

# RCS

**Depósito legal ppi 201502ZU4662**

Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa  
Depósito Legal: pp 197402ZU789  
ISSN: 1315-9518

Universidad del Zulia. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Vol. XXVI. N°3

**Julio-Septiembre 2020**

# Revista de Ciencias Sociales



Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa  
Depósito Legal: pp 197402ZU789  
ISSN: 1315-9518

# Critical issues in the management of the first phase of the COVID-19 pandemic in Italy: The role of some organizational flaws on the adoption of collaborative governance models

Ceresia, Francesco\*  
Misuraca, Raffaella\*\*

## Introduction

In March and April 2020, in Italy, there was a fast and uncontrolled spread of COVID-19. The number of infected people and deaths multiplied quickly; in some regions of the Country the phenomenon got out of control. Intensive Care Units (ICUs) were rapidly saturated by COVID-19 patients, generating pressures on the Regional Health System that forced to the public decision-makers to suspend all non-emergency services.

In this short note we argue that Italy's inability to contain the outbreak of the epidemic in the first phase was due to the low willingness of public organizations to apply effective collaborative governance models

## 1. Collaborative Government

Collaborative governance can be defined


as a process that allows the participating organizations to achieve results that they could not achieve on their own. More specifically, collaborative governance is:

The processes and structures of decision-making and public policy management that involve people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that otherwise it couldn't be accomplished. (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012, p.2)

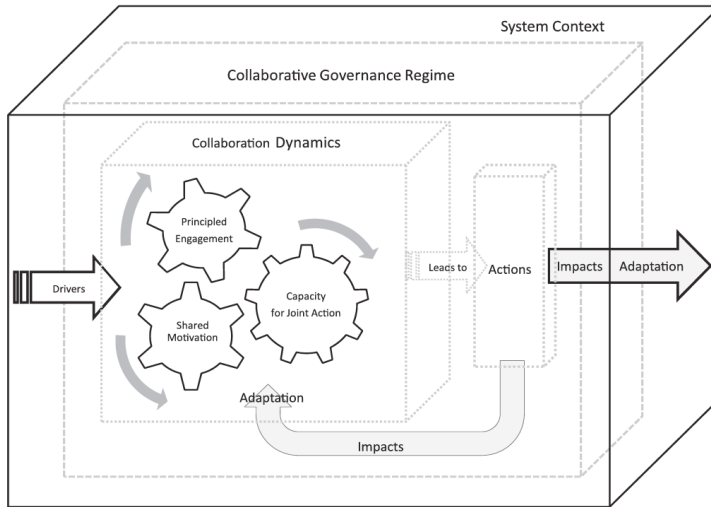
The Integrative Framework for Collaborative Governance proposed by Emerson et al. (2012) specifies the following three interconnected dimensions (Figure 1):

- The general system context;
- The collaborative governance regime (CGR);
- The collaborative dynamic.

---

\* Assistant Professor in Work and Organizational Psychology at Department of Political Science and International Relations, University of Palermo, 90134 Palermo, Italy. E-mail: [francesco.ceresia@unipa.it](mailto:francesco.ceresia@unipa.it)  ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2236-5268>

\*\* Assistant Professor in Work and Organizational Psychology at Department of Political Science and International Relations, University of Palermo, 90134 Palermo, Italy.  ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0008-944X>



Font: Emerson, et al., 2012.

**Figure 1: The Integrative Framework for Collaborative Governance**

The *general system context* – represented in figure 1 by the most external box, suggests that any collaborative governance activity begins and develops within a context or a complex system characterized by political, legal, socio-economic, environmental, cultural and health variables. The context defines the opportunities and limitations that characterize the system, and it influence into the parameters among which a collaborative governance regime is planned and implemented.

Emerson, et al. (2012) identified four main drivers that can lead organizations to adopt collaborative governance models: (1) leadership, that is the presence of a recognized leader who has the authority to initiate a collaborative governance regime; (2) consequential incentives, it mean factors that either intrinsically or extrinsically motivate the key actors of the organization to collaborate; (3) interdependence, that is the awareness of the actors of the need to collaborate in order to achieve their goals; (4) uncertainty, that is the awareness of the actors to collaborate in order

to reduce or share the risks associated with the management of a complex or “wicked” problem.

The *collaborative governance regime* refers to the “particular mode, or system for, public decision making in which cross-boundary collaboration represents the prevailing pattern of behavior and activity” (Emerson, et al., 2012, p.6). This dimension is closely interconnected with the third, the *collaborative dynamics*, which influences as much the development as and the effectiveness of the collaborative governance regime. The collaborative dynamics is composed of three interactive components: (1) principle-based commitment, that is the willingness of public and private decision-makers to work together for the solution of a common problem; (2) shared motivation, defined as a self-reinforcing circuit (or *feedback*) consisting of the following four elements: Mutual trust; mutual understanding; internal legitimacy, and commitment; and (3) capacity for joint action, that is the combination of the following

four dimensions: Procedural and institutional arrangements, leadership, knowledge, and resources.

## **2. COVID-19 challenged public decision-makers' ability of collaborative governance**

COVID-19 represented a huge change in Italy in the March-April 2020 period, forcing the Country to deal with a variable never taken in consideration: a new –out of control- epidemic. Although the indirect experiences from previous epidemics - such as SARS and MERS - had brought the Italian government to adopt specific prevention measures, these measures did not contemplate the need to manage thousands of new patients every day, hundreds of which in need of hospitalization in intensive care. The consequent strengthening of the infectious diseases divisions on the national territory, immediately appeared largely insufficient to control the new health outbreak COVID-19.

The COVID-19 epidemic has certainly played a decisive role in increasing the importance of the drivers of uncertainty and interdependence. In fact, being THE COVID-19 a new infectious disease for which there was currently no cure or vaccine, the public organizations responsible for deciding strategies to combat the spread of the epidemic immediately showed immediately a clear need for collaboration and coordination. This was also due to the specific organization of the Italian State, which delegates the management of the health system (financed by the State) to the single Regions. Effective coordination between State and Regions was therefore crucial.

The uncertainty about the evolution of the pandemic immediately showed public decision-makers the need of an effective collaboration between the State and Regions, not only for the management of the emergency, but also for the adoption of public health practices, control of the territory and prevention (whose responsibility was

previously of the State). However, it seems that the development of the “leadership” and “consequential incentives” drivers has been impeded by the following two factors: The high level of conflict between political forces and the lack of incentives (both monetary and non-monetary).

Italy's difficulty in effectively managing the epidemic in the March-April 2020 period is, from this point of view due to a substantial failure to plan and implement collaborative actions that led all stakeholders to adopt behaviors consistent with the collaborative governance regime.

## **3. Main organizational flaws related to the management of COVID-19 in Italy**

The first problematic aspect concerns the inability to effectively manage the coordination of public communication about the containment of COVID-19. In this regard, an important role has been played by the contradictory opinions provided by various experts, including virologists and epidemiologists. Before the spread of COVID-19 (February 2019), experts were divided in two extreme positions: The “denialists”, that is, those who claimed that COVID-19 was nothing more than a normal flu; and the “alarmists”, that is, those who claimed the dangerousness of the virus for public health, highlighting the risk of a collapse of the national health system in the absence of immediate measures to contain the spread of the epidemic.

This conflicting information about the measures to adopt for the containment of COVID-19 in Italy has generated confusion as much in public decision makers, who reduced their level of shared motivation, as and in the population, especially among young people, who considered COVID-19 as dangerous only for the elderly. As a consequence, public decision-makers adopted COVID-19 containment policies consistent with the thesis they have accepted. An important percentage of the population has embraced

the thesis of the “harmless-virus”, therefore feeling authorized not to adopt any protection measure. This produced the well-known catastrophic consequences.

The second problematic aspect concerns the poor ability of the political system to exercise leadership over the Country. Before the spread of the infection in Italy - that was between January and mid-February, many representatives of the government reassured the population that the Country was prepared to handle the emergency thanks to a highly efficient healthcare system and the adoption of strict prevention policies (Italy was one of the first Countries that denied flights to and from CHINA). Later, the public communication on the COVID-19 emergency was assigned to the Country’s civil protection officer, who is a technician. The third problematic aspect concerns the inefficiency of the administrative system, due to a poor willingness to govern the public administration through performance management and evaluation models. In fact, during the health emergency, irrational choices occurred, such as the decision to move patients with less severe symptoms to Assisted Healthcare Residences for elderly people.

A last, but not least, problematic aspect is the lack of trust among public decision-makers. As pointed out by Getha-Taylor, et al. (2019), “trust is a mindset marked by an individual’s willingness to accept uncertainty while maintaining positive expectations of others” (p.57). The Italian political history of the last forty years is characterized by a strong conflict between political parties, which led to a low willingness to collaborate on the major issues of the Country. The consequence was a huge difficulty in coordinating the containment strategies of COVID-19 in the first phase of the epidemic in Italy, also due to the continuous shift of responsibility between the central state and the regions governed by political parties in opposition to the government.

In Italy, unfortunately, the lack of trust also affects the relationship between the State and citizens. A recent survey showed that only 33% of Italians trust the parliament, only 24% trust the media and only 12% trust the political

parties (Muzergues, 2019). A demonstration of the low level of trust in government institutions also comes from the data of a recent survey conducted by the Ixè Institute (June 9th, 2020). This study revealed that 52% of Italians are unavailable to download the IMMUNI application aimed at tracking potential contacts with infected individuals, even though the Italian State guaranteed the protection of personal data.

## Conclusions

The four organizational problems analyzed impeded the adoption of a collaborative governance model among public decision-makers during the first phase of the COVID-19 epidemic in Italy. Indeed, these issues have led many public decision makers to adopt inconsistent public health prevention strategies. The rapid collapse of the health situation has therefore convinced the government, on March 9<sup>th</sup>- 2020, to adopt a rigid lockdown across the Country, which however began to produce positive effects only after a month and a half.

If the Country was faster and more successful in the implementation of collaborative governance models and in the management of its main development drivers during the first phase of the epidemic (January-February 2020), COVID-19 would probably have produced less negative consequences in Italy.

## References

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Getha-Taylor, H., Grayer, M. J., Kempf, R. J., & O’Leary, R. (2019). Collaborating in the absence of trust? What collaborative governance theory and

practice can learn from the literatures of conflict resolution, psychology, and law. *The American Review of Public Administration*, 49(1), 51-64.

Istituto Ixè (9 giugno 2020).  
<https://www.istitutoixe.it/newsletter/2020/20200609.pdf>

Muzergues T. (2019). Trust and mistrust in democratic societies. In D. Reynié (Ed.), *Democracies under pressure a global survey*. Vol I, The Issues, GALAXY Imprimeurs.

# Cuestiones críticas en la gestión de la primera fase de la pandemia de COVID-19 en Italia: El papel de algunos defectos organizativos en la adopción de la colaboración

## Introducción

En marzo y abril de 2020, en Italia, hubo una propagación rápida e incontrolada de COVID-19. El número de personas infectadas y muertes se multiplicó rápidamente; en algunas regiones del país, el fenómeno quedó fuera de control. Las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) fueron rápidamente saturadas por pacientes con COVID-19, generando presiones sobre el Sistema Regional de Salud que obligaron a los encargados de tomar decisiones públicas a suspender todos los servicios que no son de emergencia.

En esta breve nota, argumentamos que la incapacidad de Italia para contener el brote de la epidemia en la primera fase se debió a la baja disposición de las organizaciones públicas a aplicar modelos efectivos de gobernanza colaborativa

## 1. Gobierno colaborativo

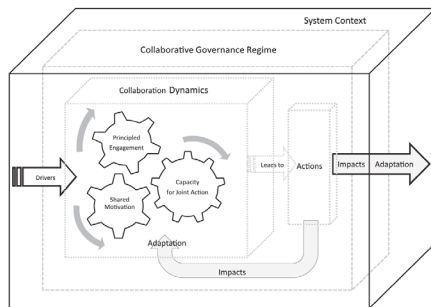
La gobernanza colaborativa puede definirse como un proceso que permite a las organizaciones participantes lograr resultados que no podrían lograr por sí mismas. Más específicamente, la gobernanza colaborativa es:

Los procesos y estructuras de toma de decisiones y gestión de políticas públicas que involucran a las personas de manera constructiva a través de los límites de las agencias públicas, los niveles de gobierno y / o las esferas pública, privada y cívica para llevar a cabo un propósito público que de otro modo no podría lograrse. (Emerson,

Nabatchi y Balogh, 2012, p.2)

El Marco Integrador para la Gobernanza Colaborativa propuesto por Emerson, et al. (2012) especifica las siguientes tres dimensiones interconectadas (ver Figura 1):

- El contexto general del sistema;
- El régimen de gobernanza colaborativa (CGR);
- La dinámica colaborativa.



Fuente: Emerson, et al., 2012.

**Figura 1: El marco integrador para la gobernanza colaborativa**

El contexto general del sistema, representado en la figura 1 por el cuadro más externo, sugiere que cualquier actividad de gobernanza colaborativa se inicia y desarrolla dentro de un contexto o un sistema complejo caracterizado por variables políticas, legales,

socioeconómicas, ambientales, culturales y de salud. El contexto define las oportunidades y limitaciones que caracterizan el sistema e influye en los parámetros dentro de los cuales se planifica e implementa un régimen de gobierno colaborativo.

Emerson, et al. (2012) identificaron cuatro impulsores principales que pueden llevar a las organizaciones a adoptar modelos de gobernanza colaborativa: (1) liderazgo, que es la presencia de un líder reconocido que tiene la autoridad para iniciar un régimen de gobernanza colaborativa; (2) incentivos consecuentes, es decir, factores que motivan intrínseca o extrínsecamente a los actores clave de la organización a colaborar; (3) interdependencia, es decir, la conciencia de los actores de la necesidad de colaborar para lograr sus objetivos; (4) incertidumbre, es decir, la conciencia de los actores para colaborar a fin de reducir o compartir los riesgos asociados con la gestión de un problema complejo o “perverso”.

El régimen de gobernanza colaborativa se refiere al “modo particular o sistema para la toma de decisiones públicas en el que la colaboración transfronteriza representa el patrón predominante de comportamiento y actividad” (Emerson, et al., 2012, p.6). Esta dimensión está estrechamente interconectada con la tercera, la dinámica colaborativa, que influye tanto en el desarrollo como en la efectividad del régimen de gobernanza colaborativa. La dinámica de colaboración se compone de tres componentes interactivos: (1) compromiso basado en principios, es decir, la voluntad de los tomadores de decisiones públicas y privadas de trabajar juntos para la solución de un problema común; (2) motivación compartida, definida como un circuito autorreforzante (o retroalimentación) que consta de los siguientes cuatro elementos: confianza mutua; entendimiento mutuo; legitimidad interna y compromiso; y (3) capacidad de acción conjunta, que es la combinación de las siguientes cuatro dimensiones: Arreglos procesales e institucionales, liderazgo, conocimiento y recursos.

## **2. COVID-19 desafió la capacidad de los tomadores de decisiones públicas de gobernanza colaborativa**

COVID-19 representó un gran cambio en Italia en el período marzo-abril de 2020, obligando al país a lidiar con una variable nunca tomada en cuenta: una nueva epidemia fuera de control. Aunque las experiencias indirectas de epidemias previas, como el SARS y el MERS, habían llevado al gobierno italiano a adoptar medidas de prevención específicas, estas medidas no contemplaban la necesidad de manejar miles de pacientes nuevos todos los días, cientos de los cuales necesitaban hospitalización intensiva. El consiguiente fortalecimiento de las divisiones de enfermedades infecciosas en el territorio nacional, de inmediato pareció en gran medida insuficiente para controlar el nuevo brote de salud COVID-19.

La epidemia de COVID-19 ciertamente ha jugado un papel decisivo en el aumento de la importancia de los impulsores de la incertidumbre y la interdependencia. De hecho, al ser COVID-19 una nueva enfermedad infecciosa para la que actualmente no había cura o vacuna, las organizaciones públicas responsables de decidir estrategias para combatir la propagación de la epidemia mostraron de inmediato una clara necesidad de colaboración y coordinación. Esto también se debió a la organización específica del Estado italiano, que delega la gestión del sistema de salud (financiado por el Estado) a las Regiones individuales. La coordinación efectiva entre el Estado y las Regiones era, por lo tanto, crucial.

La incertidumbre sobre la evolución de la pandemia mostró de inmediato a los responsables de la toma de decisiones públicas la necesidad de una colaboración efectiva entre el Estado y las Regiones, no solo para la gestión de la emergencia, sino también para la adopción de prácticas de salud pública, el control del territorio y prevención (cuya responsabilidad era anteriormente del Estado). Sin embargo, parece que el desarrollo de los impulsores de “liderazgo” e “incentivos consecuentes” se ha visto obstaculizado



por los siguientes dos factores: El alto nivel de conflicto entre las fuerzas políticas y la ausencia de incentivos (tanto monetarios como no monetarios).

La dificultad de Italia para manejar eficazmente la epidemia en el periodo marzo-abril de 2020 se debe, desde este punto de vista, a una falla sustancial en la planificación e implementación de acciones de colaboración que llevaron a todos los interesados a adoptar comportamientos consistentes con el régimen de gobernanza colaborativa.

### **3. Principales fallas organizacionales relacionadas con la gestión de COVID-19 en Italia**

El primer aspecto problemático se refiere a la incapacidad de gestionar eficazmente la coordinación de la comunicación pública sobre la contención de COVID-19. A este respecto, las opiniones contradictorias proporcionadas por diversos expertos, incluidos virólogos y epidemiólogos, han desempeñado un papel importante. Antes de la propagación de COVID-19 (febrero de 2020), los expertos estaban divididos en dos posiciones extremas: los “negacionistas”, es decir, aquellos que afirmaban que COVID-19 no era más que una gripe normal; y los “alarmistas”, es decir, aquellos que afirmaron la peligrosidad del virus para la salud pública, destacando el riesgo de un colapso del sistema nacional de salud en ausencia de medidas inmediatas para contener la propagación de la epidemia.

Esta información contradictoria sobre las medidas a adoptar para la contención de COVID-19 en Italia ha generado confusión tanto en los tomadores de decisiones públicas, que redujeron su nivel de motivación compartida, como en la población, especialmente entre los jóvenes, que consideraron COVID-19 como peligroso solo para los ancianos. Como consecuencia, los tomadores de decisiones públicas adoptaron políticas de contención de COVID-19 consistentes con la tesis que han aceptado. Un porcentaje importante de la población ha aceptado la tesis del “virus

inofensivo”, por lo que se siente autorizado para no adoptar ninguna medida de protección. Esto produjo las bien conocidas consecuencias catastróficas.

El segundo aspecto problemático se refiere a la poca capacidad del sistema político para ejercer el liderazgo sobre el país. Antes de la propagación de la infección en Italia, es decir, entre enero y mediados de febrero, muchos representantes del gobierno aseguraron a la población que el país estaba preparado para manejar la emergencia gracias a un sistema de salud altamente eficiente y la adopción de políticas estrictas de prevención (Italia fue uno de los primeros países que negó vuelos hacia y desde CHINA).

Más tarde, la comunicación pública sobre la emergencia COVID-19 fue asignada al oficial de protección civil del país, que es un técnico. El tercer aspecto problemático se refiere a la ineficiencia del sistema administrativo, debido a una mala disposición para gobernar la administración pública a través de la gestión del desempeño y los modelos de evaluación. De hecho, durante la emergencia de salud, se produjeron elecciones irracionales, como la decisión de trasladar a los pacientes con síntomas menos graves a residencias de asistencia médica para personas mayores.

Un último, pero no menos importante, aspecto problemático es la falta de confianza entre los tomadores de decisiones públicas. Como señaló Getha-Taylor, et al. (2019), “la confianza es una mentalidad marcada por la voluntad de un individuo de aceptar la incertidumbre mientras se mantienen expectativas positivas de los demás” (p.57). La historia política italiana de los últimos cuarenta años se caracteriza por un fuerte conflicto entre los partidos políticos, lo que permite una baja disposición a colaborar en los principales problemas del país. La consecuencia fue una gran dificultad para coordinar las estrategias de contención de COVID-19 en la primera fase de la epidemia en Italia, también debido al cambio continuo de responsabilidad entre el estado central y las regiones gobernadas por partidos políticos en oposición al gobierno.

En Italia, desafortunadamente, la falta de confianza también afecta la relación entre el Estado y los ciudadanos. Una encuesta reciente mostró que solo el 33% de los italianos confía en el parlamento, solo el 24% confía en los medios y solo el 12% confía en los partidos políticos (Muzergues, 2019). Una demostración del bajo nivel de confianza en las instituciones gubernamentales también proviene de los datos de una encuesta reciente realizada por el Instituto Ixè (9 de junio de 2020). Este estudio reveló que el 52% de los italianos no están disponibles para descargar la aplicación IMMUNI destinada a rastrear posibles contactos con personas infectadas, a pesar de que el Estado italiano garantiza la protección de los datos personales.

## Conclusiones

Los cuatro problemas de organización analizados impidieron la adopción de un modelo de gobernanza colaborativa entre los tomadores de decisiones públicas durante la primera fase de la epidemia de COVID-19 en Italia. De hecho, estos problemas han llevado a muchos tomadores de decisiones públicas a adoptar estrategias inconsistentes de prevención de salud pública. Por lo tanto, el rápido colapso de la situación de salud ha convencido al gobierno, el 9 de marzo de 2020, de adoptar un bloqueo rígido en todo el país, que sin embargo comenzó a producir efectos positivos solo después de un mes y medio.

Si el país fuera más rápido y exitoso en

la implementación de modelos de gobernanza colaborativa y en la gestión de sus principales impulsores de desarrollo durante la primera fase de la epidemia (enero-febrero de 2020), COVID-19 probablemente habría producido menos consecuencias negativas en Italia .

## Referencias bibliográficas

- Emerson, K., Nabatchi, T., y Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Getha-Taylor, H., Grayer, M. J., Kempf, R. J., y O'Leary, R. (2019). Collaborating in the absence of trust? What collaborative governance theory and practice can learn from the literatures of conflict resolution, psychology, and law. *The American Review of Public Administration*, 49(1), 51-64.
- Istituto Ixè (9 giugno 2020). <https://www.istitutoixe.it/newsletter/2020/20200609.pdf>
- Muzergues, T. (2019). Trust and mistrust in democratic societies. In D. Reynié (Ed.), *Democracies under pressure a global survey*. Vol I, The Issues, GALAXY Imprimeurs.