

УДК-323

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-3-126-136

«НАСИЛЬНО МИЛ НЕ БУДЕШЬ», ИЛИ КАК ПРИНУДИТЕЛЬНЫЙ ИЗОМОРФИЗМ ПРОВОЦИРУЕТ ДИВЕРГЕНЦИЮ: СЛУЧАЙ ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

К. А. Сулимов

Сулимов Константин Андреевич, кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов, Институт гуманитарных исследований, Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, Пермь, Россия.
E-mail: k.sulimov@psu.ru (ORCID: 0000-0003-4277-3135. ResearcherID: N-9455-2018).

Аннотация

Отличительным признаком итальянской региональной системы является высокая степень институциональной асимметрии. Более того, есть предположение, что асимметрия будет только нарастать. В начале существовало всего два режима институциональных статусов – пять «особых» регионов и пятнадцать «обычных». Но каждый особый регион в конечном итоге приобрел свою собственную специфическую систему полномочий в двусторонних переговорах с центральным правительством. Аналогичным образом наблюдалось расхождение между обычными регионами как с точки зрения внутренней динамики, так и в их отношениях с Римом в погоне за дополнительными полномочиями. В то же время на протяжении всего существования этой институциональной системы наблюдались сильные изоморфные тенденции: центральные власти пытались уменьшить институциональную асимметрию (создание «обычных» регионов в 1970-х гг., конституционная реформа 2001 г., провальная реформа 2016 г. и т. д.), сами регионы и другие акторы пытались использовать успешные институциональные формы для собственного развития. Предлагается объяснение нарастания асимметрии и институционального разнообразия системы итальянского регионализма сквозь призму теории институционального изоморфизма – механизмы, способствующие изоморфным изменениям, могут также поддерживать процессы дивергенции.

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

Тринадцатого июля 2024 г. вступил в силу Закон Итальянской Республики о так называемой дифференцированной автономии (*l'autonomia differenziata*) № 86 от 26 июня 2024 г.¹ Его принятие вызвало нешуточное волнение среди депутатов, экспертов, активистов разных мастей и региональных властей. Еще в процессе обсуждения идеи, а потом и законопроекта, который был частью предвыборной программы правоцентристской коалиции на выборах в сентябре 2022 г., по всей стране было создано более сотни ассоциаций, групп и комитетов различных категорий, которые объединяются под общим названием «Комитеты за отмену всякой дифференцированной автономии, за единство Республики и равные права»². Особенно активны инициативы, направленные на отстаивание интересов юга страны, ны, например «Движение за территориальное равенство 24 августа»³. Под территориальным равенством активисты понимают отсутствие неприемлемых территориальных диспропорций между отдельными частями и регионами страны. Их деятельность направлена на мобилизацию общественного мнения против реформы, а после принятия закона – на сбор подписей за инициирование референдума об его отмене. В самом парламенте, в нижней палате, во время обсуждения законопроекта эмоции били через край, вплоть до скандирования «Bella ciao» и рукоприкладства. Один из противников новации, депутат от партии «Движение пяти звезд», даже был ненадолго госпитализирован, а принятие

© Сулимов К. А., 2024

¹ 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). *La Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. Available at: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/06/28/24G00104/sg> (Accessed: 13 July 2024).

² Comitati per il ritiro di ogni autonomia differenziata, per l'unità della Repubblica e l'uguaglianza dei diritti. Available at: <https://perilritirodiqualunqueautonomiadifferenziata.home.blog/> (Accessed: 20 July 2024).

³ Il Movimento 24 Agosto per l'Equità Territoriale. Available at: <https://movimentoequitaterritoriale.it/> (Accessed: 20 July 2024).

закона вызвало шквал комментариев, победных с одной стороны и обещающих не сдаваться – с другой. И даже представитель католической церкви высказался, максимально нейтрально, конечно¹. Нет недостатка в экспертных комментариях и вменяемых объяснениях для широкой публики, о чем, собственно, идет речь, в том числе о том, что реализация новации займет немало времени и потребует кропотливой работы². Но ее противники не желают ждать. Регионы начали подавать апелляции в Конституционный суд (Апулия, Сардиния, Тоскана), параллельно запущена кампания по инициированию референдума об отмене закона. Он не конституционный, поэтому референдум при его принятии не требовался, но возможен так называемый отменяющий референдум (*referendum abrogativo*), инициировать который могут пять региональных legislatures или граждане, если будет собрано 500 тысяч подписей. В Кампании и Эмилии-Романье региональные парламенты приняли резолюции с призывом к референдуму об отмене, параллельно был запущен сбор подписей, и желаемый результат в 500 тысяч был достигнут примерно за полтора месяца³.

Так что будущее этого закона пока под вопросом. Но сам закон и ведущиеся вокруг него горячие публичные дебаты лишь еще один эпизод в очень длинной и важной для страны тематической истории – региональный вопрос (с конфликтами) решался одновременно с созданием современной Итальянской Республики (1947–1948) и красной нитью протягивается через политическую повестку вплоть до сегодняшнего дня. Всего в истории современной Италии было проведено четыре конституционных референдума (2001, 2006, 2016 и 2020), и все они исключительно или в том числе затрагивали институциональное устройство региональной системы страны. Собственно, принятие закона о дифференцированной автономии представляет собой продолжение реализации конституционной реформы 2001 г., а именно регулирует правила, по которым регионы могут запросить и получить дополнительные полномочия от государства, что предусмотрено редакцией измененной тогда 116-й статьи Конституции.

Возможно, одна из самых болезненных точек регионального вопроса в Италии – это проблема растущей асимметрии между регионами. Асимметрия была заложена с самого начала через создание пяти регионов с особым статусом для учета этноязыкового разнообразия на окраинных и островных территориях страны. Но в дальнейшем прилагались серьезные усилия по ее преодолению, которые, однако, с завидной регулярностью оборачивались парадоксом динамики регионального развития Италии: *«чем больше преобладающий политический дискурс призывает к единству, солидарности и формальному равенству между территориями, тем больше растет дифференциация на практике»* (Palermo, 2021, 148). Идея о том, что региональная модель асимметрична, потому что отражает многочисленные социально-экономические, культурные, географические и другие различия, характерные для страны (Alber et al., 2022), достаточно очевидна и конвенционально признана, но не отвечает на вопрос о том, почему институциональная асимметрия растет, ведь едва ли неинституциональные различия увеличиваются так же быстро. В этой статье будет предложено объяснение растущей асимметрии с позиции теории институционального изоморфизма (DiMaggio, Powell, 1983), которая, несмотря на то, что задумана для объяснения растущего сходства, а не различий, может быть использована для понимания противоположного процесса. Соответственно, далее с опорой на имеющуюся литературу будет кратко обрисована картина растущей институциональной асимметрии среди итальянских регионов, затем после анализа имеющихся исследовательских подходов к осмыслению институциональной асимметрии будет представлен подход, опирающийся на теорию институционального изоморфизма, и в завершение он будет продемонстрирован на примере той самой «дифференцированной автономии».

¹ Autonomia, sì dalla Camera: è legge. Esulta la Lega. Le opposizioni: “Pronti al referendum”. Schlein attacca Meloni. Critiche dalla Chiesa, Parolin: “Non crei ulteriori squilibri”. Zuppi: “Non ci hanno preso sul serio” a cura di Valeria Forgnone, Stefano Baldolini (2024). *La Repubblica*, 19 GIUGNO. Available at: https://www.repubblica.it/politica/2024/06/19/diretta/riforme_autonomia_seduta_fiume_alla_camera_si_senato_a_premierato_proteste_opposizioni-423253519/ (Accessed: 20 June 2024).

² См., например: Canera C.(2024) Che cosa prevede la riforma sull'autonomia differenziata. La legge è stata approvata definitivamente dalla Camera, ma ci vorrà tempo prima che le regioni ottengano maggiori poteri. *Pagella Politica*, 20 Giugno. Available at: <https://pagellapolitica.it/articoli/contenuto-riforma-autonomia-differenziata-regioni> (Accessed: 20 June 2024).

³ Carboni, K. (2024) L'autonomia differenziata progettata dal ministro Calderoli è legge La Camera approva il disegno di legge sull'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. Una proposta molto contestata perché potrebbe aumentare il divario tra Nord e Sud. *Wired Italia*, 22 August. Available at: <https://www.wired.it/article/autonomia-differenziata-calderoli-proposta/> (Accessed: 22 August 2024).

Региональное разнообразие и институциональная асимметрия регионов Италии

В литературе широко обсуждается асимметричность итальянской региональной системы (Palermo, 2021; Baldi, 2020; Palermo, Valdesalici, 2019), что, по-видимому, отражает ее значимость в контексте итальянской политической практики, где она сплошь и рядом осознается и дискутируется как проблема. Собственно, и споры о «дифференцированной автономии» в первую очередь фокусируются именно на угрозе растущей дифференциации – противники новации утверждают, что предоставление большей автономии регионам увеличит неравенство между территориями и ухудшит качество услуг, которое и так уже недостаточно в некоторых регионах. Иными словами, институциональная асимметрия плоха не сама по себе, а потому что негативно влияет на растущие различия в фактических условиях и качестве жизни людей. Такое понимание опирается на концептуальную логику, которая проводит различие между асимметрией де-факто и асимметрией де-юре. Первая отражает фактические различия, существующие между регионами, в то время как вторая формально признает их в нормативных правилах, предоставляя различные полномочия разным регионам. Таким образом, в институциональном измерении имеет значение асимметрия де-юре, поскольку она представляет собой ответ на фактическую асимметрию (Baldi, 2020; Palermo, 2022).

Реформирование институциональных возможностей регионов (а также муниципалитетов), проводимое в Италии с 1990-х гг., имело ярко выраженный децентрализаторский характер и было направлено на повышение результативности, эффективности и совершенствование демократической подотчетности. Эти усилия привели к радикальным изменениям в многоуровневом управлении и вертикальной субсидиарности (Lippi, 2011). Одним из значимых результатов стала институциональная фрагментация, по-разному реализовавшаяся в разных сферах. Например, за реформированием государственных и социальных служб в Италии в логике нового государственного менеджмента последовало значительное усиление власти на местном уровне за счет промежуточных уровней (то есть провинций и регионов), что привело к повсеместной фрагментации, которая в отсутствие надежных механизмов координации имела следствием нечеткое распределение обязанностей, а заметная децентрализация процесса принятия решений привела к слабой интеграции и неэффективному масштабу предоставления услуг (Citroni et al., 2016). Инфраструктура системы социальных услуг характеризуется институциональным устройством типа «мраморного пирога», объединяющим национальные и субнациональные обязанности (Lippi & Terlizzi, 2023).

Имеющиеся исследования показывают, что в сфере медицинского обеспечения процессы регионализации еще больше увеличили разрыв между Севером и Югом, бывший и без того значительным (Toth, 2014). Центральные и северные регионы кажутся более способными удовлетворить потребности своих граждан в уходе и привлечь пациентов, чем южные (Nante et al., 2021). Тема медицины оказалась на острие общественных дискуссий во время пандемии COVID-19, когда «выяснилось», что в стране существует 21 региональная система здравоохранения (в регионе Альто Адидже / Южный Тироль две системы). Эти системы отличаются как институциональным дизайном, так и эффективностью деятельности (Alber et al., 2021). Это разнообразие комплексным образом проявилось во время пандемии (Carano, Lippi, 2021; Ferrario et al., 2023), что обострило дискуссии по поводу оправданности децентрализации как таковой.

Все это связано с институциональным дизайном «высокого уровня», касающегося статусов регионов в целом, изменения в которых привели к очень высокой степени регионального разнообразия как в институциональном отношении: есть различия в конституционном статусе регионов, объеме законодательных и административных полномочий, финансовых режимах и характере межправительственных отношений, так и в отношении результатов и эффектов деятельности региональных властей.

В конституционном отношении страна поделена на две группы регионов: пять, в соответствии со статьей 116 Конституции, с особым статусом, *«имеют особые формы и условия автономии согласно специальным статутам, установленным конституционными законами»* (фактически особых автономий шесть, потому что Альто Адидже / Южный Тироль состоит из двух автономных провинций, которые более значимы, чем весь регион) и пятнадцать с обычным статусом (первоначально было 14, потом Аbruцци-э-Молизе был разделен на два). Создание обычных регионов, которые стали действительными регионами только в 1970-е гг. после формирования региональных органов власти, было, по крайней мере отчасти, продиктовано необходимостью создать противовес особым регионам. Однако к настоящему времени фактическая институциональная структура итальянской региональной системы сильно отличается от плоской двухмерной схемы, представленной в конституции страны.

Каждый особый регион развил свою собственную степень автономии в индивидуальных переговорах с центральным правительством. Некоторые регионы, прежде всего Сицилия и Сардиния, фактически отказались от своего «автономистского сознания» (“autonomist consciousness”) в обмен на значительные финансовые ресурсы, предоставляемые центральной властью. В результате степень их автономии сейчас больше похожа на ту, что имеют обычные регионы. Фриули-Венеция-Джулия, в силу позднего создания и особого пограничного положения, с самого начала имела меньший объем автономии, чем другие особые регионы. Фактически только два маленьких альпийских региона – Трентино-Альто Адидже / Южный Тироль и Валле д’Аоста – могут считаться по-настоящему специальными регионами в итальянской региональной системе (Palermo, 2021). Это видно по работе так называемых совместных комиссий по осуществлению региональных статутов, которые являются ключевой площадкой билатерального взаимодействия с национальным центром. Они существуют во всех особых регионах. Но в некоторых случаях они играют случайную роль как в количественном, так и в качественном отношении, в других они представляли собой форум, где принимаются действительно важные решения. Регион Трентино-Альто Адидже / Южный Тироль является знаковым: к 2018 г. было принято почти в пять раз больше решений, чем в случае с Сицилией и Сардинией. Более того, решения для Трентино-Альто Адидже / Южный Тироль в основном касаются важнейших вопросов, как правило, механизмов сосуществования языковых групп в Южном Тироле и передачи новых полномочий с центрального на провинциальный уровень, даже выходящих за рамки полномочий, перечисленных в его уставе. Похожая ситуация с Валле д’Аоста и, в некоторых аспектах, с Фриули-Венеция-Джулия. И наоборот, на Сардинии и Сицилии они часто занимались чисто техническими вопросами, а имеющийся огромный потенциал использовался в ограниченных масштабах (Palermo & Valdesalici, 2019: 297). В результате работы этих комиссий *«фактические различия между особыми регионами настолько значительны, что сомнительно, можно ли рассматривать особые автономии как принадлежащие к одной категории или, скорее, каждый особый регион как отдельный случай как таковой»* (Palermo, 2021: 148).

Пятнадцать обычных регионов тоже никогда не были одинаковыми в институциональном отношении, а после конституционной реформы 2001 г., которая сама *«была направлена на сокращение разрыва между особыми и обычными регионами»* (Alber et al., 2021: 17), получили возможность менять свой статус через институт «дифференцированной автономии». Она долгое время была спящей (Венето, Ломбардия, Тоскана и Пьемонт предпринимали попытки достичь соглашения с правительством в 2000-е гг., но без последствий¹, а закон, устанавливающий правила получения дополнительных полномочий, как выше было сказано, принят только в этом году). Но с 2016 г. регионы снова активизировались в попытке ее использовать (триггером стала неудавшаяся попытка конституционной реформы со стороны левоцентристской коалиции). Процесс начал Венето, затем Ломбардия и Эмилия-Романья, причем два первых получили мандат на переговоры с Римом на региональных референдумах (Giovannini & Vampa, 2019). Более того, после того как первые три заключили предварительные соглашения с правительством, за ними двинулись и другие регионы: еще семь уполномочили своих глав начать переговоры, три рассматривали такую возможность и только два – Абруццо и Молизе – не предприняли никаких действий (Palermo, 2021). Те усилия из-за принятия упомянутого закона, скорее всего, уже неактуальны. Но примечательно, что почти все обычные регионы сочли необходимым включиться в процесс получения дифференцированной автономии. А так как переговоры велись каждым регионом отдельно, можно было ожидать, что приведут они к очень разным результатам с точки зрения распределения законодательных, а затем и административных полномочий, и фактических результатов деятельности, то есть к еще большему увеличению асимметрии.

Институциональная асимметрия и подходы к ее пониманию в итальянском контексте

Институциональная асимметрия региональной системы в Италии получает разные объяснения. Общие структурные условия самого регионального разнообразия трактуются относительно конвенционально, через отсылку к уходящим в историю глубоким различиям между регионами (Гаман-Голутвина, Дудаева, 2022: 13). И, соответственно, региональная модель асимметрична, потому что отражает многочисленные унаследованные и новоприобретенные социально-экономические, культурные, географические и другие различия (Alber et al., 2022). Ссылки на историю в целом очень популярны, но имеют разный характер. Например, исследования экономического разрыва между Севером и Югом Италии в рамках парадигмы «порядков доступа» (Di Martino et al., 2019) или исследова-

¹ Lombardia e Veneto: i primi referendum sul regionalismo differenziato, Servizio studi del Senato (nota breve). № 187 – ottobre 2017. Available at: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01045495.pdf> (Accessed: 22 June 2024).

ния связи между эффективностью современных региональных институтов и развитием социального капитала (Pierce et al., 2016). Хотя постоянно появляются работы, ставящие под сомнение объяснительную силу культуры в разных предметных полях в пользу институциональных объяснений (Guetta & Harrington, 2023). Не все также согласны с тем, что движение в сторону регионализации и децентрализации было в первую очередь вызвано территориальной дифференциацией регионального уровня, а не необходимостью повысить качество управления и подотчетность управляющих (Groppi, 2015). При отсутствии собственно регионального запроса на регионализацию значимую роль сыграли другие феномены – устойчивый централизм, который преобладал, когда Италия родилась как государство в 1861 г. и сильная традиция вездесущего локализма, союзом между которыми можно объяснить безуспешный путь к федерализму в Италии (Baldini & Baldi, 2014).

Текущая политическая динамика относительно симметрии / асимметрии институционального статуса регионов может быть объяснена и объясняется через интересы и позиции заинтересованных сторон в институциональной системе взаимодействия. Общепринятая позиция заключается в том, что после конституционной реформы 2001 г. Италия имеет квазифедеральную конституционную структуру, но также имеет проблемы с ее функционированием. Эти проблемы могут объясняться по-разному, например через отсылку к все еще очень слабой федеральной (и / или политической, автономистской) культуре, что может, например, означать доминирование централизма, локализма, неготовности принимать диверсификацию правил и политики, которая возникает при осуществлении самоуправления и т. п. (Baldi, 2020; Palermo & Valdesalici, 2019). Так или иначе, это приводит к тому, что маятник политического и академического дискурсов о территориальном устройстве колеблется между (симметричной) централизацией и (асимметричной) децентрализацией (Palermo & Valdesalici, 2019).

Маятник раскачивают с обеих сторон. Со стороны национального центра – политические силы, борющиеся за власть на национальном уровне. Партийная конкуренция играла важную роль в том, как формировались, создавались и управлялись регионы, и в целом определяла последовательность этапов регионализации (Mazzoleni, 2009). Регионы мобилизуются и действуют индивидуально: степень автономии зависит от того, чего требует регион и что ему удастся получить от государства. Это задает асимметрию: не все регионы мобилизуются; не все регионы обладают территориальным разнообразием, которое они могли бы использовать для усиления переговорной позиции; не все из них требуют или умудряются получить одинаковые полномочия (Baldi, 2020).

Институциональная система отношений центр–регионы в Италии сложилась таким образом, что доминируют билатеральные вертикальные взаимодействия, которые почти во всех случаях предпочтительнее горизонтальных и многосторонних. Последние институционально обеспечиваются системой конференций: Конференция «государство – регионы», Объединенная конференция (все уровни публичной власти), Конференция регионов и автономных провинций². Но они малоэффективны. Конференция «государство – регионы» гарантирует формальные консультации, когда затрагиваются региональные интересы, но у нее нет реальных полномочий для принятия решений (Palermo, 2021). Помимо конференций есть другие каналы взаимодействия: партийно-политические и отраслевые по линии исполнительной власти. Но они, как утверждает, не могут обеспечить полноценную функциональную координацию между уровнями власти: *«эта асимметричная и довольно дисфункциональная система территориальной организации требует обширного посредничества Конституционного суда»* (Palermo, Wilson 2014: 510). Ввиду этого итальянские регионы (особенно те, которые сильнее в политическом или ином отношении) предпочитают использовать двусторонние формы переговоров с национальным уровнем: чем менее эффективны многосторонние инструменты или чем более враждебны политические отношения между отдельными регионами и центром, тем больше используются двусторонние каналы, а многосторонние игнорируются или обходятся стороной (Palermo, 2021). А успех одних регионов во взаимодействии с центром вызывает зависть у других регионов (Alber et al., 2022).

Эти ключевые особенности институциональной системы взаимодействия между центром и регионами можно интерпретировать с точки зрения теории институционального изоморфизма (DiMaggio, Powell, 1983), чтобы обнаружить логику увеличения асимметрии. Использование этой теории может выглядеть несколько парадоксально, потому что она как раз призвана объяснить, с помощью каких конкретных механизмов организационные структуры становятся похожими друг на друга, а не отличными, то есть как нарастает однообразие, а не разнообразие. Собственно, именно в этом ключе обычно проводятся исследования с использованием этой теории, в том числе на материа-

² Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Available at: <https://www.regioni.it/> (Accessed: 20 June 2024).

ле структурно схожих случаев, то есть относительно субнациональных политико-территориальных единиц (Gardner, 2014). Однако инструменты, которые предоставляет эта теория, дают возможность ответить на вопрос о причинах нарастания различий в итальянском случае. Подобная логика уже использовалась, например, в исследовании менеджериализации местных органов власти в Италии, которое обнаружило, что за кажущимся обобщением и унификацией скрываются процессы систематической диверсификации, продиктованные местными институтами, которые являются посредниками и передают глобализующий контент (Lipri, 2000).

Ключевым понятием теории институционального изоморфизма является «организационное поле» (“organizational field”). Под ним понимаются *«те организации, которые в совокупности составляют идентифицируемую сферу институциональной жизни – это ключевые поставщики, потребители ресурсов и продуктов, регуляторы и другие организации, производящие сходные продукты или услуги»* (Димаджио, Пауэлл, 2010: 37). Иными словами, речь идет не только о конкурирующих организациях или сетях реально взаимодействующих организаций, но о «всей совокупности релевантных акторов». Все итальянские регионы, а также центральная власть вместе составляют, в терминах Димаджио и Пауэлла, общее организационное поле. Они и поставщики сходных услуг, и потребители сходных ресурсов, могут конкурировать между собой, но не обязательно, могут взаимодействовать напрямую, но тоже не обязательно. Они все связаны (“connectedness”) между собой. В результате процесса институционального определения, или «структуризации» организационного поля запускаются механизмы институциональных изменений, которые могут приводить к нарастанию организационного сходства: (1) принудительный изоморфизм (coercive isomorphism), который проистекает из политического влияния и проблемы легитимности; (2) подражательный изоморфизм (mimetic isomorphism), являющийся результатом стандартных реакций на неопределенность; и (3) нормативный изоморфизм (normative isomorphism), связанный с профессионализацией (Димаджио, Пауэлл, 2010: 39).

Представляется, что все три механизма институциональных изоморфных изменений работают в итальянской региональной системе. В Италии предпринимаются постоянные попытки сократить степень институциональной асимметрии между регионами. Ключевым игроком здесь является само итальянское государство, которое пытается выравнять регионы и де-факто, и де-юре, то есть действует механизм принудительного изоморфизма. Направление гомогенизации (регионализация или централизация в различных вариантах) зависит от целей конкретной политической силы, находящейся у власти в стране в данный момент, и обстоятельств политической борьбы, в которой она участвует. Ключевым инструментом являются конституционные реформы, как удавшиеся, так и нет. Как уже было сказано, в истории современной Италии было проведено четыре конституционных референдума (2001, 2006, 2016 и 2020), и вопросы, выносившиеся на них, исключительно или в том числе затрагивали институциональное устройство региональной системы страны.

Теоретически усилия государства по навязыванию универсальных институциональных моделей должны приводить к снижению асимметрии. В том же направлении должны работать и «горизонтальные» механизмы – подражательный и нормативный изоморфизмы. Они могут реализовываться через упомянутую систему межправительственных конференций. Но, как тоже уже было отмечено, распространенная точка зрения заключается в том, что эти механизмы слабы и малозначимы для итальянских регионов. Но если слабы горизонтальные механизмы, то особое значение приобретают вертикальные. Важной характеристикой организационного поля в теории институционального изоморфизма является структурная эквивалентность (structural equivalence) – сходство позиций в сетевой структуре³. Итальянские регионы представляются структурно эквивалентными. Но характер этой эквивалентности определяет направление работы механизмов институциональных изоморфных изменений не в сторону конвергенции, а, наоборот, в сторону дивергенции, роста асимметрии. Дело в том, что регионы в первую и существенную очередь связаны не друг с другом, а с национальным правительством. В этой системе доминируют билатеральные отношения регионов с центром по поводу полномочий и ресурсов, а влияние механизмов «координации третьего уровня» через межправительственные конференции и административные рабочие группы слабы. В силу различных структурных условий разных регионов, но также конкретной политической силы, в том числе степени выраженно-

³ «Структурной эквивалентностью мы называем сходство позиций в сетевой структуре, например, две организации структурно эквивалентны, если у них имеются связи сходного характера с одной и той же совокупностью организаций, даже если они сами друг с другом не связаны – ключевой структурой в этом случае является роль, или блок (block)» (Димаджио, Пауэлл, 2010: 37).

сти «регионалистского потенциала / субъектности», которой обладает регион, результаты этих двусторонних отношений сильно разнятся между собой.

Таким образом, национальный центр регулярно предпринимает универсализирующие попытки реформировать региональную структуру. Но, во-первых, он ограничен самими конституционно-политическими основами государства, которые защищают ключевые особенности пяти «особых» регионов, и покуситься на которые никто не рискует. А во-вторых, он всегда получает от регионов разные ответы на свои усилия. Таким образом, конкретный институциональный статус конкретного региона всегда определяется билатерально – в двустороннем взаимодействии региона и Рима. Несмотря на то, что механизмы изоморфных изменений действуют, региональная система Италии остается высоко асимметричной и разнообразной в институциональном отношении. И работа «изоморфирующих» механизмов оказывается одной из причин этого. Общая схема представляется такой. Принудительные усилия национального центра запускают процесс индивидуальной региональной рецепции новаций. Она определяется разными текущими обстоятельствами, например степенью финансовой зависимости от Рима, прочностью политических позиций в регионе. В любом случае отношения между государством и регионами в Италии меняются в зависимости от политического климата: они более склонны к политизации, чем к институционализации и устойчивой консолидации (Bolgherini & Lipri, 2022). При этом если не позиция, то аргументация регионов информационно подпитывается примерами других регионов. После этого предъявляются встречные претензии национальному правительству (одна из возможных логик – если другим можно, то и мы хотим). И Рим в зависимости от обстоятельств момента решает так или иначе.

Представленное выше можно схематично суммировать в следующей логической последовательности:

– Унифицирующее давление сверху, то есть со стороны государства, с целью снижения институциональной и фактической асимметрии между регионами.

– Индивидуальная рецепция регионами регуляторных импульсов со стороны государства в соответствии со своими интересами и обстоятельствами.

– Слабость горизонтальных связей между регионами, что дестимулирует содержательные институциональные заимствования у других регионов и выработку единой позиции в отношениях с национальным центром.

– Билатеральность отношений региона с национальным центром – как наиболее эффективный путь к повышению или защите собственного статуса.

– Отсутствие единой позиции на национальном уровне в отношении желаемого институционального состояния в целом, но в особенности – позиции каждого конкретного региона в этой системе.

– Результат – рост институциональной асимметрии региональной системы.

Закон о «дифференцированной автономии»: изоморфирующие и противоположные эффекты

Закон о «дифференцированной автономии» удивительным образом изоморфен представленной выше институциональной логике, в соответствии с которой унифицирующее давление сверху при слабых горизонтальных связях между регионами, значимости вертикальных билатеральных отношений с центром и отсутствии единой позиции на национальном уровне будет приводить к росту институциональной асимметрии.

Закон явным образом представляет собой унифицирующее давление сверху, со стороны государства, даже при том, что он имеет сугубо процедурный характер и оставляет за регионами право использовать или нет предоставленную возможность. Как было отмечено выше, еще до принятия закона, 13 из 15 обычных регионов выражали желание так или иначе воспользоваться предоставленной Конституцией возможностью. То, что после принятия закона часть этих регионов выступила категорически против него, не должно вводить в заблуждение. Они выступили не против самой дифференцированной автономии, а против правил ее получения, предложенных их политическими противниками. Партийное измерение территориального вопроса традиционно имеет в Италии большое значение (Mazzoleni, 2009). Главные оппоненты нынешнего закона – левоцентристы. Но именно левоцентристская коалиция в свое время готовила и продвигала конституционную реформу 2001 г., в рамках которой в Конституции появился институт дифференцированной автономии. И ес-

ли закон устоит, то даже его сегодняшние противники из регионов, скорее всего, постараются воспользоваться его возможностями.

Причина этого в том, что в условиях слабых горизонтальных связей между регионами и чрезвычайной значимости вертикальных билатеральных отношений с центром регионы оказываются заинтересованы в первую очередь в наличии этих особых отношений с центром и только во вторую – в их содержании. Именно этим, как представляется, можно объяснить то, что, как только три региона (Венето, Ломбардия и Эмилия-Романья) инициировали пробуждение спящего конституционного института, большинство из оставшихся также выразили желание вступить в переговоры с государством. Три первых региона в качестве образца особых отношений с центром имели перед собой примеры регионов с особым статусом (наиболее успешных из них, конечно, а Венето даже хотел вынести на региональный референдум вопрос о приобретении этого особого статуса как у пяти других итальянских регионов, но Конституционный суд не дал это сделать). Для остальных регионов образцами, которым надо следовать, выступили уже эти три «зачинщика».

Иными словами, закон принуждает регионы к получению не конкретного набора полномочий, а хоть какого-то набора в рамках индивидуального соглашения с государством.

Малая значимость горизонтальных связей и предпочтение билатеральности следуют из самой процедуры достижения соглашения между регионом и государством о передаче дополнительных полномочий, которая схематично выглядит следующим образом:

– Регион изъявляет желание получить дополнительные полномочия и вступает в переговоры об этом с правительством.

– Правительство утверждает предварительный проект соглашения между государством и отдельным регионом.

– Проект передается в так называемую объединенную конференцию (состоит из представителей регионов, провинций и муниципалитетов), которая высказывает свое мнение.

– Далее проект соглашения передается в парламент, где комиссиям по компетенции также предоставляется возможность высказать свое мнение.

– После этих шагов предварительное соглашение между государством и регионом возвращается в правительство для заключения окончательного соглашения.

– Если правительство решает не следовать, полностью или частично, позициям палат парламента, ему достаточно лишь обосновать свое решение.

– Далее регион должен высказать свое мнение по соглашению, которое направит ему правительство.

– Если регион согласен, то правительство утверждает окончательное соглашение.

– Последним шагом является принятие итальянским парламентом закона, утверждающего соглашение, подписанное между государством и регионом.

Но на последнем шаге возникает проблема интерпретации конституционных положений: может ли парламент внести изменения в подписанное соглашение или может только утвердить или не утвердить его законом. Разные политические силы придерживаются сейчас разных позиций в этом вопросе в соответствии со своим текущим местом в политической конфигурации: оппозиция хочет, чтобы парламент имел возможность содержательно менять соглашение, авторы закона из правящей коалиции не хотят этого. Точку в этой интерпретационной развилке, скорее всего, поставит Конституционный суд, если до него дойдет дело. Но важно, что если парламент не будет иметь возможность внести изменения в соглашения, а «объединенная конференция» будет иметь возможность только высказывать позицию, но не влиять на решение, то получится, что единственным значимым контрагентом для региона в переговорах о большей автономии будет правительство.

Таким образом, дискреция правительства очень велика, объем переданных полномочий будет прежде всего зависеть от него. А позиция конкретного правительства неизбежно будет в какой-то степени конъюнктурно-политической, что означает, что решение по каждому соглашению с отдельным регионом будет до какой-то степени уникальным. Тем более, что соглашение о передаче полномочий будет ограниченным во времени (не больше десяти лет). Если регион захочет продлить соглашение, ему придется обратиться с запросом к правительству, которое снова получит возможность принимать индивидуальное решение. Это все институционально структурирует дальнейший путь к асимметрии между регионами.

* * *

В представленной выше институциональной логике унифицирующее давление сверху при слабых горизонтальных связях между регионами, значимости вертикальных билатеральных отношений с центром и отсутствии единой позиции на национальном уровне будет приводить к росту институциональной асимметрии между регионами. Изоморфизм работает, но не там, где ожидалось. Все регионы в этих условиях оказываются похожи друг на друга в стремлении заполучить особые отношения с центром, а не в том наборе полномочий, который они имеют – он как раз всегда будет уникален.

За пределами этой институциональной логики закон о «дифференцированной автономии» может быть понят как попытка разорвать порочный круг универсального, изоморфирующего давления со стороны государства на регионы и предложить нюансированный подход, в соответствии с которым каждый регион сможет запрашивать автономии столько, сколько он сможет «переварить». Это – позитивное понимание дифференциации. Но ее увеличение все равно может приводить к нарастанию диспропорций в качестве жизни в разных итальянских регионах, что будет стимулировать политическое давление в направлении выравнивания регионов, запуская новые циклы унификации-дифференциации.

Но это не значит, что здесь образуется замкнутый круг, из которого совсем нет выхода. Есть страны, в которых при сходных структурных и политических условиях удается поддержать приемлемый уровень асимметрии. Например, в Испании. На первом этапе развития испанского государства автономий часть автономных сообществ имела значительно более высокий уровень автономии, чем остальные, но потом в результате различных изменений и связанных с ними реформ региональных статута положение автономий стало гораздо более симметричным, чем это было вначале (Baldi, 2020). Однако, возможно, это из оснований известного конфликта вокруг вопроса о независимости Каталонии. И, возможно, растущая асимметрия среди итальянских регионов играет роль стабилизатора всей системы, но, конечно, до некоторого предела.

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

- Гаман-Голутвина, О., Дудаева, М. (2022) 'Центр-региональные отношения в Италии в свете категориальной рефлексии, исторического опыта и испытания пандемией COVID-19', *Международные процессы*, 20 (1), сс. 6–37. DOI: 10.17994/IT.2022.20.1.68.6. [Gaman-Golutvina, O., Dudaeva, M. (2022) 'Center-regional relations in Italy. Categorical reflection, historical experience and COVID-19 pandemic tests' [Tsentr-regional'nye otnosheniya v Italii v svete kategorial'noi refleksii, istoricheskogo opyta i ispytaniya pandemiei COVID-19], *International Trends / Mezhdunarodnye protsessy*, 20 (1), pp. 6–37. DOI: 10.17994/IT.2022.20.1.68.6. (In Russ.)].
- 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 «zheleznuyu kletku»: institutsional'nyi izomorfizm i kollektivnaya ratsional'nost' v organizatsionnykh polyakh (perevod G. B. Yudina)], *Economic Sociology*, 11 (1), pp. 34–56.
- 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.
- Baldi, B. (2020) 'Exploring Autonomism: Asymmetry and New Developments in Italian

- Regionalism', *Revista d'estudis Autònoms i Federals*, 32 (32), pp. 15–44. DOI: 10.2436/20.8080.01.52.
- Baldini, G., Baldi, B. (2014) 'Decentralization in Italy and the troubles of federalization', *Regional and Federal Studies* 24 (1), pp. 87–108.
- 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.
- 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.
- Citroni, G., Lippi, A., Profeti, S. (2016) 'Local public services in Italy: Still fragmentation'. In Wollmann, H., Koprić, I., Marcou G. (eds.) *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Palgrave Macmillan London, pp. 103–118. DOI: 10.1057/978-1-137-57499-2_8.
- Di Martino, P., Felice, E., & Vasta, M. (2019) 'A tale of two Italies: 'access-orders' and the Italian regional divide', *Scandinavian Economic History Review*, 68 (1), pp. 1–22. DOI: 10.1080/3585522.2019.1631882.
- 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.
- 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.
- Gardner, J. A. (2014) 'Autonomy and Isomorphism: The Unfulfilled Promise of Structural Autonomy in American State Constitutions', *60 WAYNE LAW REVIEW* 31. Available at: https://digitalcommons.law.buffalo.edu/journal_articles/220.
- 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.
- Groppi, T., (2015) 'Lo stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica', *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 21, pp. 35–72, Available at: <https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/292401>.
- Guerra, A., Harrington, B. (2023) 'Regional variation in tax compliance and the role of culture', *Econ Polit*, 40, pp. 139–152. DOI:10.1007/s40888-022-00281-9.
- Lippi, A. (2000) 'One theory, many practices. Institutional allomorphism in the managerialist reorganization of Italian local governments', *Scandinavian Journal of Management*, 16 (4), pp. 455–477. DOI: 10.1016/s0956-5221(00)00016-6.
- Lippi, A. (2011) 'Evaluating the 'Quasi Federalist' Programme of Decentralization in Italy since the 1990s: A side-effect approach', *Local Government Studies*, 37 (5), pp. 495–516. DOI: 10.1080/03003930.2011.604543.
- 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.
- Mazzoleni, M. (2009) 'The Italian regionalisation: A story of partisan logics', *Modern Italy*, 14 (2), pp. 135–150. DOI: 10.1080/13532940902797262.
- Nante, N., Guarducci, G., Lorenzini, C., Messina, G., Carle, F., Carbone, S., Urbani, A. (2021) 'Inter-Regional Hospital Patients' Mobility in Italy', *Healthcare*, 9 (9), p. 1182. DOI: 10.3390/healthcare9091182.
- 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 Chattopadhyay, 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.
- Pierce, J. C., Lovrich, N. P., Budd, W. W. (2016) 'Social capital, institutional performance, and sustainability in Italy's regions: Still evidence of enduring historical effects?' *The Social Science Journal*, 53 (3), pp. 271–281. DOI: 10.1016/j.soscij.2016.06.001.
- Toth, F. (2014) 'How health care regionalisation in Italy is widening the North–South gap', *Health Econ Policy Law*, 9 (3), pp. 231–249.

Статья поступила в редакцию: 30.06.2024

Статья принята к печати: 30.07.2024

"LOVE CANNOT BE FORCED" OR HOW COERCIVE ISOMORPHISM PROVOKES DIVERGENCE: THE CASE OF THE ITALIAN REGIONAL SYSTEM

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. The Italian regional system is characterized by great institutional asymmetry and diversity. Moreover, there is evidence that this diversity is only increasing. Initially, there were only two modes of institutional status - five "special" regions and fifteen "ordinary" regions. But each special region eventually acquired its own specific system of powers through bilateral negotiations with the central government. Likewise, there has been a divergence among the ordinary regions, both in terms of internal dynamics and in their relations with Rome in their pursuit of additional powers. At the same time, throughout the entire existence of this institutional system, there have been strong isomorphic trends. This is true for central authorities that tried to reduce institutional asymmetry (constitutional reform of 2001, and a failed reform of 2016, etc.) as well as for regions and other actors that tried to mimic/borrow successful institutional forms for their own development. As a result, asymmetry and institutional diversity as one of the main features of Italian regionalism may be explained by the fact that the mechanisms that promote isomorphic change may also support divergence processes.

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

Financial support: The research was carried out at the expense of 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.