Автономный регион Сардиния (Италия)

1. Страновые характеристики

Итальянская Республика (*итал.* Repubblica Italiana) — государство в Южной Европе. Член ООН, Евросоюза, НАТО и множества иных международных организаций, является одной из крупнейших стран Европы. Занимает Апеннинский полуостров, небольшую часть Балканского полуострова, Паданскую равнину, южные склоны Альп, крупнейшие острова Средиземного моря Сицилию, Сардинию и ряд мелких островов. Граничит с Францией (на северо-западе), со Швейцарией и Австрией (на севере) и со Словенией (на северо-востоке). Внутри территории страны расположены Ватикан и Сан-Марино. Есть один эксклав - Кампионе-д'Италия - на территории Швейцарии.

Площадь территории Италии 301340 км^2

Численность населения Италии 59433744 (перепись 2011)[1]

Этническая структура населения:

Доля доминирующей (в масштабах страны) группы – итальянцы (93,5%).

Доля титульной этнической группы в населении страны – сардинцы (1,32%)

ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности): 29993 USD (2015).

Дополнительные базовые экономические показатели – данные МВФ:

Таблица 1. Италия: экономические показатели

Страна	Параметр	Единицы	2016
Италия	ВВП, номинал	Доллар США	1850735 млн
Италия	ВВП, номинал, на душу населения	Доллар США	30527
Италия	ВВП по паритету покупательной способности	Международный доллар	2234500 млн
Италия	ВВП по паритету покупательной способности на душу населения	Международный доллар	36833

Источник: World Economic Outlook Database // International Monetary Fund - URL: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weo-data/weorept.aspx?pr.x=36&pr.y=8&sy=2016&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=136&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPPPGDP%2CPPPPC&grp=0&a=

По данным Всемирного банка, который рассчитывает Валовый национальный доход (GNI - бывший ВНП), цифры на 2016 год, следующие[2]:

GNI, Atlas method (current US$) (billions) - 1 914 13 млн

GNI per capita, Atlas method (current US$) - 31,590

GNI, PPP (current international $) (billions) - 2 316 53 млн

[1] 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. In: Istat. URL: https://www.istat.it/it/files/2012/12/volume_popolazione-legale_XV_censimento_popolazione.pdf

[2] World Development Indicators database // World Bank Group. URL: http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=ITA

GNI per capita, PPP (current international $) - 38 230

Индекс неравенства: (Джини, 2015) составляет 35,16.

Политический режим: 10 (Polity IV)

Конституционный дизайн. Италия – это унитарная (единая и неделимая согласно ст. 5 Конституции) республика. Конституция принята в 1947 году, вступила в силу 1 января 1948 года. Главой государства является Президент Республики. Он, прежде всего, «представляет национальное единство», но также имеет ряд значимых полномочий (ст. 87 Конституции). Избирается на совместном заседании палат Парламента Италии при участии представителей всех 20-ти регионов Италии (по 3 представителя от 19 регионов и 1 от Валле д'Аоста – самого небольшого по размеру). Срок полномочий президента — 7 лет.

Италия имеет парламентскую форму правления. Глава правительства (Совета министров), осуществляющего исполнительную власть, и министры назначаются президентом. Но правительство должно получить доверие парламента. Парламент состоит из двух палат: Палаты депутатов (630 депутатов) и Сената Республики (избирается 315, еще есть пожизненные сенаторы - бывшие президенты страны и назначенные действующим президентом).

Парламентская система Италии характеризуется симметричным бикамерализмом, то есть обе палаты обладают идентичными возможностями в ключевых вопросах: в законодательной деятельности и в отношениях с правительством. Любой закон должен быть принят в идентичной редакции обеими палатами и если законопроект изменяется одной из палат, то он должен быть направлен в другую палату в рамках процедуры *navetta parlamentare* (парламентский челнок). Правительство должно обладать доверием каждой палаты и несет ответственность перед обоеми из них. Кроме того, обе палаты избираются одновременно и на тот же пятилетний срок. Эту систему неоднократно пытались реформировать. Последняя по времени попытка была предпринята в рамках конституционного референдума 4 декабря 2016 года. Предлагалось трансформировать Сенат будет в орган, представляющий регионы Италии, состоящий из мэров и региональных депутатов, и изменить его законодательные полномочия[3].

Кроме президента, палат парламента и правительства важное место в конституционном дизайне и текущей политике Италии занимает Конституционный суд. Его позиция и решения играют иногда ключевую роль в отношении принципиальных вопросов, таких как избирательное законодательство и региональная политика.

Административно-территориальное деление. Несмотря на то, что Италия является унитарным государством, она имеет выраженную региональную структуру, которая на протяжении нескольких последних десятилетий развивается в направле-

[3] La Riforma constituzionale. Testo di legge costituzionale pubblicato sulla Gazzetta U ciale n°88 del 15 aprile 2016. URL: http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0500n.pdf

нии большей самостоятельности и автономности регионов. В отношении таких случаев как Италия иногда используется термин - федератизм (federacy)[4], который обозначает форму политико-территориального устройства, сочетающую в себе особенности унитарного и федеративного государства, во-первых, и асимметрию в степени автономности между административными единицами государства, во-вторых. В ст. 5 Конституции Италии установлено, что «Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию; осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах, приводит принципы и методы своего законодательства в соответствие с требованиями автономии и децентрализации». В Италии существует 4-ре уровня публичной власти: Государство – Регионы – Провинции (постепенно этот уровень явочным порядком, т.е. без изменения конституции, упраздняется) – Коммуны + «столичные» города (*Città metropolitane*). Все они являются автономными образованиями с собственным статутом, полномочиями и функциями в соответствии с принципами, установленными Конституцией (ст.114).

Страна поделена на 20 регионов — Валле д'Аоста, Ломбардия, Трентино–Альто Адидже, Фриули Венеция Джулия, Пьемонт, Лигурия, Венеция, Тоскана, Умбрия, Эмилия–Романья, Марке, Абруцци, Лацио, Молизе, Базиликата, Кампания, Калабрия, Апулия, Сардиния и Сицилия (ст. 131 Конституции, большая их часть – 15 – фактически стали реальными субъектами только в 1970 году после первых региональных выборов). Из них пять – Сицилия, Сардиния, Трентино–Альто Адидже/Южный Тироль, Валле д'Аоста и Фриули Венеция Джулия – в соответствии со статьей 116 Конституции имеют особый статус: «имеют особые формы и условия автономии согласно специальным статутам, установленным конституционными законами». Четыре из особых были образованы сразу с принятием Конституции, Фриули Венеция Джулия – в 1963 году с утверждением специального Статута региона, после урегулирования вопроса с Югославией о пограничных территориях. С 2001 года конституция устанавливает, что «регион Трентино–Альто Адидже/Южный Тироль включает автономные провинции Тренто и Больцано». Это конституционное положение зафиксировало фактическое положение вещей, а именно то, что две автономные провинции (второй субнациональный уровень) обладают бо́льшими полномочиями нежели регион, который выступает в роли формальной рамки, институционального контейнера для вполне самостоятельных в большинстве вопросов публично-правовых образований. Они, однако, вынуждены плотно взаимодействовать с друг другом в некоторых случаях (у них, например, по-прежнему единый на двоих Статут), а также государством в некоторых важных вопросах по-прежнему рассматриваются как единое целое (например, в отношении выборов национального парламента).

Таким образом, в Италии есть «обычные» (или «ординарные») и «особые» регионы. При этом, учитывая автономные провинции, но без их общего региона Трентино–Альто Адидже, фактически регионов с особым статусом в составе Италии

[4] Elazar D. Federal Systems of the World: a Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. - Harlow, 1994. – P. xvi.

насчитывается шесть при пятнадцати ординарных. Последние, однако тоже обладают автономным статусом, но не особым, а обычным. Все имеют собственные органы власти: региональный совет, региональное правительство и президента (везде избирается напрямую населением, за исключением Валле д'Аоста, Больцано и Трентино–Альто Адидже). Отличия заключаются в способах формирования органов власти, в объеме полномочий (прежде всего между ординарными и особыми регионами, но также и между последними), но главное в практике их использования. Последняя определяется массой факторов, что в результате дает очень пеструю картину в отношении степени фактической автономности итальянских регионов.

К этому необходимо добавить, что некоторые ординарные регионы стремятся к расширению собственной автономии и даже к получению особого статуса, какой есть у пяти (фактически шести). Тема независимости от итальянского государства ряда регионов тоже время от времени поднимается, но в перспективные политические формы пока не отливается. К тому же Конституционный суд Италии однозначно высказался, что вопросы суверенитета, а также получения особого статуса не входят в компетенцию региона и не могут быть предметом региональных референдумов (эта позиция была им выражена в 2015 году по поводу двух региональных законов региона Венето, оспоренных национальным правительством). Получение независимости прямо противоречит конституционным принципам единой и неделимой республики. Получение особого статуса требует изменения конституции, но не покушается на принципы - нужно лишь добавить название региона в первый абзац статьи 116, с последующим принятием конституционным законом регионального статута (статуты обычных регионов принимаются региональными законами) - это, однако, является прерогативой национального законодателя. Но Конституционный суд фактически согласовал проведение региональных референдумов по вопросу получения «других (дополнительных) форм и особых условий автономии». Это фактически цитата из Конституции, которая разрешает регионам получить дополнительные полномочия, передача которых будет оформлена национальным законом на «основе соглашения между Государством и заинтересованным Регионом». Могут быть передана часть исключительных полномочий государства (в области юстиции - организация мировой юстиции, а также в образовании, охране окружающей среды, экосистемах и памятниках культуры) и из сферы «совместного» законодательства (здесь обширный пласт: от международных отношений регионов с Европейским союзом и торговлей с заграницей до сберегательных и сельских касс, кредитных учреждений регионального характера и прочее). Для запуска процесса получения дополнительных форм и особых условий автономии не требуется региональный референдум, можно вести переговоры с Римом и без него, и некоторые регионы так и делают. Но другие желают усилить свои позиции, заручившись поддержкой регионального сообщества и привлечением публичного внимания к теме. В октябре 2017 года официальные власти регионов Венето и Ломбардия провели консультативные референдумы в фактически согласованной Конституционным судом рамке и добились желаемого: в Венето при явке 57,2%,

«за» большую автономию высказалось 98.1%, «против» - 1.9%[5], в Ломбардии при значительно меньшей явке «за» - 95,29%, «против» - 3,95%[6].

Рисунок 1. Карта регионов Италии

Источники: By Otourly (Own work) [GFDL (http://www.gnu.org/copyleft/fdl.html) or CC BY-SA 3.0 (https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0)]. Via: Wikimedia Commons https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Italie_par_r%C3%A9gions_sans_noms.svg

Выделение регионов с особым статусом произошло при создании Итальянской республики в 1946–1947 годах в ходе разработки и принятия действующей Конституции. Основания наделения ряда территорий особым статусом были разнообразными и уникальными в каждом случае, но в качестве ключевых можно выделить следующие (они пересекаются и взаимообуславливают друг друга): международные обязательства (прежде всего в отношении немецкоязычного меньшинства в Трентино–Альто Адидже, но также в отношении словенцев во Фриули Венеции Джулии), островной и отсталый в социально-экономическом отношении характер (Сицилия и Сардиния), наличие выраженных, в том числе политически выраженных, автономистских и даже сепаратистских настроений, а также этно-языковое и культурное своеобразие.

В отношении последнего, то есть собственно этнополитического вопроса, структурообразующего для темы этнических автономий, в современной Италии сложилась следующая ситуация. В тексте Конституции Итальянской республики (1947 год) понятие этничности не используется. В статье 3 установлено, что «все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом независимо от пола, расы, языка, религии, политических убеждений, личного и социального положения». При этом специально выделены в ст. 6 языковые меньшинства: «С помощью соответствующих мер Республика охраняет языковые меньшинства». Собственно язык и яв-

[5] Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto 22 ottobre 2017 // Regione del Veneto. URL: http://www.regione.veneto.it/web/referendum-autonomia-veneto

[6] Referendum per l'autonomia // Regione Lombardia. URL: https://referendum.regione.lombardia.it

ляется главным идентификационным критерием для выделения меньшинств в Италии. В языковом отношении ситуация в Италия характеризуется очень высокой степенью разнообразия. Например, согласно Атласу языков мира, находящихся под угрозой (ЮНЕСКО) в Италии насчитывается 31 такой язык, что больше чем в других европейских странах за исключением России[7].

Принято считать (общепризнанных данных нет), что доля языковых меньшинств составляет порядка 5 % населения страны, соответственно, итальянцев, использующих итальянский язык, примерно 94 – 95 % населения. Сам итальянский язык был объявлен официальным языком Итальянской республики только в 1999 году законом от 15 декабря 1999 года N. 482 «О защите языковых исторических меньшинств»[8].

Тем же законом установлено, что «республика защищает язык и культуру групп населения (popolazioni), говорящих на албанском, каталонском, германских, греческом, словенском и хорватском языках и тех, кто говорит на французском, франко-провансальском, фриульском, ладинском, окситанском и сардинском языках»[9]. Из этого следует, что данные языки и соответствующие меньшинства официально признаны в Италии и значит могут рассчитывать на потенциальную защиту – и фактически пользуются ей, но в разном объеме, в том числе потому что закон уполномочил заниматься этими вопросами региональные, провинциальные и муниципальные органы власти. Закон распространяется на всю территорию страны, но определение конкретных территорий, попадающих под его действие, осуществлялось на внутрирегиональном уровне в пределах муниципалитетов по желанию не менее 15% жителей или одной трети муниципальных советников тех же коммун (это основной механизм, могли использоваться и другие). На 2009 год из всех 8101 муниципалитетов страны закон осуществлялся на местном уровне в 1076 коммунах, что составляет около 13% общего числа, на их территории проживают около 4 000 000 человек, то есть около 7% от общей численности населения[10].

---

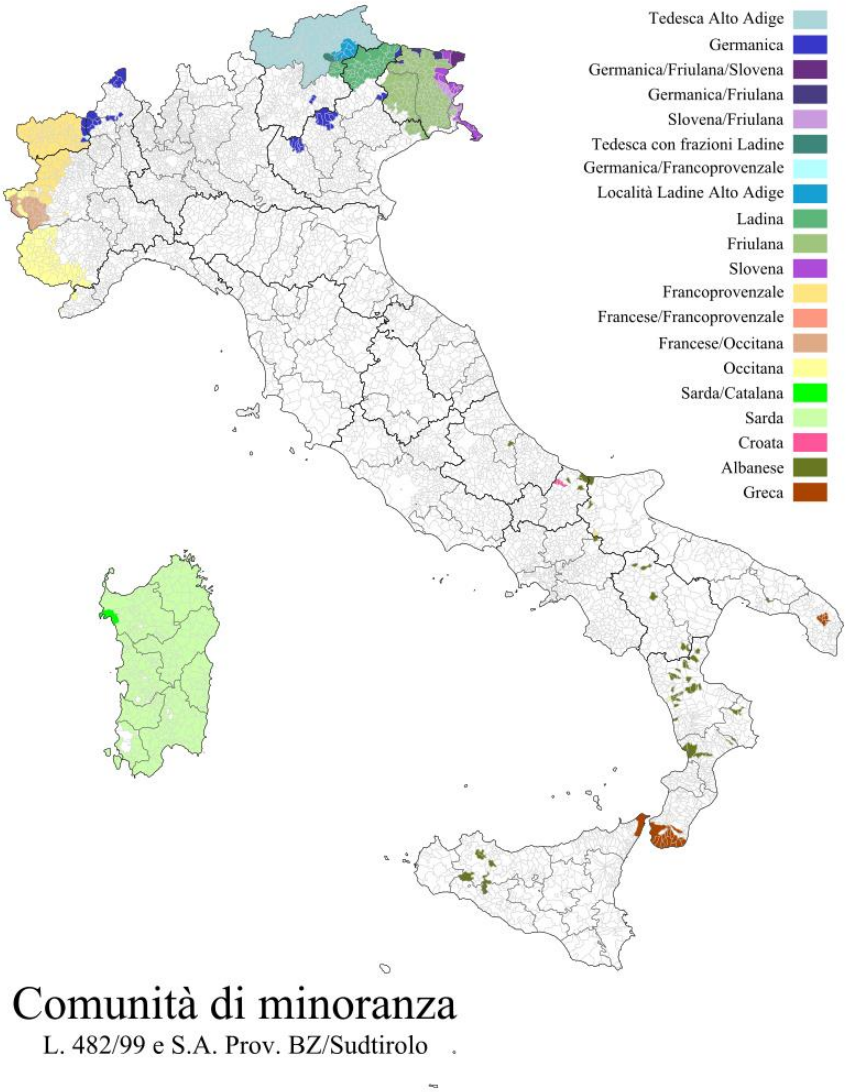
[7] Атлас языков мира, находящихся под угрозой исчезновения. URL: http://www.unesco.org/new/ru/communication-and-information/access-to-knowledge/linguistic-diversity-and-multilingualism-on-internet/atlas-of-languages-in-danger/

[8] Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche, http://www.parlamento.it/parlam/leggi/994821.htm

[9] Текст на итальянском: «In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

[10] Lingue di minoranza e scuola. A dieci anni dalla Legge 482/99 // 2010 - MIUR - Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per l'Autonomia Scolastica. Pubblicazione e stampa a cura delle Edizioni Anicia - marzo 2010. URL: http://www.edscuola.it/archivio/statistiche/lingue_minoranza_scuola.pdf

Рисунок 2. Распространение языков, официально признанных Италией (закон 482/99)



Источник: By Alessio Cimarelli [CC BY 3.0 (URL: http://creativecommons.org/licenses/by/3.0)], via Wikimedia Commons. URL: https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AMinoranze_linguistiche_it.svg

По карте видно, что локации проживания представителей признанных языковых меньшинств неравномерно распределены по территории страны и не полностью совпадают с территорией регионов с особым статусом. Полное совпадение есть только в случаях с Больцано (Южным Тиролем) и Валле д'Аоста, почти полное соответствие есть в случаях Фриули Венеции Джулии и Сардинии. Только в статутах первых двух есть явное признание этноязыковых меньшинств, причем не всех указанных в национальном законе. Почти белым пятном выглядит Сицилия - в силу того, что сицилийский не признан законом о «Защите языковых исторических меньшинств» самостоятельным языком. Но во всех этих регионах, а также в автономной провинции Тренто, есть собственные нормы по защите и продвижению языков и соответствующих меньшинств или языкового наследия как такового (случай Сицилии).

Закон 482/99 «О защите языковых исторических меньшинств» не заменяет нормы регионов с особым статусом, но дополняет их, обеспечивая защитой территории и общины, которые ранее не пользовались ею. Значимое исключение составляют муниципалитеты автономной провинции Больцано, которые не считаются бенефициарами законом № 482/99, в соответствии с решением самой автономной провинции. Другие особые регионы совмещают собственные меры по защите и продвижению с возможностями, которое предоставляет национальное законодательство. Государство частично финансирует эту деятельность, например, в 2015 году выделило 1.741.891 евро, из них 1.689.634 евро на проекты региональных и местных администраций, в 2016 году эти суммы составили 1.617.516 евро и 1.604.424 евро соответственно[11]. В 2017 году сумма средств, направленных в регионы должна была составить 2.836.168 евро. Нижеследующая таблица дает представление о соотношении языков, объемов средств и предметов на которые расходуются средства. Из данных таблицы в частости следует, что государство финансирует как проекты муниципальных властей напрямую, так и представляет средства регионам (Фриули Венеция Джулия и Сардиния), которые они могут расходовать по своему усмотрению в рамках обозначенной темы, в чем и проявляется их особый статус.

Таблица 2. Объемы и предметы финансирования государством в рамках закона о «Защите языковых исторических меньшинств» (2017)

ФОНДЫ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫЕ ДЛЯ ПРОЕКТОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ, ВКЛЮЧАЯ ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕГИОНОВ ФРИУЛИ ВЕНЕЦИЯ ДЖУЛИЯ (ФВД) И САРДИНИЯ (САР)					
Язык и сумма (евро)		Интервенционные линии и суммы на линию (евро)			
		Языковые службы	Обучение	Культурная деятельность	Топонимика
албанский	190449	142837	19045	19045	9522
хорватский	53972	40479	5397	5397	2699
французский	145552	109164	14555	14555	7278
франко-провансальский	330414	247811	33041	33041	16521
фриульский	16272	12204	1627	1627	814
германские	178390	133792	17839	17839	8920
греческий	129585	97188	12959	12959	6479
ладинский	181515	136137	18151	18151	9076
окситанский	309795	232346	30979	30979	15491
Фриульский ФВД	410825	Как распределит регион			
Германские ФВД	18582	Как распределит регион			
Словенский ФВД	148105	Как распределит регион			
Каталонский САР	32077	Как распределит регион			
Сардинский САР	690635	Как распределит регион			

[11] Tutela delle Minoranze linguistiche: istruttoria e ttività di supporto // Dipartimento per gli affari regionali le autonomie. URL: http://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/ripartizione-dei-fondi-e-azioni-di-tutela/tutela-delle-minoranze-linguistiche-istruttoria-e-attivit%C3%A0-di-supporto/

Всего ФВД	577512
Всего САР	722712
Всего	2836168

Источник: 2017 Bando progetti Finanziamento dei progetti per l'anno 2017 / Dipartimento per gli affari regionali le autonomie. URL: http://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/ripartizione-dei-fondi-e-azioni-di-tutela/tutela-delle-minoranze-linguistiche-istruttoria-e-attivit%C3%A0-di-supporto/2017-bando-progetti/

Но данное перечисление не исчерпывает языковое и этническое разнообразие Италии. С точки зрения Minority Rights Group International[12] ситуация в отношении этнических меньшинств в стране выглядит следующим образом (нижеследующие цифровые данные относятся, по-видимому к середине 2000-х годов): говорящих на сардинском языке 1,3 млн (2%), на фриульском 700000 (1,2%), немецкоязычных в Южном Тироле 290000, цыган 80,000-150,000, говорящих на французском и франко-провансальском в Валле-д'Аоста (автономный регион) 90000, на словенском 50,000-183,000, на окситанском 50000, ладинов 31,500-33,000, каталонцев 28500, грекоговорящих 2,500-20,000 и хорватов 2,000-2,400. Этот перечень «исторических» языковых меньшинств уже не полностью совпадает с языками, признанными государством. Но кроме них выделяются религиозные меньшинства, включающие мусульман (1 млн), Свидетелей Иеговы (231,000), Пятидесятников (78,000), индусов (75,000), буддистов (60000) и евреев (30000). Кроме того, существуют так называемые новые меньшинства - албанцы (171,567), марокканцы (170,746), румыны (94,818), филиппинцы (65,575), китайцы и 64,010 тунисцы 51137. Цифровые данные, особенно по новым меньшинствам явно устарели. Так, по данным Итальянского национального института статистики уже в 2011-2012 годах в стране насчитывалось до 800 тыс. человек, родным языком которых был румынский[13]. В целом, по его же данным по состоянию на 31 декабря 2016 года в Италии насчитывалось 60 589 445 человек, более 5 миллионов из которых имели иностранное гражданство; более 50% иностранных граждан (более 2,6 миллиона человек) являются при этом гражданами европейских стран; наиболее представительная национальность - румынская (23,2%), за ней следует албанская (8,9%)[14].

Более того, сам итальянский язык весьма разнообразен и включает множество региональных диалектов, что определяется историческими условиями возникновения единой итальянской нации. Существуют группы, заинтересованные в придании некоторым из региональных диалектов статуса самостоятельного языка – например, сицилийскому. Ранее, до упомянутого закона от 15 декабря 1999 года N. 482, например, фриульский и сардинский языки тоже нередко рассматривались как диалекты итальянского.

[12] Italy - Peoples // Minority Rights Group International. URL: http://minorityrights.org/country/italy/

[13] Diversita' linguistiche tra i cittadini stranieri. Anno 2011-2012 // Istat. URL: http://www.istat.it/it/files/2014/07/diversit%C3%A0-linguistiche-imp.pdf?title=Diversit%C3%A0+linguistiche+tra+i+cittadini+stranieri+-+25%2Flug%2F2014+-+Testo+integrale.pdf

[14] National demographic balance // Istat. URL: http://www.istat.it/en/archive/201143

В общем, в Италии сложилась (в основном в силу исторических причин) весьма комплексная этноязыковая ситуация. Разнообразие и территориальное распределение языков и диалектов можно видеть на нижеследующей карте.

Рисунок 3. Карта языков и диалектов Италии

Author: Antonio Ciccolella https://en.wikipedia.org/wiki/File:Dialetti_e_lingue_in_Italia.png

Партийная система. Традиционно, партийно-политическая картина Италии описывается как весьма пестрая. Она претерпела драматические изменения в процессе трансформации так называемой Первой республики в так называемую Вторую

республику в начале-середине 1990-х годов[15]: перестали существовать или трансформировались многие старые партии и возникли новые. Главное качественное изменение состояло в возникновении биполярного противостояния правоцентристских и левоцентристских партийных коалиций, которые попеременно оказывались у власти. Но речь идет именно о коалициях, которые состоят из множества как крупных, так и мелких партий. В нижеследующих таблицах представлены результаты выборов в обе палаты итальянского парламента, состоявшиеся в феврале 2013 года (очередные выборы должны состоятся в 2018). Они демонстрируют картину противостояния крупных блоков, включающих множество разного размера партий. При этом в таблицах есть данные только по партиям, получившим места в парламенте, значительное количество партий, участвовавших в выборах самостоятельно или в составе блоков не были допущены к распределению мест, потому что не преодолели заградительного барьера (4% для отдельных партий и 2% для партий, входящих в коалицию).

Таблица 3. Результаты выборов в Палату депутатов (2013)

Коалиция	Партия	Места
Пьер Берсани: Италия. Общее благо	Демократическая партия	297
	Левые Экология Свобода	37
	Демократический центр	6
	Южнотирольская народная партия	5
	Всего	345
Сильвио Берлускони: Правоцентристская коалиция	Народ свободы	98
	Лига Севера	18
	Братья Италии - Национальный правый центр	9
	Всего	125
Беппе Грилло: Движение пяти звёзд		109
Марио Монти: С Монти за Италию	Гражданский выбор	37
	Союз Центра	8
	Будущее и Свобода	0
	С Монти за Италию (зарубежный округ)	2
	Всего	47
Валле д'Аоста (Vallée d'Aoste)	**l'Union Valdôtaine, Stella Alpina e la Fédération Autonomiste**	1
Ассоциативное движение итальянцев за границей		2
Южноамериканский союз итальянских эмигрантов		1
Всего		630

Источник: Ministero dell'Interno - Archivio storico delle Elezioni - Camera del 24 febbrario 2013. URL: http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=24/02/2013

[15] Холодковский К.Г. Социально-политические основы Второй Республики // Италия: от Второй Республики к Третьей? [под ред. Е.А. Масловой]. М.: Ин-т Европы РАН , 2015. с. 7-11; Италия в начале XXI века (сборник статей по итогам конференции) / Отв. ред. – А.В. Авилова, Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 152 с.

Таблица 4. Результаты выборов в Сенат Республики (2013)

Коалиция	Партия	Места
Пьер Берсани: Италия Общее благо	Демократическая партия	111
	Левые Экология Свобода	7
	Южнотирольская народная партия	2
	Мегафон - Список Крочетта	1
	Союз Трентино	1
	Трентино-тирольская партия автономистов	1
	Всего	123
Сильвио Берлускони: Правоцентристская коалиция	Народ свободы	98
	Лига Севера	18
	Великий Юг-Движение автономий	1
	Всего	117
Валле д'Аоста (Vallée d'Aoste)	**l'Union Valdôtaine, Stella Alpina e la Fédération Autonomiste**	1
Беппе Грилло: Движение пяти звёзд		54
Марио Монти: С Монти за Италию		19
Ассоциированное движение итальянцев за границей		1
Всего		315

Источник: Ministero dell'Interno - Archivio storico delle Elezioni - Senato del 24 febbrario 2013.URL: http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=S&dtel=24/02/2013

Данные таблиц 3 и 4 указывают на важную тенденцию, которую исследователи более комплексно фиксируют не только на национальном, но и на региональному уровне[16]: на фоне того, что фрагментированность, волатильность и рекомпозиционность партийной системы достигает максимума, биполярное противостояние постепенно сменяется трех-полюсной конфигурацией. Перед национальными выборами 2018 года общая картина включает в себя правящую Демократическую партию - в центре, Движение пяти звезд - слева, Лигу Севера и Вперед Италия - справа.

Важным фактором и одновременно темой партийно-политической борьбы в Италии является избирательное законодательство. Собственно, переход ко Второй республике связан с появлением избирательного «закона Маттарелла» (применялся на трех общенациональных выборах – в 1994, 1996 и 2001 гг.). В 2005 г. он был заменен так называемым «законом Кальдероли» (применялся на трех выборах – в 2006, 2008 и 2013 гг.). С 1 июля 2016 года должен применяться новый избирательный закон –

[16] Silvia Bolgherini & Selena Grimaldi (2017): Critical election and a new party system: Italy after the 2015 regional election, Regional & Federal Studies, DOI: 10.1080/13597566.2017.1343718

поучивший название «Италикум»[17]. Но в начале 2017 года Конституционный суд признал ряд его положений неконституционными[18] (ранее он делала то же в отношении закона Кальдероли). После этого весь год предпринимались активные попытки принять новый избирательный закон.

Борьба все эти годы велась в попытках определить точку баланса между устойчивостью правительства, формируемого по результатам парламентских выборов, с одной стороны, интересами отдельных политических сил, с другой, и соответствием некоторым важным принципам, последнюю точку в формулировании которых обычно ставит Конституционный суд - с третьей. Предметно спор идет вокруг степени мажоритарности избирательной системы и прочих мер, ограничивающих доступ малых партий в парламент, и так называемого бонуса большинства, когда партия или блок, получившая относительное большинство на выборах или преодолевшая определенный долевой барьер (сейчас 40% голосов), получала абсолютное большинство мест в парламенте (сейчас - 340 мест в нижней палате, то есть 54% мест). Конституционный суд несколько раз, кроме прочего, не устраивала именно правило присвоения премии большинства: сначала отсутствие долевого барьера, а в 2017 году - второй тур выборов, который предусматривался в том случае, если ни одна из партий не наберет 40%, и в котором должны были участвовать только две крупнейшие силы.

Важными особенностями нынешней системы и, соответственно, действующего парламента, является то, что в его формировании наряду с общенациональными партиями принимали относительно результативное участие этно-региональные партии. Это, в том числе, обеспечивается специальной нормой, в соответствии с которой партии национальных меньшинств допускаются к распределению мест в Палате депутатов, если набирают не менее 20% голосов в своих округах. На выборах в Сенат все 20 округов образовывались в границах регионов, но количество мандатов от каждого округа было пропорционально количеству избирателей. Традиционно особые избирательные правила для обеспечения этноязыкового представительства существуют для двух автономных регионов: Валле д'Аоста (даже закреплено в Конституции, но связано не только с автономностью, но и с его размером - это самый маленький по населению итальянский регион, особое правило в Конституции есть и для следующего по размеру региону - Молизе) и Трентино — Альто Адидже/Южный Тироль. И электоральная статистика Министерством внутренних дел ведется отдельно: Италия, зарубежные округа, Валле д'Аоста и Трентино — Альто Адидже/Южный Тироль (последний - только для выборов в Сенат). Все это привело к тому, что сильные региональные партии получали представительство в национальном парламенте, прежде всего в Сенате. В вышеприведенных таблицах результатов распределение мест в пар-

[17] Кузнецова Т.О. Избирательная система Итальянской Республики // Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Т.О. Кузнецова, Л.М. Ефимова, А.Г. Орлов, М.А. Сапронова; науч. ред. А.В.Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2015. С. 9-108.

[18] Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 25 gennaio - 9 febbraio 2017. URL: http://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-02-15&atto.codiceRedazionale=T-170035

ламенте по результатам выборов 2013 года, региональные партии **выделены полужирным шрифтом**. Но в любом случае, доля депутатов от региональных партий очень мала, такие партии не могут на равных конкурировать с общенациональными партиями за пределами своих зон доминирования, и потому участие в национальном Парламенте не имеет большого практического значения для существования автономий. Вместе с тем существуют трансрегиональные партийные проекты - в некотором смысле таковым является Лига Севера, которая имеет не только общенациональную значимость, но и очень сильные и довольно самостоятельные региональные подразделения. По аналогии, подобные проекты пытались создавать и на юге страны, в частности – Великий Юг–Движение автономий, но электоральные результаты были более чем скромными.

В целом, существуют сильные различия в партийно-электоральных практиках и результатах между регионами со специальным статусом и ординарными регионами. Поведение избирателей на выборах в последних в основном обусловлено национальной политикой (‘second orderness’), а в специальных регионах есть своя повестка, что результирует в ‘dual voting’. Исследователи полагают[19], что основным источником этих различий, по-видимому, является значимость раскола центра-периферия и, как следствие, наличие сильных региональных партий, а не институциональная асимметрия (т.е. не наличие более широких полномочий и компетенций между этими группами регионов).

[19] Emanuele Massetti and Giulia Sandri The regionalization of regional elections in Italy // Paper presented at the XXVI Convegno SISP 2012, Roma, 13-15 September 2012

2. История возникновения и развития этнической региональной автономии.

Краткая история ЭРА с момента возникновения до современности. Сардиния – один из пяти регионов с особым статусом в составе Итальянской республики и один из двух, расположенных на островах (другой – Сицилия). Занимает второй по величине остров Средиземного моря, расположенный к западу от основной территории страны, и отделенный от нее Тирренским морем. К северу через узкий пролив находится Корсика (Франция). По территории входит в число крупнейших итальянских регионов, лишь немногим уступая крупнейшему – Сицилии, но имеет населения примерно в три раза меньше сицилийского (порядка 1 млн. 639 тыс., 2,8% населения страны).

В статистических целях Сардиния вместе с Сицилией включена в один из пяти макрорегионов Италии, также нередко ее относят к культурно-географическому макрорегиону Южная Италия (итал. – Mezzogiorno), противопоставленному центру и северу страны. Однако в экономическом плане регион несколько успешнее Сицилии и большинства других южно-итальянских регионов, также отличается от них в историко-культурном плане и выраженным характером этнического своеобразия автономии.

Сардиния входила в состав Сардинского королевства (со столицей в Турине), которое было основой для создания объединенной Италии в 1861 году, соответственно регион оказался в составе страны с момента ее появления в нынешнем виде. Особый статус регион получил при создании Итальянской республики (установлен в конституции и конституционным законом в 1948 году) в силу островного положения, выраженного этнического своеобразия и наличия заметного политического автономизма.

В 1946-48 годах местные политические силы разрабатывали предложения по Специальному статуту Сардинии в рамках Италии. Претензия Сардинии на специальный статус во многом была обусловлена силой автономистского движения и его историей. Такие силы как Сардинская партия действия (Psd'Az) хотели получить исключительные законодательные компетенции в широком спектре областей, включая полицию, работу и пенсии, здравоохранение, финансы, промышленность, сельское хозяйство и образование. Однако в полном объеме это сделать не удалось по причине того, что сардинские политические силы не смогли договориться между собой и составить компромиссный текст. В результате Рим взял ответственность на себя и подготовил Статут, который затем был одобрен итальянским парламентом. То есть Сардинии была вручена "разбавленная" конституция, установленная Римом, которая не имела никакой поддержки на острове[20].

Особое положение Сардинии с точки зрения социально-экономического развития нашло свое, уникальное в ряду других регионов с особым статусом, отражение в статье 13 Статута автономии, в которой было закреплено положение о том, государство совместно с регионом предпринимают меры по «экономическому и социальному

[20] Hepburn E. Explaining Failure: the Highs and Lows of Sardinian Nationalism // Regional & Federal Studies. 2009. Vol. 19. No. 4/5. pp. 595-618.

возрождению острова». Именно финансово-экономические взаимоотношения с Римом являлись важнейшим вопросом в развитии островного сообщества во второй половине двадцатого века. Через механизм, который использовался для регионального развития всего итальянского юга (*Cassa per il Mezzogiorno*), было реализовано несколько «планов возрождения» (*Piani di Rinascità*) по созданию промышленных объектов и инфраструктуры. Эта политика имела по-разному оцениваемые последствия. К числу негативных относят формирование зависимости как всего острова, так и его политических элит от Рима, расцвет практик клиентелизма при использовании фондов развития, разрушение традиционных укладов и стиля жизни сообщества, что вызывало иногда насильственное сопротивление[21]. Тем не менее, в настоящее время Сардиния в отношении уровня экономического развития находится в лучшем положении, чем часть других регионов итальянского юга.

Автономистская и сепаратистская проблематика относительно значима для политической жизни региона. Результаты опросов показывают, что подавляющее большинство сардинцев (около 80%) хотят больше полномочий для автономии, и более того, значительное часть жителей Сардинии также хотят независимости (внутри или за пределами европейского Союз), их число составляет около 40% респондентов[22]. Существует спектр этно-региональных партий как левого так и правого толка, но в силу высокой фрагментации электоральных результатов значимой политической роли они не играют.

---

[21] Там же.

[22] Eve Hepburn Democracy in Sardinia and Scotland // Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia (a cura di Gianmario Demuro, Francesco Mola, Ilenia Ruggiu). Maggioli Editore. 2013. P/ 146-147.

3. Общие характеристики ЭРА

Сардиния (итал. – Sardegna, сардин. – Sardigna / Sardinnia).

Площадь территории ЭРА составляет в 24090 км^2 (7,994% от всей площади Италии[23].

Численность населения ЭРА составляет 1639,362 тысяч человек[24].

ВРП на душу населения: 23952USD (2015)[25]

Отношение ВРП на душу населения автономии к ВВП на душу населения страны составляет 72,19%.

Этнический состав населения ЭРА.

Титульная группа – сардинцы. Сардинский язык (романского происхождения) официально признан подлежащим защите и развитию, он широко распространен, но как язык повседневного общения и тем более в общественно-публичных сферах уступает итальянскому. Стандартный итальянский в кругу семьи используют 52 % населения, а диалекты и другие языки используют 48% (исследование Национального института статистики Италии[26]). Вместе с тем исследования показывают, что сардинская идентичность имеет территориально-культурную природу, в которой языковое наследие только один из элементов[27]. Кроме сардинского языка локализованно представлен каталанский, корсиканский язык и другие.

---

[23] ERAD. База данных. URL: http://identityworld.ru/index/database/0-21

[24] ERAD. База данных. URL: http://identityworld.ru/index/database/0-21

[25] Regional GDP per head, USD, constant prices, constant PPP, base year 2010. In: OECD.Stat. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM (accessed: 27.09.2017).

[26] La lingua italiana, i dialetti e le lingue straniere Anno 2006 - URL: http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070420_00/testointegrale.pdf

[27] Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia (a cura di Gianmario Demuro, Francesco Mola, Ilenia Ruggiu). Maggioli Editore. 2013. 256 p.

Рисунок 4. Карта языков и диалектов на Сардинии

Источник: Di Dch (Opera propria) [CC BY-SA 3.0 o GFDL], attraverso Wikimedia Commons. URL: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/1f/Sardinia_Language_Map.png

Политико-институциональный дизайн ЭРА. Органами власти Сардинии являются: Региональный совет (*il Consiglio regionale*), исполнительный орган (*la Giunta*) и Президент региона.

Статья 122 Конституции Италии, кроме прочего, устанавливает, что региональная избирательная система утверждается региональным законом, Республика устанавливает лишь срок легислатуры. Глава регионального правительства избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, если региональный статут не предусматривает иное. Избранный глава правительства назначает и освобождает от должности членов правительства. Региональный совет избирает председателя из своих членов.

В большинстве регионов Италии на выборах в региональные советы действует избирательный «закон Тарателла» (Закон № 43 от 1995 г. о новых правилах выборов

депутатов региональных советов для регионов с обычным статусом). Региональный совет по этим правилам избирается одновременно с президентом региона прямым всеобщим голосованием. В отношении регионов с особым статусом новые правила были распространены в рамках конституционной реформы 2001 года (но только на Сицилию, Сардинию и Фриули Венецию Джулию; для Альто Адидже ничего не изменилось, для Валле д'Аоста - оставлено на усмотрение региона).

Численность депутатов регионального совета Сардинии с 2013 года – 60[28] (ранее было 80).

В соответствии с региональным законом[29] кандидат, получивший наибольшее число действительных голосов на прямых всеобщих выборах, избирается Президентом. Места в Совете распределяются пропорционально на основе голосования за партийные списки, которые допускаются к распределению, если получили не менее 5% голосов, или входят в коалицию, получившую не менее 10% голосов. Но может быть применена премия большинства: список или коалиция списков, связанных с кандидатом, избранным президентом, получает 60% мест в Совете, если президент был избран с результатом более чем 40% голосов; или получает 55% мест, если президент был избран с процентом голосов в пределах от 25% до 40%.

Партийная система ЭРА. В целом в партийной системе Сардинии доминируют общенациональные партии. В нижеследующей таблице результатов последних региональных выборов (2014) можно видеть, что борьба разворачивалась между право- и лево-центристскими коалициями. Победителем в распределении мест оказалась лево-центристская коалиция, которая получила 36 мест (60%) в Совете. Результат обеспечен премией большинства, полученной из-за победы их кандидата в президенты региона.

В регионе действует много региональных партий. В таблице эти партии выделены полужирным шрифтом – их 7 из 18 получивших места в региональной легислатуре. Но в совокупности получили они только 12 мест из 60, при этом среди них есть партии как левой, так и правой ориентации. Среди региональных партий Сардинии своей историей выделяется Сардинская партия действия (Psd'Az), которая была основана в 1921 году.

Таблица 5. Результаты региональных выборов на Сардинии (2014)

Кандидаты и списки	Голоса	%	Места
Франческо Пильяру	312.982	42,45	36
Демократическая партия	150.492	22,06	18
Левые Экология Свобода	35.376	5,18	4
Партия Сардинии	18.178	2,66	2
Rossomori (красные мавры)	**17.980**	**2,63**	**2**

[28] In vigore la legge che riduce a 60 i consiglieri regionali // Regione Autonoma della Sardegna. URL: http://www.regione.sardegna.it/j/v/34?s=224484&v=2&c=3&t=1

[29] Legge regionale statutaria 12 novenbre 2013, No. 1 // Consiglio regionale della Sardegna. URL: http://consiglio.regione.sardegna.it/XIVLegislatura/Leggi%20approvate/lr2013-statutaria_elettorale.asp

Демократический центр	14.451	2,11	2
Партия коммунистического возрождения	13.892	2,03	2
Unione Popolare Cristiana	11.639	1,70	1
Итальянская социалистическая партия	9.518	1,39	1
Италия ценностей	7.551	1,10	1
Независимость Республики Сардиния	**5.599**	**0,82**	**1**
La base sardegna arbau	**4.897**	**0,71**	**1**
Уго Каппеллаччи	292.395	39,65	24
Вперед Италия	126.327	18,52	10
Союз христианских демократов и центра	51.923	7,61	4
Сардинские реформаторы - либерал-демократы	**41.060**	**6,02**	**3**
Сардинская партия действия (Psd'Az)	**31.886**	**4,67**	**3**
Братья Италии – Национальный альянс	19.275	2,82	1
Демократический союз Сардинии	**17.728**	**2,60**	**1**
Движение Сардиния Зона Франко - Список Рандаччио	**11.150**	**1,63**	**1**

Источник: Sardegna Elezioni 2014 // Regione Autonoma della Sardegna. URL: http://www.regione.sardegna.it/index.php?xsl=2187&s=1&v=9&c=11988&t=1&tb=11625&st=20&opt=risultati_riassuntivi&t=1&tb=11625&st=20.

4. Преференциальные политики взаимоотношения по линии «центр – регион – титульная этническая группа»

Взаимоотношения по линии «ЭРА – национальное государство». На выборах в национальный парламент на территории Сардинии образуется по одному избирательному округу в Палату депутатов (17 мест - исходная для расчета цифра) и в Сенат (8 мест). Действуют общенациональные правила. На выборах 2013 года в Сенат 4 места из 8 получила Демократическая партия (при 27,45 % голосов – из-за бонуса большинства), 2 места – "Движение 5 звезд", по одному месту "Левые Экология Свобода", "Народ свободы", т.е. доминируют общенациональные партии[30]. То же было на выборах в Палату депутатов: Демократическая партия (8), "Народ свободы" (3), "Движение 5 звезд" (4) и по одному мандату – "Левые Экология Свобода", "Демократический центр" и "Гражданский выбор – С Монти за Италию "[31].

Главы всех регионов с особым статусом и автономных провинций имеют право присутствовать на заседаниях Совета Министров, на которых рассматриваются вопросы, касающиеся их территорий. Из всех автономных субъектов в привилегированном положении находится Сицилия, президент которой участвует в ранге министра и имеет совещательный голос (voto deliberativo, главы других автономных субъектов имеют только voto consultivo). Эта привилегия была закреплена еще в статуте автономии в 1946 году, но ее реализация сталкивалась с постоянными проблемами, очередной президент Сицилии даже судился с правительством по этому поводу. Тем не менее она была подтверждена специальным актом в 2004 году[32].

Регионы имеют право законодательной инициативы, но не универсальное – не закреплено в конституции, а по отдельным вопросам – что определяется специальными конституционными законами. В частности, регионы с особым статусом имеют право инициировать изменение статутов собственных областей, что фактически означает законодательную инициативу на национальном уровне, потому что изменение статутов утверждается конституционным законом.

Статья 127 Конституции предусматривает еще один важный механизм в отношении участия регионов в законотворческом процессе. Любой регион, т.е. включая и ординарные, может поставить вопрос о конституционной легитимности государственного или регионального закона, или меры, имеющей силу закона, в Конституционном суде в течение шестидесяти дней со дня его издания, если он сочтет, что

---

[30] Ministero dell'Interno. In: Archivio storico delle Elezioni. Senato del 24 febbrario 2013.URL: http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=S&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=R&lev0=0&levsut0=0&lev1=20&levsut1=1&ne1=20&es0=S&es1=S&ms=S

[31] Ministero dell'Interno/ In: Archivio storico delle Elezioni. Camera del 24 febbrario 2013. URL: http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=I&lev0=0&levsut0=0&lev1=26&levsut1=1&ne1=26&es0=S&es1=S&ms=S

[32] Decreto legislative 21 gennaio 2004, n. 35 Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana relative alla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri. (GU n.36 del 13-2-2004). URL: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004;035

указанный закон или мера ущемляют его компетенции. Национальное правительство также может обратиться в Конституционный суд по аналогичному поводу.

Все итальянские регионы принимают участие в определении собственного конституционного дизайна. Причем, ординарные регионы даже более самостоятельны в этих вопросах, потому что их статуты принимаются региональными законами и не требуют одобрения государством (но оно может обратиться в конституционный суд для оспаривания правомерности регионального закона). Регионы с особым статусом вынуждены согласовывать свои намерения с государством, потому что для изменения их статутов необходим конституционный закон.

Что касается изменения конституции государства в целом, то здесь отдельный регион ничего сделать не может, требуется коллективная воля регионов. Статья 138 Конституции устанавливает, что законы, изменяющие Конституцию … выносятся на референдум, если в течение трех месяцев после их опубликования этого потребует одна пятая часть членов одной из палат, или 500 тысяч избирателей, или пять областных/региональных парламентов. Референдум не проводится, если при втором голосовании в каждой из палат закон будет принят большинством в две трети голосов их членов.

Самостоятельность ЭРА. Конституционная реформа 2001 года, с формальной точки зрения, нивелировала разницу между «обычными» и «особыми» регионами Италии. Например, согласно Regional Authority Index «обычные» регионы и регионы с особым статусом стартовали в своем развитии с разных уровней «региональной силы», но к 2010 подошли с очень близкими показателями, что можно видеть в нижеследующей таблице. Фактически, значимая разница между обычными и особыми регионами заключается только в том, что регионы с особым статусом участвуют в определении объема доходов собственных бюджетов в двусторонних переговорах с итальянским правительством, а обычные – нет.

Таблица 6. Уровни «региональной силы» итальянских регионов (Regional Authority Index)

Группа регионов		Общий уровень RAI	«selfrule» - самоуправление	«sharedrule» - участие в управлении страной в целом
Ординарные регионы (15)	1970	8	8	0
	2010	**18**	**15**	**3**
Четыре региона с особым статусом - Сицилия, Сардиния, Валле д'Аоста и Фриули Венеция Джулия	1950	15	12	3
	2010	**19**	**15**	**4**
Автономный регион Трентино-Альто Адидже	1950	15	12	3
	2010	**17**	**13**	**4**
Две автономные провинции: Южный Тироль и Тренто	*1950*	*11*	*8*	*3*
	2010	***19***	***15***	***4***

Источники: Hooghe, Liesbet, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sandra Chapman Osterkatz, Sara Niedzwiecki, Sarah Shair-Rosenfield (2016). Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I. Oxford: Oxford University Press, 687 pp. Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2016). Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume II. (with Arjan H. Schakel, Sandra Chapman Osterkatz, Sara Niedzwiecki, Sarah Shair-Rosenfield). Oxford: Oxford University Press, expected August 2016. URL: http://www.unc.edu/~gwmarks/data_ra.php.

Система распределения полномочий между государством и регионами

Статья 117 Конституции определяет право исключительного законодательства государства в следующих областях:

1. внешняя политика и международные отношения государства, отношения с Европейским Союзом, право политического убежища и правовой статус неграждан Европейского Союза;
2. иммиграция;
3. отношения между Республикой и религиозными конфессиями;
4. оборона и вооруженные силы, государственная безопасность; оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества;
5. деньги, защита сбережений и финансовых рынков; защита конкуренции; валютная система, налогообложение и отчетность; распределение финансовых ресурсов;
6. органы государственной власти и законодательство о выборах; государственный референдум, выборы Европейского Парламента;
7. нормативная и административная организация государства и национальные государственные агентства (учреждения);
8. общественный порядок и безопасность, за исключением местной полиции;
9. гражданство, гражданское состояние и учет населения;
10. юрисдикция и процессуальные нормы; гражданское и уголовное правосудие; административная юрисдикция;
11. определение базового уровня пособий, относящихся к гражданским и социальным правам, которые должны быть гарантированы на всей территории страны;
12. общие обеспечение образования;
13. социальное обеспечение;
14. законодательство о выборах, об органах власти и основных функциях муниципалитетов, провинций и столичных городов;
15. таможня, защита национальных границ и фито-санитарный контроль;
16. меры и веса; стандарт времени; статистическая и компьютеризированная координация данных государственных, региональных и местных администраций; интеллектуальная собственность;
17. охрана окружающей среды, экосистемы и культурного наследия.

Она же определяет области совместного законодательства (по предметам которых государство определяет основные принципы, регионы действуют в их рамках):

1. международные отношения регионов и отношения с Европейским Союзом;
2. внешняя торговля;
3. защита и безопасность труда,
4. образование, при условии автономии образовательных учреждений и за исключением профессионального образования и подготовки; профессии;
5. научные и технологические исследования и поддержка инноваций в производственном секторе;
6. здравоохранение;
7. продукты питания;

8. спорт;
9. гражданская оборона;
10. землепользование;
11. гражданские порты и аэропорты;
12. гражданская авиация;
13. основные транспортные и судоходные пути сообщения; коммуникации;
14. производство, транспортировка и распределение электроэнергии;
15. дополнительное социальное обеспечение;
16. гармонизация публичных бюджетов, координация публичных финансов и налогообложения;
17. развитие культурных объектов и окружающей среды, организация культурных мероприятий;
18. сберегательные банки, сельские банки, региональные кредитные учреждения;
19. региональные земельные и сельскохозяйственные кредитные учреждения.

Во всех остальных областях регионы вправе действовать самостоятельно: «Право законодательной власти в любом Регионе, специально незакрепленное за государством, принадлежит Региону» (ст. 117 Конституции).

Система распределения полномочий была изменена конституционной реформой 2001 – до этого Конституция определяла закрытый список полномочий регионов, оставляя все остальное государству. Но в случае регионов с особым статусом изменения Конституции недостаточно, необходимо изменить их статуты конституционными законами. Но чтобы эти регионы могли пользоваться новыми возможностями была использована оговорка наибольшего благоприятствования: «До внесения изменений в соответствующие уставы, положения настоящего конституционного закона распространяются также на Регионы, имеющие особые уставы, а также на автономные провинции Тренто и Больцано в той части, в которой предусматривают формы более широкой автономии чем те, которые уже существуют» (ст. 10 Конституционного закона от 18 октября 2001 г. № 3 О внесении изменений в главу V части второй Конституции, "Гадзетта Уффичиале" 24 октября 2001 г., № 248.). Эту оговорку регионы с особым статусом активно используют как общий принцип, например, в рамках готовившейся очередной конституционной реформы в 2016 году (не была поддержана на референдуме).

В статутах регионов с особым статусом по-прежнему перечисляются исключительные полномочия и вторичные, т.е. совместные с государством.

Первичные законодательные полномочия (ст. 3 Статута Сардинии) в следующих областях:

a) координация офисов и административных органов Региона, а также юридический и экономический статус персонала;

b) координация местных органов власти;

c) местная городская и сельская полиция;

d) сельское хозяйство и леса; болота и работы по улучшению земледелия и землепользования;

(e) общественные работы, представляющие особый интерес для Региона;

f) строительство и градостроительство;

ж) перевозка на автомобильных и трамвайных линиях;

h) минеральные и термальные воды;

(i) охота и рыболовство;

l) осуществление публичных прав на воду;

m) осуществление законных и имущественных прав региона, связанных с горной добычей, карьерами и соляными бассейнами;

n) гражданское использование;

o) ремесла;

p) туризм, гостиничный бизнес;

q) библиотеки и музеи местных органов власти.

Вторичные законодательные полномочия (ст. 4 Статута Сардинии) в следующих областях:

(a) промышленность, торговля и промышленная эксплуатация шахт, карьеров и соляных месторождений;

б) создание и организация земельных и сельскохозяйственных кредитных агентств, сберегательных банков, сельских касс и других региональных кредитных компаний; родственный разрешения;

в) работы по регенерации больших и средних земель и трансформации земель;

d) экспроприация для общественных нужд, не подпадающих под действие государства;

e) производство и распределение электроэнергии;

f) морские и каботажные маршруты между портами Региона;

g) набор публичных услуг;

h) общественная помощь и благотворительность;

(i) гигиена и общественное здравоохранение;

м) публичные представления.

Кроме того, согласно ст.5 Статута, Регион имеет право адаптировать положения законодательства Республики к своим конкретным потребностям, издавая меры по интеграции и реализации в следующих областях:

а) образование каждого порядка и степени, порядок учебы;

б) работа; социальное обеспечение и социальная помощь;

в) историческое наследие и изобразительное искусство;

d) в других вопросах, предусмотренных законами государства.

Фискальная автономия. В индексе RAI все регионы и автономные провинции имеют одинаковый уровень – 3 (устанавливают ставку, по крайней мере, одного крупного налога: на личный доход, корпоративный, на добавленную стоимость, или налог с продаж).

Данная оценка вызывает некоторые сомнения, потому что итальянские регионы сильно ограничены в своих возможностях по маневру внутри контролируемой государством фискальной системы[33].

Но, так или иначе, в отношении финансовой автономии итальянские регионы находятся очень в разном положении. Основная граница проходит между регионами с особым статусом и обычными регионами. Граница между «бедными» и «богатыми» регионами относительно успешно сглаживалась посредством специальных фондов и программ[34]. Итальянская конституция, в редакции 2001 года, в ст.119 закрепляет принцип бюджетного федерализма (наличие собственных и достаточных для реализации функций бюджетных ресурсов), но в отношении обычных регионов этот принцип до сих пор не реализован. В отношении же особых регионов еще в 1960-е началось движение в сторону финансово-бюджетной системы, построенной на региональном участии в налоговых доходах государства[35].

Это обеспечивается через принцип квот – фиксированной доли дохода от собранного на территории автономии налога, остающегося в распоряжении автономии. Эти квоты закреплены в статутах этих регионов.

Таблица 7. Квоты участия специальных регионах в налоговых доходах государства, собираемых на их территории

	Сицилия	Валле д'Аоста	Сардиния	Фриули Венеция Джулия	Трентино – Южный Тироль	Провинции Больцано и Трентино
Вид налога						
Подоходный налог	10/10	9/10				9/10
Корпоративный налог	10/10	9/10				9/10
Местный подоходный налог	10/10					9/10
налог на проценты / капитал	10/10	9/10				9/10
налог на прибыль организаций	10/10					9/10
налог на субсидии государственных (публичных) органов	10/10	9/10				9/10

[33] См.: Benedikter T. The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen // Tolerance through Law Self Governance and Group Rights in South Tyrol Edited by Jens Woelk, Francesco Palermo, Joseph Marko. Martinus Nijhoff Publisher Leiden, Boston 2008.

[34] National Health Fund, Sector's Laws, National Co-Financing of community interventions, Solidarity Fund (см.: Sicily financial report. URL: http://www.regione.sicilia.it/bilancio/documenti/Statistica/Report_e.pdf). А, например, в Южном Тироле расходы, которые прежде нес National Health Fund, теперь несет бюджет провинции с 1996 года.

[35] Сначала Сицилия, потом Аоста Велли, Сардиния, Фриули-Венеция-Джулия и потом уже в отношении всего региона Трентино – Альто Адидже и составляющих его провинций – см. Benedikter T. The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen // Tolerance through Law Self Governance and Group Rights in South Tyrol Edited by Jens Woelk, Francesco Palermo, Joseph Marko. Martinus Nijhoff Publisher Leiden, Boston 2008. P.105.

Налог на лотереи и выигрыш	10/10					9/10
Фискальные амнистии	10/10					9/10
Налоговые штрафы	10/10					9/10
Налог на публичные выставки	10/10					9/10
Пошлина государственный реестр	10/10	9/10	9/10			9/10
Налог на добавленную стоимость	10/10	9/10	Варьирующаяся кв.	4/10	2/10	7/10
Налог на почтовые марки	10/10		9/10			9/10
Субститут налога на почтовые марки	10/10					9/10
Налог на государственный реестр	10/10					9/10
Ипотечный налог	10/10	9/10	9/10		10/10	9/10
Пошлина на радио и ТВ	10/10		9/10			9/10
Налог на государственные пособия	10/10	9/10	9/10			9/10

Источник: Benedikter T. The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen // Tolerance through Law Self Governance and Group Rights in South Tyrol Edited by Jens Woelk, Francesco Palermo, Joseph Marko. Martinus Nijhoff Publisher Leiden, Boston 2008. P.106.

Но эти квоты являются только общим ориентиром. Те части автономных статутов, в которых они закреплены, могут быть изменены по более простой процедуре, нежели основной текст статута – требуется согласованный с автономией обычный государственный закон, а не конституционный. Кроме того, существует отдельный нормативный акт в отношении каждого автономного региона, регулирующий бюджетно-налоговые отношения. Это обеспечивает необходимую гибкость в условиях меняющегося финансово-экономического контекста.

Каждый автономный регион регулярно ведет двусторонние переговоры с центральным правительством об условиях реализации квот по налоговым доходам.

В 2000 году специальные регионы потратили в среднем 4856 евро на одного жителя (6256 евро в трех северных специальных регионах), ординарные регионы – по 2521 евро в год[36]. По другим данным – 2007 года – регион Валле д'Аоста имеет 12 000 евро в год на каждого из 120000 жителей, в автономной провинции Больцано/Южный Тироль – 9000, а в Ломбардии только 2000[37]. Данные, к сожалению, плохо сопоставимы, потому что, очевидно, используются разные методики подсчета. Но также очевидно, что автономные регионы, особенно северные, находятся в привилегированном положении в сравнении с остальными. Это иногда приводит к полуанекдотическим

[36] Benedikter T. The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen // Tolerance through Law Self Governance and Group Rights in South Tyrol Edited by Jens Woelk, Francesco Palermo, Joseph Marko. Martinus Nijhoff Publisher Leiden, Boston 2008. P.106.

[37] Curzio Maltese, La ricca Aosta, piccola Cuba del Granturismo // La Repubblica, 12 marzo 2007. http://www.repubblica.it/2007/01/sezioni/politica/inchiesta-citta/potere-aosta/potere-aosta.html?refresh_ce

эксцессам – когда ординарный регион Венето официально заявил требование о присоединении к региону Альто Адидже-Южный Тироль в ответ на референдумы собственных муниципалитетов, соблазненных бюджетными возможностями этого региона и Фриули Венеция Джулия, о смене региона[38].

Ниже даны сводные данные по всем регионам Италии на 2012 год по подсчету *residuo fiscale* – «остаточные налоги» – разница между бюджетными доходами, собираемыми на этой территории, и фактическими расходами, произведенными на этой территории; сопоставлено с валовым региональным продуктом и численностью населения региона.

Таблица 8. Региональные данные: «остаточные налоги»

DATI REGIONALIZZATI: RESIDUO FISCALE

2012	Popolazione	Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	Residuo Fiscale (mln Euro)	Residuo Fiscale (% su PIL)	Residuo Fiscale(procapite in Euro)
Piemonte	4,367,997	125,400	8,920	7.1%	2,042
Valle d'Aosta	126,978	4,520	-70	-1.5%	-551
Lombardia	9,759,209	333,000	56,490	17.0%	5,788
Trentino Alto Adige	1,037,104	34,950	1,390	4.0%	1,340
Veneto	4,867,373	147,200	14,690	10.0%	3,018
Friuli Venezia Giulia	1,220,180	36,100	-890	-2.5%	-729
Liguria	1,565,258	43,900	-1,470	-3.3%	-939
Emilia Romagna	4,356,829	140,300	15,270	10.9%	3,505
Toscana	3,680,273	105,500	6,230	5.9%	1,693
Umbria	886,098	21,650	-1,020	-4.7%	-1,151
Marche	1,541,815	41,130	1,250	3.0%	811
Lazio	5,557,715	168,200	1,500	0.9%	270
Abruzzo	1,308,654	29,370	-2,590	-8.8%	-1,979
Molise	312,379	6,370	-840	-13.2%	-2,689
Campania	5,761,801	95,160	-15,770	-16.6%	-2,737
Puglia	4,045,893	70,800	-12,480	-17.6%	-3,085
Basilicata	575,800	10,670	-2,000	-18.7%	-3,473
Calabria	1,954,897	33,450	-8,690	-26.0%	-4,445
Sicilia	4,995,009	85,500	-16,020	-18.7%	-3,207
Sardegna	1,639,942	33,100	-4,810	-14.5%	-2,933
Italia	59,561,204	1,566,270	39,090	2.5%	656
Nord	27,300,928	865,370	94,330	10.9%	3,455
Italia centrale	11,665,901	336,480	7,960	2.4%	682
Mezzogiorno	20,594,375	364,420	-63,200	-17.3%	-3,069

Elaborazioni Scenarieconomici.it su base dati: ISTAT, RGS, DEMO-ISTAT

Источник: Dati Regionali 2012 shock: Residuo Fiscale (saldo attivo per 95 miliardi al Nord) // Scenarieconomici.it. URL: http://scenarieconomici.it/dati-regionali-2012-shock-residuo-fiscale-saldo-attivo-per-95-miliardi-al-nord/

Во всех регионах и автономных провинциях правительства могут заимствовать без предварительного разрешения (постфактум), но они могут прибегнуть к задолженности только в качестве средства финансирования инвестиций; государственные гарантии по кредитам для этой цели не выдаются (ст. 119)

«Особые права» для этнических групп, связанные с их этнической спецификой.

[38] Benedikter T. The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen // Tolerance through Law Self Governance and Group Rights in South Tyrol Edited by Jens Woelk, Francesco Palermo, Joseph Marko. Martinus Nijhoff Publisher Leiden, Boston 2008. P.118-119.

В соответствие с национальным законом 482/99 о защите исторических языковых меньшинств на Сардинии выделены 365 муниципалитетов[39] (из 377), которые попадают в зону его действия в отношении сардинского языка. Соответственно, муниципалитеты могут его использовать в образовании, в деятельности органов муниципалитетов, во взаимодействии с гражданами, в топонимике и прочем. Из таблицы 2 в первом разделе можно видеть, что государство предоставляет некоторые ресурсы для развития сардинского языка.

Статут автономного региона Сардиния не предусматривает никаких преференций или прав для меньшинств, он вообще никак не специфицирует этническую специфику населения региона. В 1997 году был принят региональный закон о продвижении и развитии культуры и языка Сардинии[40]. В нем было провозглашено, что автономный регион принимает культурную самобытность сардинцев в качестве основного актива развития, и исходит из признания равного достоинства сардинского языка в соотношении с итальянским языком. Он содержит значительное количество мер и мероприятий, касающихся сардинских культуры и языка, но в нем фактически отсутствуют положения, которые можно было бы истолковать как принятие регионом неких обязательств, оборотной стороной которых стали бы права и преференции. Самые существенные темы обозначены в модальности возможности. Например, установлено, что сардинский язык может использоваться при взаимодействии с органами власти, в совещательных и коллегиальных органах, в документах, сопровождаемых соответствующим текстом на итальянском языке, могут устанавливаться дорожные знаки с информацией на сардинском. Успехи в реализации этих возможностей остаются скромными, особенно на фоне трех регионов с особым статусом севера Италии: Больцано, Валле д'Аоста и Фриули Венеция Джулия. Особо проблемной зоной является обучение сардинскому языку и на сардинском языке, которое реализуется очень фрагментарно и на факультативной основе. В 2014 году были разработаны поправки к региональному закону с целью предложить "набор инструментов, положений и финансовых показателей и внести свой вклад в создание своего рода «пакета», который Регион предоставит школьной системе"[41]. Более подробно речь шла идет о возможности воспользоваться обучением сардинскому, действующим на протяжении всего школьного цикла; о экономических и нормативных стимулах для школ, которые решают обучать сардинскому языку; о создании Реестра учителей сардинского; о создании консультационной службы в школах; о введении института тьюторов в рамках темы; о создание внеклассных лабораторий сардинского языка; о предоставлении

---

[39] Lingue di minoranza e scuola. A dieci anni dalla Legge 482/99 // 2010 - MIUR - Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per l'Autonomia Scolastica. Pubblicazione e stampa a cura delle Edizioni Anicia - marzo 2010. URL: http://www.edscuola.it/archivio/statistiche/lingue_minoranza_scuola.pdf

[40] Legge Regionale 15 ottobre 1997, n. 26 – Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna. URL: http://www.regione.sardegna.it/j/v/86?v=9&c=72&file=1997026

[41] PROPOSTA DI LEGGE N. 167 – Norme volte ad incentivare l'insegnamento della lingua sarda nelle scuole di ogni ordine e grado della Regione. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 15 ottobre 1997, n. 26 (Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna) // Consiglio regionale della Sardegna. URL: http://consiglio.regione.sardegna.it/XVLegislatura/Disegni%20e%20proposte%20di%20legge/PL167.asp

конкретных ресурсов для производства учебных текстов на сардинском языке. Перечень показывает имеющиеся дефициты. Существуют и другие законопроекты, призванные их закрыть[42]. Насколько можно судить, согласовать их не удается.

[42] См., напр.: Lingua Sarda, audisione assessore Firino in II^ Commissione – dal 24/05/2016 ore 17:30 al 24/05/2016 ore 18:30. URL: http://consiglio.regione.sardegna.it/testoEvento.asp?idevento=2599

5. Конфликты и механизмы взаимодействия между органами публичной власти и этническими группами.

Механизмы взаимодействия. Важную роль играет такой институт взаимодействия с национальным правительством как Объединенные комиссии. Этот институт был создан во всех пяти регионах с особым статусом с целью согласования интересов и позиций автономии и государства при имплементации положений Статутов автономии[43]. Они продолжили существовать и за пределами сроков, на которые были созданы. Комиссии состоят из представителей автономии и государства, вырабатывают позицию и оформляют ее в так называемые законодательные декреты (enactment decree / gesetzesvertretendes dekret - особый вид нормативного акта, который позволяет обойти парламент – сама такая возможность вытекает из особенностей конституционного регулирования автономий в Италии) по широкому кругу вопросов, имеющих отношение к автономному характеру функционирования региона / провинции. Например, в Южном Тироле предметами декретов в 2015 году были: передача имущества и собственности государства и региона автономным провинциям Больцано и Тренто, юрисдикция регионального окружного суда в Тренто, пропорциональное представительство государственных учреждениях и знание двух языков на публичной службе и другое. Всего в отношении региона Альто Адидже было принято 65 декретов (к 2016 году), в других регионах их активность была существенно ниже, и рассматривались вопросы меньшего значения[44].

Кроме того, в Италии существует несколько «конференций», обеспечивающих взаимодействие.

Конференция Государство – Регионы. Существует с 1983 года. Статус и функции закреплены законами. Общая цель – взаимодействие для координации, особенно – в области совместных полномочий. Участвуют в конференции главы регионы и автономных провинций под председательством министра региональных дел, который выступает представителем премьер-министра. Могут приглашаться иные министры и политики. Конференция имеет постоянный секретариат из шести секретарей, представляющих как государство, так и регионы, во главе с Генеральным секретарем. Персонал конференции также частью от государства, частью от регионов. Как минимум дважды в год на заседании Конференции обсуждаются те аспекты Европейской политики, которые касаются региональных интересов.

В 1997 году возникла Объединенная конференция – объединяющая представителей всех уровней публичной власти Италии: государство, регионы, провинции, муниципалитеты и метрополитен города. Состоит она из членов Конференции Государство – Регионы и аналогичной Конференции Государство – Города.

---

[43] Francesco Palermo Implementation and Amendment of the Autonomy Statute // Tolerance through Law Self Governance and Group Rights in South Tyrol Edited by Jens Woelk, Francesco Palermo, Joseph Marko. Martinus Nijhoff Publisher Leiden, Boston 2008. P.145.

[44] Francesco Palermo Implementation and Amendment of the Autonomy Statute // Tolerance through Law Self Governance and Group Rights in South Tyrol Edited by Jens Woelk, Francesco Palermo, Joseph Marko. Martinus Nijhoff Publisher Leiden, Boston 2008. P. 146.

Кроме того, в Италии существует Конференция регионов и автономных провинций (с 1981 года) – коллегиальный органы горизонтального уровня, т.е. он не включает представителей государства[45]. Члены конференции выбирают Президента конференции и его заместителя каждые пять лет. В данный момент – 2015 год – возглавляет конференцию Серджио Кьямпарино, президент Пьемонта.

Постоянная работа конференции с 2005 года организована в 11 постоянных комиссиях – их совокупное предметное поле охватывает почти все полномочия, отнесенные Конституцией к полномочиям регионов:

1. Комиссия по институциональным и общим вопросам
2. Комиссия по финансовым вопросам
3. Комиссия по европейским и международным делам
4. Комиссия - инфраструктура, мобильность и региональное планирование
5. Комиссия по окружающей среде и энергетике
6. Комиссия по культуре и культурным мероприятиям (с подкомиссий спорта и туризма)
7. Комиссия по политике в области здравоохранения
8. Комиссия по социальной политике
9. Комиссия по вопросам образования, занятости, инноваций и исследований
10. Комиссия по сельскому хозяйству
11. Комиссия по производственной деятельности (включает в себя торговлю, ремесло, промышленность).

Есть несколько специальных комиссий, с 2010 - по гражданской обороне, с 2015 года - Иммиграция и итальянцы за рубежом, Цифровая повестка дня, Туризм и гостиничный бизнес.

[45] Имеет свой сайт: Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. URL: http://www.regioni.it/