



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**



**REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA**

Ragioni Comuni 2021 - 2022

Risultati delle attività progettuali realizzate
tramite assegni di ricerca finanziati
dalla Regione Friuli Venezia Giulia
ai sensi della LR 34/2015, art.5, c. 29-33

a cura di Ilaria Micheli
delegato alla ricerca scientifica
in area umanistica
e cooperazione allo sviluppo

Ancora una volta, lo scrigno del terzo volume di *Ragioni Comuni*, racchiude una serie di contributi di estrema attualità, realizzati da giovani studiosi di diverse discipline umanistiche grazie ai finanziamenti della Regione FVG per le due annualità 2021 e 2022, nel rispetto della LR 34/2015, art.5, c. 29-33. La raccolta, nella sua estrema multidisciplinarietà, restituisce un'immagine molto dinamica della Regione e del suo territorio, in un periodo nel quale le ombre lunghe della pandemia da COVID-19 hanno finalmente lasciato il passo a nuovi entusiasmi e ad un desiderio di rinascita che ha trovato espressione in un rinnovato interesse per il benessere delle persone e per la conservazione dell'ecosistema naturale e produttivo in cui viviamo. Come di consueto, ogni capitolo riguarda uno studio di caso specifico, ma apre a letture più ampie e cerca risposte ai temi più dibattuti nell'ambiente scientifico attuale nazionale e internazionale. I contributi legati all'annualità 2021 si concentrano sul concetto di *Regione* come *laboratorio di futuro*. I contributi dell'annualità 2022 gravitano invece attorno ai temi generali di *ecosistema intelligente*, *sostenibilità culturale*, *green deal* e *turismo culturale*.

ILARIA MICHELI è Professore Associato di Linguistica Generale e Linguistica Africana all'Università di Trieste e riveste il ruolo di delegata del Rettore per la ricerca in area umanistica e la cooperazione allo sviluppo.



978-88-5511-602-2



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**



**REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA**

RAGIONI COMUNI

3

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2025

Proprietà letteraria riservata.

I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-5511-602-2
eISBN 978-88-5511-603-9

EUT - Edizioni Università di Trieste
Via E. Weiss, 21 – 34128 Trieste
eut@units.it
<http://eut.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Ragioni Comuni 2021 - 2022

**Risultati delle attività progettuali realizzate
tramite assegni di ricerca finanziati
dalla Regione Friuli Venezia Giulia
ai sensi della LR 34/2015, art.5, c. 29-33**

**a cura di Ilaria Micheli
delegato alla ricerca scientifica
in area umanistica
e cooperazione allo sviluppo**

Sommario

9 *Introduzione*

Ilaria Micheli

AREA 8

21 *A.VI.DI. (di sapere!): Archivio Virtuale Diffuso
Soluzioni multimediali di Realtà Virtuale (VR, Virtual Reality)
e di Realtà Aumentata (AR, Augmented Reality) per la
valorizzazione delle fonti iconografiche relative al patrimonio
storico e culturale, mediante l'impiego di tecnologie per la context-
awareness ("consapevolezza del contesto") e la gamification
("ludicizzazione")*

Marta Lombardi, Sergio Pratali Maffei

43 *L'architettura del cibo dell'Università di Trieste. Spazi, attori e
pratiche verso un campus edibile*

Valentina Rodani, Sara Basso

AREA 10

69 *Archeologia inclusiva. Studio di fattibilità per un Museo
accessibile (Museo di Antichità J.J. Winckelmann)*

Francesca Farroni Gallo

89 *ViCo (Vitalità nei Confini) – Per una nuova lettura di modelli
storici consolidati: i secoli VI-XII come periodi oscuri nella vicenda
storico-economica del FVG e dell'Alto Adriatico*

Giulio Carraro

AREA 11

101 *Ricostruire le memorie. La realtà aumentata nel Cimitero ebraico
di Trieste*

Tommaso Chiarandini

- 117 *La Resistenza nel Friuli Venezia Giulia. Stato dell'arte e nuove prospettive di ricerca*
Gabriele Mastrolillo
- 131 *I reperti raccontano il viaggio: la collezione Novara tra il Civico Museo di Storia Naturale di Trieste e le raccolte museali viennesi*
Ginevra Zelaschi
- 145 *Un decennio di progetto Spazio Giovani (SSD Consumi e Dipendenze Giovanili - Area Dipartimentale Dipendenze): uno studio longitudinale e di follow-up sui fattori di rischio e protettivi nel percorso riabilitativo terapeutico di adolescenti e giovani con problemi di droga e tossicodipendenza*
Thomas West
- 159 *La conoscenza partecipata degli effetti degli stressors ambientali sulla mente animale con la bioarte*
Andrea Dissegna
- AREA 12
- 173 *Prospettive storico - giuridiche sulla transumanza nel territorio della X regio*
Sara Pilloni
- 189 *Tutela della biodiversità ed investimenti industriali strategici nel diritto internazionale e dell'UE*
Silvia Venier
- AREA 13
- 207 *Strategie di investimento sostenibili per l'ottimizzazione di portafogli*
Massimiliano Kaucic, Gabriele Sbaiz
- 227 *Le imprese del territorio e i parametri Environmental, Social and Governance: un'analisi sul portafoglio d'investimenti di Friulia S.p.A.*
Muhammad Arif Khan, Giorgio Valentinuz

AREA 14

243 *Le relazioni intergovernative italiane alla prova del Covid-19: quale ruolo per le regioni*

Gaia Matilde Ripamonti

257 *Le radici della destra populista. Il caso del Friuli-Venezia Giulia*

Francesco Melito

Le relazioni intergovernative italiane alla prova del Covid-19: quale ruolo per le regioni^{*}

Autrice: Gaia Matilde Ripamonti

Referente Scientifico: Giuseppe Ieraci

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

ABSTRACT

Il capitolo presenta una sintesi dei risultati del progetto di ricerca “Nested games. Regioni, Comitati Tecnici e Governo in tempo di Pandemia” finanziato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e realizzato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università di Trieste. Il progetto ha esaminato le caratteristiche dei processi decisionali durante i periodi di crisi, come la pandemia da Covid-19, soffermandosi sulle interazioni tra l’arena nazionale e quella regionale. Il capitolo offre dapprima una contestualizzazione dei rapporti centro-periferia in Italia, in particolare per quanto attiene al coinvolgimento delle regioni nei processi decisionali nazionali. La seconda sezione entra nel dettaglio degli obiettivi e della metodologia di ricerca. La terza e la quarta sezione presentano i risultati del lavoro, che evidenziano le tre condizioni facilitanti per il coinvolgimento regionale nei processi di decision-making nazionali e le caratteristiche del comportamento dell’attore regionale nei rapporti intergovernativi verticali e orizzontali durante la pandemia.

* Il presente lavoro è una sintesi dei prodotti scientifici già realizzati nell’ambito delle attività dell’assegno. In particolare, si fa riferimento a Gaia Matilde Ripamonti (2023) “Alleate o rivali? Le regioni nei processi decisionali nazionali durante la pandemia”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 21/2023, pp. 202-203, DOI: 10.1483/108264; Gaia Matilde Ripamonti (2025) “From Full Cooperation to All Against All? Italian Regions in Intergovernmental Relations During the Pandemic”, *Regional & Federal Studies*, pp. 1–21. DOI: 10.1080/13597566.2025.2455459.

KEYWORDS

Regioni, relazioni intergovernative, Covid-19, decision-making, politiche pubbliche, crisi.

PROFILO BIOGRAFICO

Gaia Matilde Ripamonti è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Trieste e cultrice della materia per l'insegnamento di Scienza Politica presso l'Università L'Orientale di Napoli. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la politica e le politiche pubbliche regionali. Di recente, si è occupata di relazioni intergovernative verticali e orizzontali nei periodi di crisi, effettività del diritto all'aborto a livello regionale, geografie elettorali regionali.

1. INTRODUZIONE

I periodi di emergenza richiedono una stringente collaborazione tra livelli di governo all'interno degli stati decentrati. In questo senso, la crisi da Covid-19 non ha fatto eccezione. In Italia, le regioni possedevano il potenziale adatto a svolgere un ruolo rilevante durante la pandemia: ad esse è affidata l'organizzazione dei servizi sanitari e sociosanitari; la loro maggiore vicinanza alla popolazione dovrebbe garantire una migliore lettura dei bisogni del territorio e pronta reazione al verificarsi dei rischi; i loro rappresentanti sono un punto di riferimento per i cittadini, soprattutto in periodi di grande incertezza. Tuttavia, le regioni hanno un ruolo poco consistente all'interno del decision-making nazionale, limitato a una funzione consultiva, spesso opzionale, rispetto al contenuto di policy già formulate. La difficoltà dei territori di prender parte al processo decisionale si acutizza nei periodi di crisi, che spesso comportano un ri-accentramento decisionale determinato dall'urgenza della loro gestione.

La ricerca "Nested games. Regioni, Comitati Tecnici e Governo in tempo di Pandemia" si è interrogata sul ruolo delle regioni all'interno dei processi decisionali durante l'emergenza sanitaria rispetto a quello (principale) del governo nazionale e (preponderante) dei comitati tecnici. Nonostante le regioni siano un attore rilevante per il sistema politico italiano da molteplici punti di vista, la dimensione regionale è spesso sottorappresentata nella letteratura politologica. Anche per questo motivo, il lavoro focalizza la propria attenzione sul comportamento e sul grado di partecipazione delle regioni nelle diverse arene decisionali e fasi della pandemia, in particolare nel passaggio dal governo di Giuseppe Conte a quello di Mario Draghi.

Il primo paragrafo contestualizza il tema trattato nel contributo offrendo un breve approfondimento sui canali di partecipazione delle regioni ai processi decisionali nazionali e sulle particolarità delle relazioni intergovernative in Italia. Il secondo paragrafo presenta le aspettative di ricerca e i dati e metodi utilizzati per indagarle: si tratta, come si vedrà, di un'analisi di contenuto di numerosi atti approvati, documenti, verbali e articoli di stampa prodotti nel periodo tra l'inizio (20 gennaio 2020) e la fine (31 marzo 2022) dello stato di emergenza in Italia. La terza e quarta sezione riassumono i principali risultati raggiunti rispondendo a due domande di ricerca: quali condizioni hanno agevolato la partecipazione delle regioni al decision-making nazionale? Quali comportamenti hanno avuto le regioni nelle loro relazioni verticali e orizzontali durante la pandemia?

2. LE REGIONI ITALIANE NEI PROCESSI DECISIONALI NAZIONALI TRA CANALI ISTITUZIONALIZZATI E NON-ISTITUZIONALIZZATI

La storia delle regioni italiane ha imboccato fin da subito una traiettoria peculiare – e irregolare. La regionalizzazione degli anni Settanta è avvenuta, infatti, in ritardo sia rispetto alle previsioni costituzionali che all'istituzione delle regioni a statuto speciale¹; inoltre, il decentramento è stato attuato in maniera uniforme nonostante le già evidenti diverse capacità amministrative della Penisola (Putnam et al. 1983). Durante gli anni Novanta, i territori sono riusciti a costruirsi una propria identità politica grazie all'opportunità creata da alcuni fattori endogeni ed esogeni (Ferrera 2008). In questi anni, le regioni sono diventate responsabili per l'erogazione prima, la gestione e organizzazione poi, di diversi settori del welfare, in particolare quello sanitario (Taroni 2019). A seguito del nuovo bilanciamento tra *shared rule* e *self-rule* introdotto dalla riforma del Titolo V nel 2001 (Elazar 1987; Hooghe et al. 2016; Baldi 2020), si è aperto però un periodo di ri-accentramento *de facto* (ma non *de jure*) nato dalla crisi economica del 2008 (Baldi 2020). Alle porte del 2020, le relazioni intergovernative in Italia si trovavano, dunque, in una fase di ridefinizione, tra il riconquistato controllo del governo centrale sulla spesa regionale e le richieste di autonomia differenziata *ex art. 116 Cost.* presentate da alcuni territori.

¹ Nel 1948 vengono approvate le leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale di Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, mentre quello del Friuli-Venezia Giulia viene approvato nel 1963.

In letteratura, l'Italia viene definita un "quasi-federalismo" (Lippi 2011) o "regionalismo politico" (Baldi 2020). Per alcuni versi, infatti, il regionalismo italiano presenta caratteristiche simili ai sistemi federali: ad esempio, le regioni hanno potere legislativo ed esecutivo; i rappresentanti regionali sono eletti dalla popolazione e il Presidente della Regione è scelto tramite elezione diretta; i governi substatali mostrano una performance complessiva in termini di *self-rule* simile a quella di molti Paesi federali (Hooghe et al. 2016). Tuttavia, due elementi differenziano profondamente la Penisola dai federalismi "classici": la mancata attuazione del federalismo fiscale e l'assenza di una seconda Camera rappresentativa dei territori. Non rappresentate all'interno del Parlamento, le regioni non possono intervenire direttamente nel decision-making nazionale o agire come *veto-players*. Una forma di partecipazione blanda, poiché confinata a una funzione consultiva dei territori, è offerta dal "sistema delle conferenze", di cui fanno parte la Conferenza Stato-Regioni (CSR) e la Conferenza Unificata (CU). Le due conferenze intergovernative si configurano come tavoli di confronto istituzionalizzati tra il governo centrale e i territori rispetto al contenuto di policy formulate dal governo centrale. Tuttavia, le regioni non hanno controllo sul destino delle policy così come discusse e concordate col governo in sede di conferenza. Alle due conferenze istituzionalizzate, si aggiunge la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (CR)², un organo privato di confronto tra i soli governi regionali. La partecipazione della CR, che rappresenta il comune interesse delle regioni, ai processi decisionali nazionali non è istituzionalizzata; tuttavia, proprio questa condizione le garantisce una flessibilità che alla CU e alla CSR manca e che nei periodi di crisi può rivelarsi decisiva (Baldi e Profeti 2020). Ciò detto, il successo delle tre conferenze nell'influenzare i contenuti delle politiche pubbliche dipende in larga parte dalla disponibilità al confronto del governo centrale prima e del Parlamento poi.

3. OBIETTIVI, DATI E METODI

Il lavoro si inserisce all'interno del filone della letteratura politologica che analizza le relazioni intergovernative, soffermando la propria attenzione sul comportamento degli attori, in particolare regionali, in una situazione di emergenza. Le crisi si connotano per condizioni di forte incertezza, urgenza e rischio che variano nello spazio, nel tempo e per *policy issue*

² Attuale Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome è Massimiliano Fedriga, Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia.

(Lipsky 2020). In Italia, queste tre condizioni hanno portato a un riaccentramento dei poteri (Bolgherini e Lippi 2022; Baldi e Profeti 2020) e alla neutralizzazione della politicità delle decisioni affidate a tecnici ed esperti (Galanti e Saracino 2021; Ieraci 2023) durante la crisi da Covid-19. Tenuto conto di ciò, non bisogna però dimenticare che l'emergenza ha colpito principalmente il settore sanitario, della cui organizzazione sono competenti le regioni. Inoltre, l'impatto fortemente territoriale della crisi ha richiesto un intervento pronto delle istituzioni più vicine al cittadino, quali enti locali e regionali. La ricerca si è, dunque, focalizzata sul ruolo che le regioni hanno avuto nelle relazioni intergovernative durante la pandemia da un duplice punto di vista: uno "formale", rispetto al coinvolgimento dei territori nel decision-making nazionale; uno "informale", rispetto al loro comportamento verso gli altri attori della pandemia.

L'analisi sugli aspetti formali del coinvolgimento regionale nei processi decisionali ha utilizzato fonti primarie e secondarie risalenti al periodo tra il 20 gennaio 2020 e il 31 marzo 2022. Si tratta di una raccolta dati comprendente: atti normativi e di indirizzo approvati a livello centrale (1226 atti tra Dpr, leggi di conversione, leggi ordinarie, decreti-legge, Dpcm, decreti, ordinanze e circolari dei ministeri e dipartimenti del governo); documenti e verbali di CSR, CU e CR disponibili online; ordini del giorno di CSR (639), CU (601) e CR (956). Gli atti normativi e di indirizzo sono stati classificati sulla base del tipo di policy e del livello e tipo di coinvolgimento delle regioni nell'iter decisionale. È stato, in seguito, analizzato il contenuto di documenti e verbali prodotti all'interno del sistema delle conferenze ritenuti rilevanti ai fini della ricerca. L'indagine sul comportamento "informale" delle regioni si è servita di 320 articoli di stampa raccolti dal database *Factiva-Dow Jones* tramite una funzione di parole-chiave e provenienti da cinque quotidiani nazionali di ampia diffusione: *La Repubblica*, *Il Giornale*, *Il Fatto Quotidiano*, *Il Corriere della Sera*, *La Stampa*. Il contenuto degli articoli è stato riclassificato per valutare il tipo di comportamento tenuto dalle regioni (cooperativo o conflittuale) verso il governo centrale (relazioni verticali) e/o gli altri territori (relazioni orizzontali).

4. TRE CONDIZIONI FACILITANTI PER LA PARTECIPAZIONE REGIONALE AL DECISION-MAKING NAZIONALE

Sebbene la partecipazione non sia garanzia di un reale potere dei territori di influenzare il contenuto delle politiche, l'analisi degli atti normativi

e di indirizzo e dei documenti prodotti dalle conferenze ha messo in evidenza tre condizioni facilitanti per la partecipazione delle regioni ai processi decisionali nazionali: i) la presenza di un'arena regolativa; ii) la predisposizione del governo centrale al confronto intergovernativo; iii) la capacità coalizionale delle regioni.

Durante la pandemia, sia il governo centrale che i territori hanno avuto un forte interesse a che le regioni partecipassero ai processi decisionali sui comportamenti, individuali e non, da adottare durante la crisi: il primo, per garantire un maggior grado di aderenza alle regole da parte di chi le avrebbe poi fatte rispettare; i secondi, per esprimere la propria opinione sulla base della realtà territoriale che quotidianamente amministrano. L'analisi delle fonti normative e dell'attività delle conferenze ha, infatti, messo in evidenza un coinvolgimento delle regioni maggiore nelle questioni legate all'arena regolativa che distributiva³ (Tabella 1). All'interno dell'arena regolativa, la condivisione da parte degli attori di uno stesso obiettivo, la sopravvivenza (Lipsy 2020), ha probabilmente agevolato la collaborazione tra i soli territori e tra i territori e il governo centrale. La necessità di una risposta comune e omogenea e il fatto che nessun attore possedeva da solo risorse (economiche e di *know-how*) sufficienti per affrontare la crisi, ha rafforzato l'esigenza per le regioni di presentarsi unite e "fare fronte comune" ai tavoli di confronto con il governo. Durante la pandemia, il coinvolgimento dei governi substatali è emerso soprattutto nelle decisioni rispetto ad ambiti di policy con un forte impatto territoriale, come la mobilità, la scuola, le attività sociali⁴. Nel momento in cui l'attenzione si è spostata sulla ripresa socio-economica del Paese, sono invece (ri-)emerse tutte le divisioni tipiche degli attori che all'interno dell'arena competono per la spartizione delle risorse in nome del proprio interesse individuale – in questo caso, regionale.

³ L'arena regolativa comprende decisioni sull'adozione di regole comuni (limitazioni agli spostamenti, chiusure e riaperture delle attività produttive, utilizzo di dispositivi di protezione, etc.). L'arena distributiva si riferisce alla gestione e allocazione delle risorse necessarie per limitare le conseguenze della crisi sanitaria (ristori, rimborsi, Piano nazionale di ripresa e resilienza, etc.) ispirate a una logica di soccorso, più che di redistribuzione della ricchezza.

⁴ Tra i temi più discussi in CR, durante il governo Conte II le regioni si sono concentrate maggiormente sugli ambiti salute (43,3%), protezione civile (39,3%) ed emergenza Covid-19 (18%); durante il governo Draghi, emergono anche altre *issues*, come affari finanziari (7,8%) e infrastrutture e mobilità (8,6%).

Tabella 4. Coinvolgimento delle regioni in fonti normative e documenti di CSR e CU per arena.

	Fonti normative	Documenti CSR	Documenti CU
Regole	429	16	41
Distribuzione	34	19	29
Regole e distribuzione	-	1	2
Totale	463	36	72

Fonte: Ripamonti 2023.

La seconda condizione facilitante per la partecipazione delle regioni al decision-making nazionale è un certo grado di predisposizione del governo centrale al confronto dato che, in situazioni in cui la partecipazione regionale non è istituzionalizzata (Capano 2020), questa si fonda unicamente sulla volontà delle diverse parti di collaborare (Profeti e Baldi 2021). Confrontando il coinvolgimento delle regioni sotto i due governi, è emersa una maggiore inclinazione del governo politico di Conte al dialogo con i territori rispetto al governo Draghi, in linea con quanto evidenziato con parte della letteratura (Profeti e Baldi 2021; Vampa 2021). Il governo Conte II si è trovato a gestire il primo periodo della crisi, ovvero un periodo di grande incertezza in cui c'era bisogno della collaborazione di tutti gli attori per prendere decisioni di stampo perlopiù regolativo – attivando quindi un tipo di arena in cui, come detto, è nell'interesse di tutti cooperare. Inoltre, Giuseppe Conte al suo secondo mandato era alla guida di un governo politicamente debole (Capano 2020) alla ricerca di una continua legittimazione democratica da ottenere anche attraverso il sostegno delle forze di maggioranza e lo scontro con quelle di opposizione a tutti i livelli. Il governo Draghi si è inserito in una fase della crisi completamente diversa dalla precedente caratterizzata da una campagna vaccinale in piena attività e dalla volontà di tutti di spostare il focus sul Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) per la ripresa socioeconomica del Paese. In questo periodo sono aumentati sia la marginalizzazione delle regioni che il ri-accentramento decisionale (Profeti e Baldi 2021; Bolgherini e Lippi 2022): non a caso, la governance del PNRR viene costruita secondo unno schema fortemente gerarchico (Civitaresse Matteucci 2021). D'altronde, il governo Draghi, sostenuto da tutte le forze parlamentari eccetto Fratelli d'Italia, non aveva bisogno di quella legittimità democratica così necessaria al governo precedente. Il mandato di Mario Draghi era infatti finalizzato all'approvazione e

implementazione del PNRR, che ha generato una grande arena distributiva dove sono riaffiorate le divisioni tra livelli di governo.

La terza condizione facilitante riguarda la capacità delle regioni di accantonare i propri interessi individuali e collaborare per un interesse regionale comune. Questa condizione è essenziale affinché le regioni riescano a creare occasioni di partecipazione dal basso e fare pressione sui livelli di governo superiori. Emblematico, in questo senso, è il contenuto di alcuni documenti analizzati, come le linee guida per le riaperture del maggio 2020: dapprima escluse dal loro processo di formulazione, le regioni sono riuscite insieme non solo a ottenere un confronto con il governo centrale, ma anche a far approvare la bozza sulle riaperture da loro preparata in CR. Proprio la CR è diventata durante la pandemia interlocutore privilegiato del governo centrale (Catelani 2020), rafforzando il proprio duplice ruolo di, da una parte, arena in cui si incontrano i diversi interessi regionali, dall'altra, attore politico che rappresenta il comune interesse dei territori. L'inizio della fase Draghi dedicata alla ripresa socio-economica ha rotto il vincolo coalizionale tra i governi substatuali, che sono tornati ad agire separatamente, spesso distribuiti secondo il noto cleavage Nord-Sud (Profeti e Baldi 2021)⁵: emblematica in questo senso è stata la richiesta delle regioni di essere coinvolte nella governance PNRR non come un unico attore, ma individualmente⁶.

5. DIETRO IL DATO: IL COMPORTAMENTO DELLE REGIONI DURANTE LA PANDEMIA

Una volta indagate le caratteristiche della partecipazione delle regioni ai processi decisionali, resta ancora molto da dire sul comportamento che queste hanno avuto nei confronti degli altri attori.

Spostando il focus dagli aspetti formali del decision-making a quelli più informali, l'analisi degli articoli di stampa conferma quanto suggerito dall'ultima delle tre condizioni facilitanti emerse. Durante la pandemia, i comportamenti nelle interazioni interregionali sono stati influenzati dal tipo di interesse in gioco: in presenza di un interesse comune, le regioni hanno avuto un atteggiamento cooperativo verso gli altri territori; in presenza di un interesse individuale, sono state più conflittuali le une con le altre. Questa differenza comportamentale nelle relazioni orizzontali sembra non essere stata influenzata dal tipo di arena, regolativa o distributiva, in

⁵ Verbale CU 08/04/2021.

⁶ Verbale CSR 07/10/2021.

cui hanno avuto luogo le interazioni (Tabella 2).

Il comportamento delle regioni nelle relazioni verticali, invece, è stato caratterizzato da una costante conflittualità verso il governo centrale indipendente dal tipo di arena o interesse in gioco. Questo nonostante si sia visto come, quantomeno all'interno dell'arena regolativa, e in particolare durante il governo Conte II, le regioni abbiano in un certo modo collaborato al decision-making nazionale. La collaborazione tra livelli di governo osservata dalla letteratura in diversi Paesi europei (Schnabel e Hegele 2021) non trova pieno riscontro nel caso italiano sia se si prendono in considerazione gli aspetti formali che quelli informali delle relazioni intergovernative; tuttavia, la conflittualità mostrata dai governi substatali verso il governo centrale durante la crisi può essere spiegata da diversi fattori che risalgono al funzionamento delle loro relazioni in tempi normali. Essendo, infatti, la partecipazione regionale al decision-making nazionale non istituzionalizzata e fortemente dipendente dalle inclinazioni del governo centrale (Capano 2020; Bolgherini e Lippi 2022), l'atteggiamento conflittuale dei territori diventa uno strumento di pressione sulle istituzioni centrali. Inoltre, lo scontro tra i rappresentanti regionali e nazionali è un modo per aumentare la propria legittimazione politica e il proprio consenso. Durante il mandato di Conte, infatti, il conflitto politico si è acceso in particolare tra gli esponenti della maggioranza di governo giallo-rossa e i Presidenti di Regione appartenenti al centrodestra⁷.

Tabella 5. Risultati dei comportamenti cooperativi e competitivi regionali nelle relazioni orizzontali e verticali per arena e interesse.

	Arena regolativa	Arena distributiva
Interesse comune	Cooperazione diversificato Comportamento conflittuale verticale Comportamento cooperativo orizzontale	Comportamento diversificato Comportamento conflittuale verticale Comportamento cooperativo orizzontale
Interesse individuale	Competizione totale Comportamento conflittuale verticale Comportamento conflittuale orizzontale	Competizione totale Comportamento conflittuale verticale Comportamento conflittuale orizzontale

Fonte: Ripamonti (2025). Trad.

⁷ Nel 19,3% degli articoli raccolti che riguardano comportamenti regionali conflittuali nelle relazioni verticali si fa riferimento ad uno scontro politico destra-sinistra.

In riferimento ai due diversi governi, Conte II e Draghi, ci saremmo aspettati una differenza comportamentale delle regioni sia nelle relazioni verticali che orizzontali in linea con quanto emerso dalla prima parte della ricerca. La misura del ri-accentramento dei processi decisionali e della marginalizzazione dei territori (Profeti e Baldi 2021; Vampa 2021), da una parte, e la prevalenza dell'arena distributiva rispetto a quella regolativa (Profeti e Baldi 2021), dall'altra, avrebbero dovuto favorire un aumento della conflittualità da parte delle regioni verso il governo Draghi. In realtà, dall'analisi emerge innanzitutto una scarsa attenzione da parte della stampa italiana alle relazioni intergovernative nazionali in questo secondo periodo⁸. D'altronde, il governo Draghi nasce con la chiara missione di negoziare, formulare e attuare il PNRR, una circostanza che eclissa le relazioni domestiche a favore di quelle europee.

In definitiva, il risultato principale dell'analisi riferisce che le regioni hanno avuto un atteggiamento conflittuale nei confronti del governo centrale all'interno non solo dell'arena distributiva, ma anche regolativa. D'altronde, sebbene questo risultato stupisca alla luce del maggiore coinvolgimento delle regioni nelle decisioni in ambito regolativo qui messo in evidenza, in realtà viene spiegato proprio dall'esigenza di fare maggiore pressione sul governo centrale in nome del comune interesse regionale. Al contrario, l'atteggiamento collaborativo all'interno dell'arena distributiva suggerisce l'attivazione di una strategia da parte delle regioni: mostrarsi cooperative in quei (rari) casi in cui il governo centrale, e soprattutto il governo Draghi, ha aperto a un loro coinvolgimento nelle decisioni relative all'allocazione delle risorse.

6. CONCLUSIONI

La ricerca, utilizzando il punto di vista regionale, ha messo in luce nuovi aspetti delle relazioni intergovernative italiane durante la crisi da Covid-19. I due quesiti che hanno guidato il lavoro si sono interrogati sulla misura e la qualità della partecipazione delle regioni ai processi decisionali nazionali e sul modo in cui i territori si sono comportati nelle interazioni con il governo centrale, da una parte, e tra loro, dall'altra. All'interno di un contesto di generale marginalizzazione delle regioni e ri-accentramento delle decisioni, tre condizioni sembrano aver facilitato una partecipazione regionale al decision-making nazionale: la presenza di un'arena regolativa; la predisposizione del governo centrale al confronto

⁸ 103 articoli raccolti per il periodo del governo Draghi.

con i livelli di governo inferiori; la capacità coalizionale dei territori stessi di agire nel nome dell'interesse comune. Analizzati gli aspetti formali delle relazioni intergovernative in pandemia, si è deciso di volgere lo sguardo agli aspetti più informali delle relazioni stesse. È così emerso che le regioni hanno avuto un atteggiamento sostanzialmente conflittuale nei confronti del governo centrale che esulava dal tipo di politica in discussione, regolativa o distributiva, e di interesse in gioco, individuale o comune. Nelle relazioni orizzontali, invece, in entrambe le arene i territori hanno avuto un comportamento collaborativo quando hanno agito rispetto alla tutela dell'interesse comune, ma conflittuale quando in difesa di un interesse personale.

Alla luce dei risultati raggiunti, il quesito principale ora riguarda la possibile eccezionalità della pandemia come crisi in considerazione di alcune sue caratteristiche certamente peculiari (Ieraci e Ripamonti 2025). Il virus Covid-19 ha messo tangibilmente e direttamente a repentaglio la vita delle persone, richiedendo sforzi straordinari per contrastarlo in prima istanza in termini di assistenza sanitaria, della cui organizzazione sono competenti le regioni. A differenza di altre grandi emergenze del passato, come la crisi economica del 2008, dunque, nel 2020 i governi substatali hanno avuto un ruolo diretto nel tentativo di risolvere o quantomeno limitare la crisi. Quanto questo ha inciso sulla partecipazione delle regioni ai processi decisionali nazionali e sui comportamenti assunti dai territori verso gli altri livelli di governo? Uno sviluppo della ricerca potrebbe, dunque, andare nella direzione di una comparazione tra quanto avvenuto durante la pandemia e quanto avvenuto durante altre crisi recenti. In questo modo, si darebbe seguito a un filone della letteratura, quello delle relazioni intergovernative, che ha sempre maggiore risalto a livello internazionale, ma scarsa attenzione a livello nazionale. In aggiunta, si esalterebbe ancora il punto di vista regionale, che, anche alla luce dei recenti sviluppi in merito all'autonomia differenziata, è essenziale per la comprensione dei fenomeni politico-sociali del Paese.

BIBLIOGRAFIA

- BALDI, BRUNETTA. 2020. "Exploring Autonomism: Asymmetry and New Developments in Italian Regionalism" in *Revista d'estudis autonòmics i federals* 32(2), pp. 15-44.
- BALDI, BRUNETTA & PROFETI, STEFANIA. 2020. "Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19" in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 15(3), pp. 277-306.
- BOLGHERINI, SILVIA & LIPPI, ANDREA. 2022. "Politicization without Institutionalization: Relations between State and Regions in Crisis Governance" in *Contemporary Italian Politics* 14(2), pp. 224-240.
- CAPANO, GILIBERTO. 2020. "Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy: If You Are Not Prepared for the (Un)expected, You Can Be Only What You Already Are" in *Policy and Society* 39(3), pp. 326-344.
- CATELANI, ELISABETTA. 2020. "Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza COVID-19? Più forma che sostanza" in *Osservatorio sulle fonti* 13(2), pp. 501-515.
- CIVITARESE MATTEUCCI, STEFANO. 2021. "A Further Twist towards Centralisation and Uniformity. Governance and Public Sector Reforms in the Italian Recovery and Resilience Plan" in *Revista Catalana de Dret Públic* 63, pp. 21-38.
- ELAZAR, DANIEL J. 1987. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- FERRERA, MAURIZIO. 2008. "Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa" in *Rivista delle Politiche Sociali* 3, pp. 17-49.
- GALANTI, M.TULLIA & SARACINO, BARBARA. 2021. "Inside the Italian COVID-19 Task Forces" in *Contemporary Italian Politics* 13(2), pp. 1-17.
- HOOGHE, LIESBET, MARKS, GARY, SCHAKEL, ARJAN H., CHAPMAN OSTERKATZ, SANDRA, NIEDZWIECKI, SARA & SHAIR-ROSENFELD, SARAH. 2016. *Measuring regional authority. A postfunctionalist theory of governance. Vol. I*. Oxford: Oxford University Press.
- IERACI, GIUSEPPE. 2023. "Scientific Committees, Government and the Management of the COVID-19 Emergency in Italy. Some Empirical Insights Drawn from the Study of the Decision-Making During the «First Lock-Down»" in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 18(1), pp. 5-34.
- IERACI, GIUSEPPE & RIPAMONTI, GAIA MATILDE. 2025 (in pubblicazione). "Democracy through crises. State, Regions and the Influence of Technocracy and Expertise in Italy (2008-2020)" in *Italian Political Science Review*.
- LIPPI, ANDREA. 2011. "Evaluating the 'quasi federalist' programme of decentralisation in Italy since the 1990s: a side-effect approach" in *Local Government Studies* 37(5), pp. 495-516.
- LIPSCY, PHILLIP Y. 2020. "COVID-19 and the Politics of Crisis" in *International Organization* 74, pp. 98-127.

PROFETI, STEFANIA & BALDI, BRUNETTA. 2021. “Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda” in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 15(3), pp. 432-457.

PUTNAM, ROBERT D., LEONARDI, ROBERT, NANETTI, RAFFAELLA Y. & PAVONCELLO, FRANCO. 1983. “Explaining institutional success: the case of Italian regional government” in *The American Political Science Review* 77(1), pp. 55-74.

RIPAMONTI, GAIA MATILDE. 2023. “Alleate o Rivali? Le regioni nei processi decisionali nazionali durante la pandemia” in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 2, pp. 203-230.

RIPAMONTI GAIA MATILDE. 2025. “From Full Cooperation to All Against All? Italian Regions in Intergovernmental Relations During the Pandemic” in *Regional & Federal Studies*, pp. 1–21.

SCHNABEL, JOHANNA & HEGELE, YVONNE. 2021. “Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland” in *Publius: The Journal of Federalism* 51(4), pp. 537-569.

TARONI, FRANCESCO. 2019. *Il volo del calabrone. 40 anni di Servizio sanitario nazionale*. Roma: Il Pensiero Scientifico Editore.

VAMPA, DAVIDE. 2021. “COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom” in *Publius: The Journal of Federalism* 51(4), pp. 601-626.