

УДК 329

Елена АЛЕКСЕЕНКОВА

ПРАКТИКИ «ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ВЛАСТИ»: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ COVID-19 В ИТАЛИИ

Статья поступила в редакцию 18.04.2020

Аннотация. В статье рассмотрена проблема влияния пандемии COVID-19 на политическую систему Италии. Проанализирован процесс принятия решений в условиях чрезвычайного положения, особенности политической коммуникации и новые практики «чрезвычайной власти», возникшие в период пандемии и способные оказать влияние на последующую эволюцию политической системы Италии. Выявлены два уровня отношений власти (суверенитета), где произошли наиболее существенные изменения: государство – общество и государство – регионы. Отмечено повышение роли исполнительной власти в процессе принятия решений и неформальных переговорных практик внутри элит, снижение роли представительных институтов, рост конфликтности в отношениях центра и регионов. Сделан вывод, что наметившиеся тенденции повлекут за собой новую фазу переговорного процесса между политическими силами страны по вопросу трансформации ее политической системы.

Ключевые слова: COVID-19, пандемия, коронавирус, Италия, политическая система, суверенитет, дифференцированная автономия регионов, чрезвычайная власть, состояние исключения.

Пандемия COVID-19 привела к серьезным последствиям не только для экономической ситуации, но и для политической системы Италии. Кризис в экономике страны, вызванный пандемией, наложился на непреодоленные итоги глобального экономического кризиса 2008–2010 гг. В 2018 г. ВВП Италии на душу населения был равен аналогичному показателю 20-летней давности [ОЭСР, 2020], и в 2019 г. еще не достиг докризисного уровня. Падение ВВП на 5,3% за первый квартал 2020 г. свидетельствует о том, что нынешний кризис гораздо глубже, чем спад десятилетней давности¹. Безусловно, структурные предпосылки экономического отставания Италии лежат глубже в истории, чем кризис 2008–2010 гг. [Reichlin, 2019].

¹ Italy GDP Growth Rate. URL: <https://tradingeconomics.com/italy/gdp-growth> (дата обращения: 01.09.2020)

© *Алексеевкова Елена Сергеевна* – к.полит.н., старший научный сотрудник, руководитель Центра итальянских исследований Института Европы РАН. *Адрес:* 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. *E-mail:* alekseenkovaes@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420205060>

Вместе с тем тот факт, что Италия пострадала от пандемии больше, чем другие страны ЕС, обнажив масштабные проблемы в сфере здравоохранения, означает, что неолиберальный курс, проводимый Италией в начале 2010-х гг. под чутким контролем ЕС, не дал ожидаемых результатов. Прежний «социальный контракт» оказался разрушен, а новый так и не был сформулирован. Италия, которую на протяжении последнего десятилетия часто называли «европейским больным», стала фактически таковым в первой половине 2020 г. в период пандемии COVID-19.

Задача данной статьи – выявить политические изменения, которые переживает Италия в период второго кабинета Джузеппе Конте, и попытаться определить те элементы системы власти и партийно-политического ландшафта, на которые последствия пандемии окажут существенное влияние. Определенная оговорка должна быть сделана в связи с тем, что настоящая работа пишется в период, когда пандемия еще не окончена. Это означает, что та или иная наблюдаемая тенденция не может носить завершённый характер.

В ходе исследования мы проследим характер изменения властных отношений на двух уровнях – между государством и обществом и между центром и регионами (вынося за скобки отношения между итальянским государством и наднациональными институтами ЕС, хотя они, безусловно, оказывают огромное влияние на два других типа отношений) – и попытаемся определить, как меняется баланс суверенитета на каждом из этих уровней.

Государство и общество: баланс в пользу исполнительной власти

Как демонстрируют недавние исследования, в ходе эволюции неолиберализма в течение последних 40 лет в Италии происходила последовательная трансформация политической системы в сторону усиления исполнительной власти. Так, А. Коццолино [Cozzolino, 2019] на основе анализа итальянского законодательства с 1976 по 2015 гг. утверждает, что на протяжении данного времени, и особенно с началом глобального экономического кризиса 2008–2010 гг., произошло существенное изменение процесса принятия решений. Парламент стал все чаще выступать как орган, утверждающий решения, принятые вне его. Возросла доля «чрезвычайного законодательства» (ключевая роль в принятии которого отводится исполнительной власти), принимаемого в сжатые сроки и легитимизируемого сложностью кризисной ситуации и необходимостью быстрых решений. Опираясь на концепцию «состояния исключения» (state of exception) Дж. Агамбена [Agamben, 2003], можно сделать вывод, что неолиберализм и практики его внедрения в Италии носят все более авторитарный характер. Догматизация политики неолиберализма и тенденции навязывания альтернативности развития обсуждаются и в отечественных политических исследованиях [Громыко, 2020].

В период преодоления последствий глобального экономического кризиса «технические правительства», создаваемые в промежутках между выборами, целью которых была реализация мер «жесткой экономии», все чаще формировались в результате внутриэлитных переговоров, а не политического волеизъявления граждан¹. В силу этого зачастую оставалась неиспользованной процедура вотума дове-

¹ С 2013 г. по настоящее время в Италии парламентские выборы прошли дважды, при этом сменилось пять кабинетов министров.

рия в парламенте, дабы легитимировать принимаемые «чрезвычайные» меры. Результатом череды таких правительств и стала делегитимация политической системы в общественном сознании, что привело к взрывному росту поддержки популистских партий в 2013–2018 гг.

Однако ожидание того, что популистские партии, придя к власти, будут способствовать усилению роли общества в процессе принятия решений, не вполне оправдались. Действительно, накануне и некоторое время после прихода во власть, эти партии делали особый акцент на легитимации своих действий с помощью элементов «прямой демократии». Д53 – с помощью системы электронного голосования на платформе «Руссо», «Лига» – с помощью «площадной демократии». Однако после прихода данных партий к власти стал развиваться и противоположный трек – усиление роли внутриэлитных переговоров и снижение роли «прямой демократии». Так, Д53 и «Лига» стали вести переговоры о коалиции уже после выборов, в которых они участвовали в составе разных коалиций. «Правительственный контракт» был сформирован после формирования коалиции (а не как предвыборная программа, подготовленная до выборов и предварительно вынесенная на суд избирателей, как это сделал в свое время С. Берлускони). Кандидатура премьер-министра также подбиралась кулуарно; да и сама коалиция неожиданно для избирателей была сформирована после выборов из двух разных по типу и ценностно-идейным установкам политических организаций. Впоследствии авторитарное решение М. Сальвини спровоцировать политический кризис в августе 2019 г. также было не понято однопартийцами и гражданами-сторонниками партии. Это стоило ему значительной доли рейтинга¹. Механизм разрешения кризиса включал в себя отказ от внеочередных выборов и формирование коалиции бывших идеологических противников: антиэлитистской Д53 и представляющей как раз истеблишмент Демократической партии. Это стало ярким подтверждением возрастания роли «переговорных практик» и неформального политического торга в противовес роли гражданского общества и общественного мнения. Данные процессы, в частности, отразились на снижении поддержки Луиджи ди Майо и Д53, что в начале 2020 г. привело к его отставке с позиции лидера партии.

Еще одним подтверждением тезиса об усилении исполнительных структур, несмотря на наличие популистов во власти, стало укрепление позиций Джузеппе Конте. Он за два года превратился из мало кому известного профессора права в политика, принимающего решения. При формировании второго кабинета Конте кандидатура премьера была известна прежде, чем было принято окончательное решение Д53 и ДП о формировании коалиции. В итоге Д53 и ДП создали коалицию, поддерживаемые скромными 23% и 18% голосов соответственно, что заведомо ослабляло позиции обеих партий, усиливало их зависимость друг от друга и от премьера, чей рейтинг на тот момент был намного выше. Решение не проводить досрочные выборы также основывалось риторикой «чрезвычайного положения»: спешкой и кризисным состоянием экономики страны (угрозой рецессии и санкций со стороны ЕС, необходимостью осенью 2019 г. вновь согласовывать бюджет на 2020 г. в Брюсселе). В итоге именно Конте выступил медиатором между двумя

¹ Salvini paga la crisi di governo: sondaggio, Lega in calo. Per gli elettori del M5s l'intesa con il Pd è debole. La Repubblica, 25.08.2019.

противоборствующими прежде политическими силами – ДП и Д53. Он стал главным «переговорщиком» Италии в ЕС и принимал участие в формировании программы нового кабинета [Coduti, 2020], которая также утверждалась постфактум – после создания коалиции, за которую *не* голосовали граждане Италии.

В период пандемии COVID-19 Дж. Конте стал главным лицом, принимающим решения, а исполнительная власть – единственной силой, формирующей новую «норму» и новые практики в условиях чрезвычайного положения и неработающих институтов. Обратимся к анализу тех механизмов, с помощью которых эта «нормализующая» чрезвычайная власть осуществлялась.

Во-первых, пандемия, повлекшая за собой введение 31 января 2020 г. чрезвычайного положения (сроком на 6 месяцев), существенным образом трансформировала процесс принятия решений [Cerquozzi, 2020]. Вместо регулярного законодательного процесса управление осуществлялось с помощью декретов премьер-министра (Dpcm), не требующих обязательного согласования и утверждения парламентом. В отличие от двух других типов нормативного регулирования – legge и decreto-legge – декрет премьер-министра является административным актом, не носящим характер законодательства. Конституция Итальянской Республики дает возможность ускоренного нормотворчества в чрезвычайных ситуациях. Однако это должно осуществляться с помощью decreto-legge, который, будучи принят по инициативе правительства, вступает в силу с момента опубликования, а затем в течение 60 дней должен пройти процедуру утверждения в парламенте (ст. 77¹). Только с помощью закона, в соответствии с Конституцией, могут быть ограничены базовые права и свободы человека. Однако в данном случае такие ограничения вводились с помощью Dpcm, который является объектом «вторичного», а не «первичного» нормотворчества. Всего с февраля по 14 мая 2020 г. премьер издал 15 таких декретов. За это время в итальянском обществе и в экспертной среде разгорелась бурная дискуссия о конституционности такого процесса принятия решений [Ratto Trabucchi, 2020]², а также о том, какую роль должны играть президент, премьер-министр и парламент страны в условиях чрезвычайного положения³. Парламент страны фактически приостановил свою работу, и, по словам председателя Сената М.Э. Альберти-Казелати, не участвует в решении будущего страны⁴. Лидер «Братьев Италии» Дж. Мелони вывел людей на «израильскую» демонстрацию. М. Сальвини призвал «вернуть голос итальянцам», оккупировав среди ночи зал заседаний

¹ Costituzione della Repubblica Italiana. URL: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

² См., например, также: Tedaldi B. Bufera sul dpcm. Politici e giuristi: "Trasformiamolo in un decreto". *AGI. Agenzia Italia*. 28.04.2020. URL: <https://www.agi.it/politica/news/2020-04-28/bufera-dpcm-fase-2-coronavirus-renzi-8466580/> (дата обращения: 01.09.2020).

³ Cassese: "La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi". *Intervista. Ildubbio.it*. 14.04.2020. URL: <https://www.ildubbio.news/2020/04/14/cassese-la-pandemia-non-e-una-guerra-pieni-poteri-al-governo-sono-illegittimi/> (дата обращения: 01.09.2020).

⁴ Tedaldi B. Ibid.

парламента¹. М. Ренци призывал прекратить урезать конституционные права итальянцев с помощью Дрст. Таким образом, чрезвычайная власть в условиях пандемии оказалась фактически сосредоточена в руках премьер-министра. Принимаемые решения были легитимизированы данными и мнениями Научно-технического комитета, Национальной службы гражданской защиты и нескольких групп экспертов, чья роль за время пандемии кратно возросла [Martini, 2020]. Именно данные этих экспертных структур и ведомств ложились в основание принципа «необходимости», который должен выступать, в свою очередь, мерой, определяющей степень ограничения базовых свобод гражданина в условиях «чрезвычайного положения».

Во-вторых, изменился характер коммуникации. Ночные заявления и пресс-конференции премьер-министра (всего 28 за период 31 января–3 июня 2020 г.²), в ходе которых оглашался новый список мер, заставили граждан пристально следить за изменениями в социальных сетях. Однако на начальной стадии пандемии, как отмечают некоторые исследователи³, наблюдалась множественность источников информации (помимо премьер-министра и сайта правительства, это были также Национальная служба гражданской защиты, Министерство здравоохранения, главы регионов и др.), что создавало информационный хаос. Вводимые нормы, зачастую написанные на скорую руку, не давали четких определений и допускали множественность прочтений, что было чревато вполне конкретными санкциями за нарушение неправильно истолкованных норм. Поэтому впоследствии правительство приняло определенные шаги для того, чтобы централизовать поток информации. Помимо пресс-конференций премьера, появился раздел «вопросы и ответы» на сайте правительства⁴. Таким образом, в процессе введения ограничений особую роль приобретала интерпретация, монополию на которую получил, по сути, премьер-министр, который правильно оценил особую роль коммуникации в условиях чрезвычайного характера осуществления власти. Без коммуникации в условиях неработающих институтов невозможно доверие. Согласно последним исследованиям Ipsos, 63% доверяли премьеру в июне 2020 г.⁵ Роль коммуникации, вероятно, будет усиливаться и в будущем в условиях «кризисного управления» экономическим восстановлением.

В-третьих, за время пандемии изменился характер дискурса. Использование премьер-министром, а вслед за ним и другими политиками и чиновниками, военных метафор дало эффект «объединения вокруг флага» (“rally around the flag”). Возросла поддержка правительства. Концептуализация пандемии как войны с не-

¹ La Lega occupa il Parlamento, ma sui social è rivolta: "Ci fate vergognare del nostro Paese". *La Repubblica*, 30.02.2020.

² Coronavirus, le conferenze e i punti stampa. *Governo.it*. URL: <http://www.governo.it/it/coronavirus-video> (дата обращения: 01.09.2020).

³ Poma L. Governo Conte e Coronavirus. Analisi sulle frequenze della paura. *Formiche.it*. 25.03.2020. URL: <https://formiche.net/2020/03/governo-conte-coronavirus-paura/> (дата обращения: 01.09.2020).

⁴ “Fase 2” - Domande frequenti sulle misure adottate dal Governo. URL: <http://www.governo.it/it/faq-fasedue> (дата обращения: 01.09.2020).

⁵ Sondaggio, il 49% degli italiani ha ancora fiducia nel governo Conte. *La Repubblica*, 07.06.2020.

видимым врагом послужила фактором легитимации чрезвычайной власти и вводимых ограничений. Кроме того, война предполагает солидарность и сплоченность всего общества в борьбе с врагом, повышая иммунитет политического руководства против критики инакомыслящей прессы и оппозиции. Они, по сути, становятся де-зертирами, если отказываются следовать нормам и предписаниям руководства. Многие итальянские эксперты отмечают опасность использования дискурса войны как с правовой¹, так и с политической и социальной точки зрения [Pedroni, 2020]. Тем не менее уже сейчас очевидно перенесение метафоры войны с борьбы с пандемией на последующий период экономического восстановления. Активно используется выражение «послевоенного восстановления»², что неминуемо влечет за собой необходимость принятия и выполнения решений «быстро, солидарно и ответственно»³. Ключевая роль в принятии и реализации решений в соответствии с данной логикой должна отводиться правительству. Вероятно, механизмы «чрезвычайной власти» будут частично переноситься и на фазу экономического восстановления. Следствием будет дальнейшее снижение роли парламента и гражданского общества, возможно, в еще большей степени, чем это наблюдалось после глобального экономического кризиса 2008–2010 гг.

В-четвертых, именно исполнительная ветвь власти, и, в частности, премьер-министр, является главным «переговорщиком» Италии в ЕС. В данной ситуации именно от него зависит объем и условия помощи, которую получит Италия для экономического восстановления.

Падение популярности партийных лидеров за время пандемии и разногласия внутри партий и коалиций можно назвать пятым фактором, косвенно способствующим усилению роли премьер-министра. После отставки Л. Ди Майо, Д53 до сих пор не может определиться с фигурой политического лидера. Никак не проявил себя во время пандемии лидер ДП Н. Дзингаретти. Его рейтинг как президента региона Лацио – самый низкий среди всех 20 глав регионов Италии (37%)⁴, а как лидера партии – всего лишь 24%. Поддержка «Лиги» во главе с М. Сальвини снизилась до 28,4%, а его личный рейтинг – до 35%. Это обусловлено снижением роли миграционной повестки и отсутствием возможности использовать «площадную демократию» в условиях пандемии. На подъеме «Братья Италии» Джорджии Мелони, чей персональный рейтинг вырос до 36% (рейтинг партии – 14,5%)⁵. Разногласия внутри коалиции ДП и Д53, а также внутри правой оппозиции («Лига»,

¹ Cassese: “La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi”. *Il Messaggero*. 03.04.2020.

² См., например: Lettera del Presidente Conte alla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen. 3 aprile 2020. URL: <http://www.governo.it/it/articolo/lettera-alla-presidente-della-commissione-europea-ursula-von-der-leyen/14407> (дата обращения: 01.09.2020).

³ Consiglio europeo, informativa del Presidente Conte alla Camera. 17 giugno 2020. URL: <http://www.governo.it/it/articolo/consiglio-europeo-intervento-del-presidente-conte-alla-camera/14779> (дата обращения: 01.09.2020).

⁴ Concreti, vincenti e vicini ai cittadini: perché i governatori hanno successo. *La Repubblica.it*. 19 giugno 2020. URL: https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/06/19/news/boom_governatori-259687478/ (дата обращения: 01.09.2020).

⁵ Sondaggi, secondo Ipsos Conte sale ancora tra i leader: guadagna due punti. E il gradimento di Speranza supera quello di Salvini. *Il fatto quotidiano*. 26.06.2020.

«Братья Италии» и «Вперед, Италия!») обостряются в связи с различными подходами к мерам экономического восстановления, в частности, по вопросу использования средств Европейского стабилизационного механизма¹. Все это ослабляет партии, заставляя их уступать лидерство в дискурсе и в коммуникации премьер-министру.

Таким образом, наметившиеся еще до пандемии тенденции усиления роли исполнительной власти и «чрезвычайного законодательства» при общем снижении роли парламента в ходе текущего кризиса получили новые стимулы для дальнейшего развития.

Государство и регионы: конкуренция субъектов «чрезвычайной власти»?

Пандемия обнаружила потенциал конфликта между государством и региональными властями во многих странах мира, включая США, Россию, Германию. Не стала исключением и Италия, несмотря на ее унитарную форму государственного устройства.

Право ограничивать базовые права и свободы гражданина в условиях «состояния исключения» – ключевое свойство суверена. Его же прерогатива – определение «необходимых» для преодоления чрезвычайной ситуации мер и в целом – степени «необходимости» вводимых ограничений. Поэтому определение круга лиц и структур, обладающих таким правом, как правило, прописано в основном законе. Конституция Италии не определяет иного «состояния исключения» или «чрезвычайного положения», кроме ситуации войны (ст.78). Однако в ст.77 оговаривается, что в случаях «особой необходимости и срочности» (*casi straordinari di necessita` e di urgenza*) правительство может издавать декреты, которые затем должны пройти утверждение парламентом (*decreto-legge*), о чем уже упоминалось выше. На основании ст.120 правительство получает право замещать власти регионов, провинций, коммун и столичных городов в случае угрозы безопасности или необходимости защиты базовых прав человека, уважая при этом принцип субсидиарности и «лояльного сотрудничества» (*leale collaborazione*). Если рассматривать пандемию как угрозу жизни и здоровью граждан, то в соответствии с Конституцией правительство получает полномочия вмешиваться в сферы компетенций регионов, а региональные власти, соответственно, должны действовать в соответствии с декретом правительства. Пандемия COVID-19, однако, обнажила более многослойный характер отношений между центром и регионами Италии.

Защита здоровья в соответствии со ст. 32 относится к базовым правам гражданина и, соответственно, должна быть гарантирована государством. С этой целью в 1978 г. была учреждена Национальная служба здравоохранения, а в 1992 г. – Национальная служба гражданской защиты. Однако по факту государство определяет лишь общие принципы политики здравоохранения, а регионы отвечают за имплементацию разработанных государством общих принципов и базовых стандартов охраны здоровья. С конца 1970-х гг. итальянская система здравоохранения претерпела ряд реформ с целью то большей централизации, то децентрализации системы

¹ Recovery fund, la corsa dell'Ue per un accordo entro fine luglio. *La Repubblica*, 19.06.2020. URL:https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/06/19/news/ue_recovery_fund_consiglio_europeo-259603289/ (дата обращения: 01.09.2020).

управления [Saitta, 2018], что отражает непростой путь поиска баланса между гарантией равных прав граждан, с одной стороны, и удовлетворением запроса регионов на большую автономию – с другой. Введение принципов фискального федерализма в 1997–2000 гг., а также конституционная реформа 2001 г., предполагающая возможность дифференцированной автономии [Mazzolo, 2018; Барабанов, 2012], по факту привели к возникновению двадцати различных региональных систем здравоохранения. Этим объясняется тот факт, что и до пандемии регионы отличались по качеству здравоохранения¹, а во время пандемии продемонстрировали разные результаты борьбы с вирусом. Государство, в свою очередь, было неспособно обеспечить равные права граждан на всей территории страны.

Институциональный плюрализм, заложенный конституционной реформой 2001 г., предполагает наличие сфер смешанной компетенции государства и регионов, принцип subsidiarности и «лояльного сотрудничества». Даже в «нормальное» время он предусматривает особые переговорные практики между уровнями власти (например, перманентная «Конференция государство-регионы», Министерство по делам регионов и др.). Однако в условиях чрезвычайной ситуации этих механизмов оказалось недостаточно. Разграничение сфер суверенитета между центральной и региональной властью стало предметом ряда конфликтов в начале развития эпидемии – в «фазе 1».

В частности, декретом от № 6 от 23 февраля 2020 г. правительство делегировало «компетентным органам» (*autorità competenti*) реализацию списка мер по сдерживанию распространения коронавируса². Декрет установил нормативную базу для построения двух параллельных систем мер, дифференцированных по территориальному признаку. Они состоят, с одной стороны, из указов председателя совета министров (Dpcm) и длинного ряда различных типов отдельных актов профильных министерств и Национальной службы Гражданской защиты. С другой стороны – из множества приказов, разъяснений и постановлений региональных и местных властей. Их цель – оперативное решение проблем, возникших на конкретных территориях. Помимо этого, декрет позволил региональным властям вводить «дальнейшие меры» в случае необходимости. В итоге первый этап пандемии в Италии характеризовался множественностью центров принятия решений, монополизирующих суверенитет в ограничении базовых прав и свобод граждан, многообразием дискурсов и их интерпретаций [Di Ciaia, 2020]. Довольно скоро стало понятно, что это может стать угрозой единству государства. Так, если Ломбардия, наиболее пострадавшая от эпидемии, на региональном уровне фактически не вводила никаких ограничений сверх объявленных правительством страны, то руководство Кампании, где случаев заражения было в разы меньше, напротив, с самого начала вело более рестриктивную политику, издав более 46 нормативных актов за время «фазы 1», продолжая урезать права и свободы граждан [Di Ciaia, 2020]. В итоге декретом № 19 от 25 марта 2020 г. правительство сократило возможности региональных властей по вве-

¹ Sanità, ecco la classifica delle Regioni. Veneto al top. *La Repubblica*, 26 ottobre, 2019. URL: https://www.repubblica.it/salute/medicina-e-ricerca/2019/10/26/news/sanita_ecco_la_classifica_delle_regioni_veneto_al_top-239523688/ (дата обращения: 01.09.2020).

² DECRETO-LEGGE 23 febbraio 2020, n. 6 (GU Serie Generale n.45 del 23-02-2020). URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg> (дата обращения: 01.09.2020).

дению ограничений. С этого момента введенные регионами новые ограничения должны действовать лишь до издания соответствующего Дрст и только в сферах, относящихся к региональной компетенции и не затрагивающих общенациональные производственные и стратегические отрасли¹. В итоге, с конца марта 2020 г. сфера суверенитета региональных властей более четко фиксируется в новых декретах.

Наблюдаются явные попытки усиления нормализующей функции исполнительной ветви государства и попытки сокращения нормализующей власти региональных исполнительных органов. Однако, в силу невозможности игнорирования серьезных территориальных различий определенная степень самостоятельности регионов остается. Например, в ходе «фазы-2» в случае «второй волны» и необходимости введения новых ограничений региональным властям предоставляются такие полномочия, но только после консультаций с министерством здравоохранения [Di Sarua, 2020]. Тем не менее главы некоторых регионов, например, той же Кампании, и в ходе «фазы-2» проявляли самостоятельность: в частности, «запаздывая» с разрешениями на открытие ресторанов и кафе, снятием ограничений с объектов торговли, открытием границ региона для передвижения жителей других регионов и запуском общественного транспорта. В целом, в фазе выхода из эпидемии за региональными властями остается оценка рисков возникновения новых очагов, что само по себе означает полномочия по выявлению чрезвычайной ситуации и определению необходимости «состояния исключения». Пандемия COVID-19 продемонстрировала наличие в Италии «дифференцированного состояния исключения» и «конфликта суверенитетов» между центром и регионами. Ситуация обнаружила недостаток переговорных практик между уровнями власти, которые могли бы быть задействованы в экстренном порядке. Пожалуй, наиболее ярким примером, подтверждающим данный факт, стало расследование о необъявленной «красной зоне» в двух городах провинции Бергамо², Альцано Ломбардо и Нембро. Тогда Джузеппе Конте и глава Ломбардии Атилио Фонтана публично спорили о том, чьей компетенцией является закрытие городов на карантин.

Выводы

«Война» с пандемией постепенно уступает место «послевоенному» восстановлению. Однако это не меняет в целом кризисный характер процесса принятия решений и «чрезвычайный» характер политической власти. В рамках такого политического процесса неформальные переговорные практики получают преимущество над формализованным институциональным процессом принятия решений, а баланс властных отношений меняется в пользу исполнительной ветви. Завершение реформы по сокращению численности парламентариев, которое должно было состояться весной 2020 г., но не произошло из-за пандемии, очевидно, станет еще одним фак-

¹ DECRETO-LEGGE 25 marzo 2020, n. 19 (20G00035) (GU n.79 del 25-3-2020)”. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2020-03-25;19> (дата обращения: 01.09.2020).

² Sarzanini F. Zona rossa ad Alzano e Nembro, Conte irritato: «Fatta la scelta più rigorosa, Fontana aveva pieni poteri». Corriere della sera. 11.06.2020. URL: https://www.corriere.it/cronache/20_giugno_11/irritazione-premierfatta-scelta-piu-rigorosafontana-aveva-pieni-poteri-58a9d0ba-ab58-11ea-ab2d-35b3b77b559f.shtml (дата обращения: 01.09.2020).

тором усиления исполнительной власти и роли премьер-министра. В целом политический процесс в Италии приобретает все более персонализированный характер, что отражает потребность общества в ответственном лидерстве, но в то же время негативно сказывается на функционировании институтов.

Каковы могут быть политические последствия «дифференцированной чрезвычайной власти» в Италии? С одной стороны, вероятно, столь разный региональный опыт борьбы с пандемией и необходимость гарантий прав граждан на территории всей страны повлекут за собой шаги в направлении усиления власти национального правительства. Определенно, общественный запрос на такое усиление растет, особенно в тех регионах, где региональные власти плохо справились с пандемией. Об этом свидетельствуют и высокие рейтинги поддержки Конте и центрального правительства. С другой стороны, существенно выросли и рейтинги глав регионов, эффективно, с точки зрения граждан, справлявшихся с вызовом пандемии: Венето, Кампаниа, Сицилия, Эмилия-Романья, Тоскана и Фриули-Венеция-Джулия¹. Кроме того, не стоит забывать, что главы регионов, в отличие от премьер-министра, избираются прямым голосованием граждан, что ставит их в более выгодное положение с точки зрения легитимности. Центральному правительству придется расширить спектр переговорных практик между уровнями власти с тем, чтобы, с одной стороны, добиться эффективности управления, а с другой – не способствовать дальнейшему развитию конфликтного потенциала между центром и регионами.

Вопрос «дифференцированной автономии» регионов не снят с повестки дня. На основании проведенных в 2017 г. консультативных референдумов в Венето и Ломбардии, а также по решению законодательного собрания Эмилии-Романьи, по-прежнему идут переговоры с центральным правительством о предоставлении большей автономии на основании ст.116 Конституции. Вопрос до сих пор не решен, потому что в предыдущем кабинете Д53 выступало против «деления граждан на категорию А и категорию Б», а «Лига» традиционно поддерживала автономистов². В условиях экономического спада в северных регионах аргументов требовать большей автономии у них станет меньше. Кроме того, усилится «распределительная» роль центра по мере того, как финансовые ресурсы на восстановление экономики начнут поступать из ЕС. Однако, получив большой кредит доверия от граждан по итогам борьбы с пандемией, регионы станут более активными политическими единицами, а их главы – более значимыми политическими игроками. Поэтому вопрос о соотношении суверенитетов центра и регионов снова будет актуальным и потенциально конфликтным в итальянской политике.

Список литературы

Барабанов О.Н. (2012) Тенденции развития региональной политики Италии. *Вестник МГИМО*. №1, с. 61–66.

¹ Demopolis: i Presidenti di Regione oggi più apprezzati. Giugno 2020. URL: <https://www.demopolis.it/?p=7604> (дата обращения: 01.09.2020).

² Regioni. Salta il varo dell'autonomia differenziata. Il Tesoro e il M5S dicono no. *La Repubblica*, 14.02.2019. URL: https://rep.repubblica.it/pwa/longform/2019/02/14/news/regioni_autonomia_differenziata_cdm-219158337/ (дата обращения: 01.09.2020).

Громько А.А. (2020) Метаморфозы политического неолиберализма. *Современная Европа*, №2, с. 6–19. DOI: 10.15211/soveurope220200619

References

- Agamben G. (2003). *Lo Stato di Eccezione*. Torino: Bollati Boringheri.
- Barabanov O.N. (2012) Tendencii razvitiya regional'noj politiki Italii. *Vestnik MGIMO*. №1, pp. 61–66.
- Cerquozzi F. “Stato d'emergenza” e Costituzione. *Ius in Itinere*. 26 marzo 2020. URL: <https://www.iusinitinere.it/stato-demergenza-e-costituzione-26393> (accessed 01.09.2020).
- Coduti D. (2020) Il ruolo dei partiti politici nella transizione tra i due Governi Conte: spunti sui possibili sviluppi del sistema politico-rappresentativo. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020.
- Cozzolino A. (2019) Reconfiguring the state: executive powers, emergency legislation, and neoliberalization in Italy. *Globalizations*, 16:3, pp. 336–352.
- Di Capua V. Il nemico invisibile. La battaglia contro il COVID-19 divisa tra Stato e Regioni. *Federalismi.it*. Rivista di diritto pubblico italiano, comparator, europeo. 20 maggio 2020.
- Gromyko A.A. (2020) Metamorfozy politicheskogo neoliberalizma. *Sovremennaya Evropa*, №2, pp. 6–19. DOI: 10.15211/soveurope220200619
- OECD Economic Surveys. Italy. April 2020. URL: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Italy-2019-OECD-economic-survey-overview.pdf> (accessed 01.09.2020).
- Martini F. (2020) Conte, i tecnici, i governatori e la pandemia: la strana co-gestione all'italiana. *DOPO*. Come la pandemia può cambiare la politica, l'economia, la comunicazione e le relazioni internazionali. Rubettino, pp. 83–92.
- Mazzolo G. (2018) Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare? Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie. 20 marzo 2018. URL: <http://www.issirfa.cnr.it/gianliborio-mazzola-autonomia-regionale-da-sviluppare-o-da-ridimensionare-marzo-2018.html> (accessed 01.09.2020).
- Pedroni M. (2020) Narrazioni virali. Decostruire (e ricostruire) il racconto dell'emergenza coronavirus. *Mediascapes journal*, 15/2020. pp. 24–43.
- Reichlin P. (2019) Economic stagnation and recession: the difficult Italian transition to the Monetary Union. *Journal of Modern Italian Studies*, 24:3, pp. 402–414.
- Ratto Trabucco F. (2020) Le limitazioni ai diritti costituzionali a mezzo atto amministrativo nell'avvio dell'emergenza pandemica da COVID-19. *Amministrazione in cammino*, 3 maggio 2020. URL: <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2020/05/RATTO-TRABUCCO.pdf> (accessed 01.09.2020).
- Saitta F. (2018) Autonomie territoriali e governo della sanità. *Istituzioni del federalismo*, 3–4. 2018, pp.789–816. URL: https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_3_4_2018/Saitta.pdf (accessed 01.09.2020).

Practices of the State of Emergency: Consequences of COVID-19 to the Political System of Italy

Received 18.04.2020

Author: **Alekseenkova E.**, Candidate of Sciences (Politics), Head of the Centre for the Italian Studies of the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** alekseenkovaes@gmail.com

Abstract. The article is dedicated to the impact of the COVID-19 on the political system of Italy. The analysis includes the decision-making process in a state of emergency, the character of political communication and the new practices of emergency power, which arose during the pandemic and can influence the subsequent evolution of the Italian political system. Two levels of power relations (sovereignty) have been identified where the most significant changes have occurred: those are state – society relations and centre – regions relations. The pandemic has augmented the role of the executive branch in the decision-making process and of the informal negotiation practices within the elites, has led to a decrease in the role of representative institutions, and to an increase in conflict relations between the center and the regions. The author comes to the conclusion that the emerging trends will entail a new phase of the negotiation between the political forces on the issue of a transformation of the political system.

Keywords: COVID-19, pandemic, coronavirus, Italy, political system, differentiated autonomy of the regions, sovereignty, emergency power, state of exception.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420205060>

Современная Европа, 2020, №4