

УДК-323

DOI: 10.17072/2218-1067-2025-3-98-111

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ВОПРОС В ИТАЛИИ И ИСПАНИИ: ИНВАРИАНТНОСТЬ ТРАЕКТОРИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

К. А. Сулимов

*Сулимов Константин Андреевич*, кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов,  
Институт гуманитарных исследований Уральского отделения Российской академии наук, Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук, Пермь, Россия.

E-mail: k.sulimov@psu.ru (ORCID: 0000-0003-4277-3135. ResearcherID: N-9455-2018).

### Аннотация

До конца 2000-х годов решение территориального вопроса в Италии и Испании двигалось если не по идентичным, то по очень схожим траекториям. В обоих случаях были созданы регионализированные государства с относительно высокой степенью автономии регионов в их составе. Но в 2010-е в Испании разгорелся конфликт вокруг возможной септесии Каталонии. В Италии, напротив, можно было наблюдать постепенную деполитизацию территориального вопроса. В обоих случаях это привело к остановке передачи полномочий от центра к регионам и самого процесса плавной трансформации институционального статус-кво. Однако в 2024–2025 годах произошли события, которые дают основания полагать, что обе страны возвращаются на прежнюю институциональную траекторию – постепенной передачи полномочий отдельным регионам, что усиливает региональную асимметрию и одновременно стимулирует попытки ее минимизации. Сравнение двух данных случаев с опорой на теорию институционального изоморфизма нацелено на прояснение того, как и почему воспроизводится эта институциональная логика, которая оказалась очень устойчивой и способной пережить серьезный политический кризис. Общий ответ на вопрос о причинах устойчивости институциональной траектории состоит в том, что некоторые ключевые элементы конфигурации центр-периферийных отношений и системы стимулов ее участников не изменились.

**Ключевые слова:** регионы; институциональные реформы; институциональная асимметрия; дивергенция; конвергенция; политико-территориальная гетерогенность; институциональный изоморфизм; Италия; Испания.

### Введение

Территориальный вопрос традиционно остается одним из центральных аспектов политической повестки Италии и Испании. Его решение с самого начала образования современных версий этих политий разворачивалось на очень схожих основаниях и по схожим траекториям – в направлении создания регионализированных государств с относительно высокой степенью асимметричной автономии регионов в их составе. Эти процессы были сопряжены с длительным периодом реализации и отличались спецификой применительно к деталям, однако их основы демонстрируют существенное сходство.

Определяющую роль в обеих странах играл национальный центр, осуществлявший передачу полномочий на региональный уровень. В то же время существенная активность наблюдалась и со стороны ряда регионов, стремившихся к расширению своих полномочий. В Испании влияние региональных акторов на реформы было более выраженным, однако не являлось доминирующим (Keating, 2010). Параллельно национальный центр стремился нивелировать различия между регионами, предотвращая чрезмерную асимметрию. В Италии это проявилось в институционализации так называемых «обычных» регионов в 1970 году и конституционной реформе 2001 года, направленной на сокращение разрыва между особыми и обычными регионами (Alber et al., 2022). В Испании стремление не допустить асимметричное развитие нашло отражение в соглашениях между ведущими нацио-

нальными политическими силами 1980-х и 1990-х годов (“cafe para todos”), предполагающих передачу полномочий не только ведущим, но и всем остальным регионам (Reyes, 2006; Anderson, 2020). Таким образом, существовал консенсус на национальном уровне относительно делегирования полномочий, хотя решения принимались с учетом текущей политической целесообразности и борьбы за власть. При этом в обеих странах значительную роль играли двусторонние отношения между центром и отдельными регионами: практика заключения индивидуальных соглашений позволяла лидирующему региону получать дополнительные полномочия, в то время как остальные субъекты подтягивались либо по собственной инициативе, либо под давлением национального центра.

Постепенно территориальный вопрос стал частью «нормальной» политики (Keating, 2010), и возникающие вызовы решались конвенциональными механизмами, не приводя к системным потрясениям. Однако попытка Каталонии добиться независимости в Испании спровоцировала масштабный политический кризис, тогда как в Италии ничего подобного не наблюдалось, напротив, фиксировалась тенденция к снижению остроты территориальной проблематики (Vampa, Gray, 2020). Ситуация, сложившаяся в Испании в 2010-е годы, начинает восприниматься как политический тупик, из которого нельзя выйти без серьезного изменения всей системы, включая, возможно, ее конституционные основы. Складывается представление, что прежняя модель постепенных и асимметричных уступок регионам в Испании больше не может быть воспроизведена, а каталонский кризис трактовался как проявление исчерпанности этой логики (*Ibid.*). Вопрос вышел на принципиально новый уровень, связанный с определением статуса автономных сообществ в контексте мультинациональности Испании: могут ли автономные сообщества быть определены как отдельные нации наряду с испанской нацией в целом или только как национальности (*nationality*) и регионы? (Keating, 2018; Anderson, 2020).

Тем не менее в 2024–2025 годах происходят значимые изменения. В Италии в 2024 году был принят закон о дифференцированной автономии, сопровождавшийся значительной политической дискуссией и предусматривающий возможность дополнительного делегирования полномочий заинтересованным регионам. В Испании в июле 2025 года правительства Каталонии и Испании предварительно договорились о предоставлении региону фискальных полномочий, о необходимости которых ранее велись дебаты еще в 2000-х годах. Достижение этих соглашений стало возможным благодаря особой политико-коалиционной конфигурации как на региональном, так и на общенациональном уровне, и их реализация не гарантирована. Однако эти события указывают на принципиальную возможность возврата к прежней модели постепенных и асимметричных уступок отдельным регионам с последующими попытками пресечь растущую асимметрию. В данном исследовании возврат к прежней институциональной логике объясняется тем, что структура отношений между центром и регионами и система стимулов участников практически не претерпели изменений.

Сначала в статье будет кратко охарактеризован процесс территориальных реформ и выявлены параллели в институциональной динамике обеих стран. Особое внимание будет уделено проблеме региональной асимметрии как фокальной точке территориального вопроса в этих двух странах. На основании теории институционального изоморфизма (DiMaggio, Powell, 1983) будут выделены основные элементы структуры отношений центр – регионы, опираясь на предыдущий анализ, проведенный в отношении Италии (Сулимов, 2024). Далее в статье на примере последних событий в Италии и Испании рассматривается восстановление прежней институциональной логики взаимодействия центра и регионов после кризиса в Испании и ослабления интереса к территориальному вопросу в Италии, с акцентом на ключевых аспектах институциональной структуры взаимоотношений.

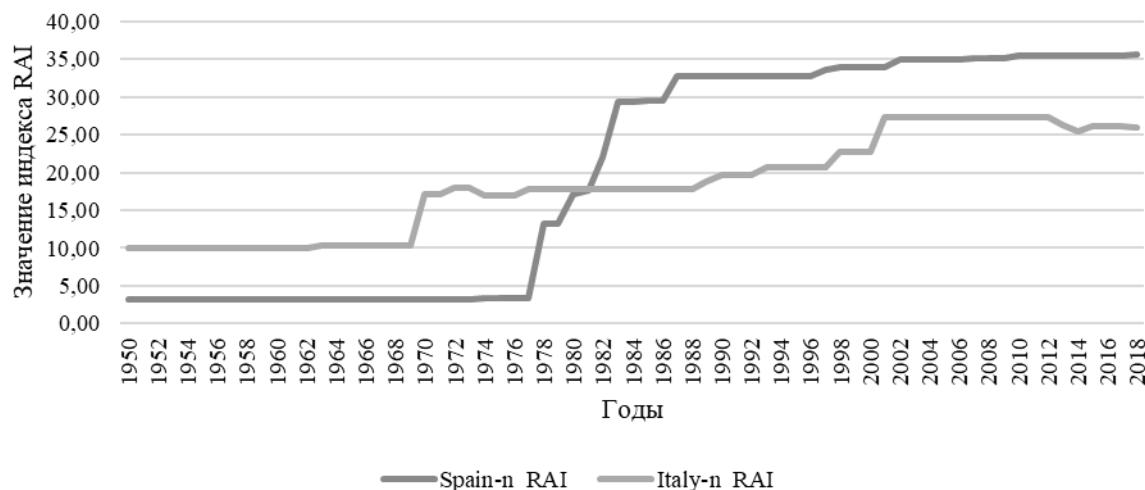
### **Территориальные реформы и институциональный контекст их реализации в Италии и Испании**

Италия и Испания предоставляют ценный материал для систематического сравнения «наиболее схожих систем» (Della Porta, 2008). Их сходство проявляется в сопоставимости размеров, уровне экономического развития, средиземноморском контексте, схожей исторической динамике, включая опыт унитаризма / универсализма и периоды авторитарного правления. Обе страны имеют значительные социально-экономические, а также этнические, языковые и культурные различия между регионами, обусловленные исторически. Распределение человеческих и экономических ресурсов в обеих странах отличается высокой степенью деконцентрации (Vampa, 2024), сопровождается проблемой неравномерного развития, прежде всего вдоль оси север – юг (Puertas, Martí, 2023), и проявляется во многих сферах жизни (Lippi, Terlizzi, 2023).

В обеих странах акцент на децентрализации при разработке и принятии действующих сейчас конституций (1947 года в Италии и 1978 года в Испании) был обусловлен стремлением преодолеть ассоциации с централизмом эпох фашизма и франкизма, однако переход к федерализму не получил широкой поддержки. В результате в обоих случаях была принята модель «регионального государства» – сохранение унитарного характера государства при признании автономий и прав на самоуправление. Оба конституционных акта были компромиссами как в идеологическом измерении (например, в Италии текст конституции в целом «представлял собой компромисс католических, марксистских и либеральных взглядов» (Calabresi, Godi, 2020, p. 52)), так и в отношении сочетания унитаризма и разнообразия, что, может быть, более остро проявилось в испанском случае (Bossacoma, Sanjaume-Calvet, 2019). При этом сходство двух стран определяется и тем, что они рассматривали опыт друг друга как источник идей: при создании итальянской конституции в 1946–1947 годах определенный пример представляла испанская конституция 1931 года, а при разработке испанской конституции 1978 года изучался актуальный итальянский опыт (D'Atena, 2013; Gómez, 2016).

На рис. 1 можно видеть основные временные вехи территориальных реформ в двух странах на основе данных проекта *Regional Authority Index* (RAI) (Hooghe et al., 2016). В Италии сразу были созданы пять автономных регионов с особым статусом и предусмотрено образование пятнадцати «обычных» регионов, но последние были реально созданы и получили собственные полномочия только в начале 1970-х, что и объясняет соответствующий подъем кривой на графике. Следующий подъем на рубеже 1990-2000-х годов иллюстрирует серию регионалистских реформ, увенчавшихся конституционной реформой 2001 года. В Испании ненулевое значение индекса до конца 1970-х годов объясняется тем, что при Франко некоторым территориям (Наварре, Алаве и др.) было позволено сохранить некоторые исторические привилегии. Но кардинальное изменение происходит с принятием конституции 1978 года и созданием на основе ее положений семнадцати автономных сообществ с последующей передачей им значительного объема полномочий уже в первой половине 1980-х годов.

### Динамика индексов RAI Италии и Испании



**Рис. 1. Сравнение динамики региональных реформ в Италии и Испании**  
(составлено автором на основе ‘Regional Authority Index’ [online], Regional Authority.

Available at: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2>  
(accessed: 15.03.2025))

Более детально динамику в Испании можно наблюдать на основе количества королевских указов о передаче полномочий. Эти указы принимаются индивидуально в отношении каждого региона в результате переговоров между национальным правительством и правительством автономного сообщества. На рисунке 2 видно, что после первого пика в 1980-х годах был и второй – в середине 1990-х с дальнейшим поддержанием невысокого, но не нулевого уровня. Но в 2010-е годы процесс передачи полномочий резко тормозится, что совпадает по времени с развертыванием кризиса вокруг Каталонии.



**Рис. 2. Динамика передачи полномочий автономным сообществам в Испании**  
 (составлено автором на основе ‘Transfer royal decrees’ [online], *Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática*. Available at: [https://mpt.gob.es/en/politica-territorial/autonomica/traspasos/reales\\_dec\\_traspasos.html](https://mpt.gob.es/en/politica-territorial/autonomica/traspasos/reales_dec_traspasos.html) (accessed: 10.04.2025))

Если говорить об общем уровне децентрализации, то в Испании он несколько выше. Это особенно проявляется при сравнении доли бюджетных расходов субнациональных образований в консолидированных публичных бюджетах двух стран. По данным Организация экономического сотрудничества и развития, в 1995 году доля субнациональных уровней в Италии составляла чуть более 27 %, в Испании – почти 33 %; в начале 2000-х годов, то есть до экономического кризиса 2008 года, – 32 % в Италии и почти 50 % в Испании; по последним доступным данным, в 2023 году – 24,74 % в Италии и более 44 % в Испании<sup>1</sup>.

Институциональные системы взаимодействия между центром и регионами в Испании и Италии отличаются массой специфических деталей, но очень схожи в логике реализации и претензиях, которые к ним предъявляются как к участникам процесса, так и в академической литературе. В обеих странах есть верхние палаты национальных парламентов, которые призваны реализовывать территориальное представительство, но делают это либо только формально (Италия), либо неэффективно (Испания) (Palermo, 2018). Существуют разветвленные сети институциональных площадок межуровневого (межправительственного) взаимодействия и координации, но они характеризуются институциональной асимметрией с доминированием центрального правительства (Behnke, Mueller 2017; Leon, 2017). Их эффективность в отстаивании региональных интересов в условиях слабой горизонтальной координации между регионами оказывается под вопросом, что подталкивает регионы к реализации индивидуальных стратегий во взаимодействии с центром. Продвижение интересов регионов на национальном уровне осуществляется разными способами, в том числе через участие представителей регионов и регионалистских партий в работе национальных правительства и парламента, продвижение законодательных инициатив регионалистскими партиями, отдельными депутатами и региональными властями (Fernández Rivera et al., 2023; Hamann, Field, 2015; Marangoni, Tronconi, 2011; Sanjaume-Calvet, Paneque, 2023; Panov, Sulimov, 2024). Однако примечательно, что регионы в обеих странах обращаются в Конституционные суды намного чаще, чем в национальные парламенты с законодательными предложениями (Сулимов, 2022). Фактически недостаточное качество межуровневой координации посредством конвенциональных механизмов приводит к необходимости посредничества Конституционных судов между центром и регионами (Palermo, Wilson, 2014), и они в целом играют значительную роль в настройке политico-территориальных систем в этих странах (Harguindéguy et al., 2018; Groppi, 2008). Наконец, партийные политики и конкуренция оказали серьезное влияние как на процессы формирования и функционирования регионов, последовательность этапов регионализации (Mazzoleni, 2009; Verge, 2013), так и на характер межуровневой координации,

<sup>1</sup> Consolidated government expenditure as percentage of total general government expenditure (consolidated) [online], OECD Fiscal Decentralisation Database. Available at: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fiscal-federalism-network/table5\\_gov\\_exp\\_tot\\_gov\\_exp.xlsx](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fiscal-federalism-network/table5_gov_exp_tot_gov_exp.xlsx) (accessed: 10.04.2025).

ставя ее ход и результаты в зависимость от текущей политической ситуации (Bolgherini, Lippi, 2022; Aja, Colino, 2014).

Ключевой характеристикой систем взаимодействия между центром и регионами в Италии и Испании является вертикальный билатерализм. Регионам и регионалистским акторам в лице политических партий выгоднее выстраивать индивидуальные двусторонние отношения с центром, чем формулировать и продвигать общерегиональную повестку, что в целом устраивает и национальные правительства. Логика этой вертикальной билатеральности несколько по-разному проявляется в этих странах в силу различий в конфигурации статусов регионов (о чём ниже) и силы регионалистских акторов на национальном уровне. В Испании баскские и каталонские политические партии были главными проводниками билатерализма со стороны регионов (Keating, Wilson, 2009). Именно они в первую очередь были главными бенефициарами политики постепенных и асимметричных уступок регионам со стороны национального центра, и они же бросили два серьезных вызова этой политике, один из которых закончился масштабным кризисом.

Первый был связан с так называемым планом Ибарретче (2003 год), предусматривавшим возможность для Страны Басков получить статус «свободно ассоциированного государства» в конфедеративных отношениях с Испанией. План встретил ожесточенное сопротивление на национальном уровне и был отвергнут (Keating, 2018). Но это не привело к радикализации и массовой мобилизации, в целом имело ограниченное влияние на общеиспанскую ситуацию. События в Каталонии – незаконный, с точки зрения центральных властей, референдум 2017 года, принятие парламентом Каталонии Декларации независимости, введение прямого управления регионом со стороны Мадрида, преследование лидеров движения за независимость – имели куда более значимые последствия.

Под вопросом оказалась сама возможность развития «государства автономий» в каком бы то ни было направлении. Фактически прекратилась передача полномочий от центра регионам (см. рис. 2), то есть не только Каталонии, но и всем остальным. Еще до острой фазы кризиса среди ведущих национальных политических сил возникает ощущение, что модель постепенной передачи все больших полномочий изживает себя (Vampa, Gray, 2020). Но проблема была не в самом объеме переданных полномочий, хотя ясно, что где-то должен быть предел, а в принципиальных основаниях этой передачи, а именно в установлении взаимно признаваемых статусов взаимодействующих субъектов. Речь шла о возможности определения автономными сообществами себя как наций (*nación*) наряду с испанской нацией в целом и признании этого самоопределения со стороны национального центра. Вторая статья испанской конституции провозглашает «единство испанской нации (*Nación española*)» и «признает и гарантирует право на самоуправление национальностей (*nacionalidades*) и регионов (*regiones*), входящих в ее состав». Соответственно, требование со стороны прежде всего баскских и каталонских политических сил признания своих сообществ нациями направлено на обретение равного, по крайней мере символически, статуса с испанской нацией в целом. Это требование, которое в техническом смысле противоречит букве национальной конституции, оказалось неприемлемым для почти всех значимых политических сил на общеиспанском уровне. Но дело, однако, не в чистой символичности. Достижение такого статуса стало бы основанием изменения всей системы центр-региональных взаимодействий. В числе узловых проблем существующего статус-кво, кроме непризнания многонационального статуса Испании, называют и другие: тенденция к централизации со стороны центральной власти, необходимость реформы Сената и межправительственных отношений, роль Конституционного суда как нейтрального арбитра в разрешении споров (Anderson, 2020). Ясно, что решение этих проблем требовало серьезных реформ и, может быть, изменения самих конституционных основ государства. Эти реформы не случились, и сама их возможность под большим вопросом. А без них любое движение в пространстве «государства автономий» казалось заблокированным.

### **Региональная асимметрия как фокальная точка и теория институционального изоморфизма**

Вопрос региональной асимметрии крайне важен для понимания функционирования политико-территориальных систем Италии и Испании, и ему уделяется значительное внимание в литературе (Palermo, 2021; Baldi, 2020; Palermo, Valdesalici, 2019; Agranoff, 2005; Moreno, 1999; Bossacoma, Sanjaume-Calvet, 2019). Такое внимание в том числе связано с тем, что эта тема занимает значимое место в политических дебатах и процессах в обеих странах. Территориальная асимметрия может восприниматься как инструмент управления многообразием территории, учета социально-экономических, культурных, географических и иных различий (Bossacoma, Sanjaume-Calvet, 2019; Agranoff, 2005), то есть, условно говоря, в позитивном ключе. Но ей может даваться и резко негатив-

ная оценка, когда в ней видится угроза нарастания социальных, экономических и прочих диспропорций в уровнях развития разных территорий, что ставит под вопрос способность властей справляться с публичными обязательствами. Например, в Италии это очень ярко проявилось в период пандемии COVID-19 в общественной реакции на осуществленную ранее регионализацию системы здравоохранения страны, что обострило дискуссии по поводу оправданности децентрализации как таковой (Palermo, 2022; Alber et al., 2021; Capano, Lippi, 2021; Ferrario et al., 2023). Кроме того, асимметрия может создавать неприемлемые для центральных властей диспропорции в распределении власти и влияния, что может угрожать целостности страны как таковой – случаи Каталонии и Страны Басков.

Поэтому национальные власти обеих стран время от времени предпринимали серьезные усилия по сокращению региональной асимметрии. В Италии главные события – это уже упоминавшаяся институционализация пятнадцати «обычных» регионов в начале 1970-х, чтобы уравновесить политico-территориальную систему, в которой к тому моменту реально существовали только пять автономных регионов с особым статусом. Затем – проведение конституционной реформы 2001 года, которая сама «была направлена на сокращение разрыва между особыми и обычными регионами» (Alber et al., 2021: 17). В Испании желание ведущих политических сил не допустить нарастания асимметрии между регионами вылилось в заключение особых соглашений по этому поводу. В 1981 году это был пакт между Союзом демократического центра (UCD) и Испанской социалистической рабочей партией (PSOE), затем те же социалисты и Народная партия в 1992 году заключили новый пакт. Эта политика получила название «кофе для всех» (“cafe para todos”) и предполагала согласие партий на передачу полномочий не только регионам-лидерам, но и всем остальным (Reyes, 2006).

Регионы-лидеры в Испании – это автономные сообщества Каталония, Страна Басков, а также Галисия и Андалусия. Они были созданы в рамках особого конституционного порядка и раньше других регионов получили от центра значительный объем полномочий в соответствии с их статутами. Поэтому и были предприняты целенаправленные усилия по предоставлению полномочий другим автономным сообществам, при этом, по-видимому, независимо от того, в какой степени сами регионы хотели получить эти полномочия. По крайне мере в публицистике, обсуждающей проблематику передачи полномочий, можно встретить утверждения, что «*хорошо известно, что многие автономные сообщества хотят меньше, а не больше самоуправления*»<sup>2</sup>. Что касается самой региональной асимметрии, то, несмотря на упомянутые усилия, она все равно сохраняется и может в зависимости от выбранной системы координат быть оценена по-разному. Если ориентироваться на данные проекта Regional Authority Index (RAI)<sup>3</sup>, то она невысока (как и в случае Италии). Но если смотреть на объем конкретных переданных полномочий на основании королевских указов, то разница между испанскими регионами разительная. В отношении упомянутых регионов-лидеров (Каталония, Страна Басков, Галисия и Андалусия) в период с 1979 по 2024 год было принято в сумме 407 указов (общее количество указов больше, но ими передаются не только полномочия, но и ресурсы для их реализации)<sup>4</sup>. А в отношении четырех сообществ с наименьшим количеством переданных полномочий (Мадрид, Эстремадура, Ла Риоха, Наварра) было принято в сумме только 243 указа<sup>5</sup>. При этом, например, Наварра обладает особыми фискальными полномочиями, которых нет у регионов-лидеров (кроме Наварры, они есть также у провинций Страны Басков, но не у самого региона). Иными словами, региональная асимметрия в Испании не имеет строгой иерархии в том смысле, что регионы-лидеры по общему объему полномочий могут не обладать какими-то отдельными очень важными для них полномочиями, а значит, им есть к чему стремиться.

В Италии региональная асимметрия более иерархизированная. Явно выделяются пять регионов с особым конституционным статусом (фактически их шесть, потому один состоит из двух автономных провинций, имеющих больший объем полномочий, чем сам регион). Они, в свою очередь, являются примером подражания для пятнадцати обычных регионов. Но внутри каждой из этих групп регионы сильно отличаются друг от друга. Для регионов с особым статусом существует специальный институциональный механизм по обеспечению реализации их статутов и предусматривающий проведение двусторонних переговоров между регионом и центром. Достигнутые соглашения оформляются

<sup>2</sup> Lopez i Casasnovas G. Financiación singular: errores propios y forzados (2025) [online], *El País*, 31.07.2025. Available at: <https://elpais.com/opinion/2025-07-31/financiacion-singular-errores-propios-y-forzados.html> (accessed: 2.08.2025).

<sup>3</sup> Regional Authority Index [online], *Regional Authority*. Available at: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2> (accessed: 15.03.2025).

<sup>4</sup> Transfer royal decrees [online], *Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática*. Available at: [https://mpt.gob.es/en/politica-territorial/autonomica/traspasos/reales\\_dec\\_traspasos.html](https://mpt.gob.es/en/politica-territorial/autonomica/traspasos/reales_dec_traspasos.html) (accessed: 10.04.2025).

<sup>5</sup> Ibid.

специальными декретами правительства по передаче региону полномочий (Palermo, Valdesalici, 2019). По их количеству, а также качеству, то есть значимости передаваемых полномочий, автономии сильно отличаются друг от друга. Например, с 1988 по 2025 год в отношении Трентино-Альто-Адидже было принято 99 декретов, в отношении Валле-д'Аоста и Фриули-Венеции Джулии по 37, а в отношении Сицилии и Сардинии 17 и 16 соответственно<sup>6</sup>. Разница в количестве декретов в целом схватывает различия в уровне реальной автономии регионов. Но и обычные регионы значимо отличаются друг от друга в отношении уровня амбиций и прикладываемых усилий по достижению большего объема полномочий и уровня автономии (Palermo, 2021).

Обращение к инструментарию теории институционального изоморфизма (DiMaggio, Powell, 1983) позволяет систематизировать некоторые принципиальные элементы этих институциональных структур двух стран и объяснить, как в условиях мощного тренда на унификацию и сокращение асимметрии она все равно регулярно воспроизводится. Но также, что даже более важно в рамках темы исследования, позволяет более четко увидеть, как постоянно воспроизводимая асимметрия региональной системы позволяет воспроизводиться самой системе целиком за счет постепенного сдвига статус-кво без радикального изменения самих ее основ.

Теория институционального изоморфизма призвана объяснить, как происходит увеличение организационного сходства организаций, институциональных структур, и для этого формулирует три механизма соответствующих институциональных изменений: 1) принудительный изоморфизм, связанный с политическим влиянием и проблемой легитимности; 2) подражательный изоморфизм, возникающий как стандартная реакция на неопределенность; 3) нормативный изоморфизм, обусловленный профессионализацией (Димаджио, Пауэлл, 2010: 39).

Применительно к двум нашим случаям особый интерес представляют два механизма. Принудительный изоморфизм запускают целенаправленные усилия национального центра по унификации и сокращению региональной асимметрии. Сами регионы могут стремиться сохранить свой привилегированный статус (если он у них есть), или получить большие, имея в качестве образца примеры каких-то успешных с точки зрения регионов, или могут не иметь амбиций такого рода вообще. Во втором случае явно запускается механизм подражательного изоморфизма. Но, строго говоря, регионы-лидеры тоже могут подражать, и не только образцам за пределами страны, но и другим регионам-лидерам внутри своей страны. Однако важно, что во всех случаях регионы должны также каким-то образом реагировать на унифицирующие усилия национального центра.

Наличие регионов-лидеров и остальных указывает в терминах теории институционального изоморфизма на то, что регионы в двух территориальных системах не полностью структурно эквивалентны, то есть, хотя они и занимают очень схожие позиции в сетевой структуре, все же отличаются паттернами отношений с ключевым элементом системы (организационного поля – в терминах теории институционального изоморфизма) – национальным центром. Как уже было указано, в политико-территориальных системах Италии и Испании доминирует вертикальный билатерализм. Индивидуальные переговоры и соглашения с центром являются наиболее предпочтительным модусом действий для регионов-лидеров – и для защиты своего привилегированного статуса в условиях унифицирующего давления центра, и для достижения более высокого уровня автономии. Регионы-лидеры потому и лидеры, что они более успешны во взаимодействии с национальным центром, от которого в значительной степени зависит их статус. Но такая ситуация не оставляет особого выбора другим регионам с амбициями. Они не могут добиться желаемого для себя через продвижение общерегиональной позиции в переговорах с центром из-за невозможности ее сформулировать (слабость горизонтальной координации и неучастие регионов-лидеров), поэтому они начинают подражать регионам-лидерам не только в отношении приобретения конкретных полномочий или прочих деталей статуса, но и их особым отношениям с национальным центром как таковым.

Национальным политическим силам вертикальный билатерализм в целом тоже оказывается выгодным, потому позволяет противодействовать созданию региональных коалиций и сохранять гибкость, занимая выгодную для себя позицию в зависимости от текущих политических условий. Есть очень яркие образцы такого поведения, например, политический оппортунизм Народной партии, которая в конце концов согласилась с теми положениями в обновленном статуте Андалусии, против которых она категорически выступала в статуте Каталонии (Keating, Wilson, 2009).

Таким образом, асимметрия оказывается важным структурным условием воспроизведения всей системы. Все имеют свой интерес в ней, и она задает комплекс стимулов. Для политических сил,

<sup>6</sup> Decreti Legislativi [online], PARLAMENTO ITALIANO. Available at:: [https://parlamento18.camera.it/229?tipo\\_ricerca=anno\\_tipo&anno=2020&tipologia=3](https://parlamento18.camera.it/229?tipo_ricerca=anno_tipo&anno=2020&tipologia=3) (accessed: 10.04.2025).

связанных с национальным центром, это в зависимости от политических условий стремление ее минимизировать (но для этого она должна быть) или воспользоваться ею для укрепления своих позиций. Для тех, кто связан с регионами-лидерами, выгодно ее воспроизведение, потому что она является условием сохранения их привилегированного статуса среди других регионов. Остальные или стремятся повысить свой статус в этой асимметричной системе, ориентируясь на лидеров, или находят способ получить выгоду от непривилегированного статуса, например, снимая с себя ответственность за неудовлетворительные социально-экономические результаты, апеллируя к недостатку возможностей. Важно, что все участники действуют в рамках одного организационного поля и значимое действие одного тут же актуализирует стимулы других.

### Возвращение к прежней институциональной траектории (2024–2025)

В июле 2025 года в рамках двусторонней комиссии между Правительством Испании и Женералитетом Каталонии было достигнуто соглашение «о целевом финансировании Каталонии в рамках реформы финансовой системы и о принятии на себя Женералитетом обязанностей по налогу на доходы физических лиц» (de la Fuente, 2025). Фактически речь идет о движении в сторону получения Каталонией фискальных полномочий, которые хоть и не идентичны тем, что есть у Наварры и провинций Страны Басков, но находятся в одном ряду с ними. Тема фискальной автономии Каталонии была, пожалуй, самой главной и острой в переговорах с центральным правительством еще в 2000-е. Тогда регион ее не получил, и ее отсутствие рассматривают как одно из важных условий последующей радикализации, приведшей к событиям 2017 года (Vampa, Gray, 2020). Но сейчас промежуточный успех достигнут, и это явно выглядит как выход из тупика, в котором оказались отношения Каталонии и Мадрида после кризиса вокруг референдума и провозглашения независимости.

Строго говоря, продуктивное взаимодействие, в том числе в виде соглашений о передаче новых полномочий, началось раньше, но обсуждавшиеся темы намного менее значимы, чем тема налогов и бюджетирования. Окно возможностей начало открываться с возвращением к власти социалистического правительства во главе с Педро Санчесом в 2018 году. В ноябре 2023 года было сформировано третье правительство Санчеса – правительство меньшинства с внешней поддержкой регионалистских партий, включая Республиканскую левую партию Каталонии (ERC), а также партии «Вместе за Каталонию» (Junts), EH Bildu, Баскскую националистическую партию (PNV), Галисийский националистический блок (BNG) и Канарскую коалицию (CCa). В самой Каталонии по итогам выборов 2024 года к власти тоже пришли социалисты – Социалистическая партия Каталонии (PSC), которая смогла сформировать правительство при внешней поддержке со стороны все той же Республиканской левой партии Каталонии (ERC) и объединения Comuns Sumar. Для получения поддержки со стороны левых республиканцев социалисты Каталонии заключили с ними соглашение, предусматривающее создание системы Financiación singular – реформу межбюджетных отношений с центральным правительством и самостоятельный сбор налогов на территории Каталонии. Этот партийный пакт стал основой для соглашения между женералитетом и центральным правительством<sup>7</sup>.

Успех начинания не предрешен. Потребуются детальная разработка модели, ее имплементация, а главное – изменение национальных законов, что ожидаемо встретит серьезное сопротивление со стороны Народной партии и других. Но важно, что это соглашение достигнуто ровно в той же логике взаимодействия автономного сообщества и центрального правительства, что многократно реализовывалась раньше, до кризиса. Открылось политическое окно возможностей – правящие партии и на национальном, и на региональном уровнях получают политическую выгоду от заключения соглашения – сохраняют власть<sup>8</sup>. То обстоятельство, что в обоих случаях это социалисты, явно способствовало результативности взаимодействия, но, исходя из предшествующего опыта, это не является обязательным условием. В прежние времена такого рода соглашения заключала даже Народная партия, когда требовалась поддержка ее правительству меньшинства. Республиканская левая партия Каталонии тоже выигрывает, потому что реализует свои программные установки, то есть выполняет взятые обязательства. Соглашение имеет двусторонний характер, и касается только Каталонии, как и первоначальное соглашение между партиями. Но после опубликования партийного пакта осенью 2024 года Санчес проводил двусторонние консультации с представителями других регионов, а представители

<sup>7</sup> Gobierno y Generalitat sientan las bases del nuevo modelo de financiación singular de Cataluña (2025) [online], RTVE, Corporación de Radio y Televisión Española, 14.07.2025. Available at: <https://www.rtve.es/noticias/20250714/gobierno-cataluna-reunion-financiacion-singular/16660476.shtml> (accessed: 15.07.2025).

<sup>8</sup> Представители Народной партии назвали это «политической коррупцией» (Ibid.).

Народной партии были категорически против билатерального формата<sup>9</sup>. Однако и межправительственное соглашение осталось билатеральным, хотя и содержит положение о том, что модель может быть распространена на другие автономные сообщества. В соглашении подчеркивается особая роль Каталонии в развитии регионального самоуправления, а также то, что «*более высокий уровень самоуправления, несомненно, придает Каталонии уникальные черты, которые необходимо решать на двусторонней основе с государством...*»<sup>10</sup>. Иными словами, прямо провозглашаются привилегированный статус региона и особые отношения с государством. Остальным автономным сообществам фактически предлагается последовать примеру, если они захотят и смогут это сделать. Если новация будет реализована, другие регионы вне всяких сомнений попытаются добиться чего-то подобного и для себя. И даже вне зависимости от их успеха институциональный статус-кво в испанском государстве автономий изменится.

Развитие событий в Италии куда менее неожиданное, потому в Италии не было острого политического кризиса вокруг территориального вопроса. Было лишь некоторое охлаждение интереса к этой проблематике (Vampa, Gray, 2020) на фоне того, что «Лига» (бывшая «Лига Севера») поменяла свой организационный и программный профиль (Albertazzi et al., 2018). Регионы с особым статусом продолжали получать полномочия от центра в результате индивидуальных переговоров, но значимых решений в отношении обычных регионов не принималось, хотя часть из них продолжала проявлять интерес к повышению своего статуса (Giovannini, Vampa, 2019).

13 июля 2024 года в Италии вступил в силу закон о дифференцированной автономии (*l'autonomia differenziata*, № 86 от 26 июня 2024 г.<sup>11</sup>), что вызвало широкий отклик среди депутатов, экспертов, представителей гражданских движений и региональных органов власти. Реакция включала обращения в Конституционный суд, парламентские дебаты и проведение кампаний по инициированию референдума об отмене закона (Сулимов, 2024). Закон, принятие которого требовалось для реализации конституционного положения, введенного реформой еще 2001 года, был инициирован «Лигой» и проведен правящей коалицией, в которой она участвует. По сути, новация институционализирует все ту же систему постепенной и асимметричной передачи полномочий от центра регионам в рамках билатеральных соглашений. Закон распространяется на все обычные регионы, но не устанавливает перечень передаваемых полномочий, требует региональной инициативы и оставляет за правительством широкую дискрецию. Успешная реализация закона не предрешена, но регионы проявили интерес (стартовали переговоры с Ломбардией, Венето, Пьемонтом и Лигурией), и если полномочия начнут передаваться, то это тоже сдвинет институциональный статус-кво в отношениях центра и регионов в Италии.

Ключевые сходства и различия институциональной структуры решения территориального вопроса в Италии и Испании представлены в таблице. Можно видеть, что между странами есть масса различий. Уровень децентрализации в Испании выше. Характер региональной асимметрии отличается. В Италии есть очевидные лидеры и в отношении объема располагаемых полномочий, и в отношении особых отношений с национальным центром. При этом эти лидеры – небольшие регионы на севере страны, которые в силу своего размера не имеют значения в политике на уровне всей страны. В Испании тоже есть лидеры, но они, Каталония прежде всего, не обладают некоторыми важными полномочиями, которые есть у других регионов. При этом эти лидеры из-за собственного размера и, соответственно, силы регионалистских партий могут и иногда играть значимую роль на общенациональной арене. Правда, необходимо оговориться, что в Италии есть «Лига», которая в прошлом сыграла важную роль в привнесении темы регионализации в итальянскую политику и не полностью оставила ее до сих пор. При этом нужно сделать уточнение. «Лига», в отличие от испанских партий, никогда не была связана с каким-то конкретным регионом, интересы которого она бы продвигала (если, конечно, не считать Паданию). Структура региональной асимметрии по-разному фреймирует стратегии регионов. В Италии основную динамику задают обычные регионы, которые пытаются до-

<sup>9</sup> Fresneda, D. Financiación "singular" de Cataluña: luces y sombras de la extensión del pacto al resto de comunidades (2024) [online], RTVE, Corporación de Radio y Televisión Española, 07.09.2024. Available at: <https://www.rtve.es/noticias/20240907/financiacion-singular-cataluna-comunidades/16239227.shtml> (accessed: 13.07.2025).

<sup>10</sup> Acuerdo de la Comisión Bilateral sobre la financiación singular de Catalunya en el marco de la reforma del sistema de financiación y sobre la asunción de competencias en el IRPF por la Generalitat [online], Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Available at: <https://static.ecestaticos.com/file/f79/973/926/f799739262875acb26aebe4ca5b55a6d.pdf> (accessed: 21.07.2025).

<sup>11</sup> LEGGE 26 giugno 2024, n. 86 Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. (24G00104) (GU Serie Generale n.150 del 28-06-2024) [online], La Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Available at: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/06/28/24G00104/sg> (accessed: 13.07.2024).

гнать малозаметных регионов-лидеров, которые постепенно набирают полномочия. В Испании именно регионы-лидеры задают повестку углубления регионализации, но прежде всего для себя. Наконец, явное отличие заключается в наличии символических маркеров предела регионализации. В Италии их нет – по крайне мере конвенциональных. Это позволяет любым – как левым, так и правым – политическим силам маневрировать и продвигать регионализацию, когда это им выгодно. В Испании красные флаги очевидны, но если к ним не приближаться, то ситуация не так уж сильно отличается от итальянской. Так было до каталонского кризиса, так, по-видимому, обстоит дело в настоящее время. Под вопросом, пожалуй, оказывается лишь то, проявит ли Народная партия (или другая правая партия, оказавшаяся у власти) политический оппортунизм в территориальном вопросе, когда представится такая возможность. Несмотря на жесткость нынешнего право-левого противостояния по этой проблематике, исключить этого нельзя.

Таблица

### Территориальный вопрос в Италии и Испании: сравнительная матрица ключевых сходств и различий

Параметр	Италия	Испания
Уровень децентрализации	<i>Нижне.</i> Есть конституционные и фактические возможности для увеличения	<i>Выше.</i> Есть конституционные и фактические возможности для увеличения
Национальный консенсус относительно регионализации	<i>Есть.</i> Политический оппортунизм и ситуативные реформы	Был в 1980–1990 годах ( <i>café para todos</i> ). Политический оппортунизм и ситуативные реформы. С 2010-х годов раскол по право-левому идеологическому измерению
Символические маркеры предела регионализации	<i>Отсутствуют.</i> Вопрос преимущественно о полномочиях	Определение автономных сообществ как «наций»
Характер асимметрии	<i>Иерархичный</i>	<i>Гетерархичный</i>
Характеристики регионов-лидеров	<i>Небольшие и незначимые в общестрановом измерении</i>	<i>Большие и значимые в общестрановом измерении</i>
Стратегии регионов	<i>«Догоняющее развитие».</i> Отстающие стремятся к уровню лидеров	«Прорыв лидеров». Каталония / Страна Басков стремятся к исключительному статусу. Остальные реагируют

Однако значение этих различий не стоит переоценивать, или точнее – его стоит нюансировать. Как было показано выше, эти страны очень схожи в логике асимметричной децентрализации, которая воспроизводится в обеих странах, в Испании после крайне серьезного политического кризиса, который, какказалось, должен был изменить траекторию институционального развития. Но этого, по крайней мере пока, не произошло. Это может указывать на то, что большинство перечисленных различий могут улучшить наше понимание условий, которые сделали возможным сепаратистский кризис в Испании. Воспроизведение же прежней институциональной траектории можно объяснить тем, что между этими странами общего: региональная асимметрия с наличием регионов-лидеров, политический оппортунизм национальных политических сил и доминирование вертикального билатерализма.

### Выводы

Анализ сходств и различий институциональных траекторий решения территориального вопроса в Италии и Испании показывает высокую устойчивость логики асимметричной децентрализации. Несмотря на серьезный кризис, ключевые элементы системы центр-периферийных отношений не изменились:

1) институциональные условия взаимодействия в «организационном поле» субъектов решения территориального вопроса: слабость горизонтальных связей, доминирование вертикального билатерализма, структурная неэквивалентность регионов (регионы-лидеры и остальные);

2) тренды изоморфизма: принудительный изоморфизм центра (выравнивание) и подражательный изоморфизм регионов (стремление к уровню лидеров или его превышению) в имеющихся институциональных условиях взаимодействия закономерно ведут к росту региональной асимметрии;

3) система стимулов: интерес центра к унификации сталкивается с интересом (разных по потенциальному) регионов к максимизации автономии, а отсутствие прочного национального консенсуса о конечной модели межурбанизации распределения власти и полномочий оставляет пространство для маневра заинтересованным силам и в итоге приводит к сдвигу статус-кво.

Главное различие между странами находится в сфере символической легитимации. В Испании запросы регионов-лидеров могут упираться в символически нагруженный вопрос о «нации» и единстве страны, что может вести к радикализации (Каталония). В Италии конфликт фокусируется на pragmatique полномочий и ресурсов, оставаясь в рамках «нормальной политики» и борьбы между национальными силами за власть. Однако в обоих случаях институциональная траектория, основанная на асимметричной децентрализации через билатеральные сделки, демонстрирует удивительную живучесть.

### Финансовая поддержка

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (проект «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

### Список литературы / References

Димаджио, П., Пауэлл, У. (2010) ‘Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях (перевод Г. Б. Юдина)’, *Экономическая социология*. 11(1), сс. 34–56. [DiMaggio, P., Powell, W. W. (2010) ‘The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields (translated by G. Yudin)’ [Novyi vzglyad na «zheleznyu kletku»: institutsional'nyi izomorfizm i kollektivnaya ratsional'nost' v organizatsionnykh polyakh (perevod G. B. Yudina)], *Economic Sociology*, 11(1), pp. 34–56. (In Russ.)]. EDN: OYNCAN.

Сулимов, К. А. (2022) ‘Регионализм как драйвер активности европейских регионов в отношениях с центром’, *Полис. Политические исследования*, 6, сс. 38–54. [Sulimov, K. A. (2022) ‘Regionalism as a driver of European regions’ activity in their relations with national authorities’ [Regionalizm kak drajver aktivnosti evropejskih regionov v otnosheniyah s centrom], *Polis. Political studies*, 6, pp. 38–54. (In Russ.)]. DOI: 10.17976/jpps/2022.06.04. EDN: HDRAUJ.

Сулимов, К. А. (2024) ‘«Насильно мил не будешь» или как принудительный изоморфизм провоцирует дивергенцию: случай итальянской региональной системы’, *Вестник Пермского университета*.

*meta. Политология*, 3, сс. 126–136.

[Sulimov, K. A. (2024) ‘«Love cannot be forced» or how coercive isomorphism provokes divergence: the case of the Italian regional system’ [«Nasil'no mil ne budesh» ili kak prinuditel'nyj izomorfizm provociruet divergenciyu: sluchaj ital'yanskoy regional'noj sistemy], *Bulletin of Perm University. Political Science*, 3, pp. 126–136. (In Russ.)]. DOI: 10.17072/2218-1067-2024-3-126-136. EDN: SEEVFK.

Agranoff, R. (2005) ‘Federal Asymmetry and Intergovernmental Relations in Spain’ *Asymmetry Series*, 17, IIGR, Queen’s University, pp. 1–11.

Aja, E., Colino, C. (2014) ‘Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations’, *Comparative European Politics*, 12(4–5), pp. 444–467. DOI: 10.1057/cep.2014.9. EDN: NJTYGL.

Alber, E., Arban, E., Colasante, P., Dirri, A., Palermo, F. (2022) ‘Facing the pandemic Italy’s functional «health federalism» and dysfunctional cooperation’ in Steytler, N. (ed.) *Comparative Federalism and COVID-19*, Routledge, pp. 15–32. DOI: 10.4324/9781003166771-3.

Albertazzi, D., Giovannini, A., Seddone, A. (2018) ‘«No regionalism please, we are Leghisti!» The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of

- Matteo Salvini, *Regional & Federal Studies*, 28(5), pp. 647–671.
- Anderson, P. (2020) ‘Decentralisation at a Cross-roads: Spain, Catalonia and the Territorial Crisis’, *Ethnopolitics*, 19(4), pp. 342–355. DOI: 10.1080/17449057.2020.1795470. EDN: XBEQDL.
- Baldi, B. (2020) ‘Exploring Autonomism: Asymmetry and New Developments in Italian Regionalism’, *Revista d'estudis Autònoms i Federaus*, 32(32), pp. 15–44. DOI: 10.2436/20.8080.01.52.
- Behnke, N., Mueller, S. (2017) ‘The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison’, *Regional & Federal Studies*, 27(5), pp. 507–527. DOI: 10.1080/13597566.2017.1367668.
- Bolgherini, S., Lippi, A. (2022) ‘Politicization without institutionalization: relations between State and Regions in crisis governance’, *Contemporary Italian Politics*, 14(2), pp. 224–240. DOI: 10.1080/23248823.2022.2049513. EDN: HXQCDH.
- Bossacoma, P., Sanjaume-Calvet, M. (2019) ‘Asymmetry as a device for equal recognition and reasonable accommodation of majority and minority nations’ in Popelier, P., Sahadžić M. (eds.) *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 429–460.
- Calabresi, S. G., Godi, M. (2020) ‘Italian Constitutionalism and Its Origins’, *The Italian Law Journal*, 6(1), pp. 23–53.
- Capano, G., Lippi, A. (2021) ‘Decentralization, policy capacities, and varieties of first health response to the COVID-19 outbreak: evidence from three regions in Italy’, *Journal of European Public Policy*, 28(8), 1197–1218. DOI: 10.1080/13501763.2021.1942156. EDN: NEQSTB.
- D'Atena, A. (2013) ‘Le régionalisme italien et ses racines culturelles’, *Civitas Europa*, 1, pp. 41–53. (In French). DOI: 10.3917/civit.030.0041.
- de la Fuente, A. (2025) ‘Más sobre la financiación singular de Cataluña: el acuerdo de julio de 2025 de la comisión bilateral Generalitat-Estado’, *FEDEA, Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña, Colección Apuntes. 2025-25*. Madrid. (In Spanish).
- Della Porta, D. (2008) ‘Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research’ in Della Porta D., Keating M. (eds.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 198–222.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983) ‘The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields’, *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147–160.
- Fernández Rivera, C., Harguindéguy, J.-B., Rodríguez, T. J. (2023) ‘Regional Ambassadors or State Agents? Assessing the Role of Catalan Cabinet Ministers in Spain’, *Nationalities Papers*, 51(5), pp. 1057–1073. DOI: 10.1017/nps.2021.83. EDN: DZIWEJ.
- Ferrario, C., Levaggi, R., Piacenza, M. (2023) ‘Efficiency and equity effects of healthcare decentralization: evidence from Italy’ in Costa-Font, J., Batinti, A., Turati, G. (eds.) *Handbook on the Political Economy of Health Systems*, Edward Elgar Publishing, chapter 7, pp. 85–111.
- Giovannini, A., Vampa, D. (2019) ‘Towards a new era of regionalism in Italy? A comparative perspective on autonomy referendums’, *Territory, Politics, Governance*, 8(4), pp. 579–597. DOI: 10.1080/21622671.2019.1582902.
- Gómez, D. P. (2016) ‘La facultad autonómica de iniciar leyes estatales, una perspectiva comparada’, *Revista D'estudis autonòmics i federaus*, 24, pp. 155–192. (In Spanish).
- Groppi, T. (2008) ‘The Italian Constitutional Court: Towards a ‘Multilevel system’ of Constitutional Review’, *Journal of Comparative Law*, 3(2), pp. 100–117.
- Hamann, K., Field, B. N. (2015) ‘Framing legislative bills in parliament: Regional-nationalist parties’ strategies in Spain’s multinational democracy’, *Party Politics*, 21(6), pp. 900–911. DOI: 10.1177/1354068815597575.
- Harguindéguy, J.-B., Sola Rodríguez, G., Cruz Díaz, J. (2018) ‘Between justice and politics: The role of the Spanish Constitutional Court in the state of autonomies’, *Territory, Politics, Governance*, 8(2), pp. 222–240. DOI: 10.1080/21622671.2018.1557073.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A., Niedzwiecki, S., Chapman-Osterkatz, S., Shair-Rosenfield, S. (2016) *Measuring Regional Authority: a Postfunctionalist Theory Of Governance*, Oxford: Oxford University Press, vol. 1, 687 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001.

- Keating, M. (2010) ‘Second Round Reform Devolution and constitutional reform in the United Kingdom, Spain and Italy’, *LEQS Paper*, 15, London School of Economics and Political Science (LSE), European Institute, London, p. 33.
- Keating, M. (2018) ‘The Basque Statute of Autonomy. Edinburgh’ [online], *Centre on Constitutional Change, University of Edinburgh*. Available at: <https://www.centre-onconstitutionalchange.ac.uk/opinions/basque-statute-autonomy> (accessed: 15.03.2025).
- Keating, M., Wilson, A. (2009) ‘Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain’, *West European Politics*, 32(3), pp. 536–558. DOI: 10.1080/01402380902779089.
- Leon, S. (2017) ‘Intergovernmental councils in Spain: Challenges and opportunities in a changing political context’, *Regional & Federal Studies*, 27(5), pp. 645–665. DOI: 10.1080/13597566.2017.1354850.
- Lippi, A., Terlizzi, A. (2023) ‘The marble cake of social services in Italy and Spain: Policy capacity, social investment, and the national recovery and resilience plans’, *European Journal of Social Security*, 25(2), pp. 178–195. DOI: 10.1177/13882627231169266. EDN: YVHMDN.
- Marangoni, F., Tronconi, F. (2011) ‘When Territory Matters: Parliamentary Profiles and Legislative Behaviour in Italy (1987–2008)’, *The Journal of Legislative Studies*, 17 (4), p. 415–434. DOI: 10.1080/13572334.2011.617549.
- Mazzoleni, M. (2009) ‘The Italian regionalisation: A story of partisan logics’, *Modern Italy*, 14(2), pp. 135–150. DOI: 10.1080/13532940902797262.
- Moreno, L. (1999) ‘Asymmetry in Spain: Federalism in the Making?’ in Agranoff, R. (ed.) *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden: Nomos, pp. 149–168.
- Palermo, F. (2018) ‘Beyond second chambers: Alternative representation of territorial interests and their reasons’, *Perspectives on Federalism*, 10(2), pp. 49–70.
- Palermo, F. (2021) ‘Asymmetries in the Italian regional system and their role model’ in Arban, E., Martinico, G., Palermo, F. (eds.) *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, pp. 136–151. DOI: 10.4324/9781003104469-9.
- Palermo, F. (2022) ‘The impact of the pandemic on the Italian regional system. Centralizing or decentralizing effects?’ in Chattpadhyay, R., Knüpling, F., Chebenova, D., Whittington, L., Gonzalez, P. (eds.) *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*, Routledge, pp. 104–112.
- Palermo, F., Valdesalici, A. (2019) ‘Irreversibly Different. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Italy’ in Popelier, P., Sahadžić, M. (eds.) *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Federalism and Internal Conflicts*, Cham: Palgrave-Macmillan, pp. 287–313.
- Palermo, F., Wilson, A. (2014) ‘The Multi-level Dynamics of State Decentralization in Italy’, *Comparative European Politics*, 12 (4–5), pp. 510–530. DOI: 10.1057/cep.2014.11. EDN: ZFMDCB.
- Panov, P., Sulimov, K. (2024) ‘Territorial heterogeneity as a factor of cross-regional variations in the activity of national lawmaking’, *Russian Politics*, 9 (4), pp. 455–477. DOI: 10.30965/24518921-00904001. EDN: AJVBAJ.
- Puertas, R., Martí, L. (2023) ‘Regional analysis of the sustainable development of two Mediterranean countries: Spain and Italy’, *Sustainable Development*, 31 (2), pp. 797–811. DOI: 10.1002/sd.2420. EDN: IYRWWO.
- Reyes, M. A. (2006) ‘La construcción del Estado autonómico’, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54/55, pp. 75–95. (In Spanish).
- Sanjaume-Calvet, M., Paneque, A. (2023) ‘Shared or self-rule? Regional legislative initiatives in multi-level Spain, 1979–2021’, *South European Society and Politics*, 28 (1), pp. 75–100. DOI: 10.1080/13608746.2023.2228099.
- Vampa, D. (2024) ‘Between regional cores and provinces: the electoral bases of political party support in Italy and Spain’, *South European Society and Politics*, 29 (2), pp. 211–241. DOI: 10.1080/13608746.2024.2429199.
- Vampa, D., Gray, C. (2020) ‘Assessing and Explaining the Diverging Trajectories of Territorial Parties and Politics in Italy and Spain (2008–2018)’, *Swiss Political Sci Review*, 27(1), pp. 84–106. DOI: 10.1111/spsr.12419.
- Verge, T. (2013) ‘Party Strategies on Territorial Reform: Statewide Parties and the State of Autonomies in Spain’, *West European Politics*, 36(2), pp. 317–337. DOI: 10.1080/01402382.2013.749658.

Статья поступила в редакцию: 30.06.2025  
Статья принята к печати: 30.07.2025

## TERRITORIAL ISSUES IN ITALY AND SPAIN: CONSISTENCY IN INSTITUTIONAL DEVELOPMENT?

**K. Sulimov**

*Konstantin Sulimov*, Candidate of Sc. (Polit. Sc.), Senior Researcher, Department of Political Institutions and Processes,  
Perm Research Centre of the Ural Branch of the Russian Academy of Science, Perm, Russia.  
E-mail: k.sulimov@psu.ru\_(ORCID: 0000-0003-4277-3135, ResearcherID: N-9455-2018).

**Abstract:**

Until the late 2000s, Italy and Spain addressed their respective territorial issues through comparable, though not identical, approaches. Both states established regional frameworks that afforded significant autonomy to their regions. However, the 2010s marked a divergence: Spain encountered a conflict regarding Catalonia's potential secession, whereas Italy experienced a gradual depoliticization of its territorial question. These circumstances resulted in a temporary suspension in the devolution of authorities from central governments to regional entities in both countries, slowing the smooth evolution of the status quo. Recent developments in 2024 and 2025, however, indicate a renewed trajectory toward decentralization, with ongoing transfers of competencies to individual regions. This trend simultaneously reinforces regional asymmetries and prompts efforts to reduce them. A comparative analysis of these cases, grounded in the theory of institutional isomorphism, seeks to elucidate the mechanisms underpinning the persistence of this institutional logic, which has demonstrated considerable resilience, even in the face of significant political crisis. Ultimately, the enduring stability of these institutional trajectories can largely be attributed to the continuity of fundamental elements in center-periphery relations and the persistent incentive structures influencing key stakeholders.

**Keywords:** regions; institutional reforms; institutional asymmetry; divergence; convergence; political and territorial heterogeneity; institutional isomorphism; Italy; Spain.

**Financial support:** The research was funded by the grant from the Russian Science Foundation № 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (project “Why are ineffective institutions borrowed? Managing political-territorial heterogeneity and ensuring the territorial state integrity”) at the Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.