во многом это связано с тем, что тогда действия центральных властей по реагированию на кри-

¹⁹ Анализ региональной политики в борьбе с пандемией показывает, что важную роль сыграли стратегии, принятые в отношении госпитализации инфицированных COVID-19. Так, на первом этапе применялись разные подходы: в Ломбардии больных госпитализировали, в Венето пациенты, как правило, лечились на дому; в Эмилии-Романье лечение проводилось как в условиях стационара, так и на дому. На более поздних этапах процент госпитализированных во всех областях снижался. Сравнение фаз пандемии в разных регионах показало, что использование домашних методов лечения способствовало снижению показателей инфицирования среди пациентов и медицинских работников, а также числа смертей.

Рисунок 3
Число заражений по регионам на 2 ноября 2021 г.



Источник: Stewart C. *Coronavirus (COVID-19) Cases in Italy as of November 1, 2021, by region*. URL: <https://www.statista.com/statistics/1099375/coronavirus-cases-by-region-in-italy/> (accessed: 02.11.2021).

зис были разрозненными и хаотичными [Маслова, Савино 2020a]. В условиях чрезвычайного положения существующие институты взаимодействия между уровнями власти (Конференция государство—область, Министерство по делам областей и др.) не справлялись с ситуацией, что привело к ряду конфликтов. Первую скрипку стали играть региональные власти, политика которых отличалась в зависимости от степени распространения пандемии и местных особенностей систем здравоохранения (рис. 3).

На первой фазе пандемии северные области (в частности, Ломбардия, Венето и Эмилия-Романья) больше других пострадали от распространения инфекции, в то время как на юге заболеваемость была относительно низкой. Главы северных областей обвиняли центральные власти в промедлении с принятием необходимых мер и выступали с требованиями к правительству об осуществлении более жёстких мер. Например, в Ломбардии и Марке школы были закрыты прежде, чем правительство

приняло такое решение в общенациональном масштабе. Губернаторы южных областей (Сардиния, Калабрия) это решение критиковали, настаивая на применении индивидуального подхода в принятии ограничительных мер. Премьер-министр Джузеппе Конте без промедления пригрозил областям лишением полномочий и автономий ввиду их неспособности адекватно отвечать на возникающие вызовы²⁰.

Правительство было также расколото на два лагеря: министр здравоохранения Роберто Сперанца агитировал за жёсткую изоляцию, тогда как Джузеппе Конте, обеспеченный экономическими последствиями, а также сохранением своего имиджа, был настроен более сдержанно. Эта несогласованность нашла отражение в мерах глав некоторых областей (Венето, Калабрия и др.), досрочно отменивших ряд введённых Римом ограничений, что продемонстрировало слабость правительства в разработке смягчающих мер, которые отражали бы потребности областей.

²⁰ Carinci F. Covid-19: Preparedness, Decentralisation, and the Hunt for Patient Zero. 28.02.2020. URL: <https://www.bmj.com/content/368/bmj.m799> (accessed: 25.10.2021).

В целом первый этап пандемии характеризовался множественностью претендовавших на монополию центров принятия решений [Di Sarua 2020], тогда как вторая фаза антикризисной политики отмечена стремлением правительства избежать возможной фрагментации национальной территории. Усиление власти губернаторов в первой фазе пандемии стало восприниматься в качестве дополнительной угрозы легитимности и эффективности и без того неустойчивого кабинета Джузеппе Конте.

Реакция премьер-министра нашла отражение в издании 25 марта 2020 г. декрета-закона №19, согласно которому были введены ограничения на действия региональных властей при принятии антиковидных мер²¹. Правовым основанием подобного ограничения стала статья 120 Конституции Италии, в соответствии с которой правительство наделено правом при возникновении «серьёзной угрозы для государственной безопасности» принимать решения, обязательные к исполнению на территории всей страны, при условии соблюдения принципов subsidiarности и лояльного сотрудничества²². Пандемия COVID-19 была расценена именно в данных категориях, что стало основанием для вмешательства центральной власти в сферы компетенции областей, которые должны были действовать в рамках, установленных декретом правительства [Алексеевкова 2020]. В этой фазе призыв к объединению и сотрудничеству стал не риторикой, а стратегией консолидации. Правительство подчеркнуло необходимость единства государства и целесообразность расширения полномочий областей в вопросах здравоохранения. Независимо от степени распространения вируса в различных регионах, граждан призывали к национальной солидарности, а губернаторов и мэров – к координации, сотрудничеству и диалогу.

Таким образом, второй этап антикризисной политики характеризуется усилением функций центральной исполнительной власти и стремлением Рима ограничить полномочия региональных органов. Наряду с функцией оценки новых очагов заражения за областями сохранилась возможность принятия рестриктивных мер, однако при условии согласования с министерством здравоохранения [Di Sarua 2020]. Подобная ситуация выявила точки уязвимости переговорного процесса между различными уровнями власти. В качестве примера можно упомянуть публичный спор между Джузеппе Конте и главой Ломбардии Атилио Фонтана о делегировании полномочий по введению антикарантинных мер [Алексеевкова 2020].

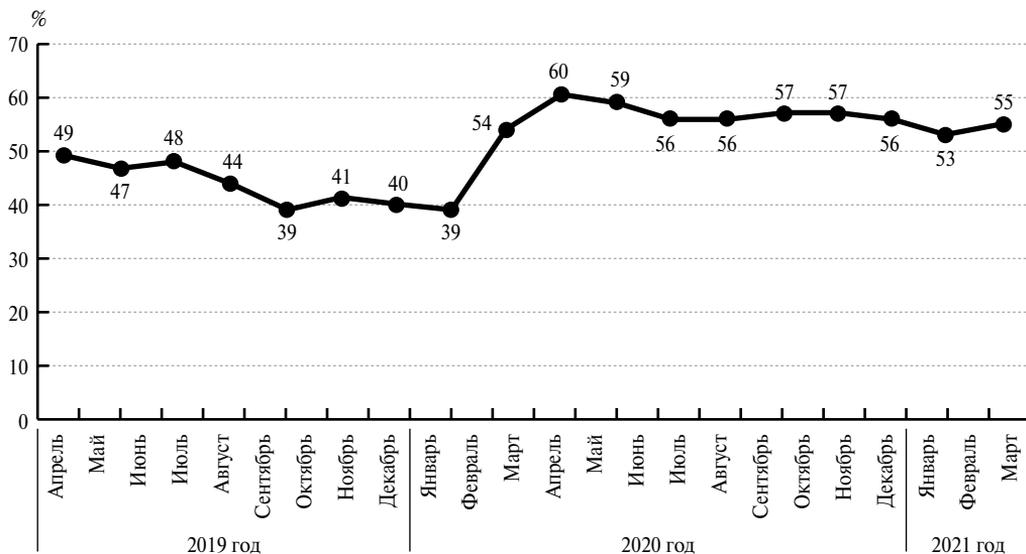
Переломным моментом в распространении и развитии коронавирусной инфекции в Италии стало утверждение государством комплекса мер ограничительного и стимулирующего характера в различных сферах [Торкунов, Рязанцев и др. 2021: 65], включая поддержку систем здравоохранения (увеличение производства аппаратов ИВЛ; производство медицинских масок и др.); экономическое содействие (выплаты гражданам, выплаты на детей, мораторий на погашение долгов и др.); секторальную помощь малым и средним предприятиям (индустрии туризма и др.); налоговые шаги (отмена уплаты НДС для пострадавших предприятий и др.).

Итальянское общество оценило результаты проводимой антикризисной политики преимущественно позитивно. По данным проведённого Т. Фетцером и сотрудниками *Глобального сравнительного анализа уровня доверия правительству* опроса Италия заняла в рейтинге 29-е место из 56 стран, набрав в общей сложности 3,34 балла (где 1 = «полное недоверие» и 5 = «полное доверие»). Для сравнения,

²¹ Decreto-Legge 25 marzo 2020, №19. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2020;19> (accessed: 25.10.2021).

²² La Costituzione. URL: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-120> (accessed: 27.10.2021).

Рисунок 4
Рейтинг Джузеппе Конте (с апреля 2019 г. по март 2021 г.)



Источник: *Trust in previous Prime Minister Giuseppe Conte in Italy (August 27, 2021)* URL: <https://www.statista.com/statistics/977223/support-for-prime-minister-conte-in-italy/> (accessed: 29.10.2021).

во Франции данный показатель равен 2,90; в Великобритании – 2,63; в США – 2,06; в России – 1,60²³.

Свидетельством одобрения правительственных мер стал рост рейтинга Джузеппе Конте на второй фазе антикризисного политического курса (конец марта – начало апреля 2020 года), когда рейтинг достиг своего исторического максимума – 60%. В первой фазе он составлял около 40% (рис. 4)²⁴.

Косвенным индикатором доверия к центральным властям Италии можно считать рост общественной поддержки вакцинации. Согласно проведённому А. Домнич в 2020–2021 годах опросу, среди 1979 респондентов уверенность в эффективности вак-

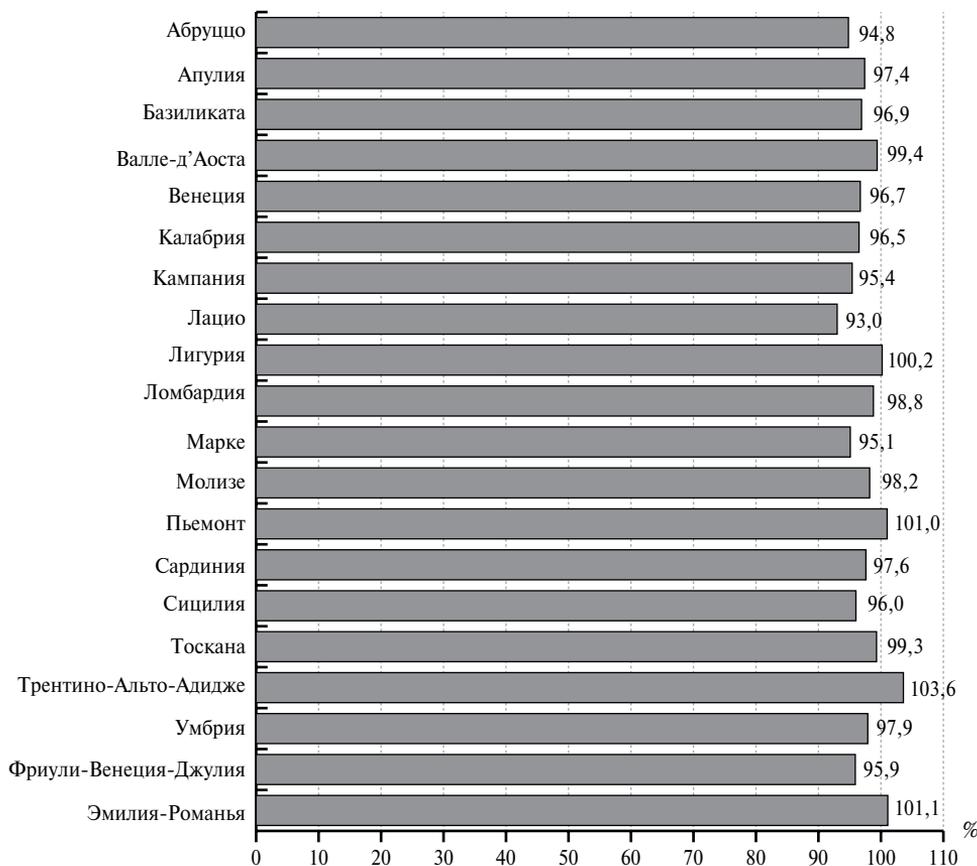
цинации в стране выросла с 53 до 60%, что примерно соответствует показателям в европейских странах с позитивной динамикой вакцинации [Domnich et al. 2021: 8]. Италия запустила кампанию вакцинации 27 декабря 2020 г.; по состоянию на 29 октября 2021 г. в стране было введено почти 89,5 миллиона доз вакцины²⁵. Наибольшее количество доз вакцины – в Ломбардии, где вакцинировано примерно 77,7% от всего населения, следом идёт Молизе – 76,2, Апулия – 76,1, Тоскана – 75,9 и Лацио – 75,6% (рис. 5). Подчеркнём лидерство северных областей, что также косвенно свидетельствует о том, что их население доверяет центральному правительству. На июль 2022 г. в Италии пол-

²³ Rieger M.O., Wang M. Trust in Government Actions During the COVID-19 Crisis. 24.08.2021. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11205-021-02772-x> (accessed: 30.10.2021).

²⁴ Varela S. Trust in Previous Prime Minister Giuseppe Conte in Italy from April 2019 to March 2021. URL: <https://www.statista.com/statistics/977223/support-for-prime-minister-conte-in-italy> (accessed: 29.10.2021).

²⁵ Which Italian regions have the highest Covid vaccination rate? October, 2021, by region. URL: <https://www.thelocal.it/20211015/which-italian-regions-have-the-highest-vaccination-rates/> (accessed: 26.12.2021).

Рисунок 5
Распределение доз вакцин по регионам



Источник: Report Vaccini Anti Covid-19 (02.07.2022) URL: <https://www.governo.it/it/cscovid19/report-vaccini/> (accessed: 02.07.2022).

ностью вакцинированы 52,182,618 миллиона человек, то есть свыше 96,65% населения (рис. 5)²⁶.

Укреплению позиций центрального правительства способствовала и финансовая поддержка Италии со стороны ЕС. Правда, на начальном этапе Брюссель фактически игнорировал масштабы бедствия, и помощь пришла не от него, а из России и

Китая, что отразилось на общественном мнении итальянцев (хотя раздавались и сомнения в эффективности российской помощи). Равнодушие Брюсселя [Маслова 2020b: 63] на время ухудшило отношение итальянцев к ЕС: опрос, проведенный весной 2021 года, показал, что 44% респондентов не доверяли европейским интеграционным институтам²⁷. Возникла партия

²⁶ Report Vaccini Anti COVID-19. URL: <https://www.governo.it/it/cscovid19/report-vaccini/> (accessed: 07.12.2021).

²⁷ Standard Eurobarometer 95 The Key Indicators ITALY Spring 2021. URL: [Eurobarometer_Standard_95_Spring_2021_Data_annex_EN.pdf](#) (accessed: 28.10.2021).

с повесткой Italexit²⁸ во главе с Джанлуиджи Парагоне.

Тем временем в Брюсселе осознали издержки недальновидной политики. Глава Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен на странице общенациональной газеты «Ла Република» публично принесла извинения итальянцам и пообещала, что отныне ответ на кризис будет общим²⁹. Впоследствии руководители ЕС взяли курс на «заливание деньгами» опасности потенциального дрейфа Италии к выходу из интеграционного объединения. В Италию была направлена гуманитарная помощь; Еврокомиссия согласовала действия с итальянским правительством по проведению дополнительных мер государственной поддержки. Европейский совет принял решение создать фонд восстановления «ЕС следующего поколения» (Next Generation EU – NGEU) для поддержки государств-членов, наиболее пострадавших от пандемии COVID-19. Италия должна получить 209 млрд евро (около 30%) средств Фонда. В целом расходы Европейского Союза на преодоление негативных последствий пандемии достигли беспрецедентной суммы в 3,7 трлн евро, включая поддержку по линии Европейского механизма стабильности – 240 млрд евро; 200 млрд евро для финансирования бизнеса выделил Европейский инвестиционный банк; 70 млрд евро в форме грантов из бюджета Евросоюза на 2014–2020 годы и 100 млрд евро из фонда Поддержки рабочих мест в чрезвычайной ситуации (Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency – SURE)³⁰.

В итоге Италия стала лидером по объёму финансовой помощи ЕС, что лишило сторонников Italexit шансов на успех. После

первой нескоординированной реакции на распространение пандемии Брюссель сумел преодолеть раскол между государствами-членами, представил план действий по ликвидации разрушительных последствий коронавируса и согласовал бюджет на 2021–2027 годы. Симптоматично, что в сложившихся условиях традиционный критик ЕС – лидер партии Лига Маттео Сальвини – также перестал форсировать тему евроскептицизма. Его непоследовательное поведение, включая саботаж правительственных антиковидных мер, обернулось снижением рейтинга партии. Если на выборах в Европарламент в мае 2019 г. «легисты» получили 34,3% голосов, то в июле 2020 года, когда ситуация с коронавирусом в стране стабилизировалась и большинство ограничительных мер были сняты, лишь четверть избирателей (25,3%), по данным опросов, остались приверженцами партии [Маслова, Савино 2020].

В сентябре 2021 г. в рейтинге доверия Сальвини занял лишь 5-е место – 29%, в то время как 65% респондентов в Италии выразили доверие премьер-министру Марио Драги, 51% – Джузеппе Конте, 41% – Роберто Сперанца (рис. 6)³¹. Обращает на себя внимание высокий рейтинг премьер-министра М. Драги и министра здравоохранения Р. Сперанца, что также можно расценивать как позитивную оценку обществом правительственного курса.

Период пандемии вернул экспертную среду Италии к бинарной конфигурации поляризованных оценок. С одной стороны, ряд специалистов полагает, что в настоящее время процесс регионализации себя дискредитирует, поскольку региональные власти малоэффективны в условиях чрезвычайной ситуации. Они склонны к «обо-

²⁸ Per l'Italia con Paragone. URL: <https://italexit.it> (accessed: 30.10.2021).

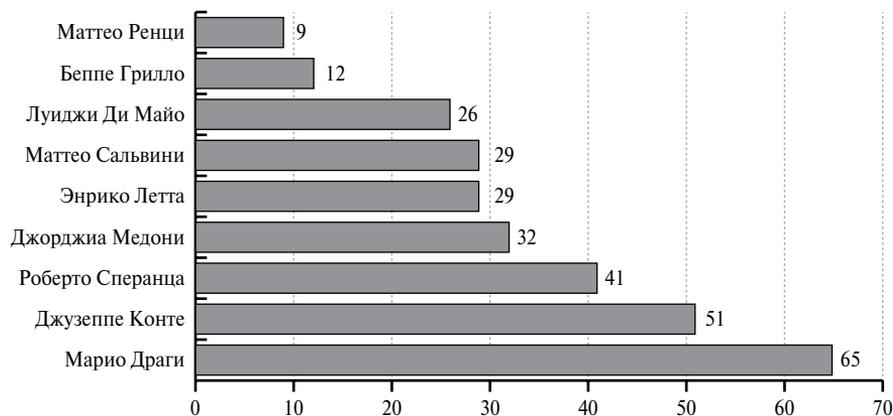
²⁹ von der Leyen U. Scusatoci, ora la Ue è con voi. La Repubblica. 01.04.2020. URL: https://www.repubblica.it/commenti/2020/04/01/news/europa_ursula_von_der_leyen_bruelles_scusatoci_ora_la_ue_e_con_voi-300810574/ (accessed: 01.03.2022).

³⁰ The Europe 2020 Competitiveness Report. Building a More Competitive Europe. World Economic Forum. 2020. URL: <http://reports.weforum.org/the-europe-2020-competitiveness-report/> (accessed: 21.10.2021).

³¹ Varella S. Level of Public Trust in Political Leaders in Italy as of September 2021. URL: <https://www.statista.com/statistics/609880/level-of-public-trust-in-political-leaders-italy> (accessed: 28.10.2021).

Рисунок 6

Уровень общественного доверия к политическим лидерам в Италии по состоянию на сентябрь 2021 г.



Источник: Level of public trust in political leaders in Italy as of September 2021 URL: <https://www.statista.com/statistics/609880/level-of-public-trust-in-political-leaders-italy> (accessed: 28.10.2021).

ронительному» управлению, системы управления фрагментируются, в них происходит дублирование полномочий и нарастают бесплодные разногласия [Gardini 2021]. При таком подходе регионы олицетворяют «зло», а государство — «добро». Другие авторы ставят под сомнение данную позицию, полагая, что с учётом динамического равновесия процессов регионализации и децентрализации необходимо довести их до логического завершения путём реализации федералистского проекта [Steytler 2021]. Следует укрепить регионализм, предоставив областям важные, если не главенствующие, прерогативы во многих вопросах осуществления законодательной власти. В частности, Ф. Палермо указывает на преимущества федеральных систем, которые предоставляют возможность выбора уровня централизма, востребованного в том или ином регионе [Alber et al. 2021].

В официальных кругах доминирует первая точка зрения: большинство политических лидеров и экспертов выступают за урезание компетенций областей. Например, Конституционный суд объявил региональный закон 11/2020 Валле-д'Аоста о борьбе с пандемией неконституционным на том основании, что данный вопрос

относится к компетенции государства («международная профилактика»), а не областей («охрана здоровья»).

Спустя более десяти лет после принятия Закона 42/2009 процесс реализации фискального федерализма в Италии ещё не завершён. Главные трудности в его реализации вызваны чрезвычайными ситуациями — кризисы 2008 и 2011 годов, пандемия COVID-2019 привели к уменьшению пространства для манёвра областных властей в связи с необходимостью консолидации государственных финансов для борьбы с последствиями кризисных ситуаций. К началу пандемии юг Италии ещё не оправился от последствий финансового кризиса 2008 года: валовой внутренний продукт оставался существенно ниже докризисного уровня; сохранилась падение производственных мощностей, уровень занятости и потребительского спроса. Хотя по сравнению с севером юг столкнулся с менее серьёзной чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения в начале 2020 года, влияние пандемии на доходы домашних хозяйств, без учёта государственной поддержки, здесь было сильнее. Кроме того, безработица в 2020 г. на юге выросла больше, чем в других частях стра-

ны, что имело катастрофические последствия для всех, кто не мог воспользоваться правительственными пакетами льгот³².

Пандемия показала, что центральные органы власти сохраняют значительный контроль над финансовыми ресурсами областей. Последние были не в состоянии самостоятельно проводить меры по борьбе с пандемией и становились всё более зависимыми от государства. Национальное правительство создало технические комитеты для мониторинга расходов субнациональных властей. На основе поступающей информации Рим решал вопрос о предоставлении регионам дополнительных средств.

В штатных обстоятельствах в сфере здравоохранения проходят сложные переговоры между национальным правительством и региональными властями, так как данная сфера находится в совместном ведении центра и регионов. Национальное правительство ежегодно формирует бюджет на оказание медицинских услуг путем расчёта уровней необходимой помощи на основе формулы, учитывающей численность населения и иные демографические параметры, а также состояние здоровья населения. Ресурсы Национального фонда здравоохранения распределяются между областями, которые, в свою очередь, несут ответственность за организацию услуг, контролируя и финансируя местные органы здравоохранения. Здравоохранение является самой важной статьёй в бюджете регионов: совокупная доля расходов на здравоохранение составляет около 80% (включая регионы как с ординарным, так и с особым статусом). Доходная часть региональных бюджетов формируется преимущественно за счёт государственных трансфертов. Основные региональные налоги включают налог на производственную деятельность, подоходный налог и транспортный налог, часть которых также направляется на финансирование здравоохранения. В особых регионах доля собственных бюд-

жетов в финансировании выше [Balduzzi, Paris, 2018].

Возрастающее давление на структуру финансирования здравоохранения, в том числе вследствие пандемии COVID-19, требует значительного перераспределения бюджета и увеличения финансирования со стороны центрального правительства, что будет способствовать укреплению операционных и финансовых взаимосвязей между регионами и центральным правительством и, как следствие, усилению их зависимости от центра.

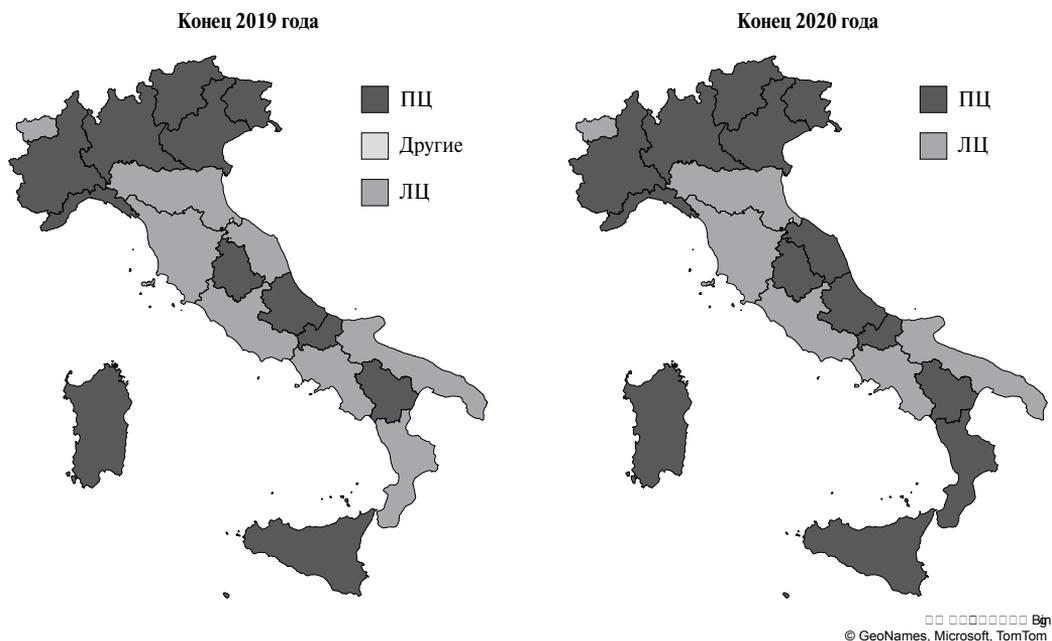
Итальянская институциональная система всё ещё нуждается в совершенствовании. Необходимо не только усилить роль Постоянной конференции, но и создать ведомство по разрешению конфликтов между центром и периферией – регионами и муниципалитетами. Поскольку предложения 2006 и 2016 годов по конституционной реформе были отклонены, требуются новые решения. Опыт показал, что для мобилизации ресурсов в чрезвычайной ситуации у федеральных систем больше инструментов; сверх того, они могут быть использованы с помощью обычных процедур, без отступления от положений конституции. По сравнению с унитарными системами федеративные обладают гибкостью, позволяющей находить решения, которые отвечают местным особенностям. К числу преимуществ следует отнести также сохранение принципа сдержек и противовесов, уменьшающего потенциальный ущерб от непродуманной политики правительства (например, в США, Бразилии и Мексике).

В настоящее время пандемия продолжает оказывать воздействие на центр-региональные отношения в Италии. Теоретически можно предположить три возможных сценария их развития:

– Усиление центральной власти, перераспределение властных полномочий в пользу исполнительной ветви, дальнейшее сосредоточение полномочий в руках пре-

³² Banca d'Italia. 2020. *Economie regionali*, numero 22 – novembre 2020. URL: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2020/2020-0022/index.html> (accessed: 14.12.2021).

Рисунок 7
Правящие коалиции по регионам (конец 2019 г. и конец 2020 г.)



Источник: *Winning Coalitions in Italian Regions*. URL: https://it.m.wikipedia.org/wiki/File:Winning_Coalitions_in_Italian_Regions.svg (accessed: 02.07.2022).

мьер-министра для оперативной реакции правительства на возможные чрезвычайные ситуации. Прецедент издания указов премьер-министра привёл к возникновению в итальянской системе управления новой категории актов, вступающих в силу без парламентских дебатов и вне общественного контроля³³. Социальный запрос на усиление центральной власти сохраняется, особенно в тех регионах, власти которых не смогли эффективно противостоять вызовам пандемии.

— Политическая «перетасовка»: возможно появление новых политических акторов, включая глав областей, которые продемонстрировали эффективность антикризисного управления и антиковидной политики (Эмилии-Романьи, Фриули-

Венеции-Джулии, Кампании, Тосканы, Венето, Сицилии). Так, после региональных выборов 2020 г. в областях Валле-д'Аоста — ЛЦ-ЛЦ³⁴, Апулия — ЛЦ-ЛЦ, Калабрия — ЛЦ-ПЦ, Кампания — ЛЦ-ЛЦ, Эмилия-Романья — ЛЦ-ЛЦ, Лигурия — ПЦ-ПЦ, Венето — ПЦ-ПЦ, Марке — ЛЦ-ПЦ и Тоскана — ЛЦ-ЛЦ (рис. 7) левоцентристы одержали победу в пяти регионах, в то время как правоцентристы сохранили доминирующее положение в четырёх регионах. На региональных выборах, проходивших в октябре 2021 г. в Калабрии, победу одержала правоцентристская «Вперёд, Италия» (ПЦ).

На основании результатов сентябрьских региональных выборов 2020 г. напрашивается вывод, что преимущество полу-

³³ Martone F. Italy, Democracy and COVID-19. 14.04.2020. URL: <https://www.tni.org/en/article/italy-democracy-and-covid-19> (accessed: 14.05.2021).

³⁴ ЛЦ — левоцентристы, ПЦ — правоцентристы.

чили политические партии, чьи лидеры справились с вызовами первой волны COVID-19. Возросшая популярность региональных лидеров среди электората может усилить притязания ординарных областей Венето, Эмилии-Романьи, Ломбардии на дифференцированную автономию. Например, эффективный антикризисный курс проводил «легист» Лука Дзайя: в возглавляемой им области Венето число погибших от ковида почти в 10 раз меньше, чем в соседней Ломбардии. С учётом управленческих навыков и компетентности Дзайя, занимающего последовательную позицию в вопросе фискальной автономии, многие эксперты прочат ему перспективы преемника (и альтернативы) Маттео Сальвини³⁵. В поддержку Дзайя высказались 74% участников традиционного опроса общественного мнения, результаты которого публикует *Il Sole 24 Ore* (второе место с 60% голосов в рейтинге популярности занял руководитель областной администрации Эмилии-Романьи Стефано Боначчини; третье и четвертое места поделили губернаторы Фриули-Венеции-Джулии и Кампании Массимильяно Федрига и Винченцо Де Лука, дееспособность которых положительно оценили по 59% респондентов)³⁶.

В данном контексте следует учесть, что главы областей избираются прямым голосованием, что ставит их в преимущественное положение с точки зрения легитимности по отношению к другим управленцам [Алексеевкова 2020]. По результатам муниципальных выборов октября 2021 г. победу одержали лидеры левоцентристских партий. Таким образом, общая картина обща картина характеризуется растущей территориальной сложностью и фрагментацией: региональные выборы следуют собственной логике, в которой порой в большей мере доминируют местные лидеры, чем национальные партии.

В связи с экономическим спадом на севере страны в перспективе возможно снижение в этих регионах центробежных партикуляристских тенденций.

Оценивать отдалённые последствия влияния социально-политических эффектов пандемии на стабильность центр-региональных отношений преждевременно. Приведённые выше данные опросов общественного мнения свидетельствуют о позитивной оценке антикризисных действий Рима, а охват населения вакцинацией – о доверии к властям. Центральная власть продемонстрировала способность к мобилизации и проведению гибкой политики, по ключевым параметрам отвечающей социальному запросу. Произошло сплочение общества вокруг антикризисной повестки, выросла поддержка центрального правительства. На данном этапе можно считать достигнутым относительное (скорее всего, временное) общественное согласие в понимании того, что углубление сепаратистских настроений способно усугубить проблемы. Коронавирусный экзамен пройден Италией успешнее, чем можно было предполагать, имея в виду осложнённую конфликтами историю отношений Рима и областей. Этот успех выступает предпосылкой сохранения стабильности центр-региональных отношений в Италии.

* * *

Таким образом, непростая история центр-региональных отношений в Италии продолжается и в наши дни. Основными причинами нестабильности данных отношений в настоящее время является неравномерное распределение бюджетных средств между Севером и Югом, а также культурно-историческая самобытность народов, проживающих на территории современной Италии. Рассмотрение воздействия пандемии на центр-периферийные отношения в Италии позволило более

³⁵ Johnson M. Political Hero of Italy's Coronavirus Crisis Takes Shine off Salvini. 04.05.2020. URL: <https://www.ft.com/content/12840c05-11cd-43c3-a1a6-bd06d00beff1> (accessed: 14.09.2021).

³⁶ В Италии самым популярным губернатором признан глава Венето. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-italii-samym-populyarnym-gubernatorom-priznan-glava-veneto.html> (accessed: 21.12.2021).

глубоко исследовать характер этих отношений и уточнить сценарии их дальнейшего развития.

В период пандемии COVID-19 гибкая антикризисная политика центральной власти, отвечающая социальному запросу, продемонстрировала свою эффективность и привела к снижению межрегиональных диспропорций и укреплению итальянской нации. Немаловажную роль в данном процессе сыграла сложившаяся на протяжении нескольких десятилетий модель политической децентрализации, которая позво-

лила расширить участие регионов в государственном управлении без изменения формы государственного устройства и тем самым снизить градус внутренней напряжённости, продуцируемой силами сепаратистского толка. Каждый регион следовал, главным образом, политическому курсу, сформированному региональными лидерами, что позволяет сделать вывод, что Италия продолжает двигаться к «беспартийной» политической модели, основанной в значительной мере на личностных характеристиках лидеров.

Список литературы

- Алексеевкова Е.С.* Практики «чрезвычайной власти»: политические последствия COVID-19 в Италии // Современная Европа. 2020. №4. С. 50–60.
- Алисова Т.Б.* Введение в романскую филологию: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. М., 2007. 453 с.
- Андерссон А., Андерссон Д.* Ворота в глобальную экономику. М.: Букинист, 2001. 464 с.
- Барабанов О.Н.* Деволюция и квазифедерализация государственного устройства // На перекрёстке Средиземноморья: «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / Под ред. Т.В. Зоновой. М.: Весь Мир, 2011. С. 83–98.
- Богатырёва О.Н.* Процессы децентрализации в европейских странах // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. №2. С. 5–20.
- Вялков Ю.А.* Северный вопрос в современной политической жизни Италии: Дисс. ... канд. ист. наук. М.: МГУ, 2008. 300 с.
- Вялков Ю.А.* Лига Севера: Проекты отделения Севера от Юга (обзор) // Современная Италия: Сб. обзоров и рефератов. М.: ИНИОН РАН, 2004. С. 112–126.
- Гаман-Голутвина О.В.* Политическая наука перед вызовами современной политики. К 60-летию САПН / РАПН // Полис. Политические исследования. 2016. № 1. С. 8–28. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.01.02>
- Заяц Д.В.* Географические типы сепаратизма // Проблемы геоконфликтологии: В 2 т. М.: Соло, 2004. Т. 1. С. 58.
- Зонова Т.В., Любин В.Н.* Кризис Первой республики: становление новой партийной системы // На перекрёстке Средиземноморья: «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / Под ред. Т.В. Зоновой. М.: Весь Мир, 2011. С. 17–50.
- Каракчиев П.О.* Делегирование властных полномочий регионам Великобритании в контексте многоуровневого европейского управления: Дисс. ... канд. полит. наук, 2007. 177 с.
- Лагутина М.Л., Михайленко Е.Б.* Регионализм в глобальную эпоху: обзор зарубежных и российских подходов // Вестник РУДН. Серия Международные отношения. 2020. № 2. С. 261–278. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-2-261-278.
- Маслова Е.А.* Итальянский коронакризис и его последствия: национальное, общеевропейское и глобальное измерения // Международная аналитика. 2020b. Т. 11. № 1. С. 58–70. DOI: <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-1-58-70>.
- Маслова Е.А.* Конституционная реформа Маттео Ренци: сущность и возможные последствия // Право и управление. XXI век. 2017. № 2(43). С. 61–66.
- Маслова Е.А., Савино Дж.* Пандемия по-итальянски: стресс-тест для политической системы // Современная Европа. 2020a. №4(97). С. 37–49.
- Маслова Е.А., Шибалина Е.О.* Трансформация партийно-политической системы Италии // Современная Европа. № 2. 2021. С. 111–123. DOI: 10.15211/sovereign2020111123.
- Молчаков Н.Ю.* Доктринальные подходы к определению деволюции в британском государствоведении // Право – явление цивилизации и культуры. 2020. Вып. II. С. 288–295.
- Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М.: AdMarginem, 1996. 288 с.

- Перегудов С.П.* Конституционная реформа в Великобритании // Политические институты на рубеже тысячелетий. XX–XXI вв. Дубна: Феникс+, 2001. С. 258–283.
- Попов Ф.А.* География сепаратизма в современном мире. М.: Новый хронограф, 2012. 672 с.
- Прохоренко И.Л.* Европейская интеграция и проблема сепаратизма в государствах–членах Европейского союза. М.: ИМЭМО, 2018. 93 с.
- Прутцков Г.* Тенденции к самоопределению малой нации в Европе: опыт Каталонии // Международные процессы. Т. 16. № 3. С. 113–125. DOI 10.17994/IT.2018.16.3.54.6.
- Сардарян Г.Т.* Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному // Право и управление. XXI век. 2013. №2 (27). С. 122–129.
- Сардарян Г.Т.* Политические проблемы взаимоотношений регионов с центральной властью в Италии: Дисс. ... канд. полит. наук. М.: МГИМО, 2015. 161 с.
- Сардарян Г.Т.* Регионализация и федерализация в контексте трансформации форм политико-территориального устройства государств // Политика и общество. 2014. № 6(114). С. 668–674. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.6.12359.
- Сергеев В.М., Казанцев А.А.* Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» // Полис. Политические исследования. 2007. № 2. С. 18–30. DOI: 10.17976/jpps/2007.02.02.
- Тишков В.А.* Реквием по этносу: Исследования по социально-культурной антропологии. М.: Наука, 2003. 544 с.
- Торкунов А.В., Рязанцев С.В., Левашов В.К.* и др. Пандемия COVID-19: Вызовы, последствия, противодействие. М.: Аспект Пресс, 2021. 249 с. DOI: 10.19181/monogr.978-5-7567-1139-4.2021.
- Трофимова И.Н.* Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран) // ARS ADMINISTRANDI. 2011. № 2. С. 80–91.
- Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. ГУ ВШЭ, 2006. 792 с.
- Хенкин С.М.* Феномен сепаратизма: опыт Испании. М.: МГИМО-Университет, 2017. 109 с.
- Хенкин С.М.* Сепаратизм против государства: опыт Каталонии // Полис. Политические исследования. 2018. № 3. С. 166–175.
- Хенкин С.М.* Каталонский конфликт: характер, динамика, интерпретации // Вестник МГИМО-Университета. 2022. Т. 15. № 1. С. 249–258.
- Шавлай Э.П., Сигачёв М.И., Слепцов Э.С.* Антииммиграционная повестка популистских партий Швейцарии // Вестник МГИМО-Университета. 2021. Т. 14. № 5. С. 130–148. DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-130-148.
- Шумилов М.М., Шмидт О.И.* Южнотирольский вопрос как фактор межгосударственных отношений Италии и Австрии // Управленческое консультирование. 2020. № 6. С. 64–81. DOI 10.22394/1726-1139-2020-6-64-81.
- Alber E., Arban E., Colasante P., Dirri A., Palermo F.* Facing the pandemic Italy's functional 'health federalism' and dysfunctional cooperation // Comparative Federalism and Covid-19. Routledge, 2021. P. 15–32. DOI: 10.4324/9781003166771-3.
- Astuto G.* L'amministrazione italiana. Dal Centralismo Napoleonico al federalismo Amministrativo. Carocci, 2009. 394 p.
- Baldi B.* Regioni e Federalismo. L'Italia e l'Europa. Bologna: Clueb, 2006. 207 p.
- Balduzzi R., Paris D.* La specialità che c'è, ma non si vede: la sanità nelle Regioni a statuto speciale, in F. Palermo and S. Parolari (eds), Le variabili della specialità: evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali. 2018. P. 453–485, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Bradbury J., Mitchell J.* Devolution: Between Governance and Territorial Politics // Parliamentary affairs. 2005. Vol. 58. I. 2. P. 287–302.
- Dafflon B., Madiès T.* Decentralisation: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism // Agence Française de Développement, Paris. Notes and Documents. 2009. No. 42. 72 p.
- De Vries M.S.* The Rise and Fall of Decentralisation: a Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries // European Journal of Political Research. 2000. Vol. 38. No. 2. P. 193–224.
- Di Capua V.* Il Nemico Invisibile. la Battaglia contro il COVID-19 Divisa tra Stato e Regioni // Federalismi. it. Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo. 2020. 28 p.
- Domnich A., Grassi R., Fallani E.* Changes in Attitudes and Beliefs Concerning Vaccination and Influenza Vaccines between the First and Second COVID-19 Pandemic Waves: A Longitudinal Study // Vaccines. 2021. № 9. 1016. 14 p. DOI: 10.3390/vaccines9091016.
- Fitzgerald J.* Close to Home. Local Ties and Voting Radical Right in Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. 250 p.
- Gaman-Golutvina O.* Parliamentary Representation and MPs in Russia: Historical Retrospective and Comparative Perspective // Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe. Recruitment and Representation / ed. by E. Semenova, M. Edinger, H. Best. Abingdon, New York: Routledge, 2014. P. 241–260.

- Gardini G.* et al. *Istituzioni Del Federalismo*. Rivista di studi giuridici e politici. A vent'anni dalla riforma del titolo V: un bilancio sulle autonomie territoriali dopo le stagioni della crisi. Rubettino, 2021. 277 p.
- Lijphart A.* *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press. New Haven, 1999. 368 p.
- López-Basaguren A., San-Epifanio E.* *Claims for Secession and Federalism: a Comparative Study with a Special Focus on Spain*. Springer, 2019. 588 p.
- Mahoney J., Thelen K.* *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press, 2010. 254 p.
- Mahoney J., Thelen K.* *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge University Press, 2015. 305 p.
- Steytler N.* *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*. Routledge, 2021. 454 p.
- Zulianello M.* *The League of Matteo Salvini: Fostering and Exporting a Modern Mass-Party Grounded on "Phygital" Activism // Politics and Governance (ISSN: 2183–2463) 2021. V. 9. No. 4. P. 228–239.*
<https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4567>

CENTER-REGIONAL RELATIONS IN ITALY

CATEGORICAL REFLECTION, HISTORICAL EXPERIENCE AND COVID-19 PANDEMIC TESTS

OKSANA GAMAN-GOLUTVINA

MARINA DUDAeva

MGIMO–University, Moscow, 119454, Russia

Abstract

The article examines the impact of the Covid-19 pandemic on the development of center-regional relations on the example of the Italian Republic. The pandemic has become a serious test of the effectiveness and strength of interaction between central governments and regions, and analysis of the socio-political results of almost two years of the difficult test makes it possible to clarify the understanding of the nature of modern Italian regionalism, and allows us to present a forecast for its further development. The study of this research is inscribed in a broad analytical and historical context. The conceptualization of analytical tools has been clarified, including the concepts of decentralization, regionalization, federalization, devolution, separatism, irredentism, autonomism. Political decentralization in Italy is considered in a historical retrospective by analyzing the goals, drivers and main milestones of the emergence and development of autonomist and separatist projects, including taking into account the study of the "North-South" issue. Various alternatives for the further evolution of center-periphery relations are considered, taking into account the negative impact of the pandemic. The conclusion is argued that the central government as a whole has demonstrated the ability to mobilize and pursue a flexible policy that meets social demand in key parameters, as a result of which society has rallied around the anti-crisis agenda and increased support for the central government. At this stage, it is considered that a relative public agreement has been reached taking into account the increase of current problems in case of active support of separatist political actors. Provided that the national government develops a further effective policy that keeps in mind the needs of the regions, it will help maintain the stability of the center-regional relations for the future.

Keywords:

political decentralization; regionalization; pandemic; anti-covid policy; Italy.

References

- Alekseenkova E.S. (2020). Praktiki "chrezvychajnoj vlasti": politicheskie posledstviya COVID-19 v Italii [Practices of "Emergency Power": Political Consequences of COVID-19 in Italy]. *Sovremennaya Evropa*. No. 4. P. 50–60.
- Alisova T.B. Vvedenie v romanskiy filologiyu: uchebnik dlya vuzov [Introduction to Romance Philology: a textbook for universities.]. 3-e izd., pererab. M., 2007. 453 s.
- Alber E., Arban E., Colasante P., Dirri A. and Palermo F. (2021). Facing the pandemic Italy's functional 'health federalism' and dysfunctional cooperation. In: *Comparative Federalism and COVID-19*. Routledge. P. 15–32. DOI: 10.4324/9781003166771-3.
- Andersson A., Andersson D. (2001). *Vorota v global'nuyu ekonomiku* [Gateway to the Global Economy]. Moscow: Bukinist. 464 p.
- Astuto G. (2009). *L'amministrazione italiana. Dal Centralismo Napoleonico al federalismo Amministrativo*. Carocci. 394 p.
- Baldi B. (2006). *Regioni e Federalismo. L'Italia e l'Europa*. Bologna: Clueb. 207 p.
- Balduzzi R., Paris D. (2018). La specialità che c'è, ma non si vede: la sanità nelle Regioni a statuto speciale. In: Palermo F., Parolari S. (eds) *Le variabili della specialità: evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane. P. 453–485.
- Barabanov O.N. (2011). Devolyutsiya i kvazifederalizatsiya gosudarstvennogo ustrojstva. [Devolution and Quasi-Federalization of the State Structure] In: Zonova T.V. (ed.) *Na perekrestke Sredizemnom'ya: "Italyanskij sapog" pered vyzovami XXI veka*. Moscow: Ves' Mir. 456 p.
- Bogatyreva O.N. (2018). Protsesty decentralizatsii v evropejskikh stranakh [Decentralization Processes in European Countries]. *Elektronnoe prilozhenie k Rossijskomu yuridicheskomu zhurnaluu*. No. 2. P. 5–20.
- Bradbury J., Mitchell J. (2005). Devolution: Between Governance and Territorial Politics. *Parliamentary affairs*. Vol. 58. No. 2. P. 287–302.
- Gardini G. et al. (2011). *Istituzioni Del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici. A vent'anni dalla riforma del titolo V: un bilancio sulle autonomie territoriali dopo le stagioni della crisi*. Rubettino. 277 p.
- Dafflon B., Madiès T. (2009). Decentralisation: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. *Agence Française de Développement, Paris. Notes and Documents*. No. 42. 72 p.
- De Vries M.S. (2000). The Rise and Fall of Decentralisation: a Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*. Vol. 38. No. 2. P. 193–224.
- Di Capua V. (2020). *Il Nemico Invisibile. la Battaglia contro il COVID-19 Divisa tra Stato e Regioni*. Federalismi.it. Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparator, Europeo. 28 p.
- Domnich A., Grassi R., Fallani E. (2021). Changes in Attitudes and Beliefs Concerning Vaccination and Influenza Vaccines between the First and Second COVID-19 Pandemic Waves: A Longitudinal Study. *Vaccines*. No. 9. 1016. 14 p. DOI: 10.3390/vaccines9091016.
- Fitzgerald J. (2018). *Close to Home. Local Ties and Voting Radical Right in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaman-Golutvina O. (2014). Parliamentary Representation and MPs in Russia: Historical Retrospective and Comparative Perspective. In: Semenova E., Edinger M., Best H. (eds) *Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe. Recruitment and Representation*. Abingdon, New York: Routledge. P. 241–260.
- Gaman-Golutvina O. (2016). Politicheskaya nauka pered vyzovami sovremennosti. K 60-letiyu SPAN / RAPN [Political science facing the challenges of modern politics. To the 60th anniversary of RPSA / SPSA]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 1. P. 8–28. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.01.02>
- Karakchiev P.O. (2007). *Delegirovanie vlastnyh polnomochiy regionam Velikobritanii v kontekste mnogourovnevnogo evropejskogo upravleniya* [Delegation of Authority to the Regions of the UK in the Context of Multilevel European Governance]. Dissertatsiya ...kand. polit. nauk. 177 p.
- Khenkin S. M. (2017). *Fenomen separatizma: opyt Ispanii* [The phenomenon of separatism: the experience of Spain]. Moscow: MGIMO-University. 109 p.
- Khenkin S. M. (2018). Separatizm proti gosudarstvu: opyt Katalonii [Separatism against the State: the experience of Catalonia]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 3. P. 166–175.
- Khenkin S. M. (2022). Katalonskiy konflikt: kharakter, dinamika, interpretatsii [The Catalan conflict: character, dynamics, interpretations]. *Vestnik MGIMO Universiteta*. Vol. 15. No. 1. P. 249–258.
- Lagitina M., Mikhailenko E. (2020). Regionalizm v global'nyu epokhy: obzor otechestvennykh i zarubezhnykh podkhodov (Regionalizm in global era: survey of the Russian and foreign approaches). *Vestnik RUDN. Serie International Relations*. No. 2. P. 261–278. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-2-2-261-278.

- Lijphart A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press. 368 p.
- López-Basaguren A., San-Epifanio E. (2019). *Claims for Secession and Federalism: a Comparative Study with a Special Focus on Spain*. Springer. 588 p.
- Mahoney J., Thelen K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press. 254 p.
- Mahoney J., Thelen K. (2015). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge University Press. 305 p.
- Maslova E.A. (2017). Konstitutsionnaya reforma Matteo Renzi: sushchnost' i vozmozhnye posledstviya [Matteo Renzi's Constitutional Reform: Essence and Possible Consequences]. *Pravo i upravlenie. XXI vek*. No. 2(43). P. 61–66.
- Maslova E.A. (2020b). Italiyanskiy koronakrizis i ego posledstviya: nacional'noe, obshcheevropejskoe i global'noe izmereniya [Italian Coronacrisis and its Consequences: National, Pan-European and Global Dimensions]. *Mezhdunarodnaya analitika*. Vol. 11. No. 1. P. 58–70. DOI: <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-1-58-70>.
- Maslova E.A., Savino Dzh. (2020). Pandemiya po-italyanski: stress-test dlya politicheskoy sistemy [Pandemic all'italiana: Stress Test for the Political System]. *Sovremennaya Evropa*. No. 4(97). P. 37–49.
- Maslova E.A., Shebalina E.O. (2021). Transformatsiya partijno-politicheskoy sistemy Italii [Party-political system transformation in Italy]. *Sovremennaya Evropa*. No. 2. P. 111–123. DOI: 10.15211/soveurope22021111123.
- Molchakov N.Yu. (2020). Doktrinal'nye podhody k opredeleniyu devolyucii v britanskom gosudarstvovedenii [Doctrinal Approaches to the Definition of Devolution in British Statecraft]. *Pravo – yavlenie tsivilizatsii i kultury*. No. II. P. 288–295.
- Steytler N. (2021). *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*. Routledge. 454 p.
- Putnem R. (1996). *Chitoby demokratiya srobotala. Grazhdanskije traditsii v sovremennoj Italii* [Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy]. M.: AdMarginem. 288 p.
- Peregudov S.P. (2001). Konstitutsionnaya reforma v Velikobritanii [Constitutional Reform in the UK]. In: *Politicheskie instituty na rubezhe tysyacheletij. XX–XXI v.* Dubna: Feniks+. P. 258–283.
- Popov F.A. (2012). *Geografiya setsessionizma v sovremennom mire* [Geography of secessionism in the contemporary world]. Moscow: Novyj khronograf. 672 p.
- Prokhorenko I. (2018). *Evropejskaya integratsiya i problema separatizma v gosudarstvakh Evropejskogo souza* [European Integration and Separatism Problems in the EU Members States]. Moscow: IMEMO RAS. 93 p.
- Prutskov G. (2018). *Tendentsii k samoopredeleniyu maloj natsii v Evrope: opyt Katalonii* [Tendencies towards self-determination of a small nation in Europe: the experience of Catalonia]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 16. No. 3. P. 113–125. DOI 10.17994/IT.2018.16.3.54.6.
- Sardaryan G.T. (2013). Konstitutsionnaya reforma 2001 goda v Italii v kontekste perekhoda ot slozhnogo unitarnogo gosudarstva k federativnomu [Constitutional Reform of 2001 in Italy from a Complex Unitary State to a Federal One]. *Pravo i upravlenie. XXI vek*. No. 2 (27). P. 122–129.
- Sardaryan G.T. (2014). Regionalizatsiya i federalizatsiya v kontekste transformatsii form politiko-territorial'nogo ustrojstva gosudarstv [Regionalization and Federalization within the Political And Territorial Structure Transformation]. *Politika i Obshchestvo*. No. 6(114). P. 668–674. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.6.12359.
- Sardaryan G.T. (2015). *Politicheskie problemy vzaimootnoshenij regionov s central'noj vlast'yu v Italii* [Relations between Central and Regional Authorities in Italy: Political Issues]. Dissertatsiya ... kand. polit. nauk. Moscow: MGIMO. 161 p.
- Sergeev V.M., Kazancev A.A. (2007). Setevaya dinamika globalizatsii i tipologiya "global'nykh vorot" [The Network Dynamics of Globalization and the Typology of the "Global Gateway"]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 2. P. 18–30. DOI: 10.17976/jpps/2007.02.02.
- Shavlaj E.P., Sigachyov M.I., Slepcev E.S. Antiimmigratsionnaya povestka populistских partij SHvejcarii [Anti-immigration agenda of populist parties in Switzerland] // *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 2021. 14(5). S. 130–148. DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-130-148.
- Shumilov M., Shmidt O. (2020). Yuzhnotirol'skiy vopros kak faktor mezhgosudarstvennykh otnoshenij Italii i Avstrii [The question of the South Tyrol as the factor of the inter-governmental relations between Italy and Austria]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*. No. 6. P. 64–81. DOI 10.22394/1726-1139-2020-6-64-81.
- Torkunov A.V., Ryazancev S.V., Levashov V.K. et al. (2021). *Pandemiya COVID-19: Vyzovy, posledstviya, protivodejstvie* [Pandemic COVID-19: Challenges, Consequences, Counteraction]. Moscow: Aspekt Press. 248 p. DOI: 10.19181/monogr.978-5-7567-1139-4.2021.

- Trofimova I.N. (2011). Transformatsiya otnoshenij central'noj i mestnoj vlasti v processe decentralizacii upravleniya (opyt evropejskih stran) [Transformation of Relations between Central and Local Authorities in Decentralization Process (Experience of European Countries)]. *ARS ADMINISTRANDI*. No. 2. P. 80–91.
- Tishkov V.A. (2003). *Rekvjem po etnosu: Issledovaniya po social'no-kulturnoj antropologii* [Requiem for Ethnos: Studies on the socio-cultural anthropology]. Moscow: Nauka. 544 p.
- Turovskij R.F. (2006). *Politicheskaya regionalistika* [Political Regionalism]. Moscow: GU VSHE. 792 p.
- Vyalkov Yu.A. (2008). *Severnyj vopros v sovremennoj politicheskoy zhizni Italii* [The Northern Question in the Modern Italian Politics]. Dissertaciya. . . kand. istoricheskikh nauk. Moscow: MGU. 300 p.
- Vyalkov Yu.A. (2004). Liga Severa: Proekty otdeleniya Severa ot Yuga (obzor) [Northern League: Projects of separating North from South (review)]. In: *Sovremennaya Italiya: Sb. obzorov i referatov*. Moscow: INION RAN. P. 112–126.
- Zayats D.V. (2004). Geograficheskie tipy separatizma [Geographical Types of Separatism]. In: *Problemy geokonfliktologii. V 2 t.* Moscow: Solo. Vol. 1. P. 36–58.
- Zulianello M. The League of Matteo Salvini: Fostering and Exporting a Modern Mass-Party Grounded on “Phygital” Activism // *Politics and Governance* (ISSN: 2183–2463). 2021. V. 9. No. 4. P. 228–239. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4567>.