

# Автономная провинция Больцано (Южный Тироль) (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<sup>2</sup>

**Численность населения Италии** 59433744 (перепись 2011)<sup>1</sup>

**Этническая структура населения:**

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

**Доля титульной этнической группы в населении страны** – немецкоязычные южные тирольцы (0.53%)

**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 ВВП), цифры на 2016 год, следующие<sup>2</sup>:

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

<sup>1</sup> 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](https://www.istat.it/it/files/2012/12/volume_popolazione-legale_XV_censimento_popolazione.pdf)

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

[bank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=ITA](http://data-bank.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, Atlas method (current US\$) - 31,590

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

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 обоими 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 в орган, представляющий регионы Италии, состоящий из мэров и региональных депутатов, и изменить его законодательные полномочия<sup>3</sup>.

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-

---

<sup>3</sup> La Riforma costituzionale. Testo di legge costituzionale pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 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*)<sup>4</sup>, 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 с огласно 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 большими 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

---

<sup>4</sup> 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 границей 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%<sup>5</sup>, в Ломбардии при значительно меньшей явке «за» - 95,29%, «против» - 3,95%<sup>6</sup>.

**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](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 соответ-

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

<sup>6</sup> Referendum per l'autonomia // Regione Lombardia. URL: <https://referendum.regione.lombardia.it>

ствующим мер Республика охраняет языковые меньшинства». Собственно язык и является 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<sup>7</sup>.

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»<sup>8</sup>.

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»<sup>9</sup>. 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 внутривнутрирегиональном 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<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Атлас языков мира, находящихся под угрозой исчезновения. URL:

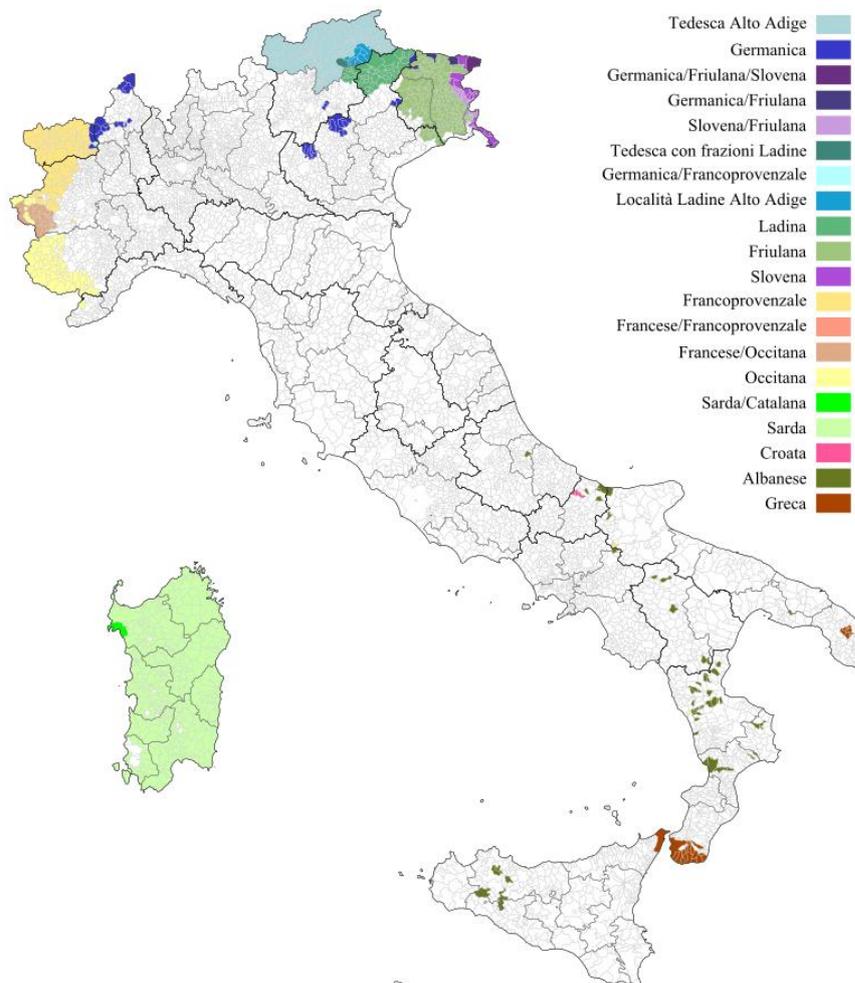
<http://www.unesco.org/new/ru/communication-and-information/access-to-knowledge/linguistic-diversity-and-multilingualism-on-internet/atlas-of-languages-in-danger/>

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

<sup>9</sup> 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».

<sup>10</sup> 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](http://www.edscuola.it/archivio/statistiche/lingue_minoranza_scuola.pdf)



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

## Comunità di minoranza

L. 482/99 e S.A. Prov. BZ/Sudtirolo

*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](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<sup>11</sup>. 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 частности 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)

<b>Фонды, предназначенные для проектов местного управления, включая финансирование регионов Фриули Венеция Джулия (ФВД) и Сардиния (САР)</b>					
<b>Язык и сумма (евро)</b>		<b>Интервенционные линии и суммы на линию (евро)</b>			
		<b>Языковые службы</b>	<b>Обучение</b>	<b>Культурная деятельность</b>	<b>Топонимика</b>
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			
Всего ФВД		577512			
Всего САР		722712			
Всего		2836168			

<sup>11</sup> Tutela delle Minoranze linguistiche: istruttoria e attività 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-attivita%20di-supporto/>

*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-attivita/C3%A0-di-supporto/2017-bando-progetti/>

Но данное перечисление не исчерпывает языковое и этническое разнообразие Италии. С точки зрения Minority Rights Group International<sup>12</sup> 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<sup>13</sup>. 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%)<sup>14</sup>.

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.

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.

<sup>12</sup> Italy - Peoples // Minority Rights Group International. URL: <http://minorityrights.org/country/italy/>

<sup>13</sup> Diversita' linguistiche tra i cittadini stranieri. Anno 2011-2012 // Istat. URL: <http://www.istat.it/it/files/2014/07/diversita%20linguistiche-imp.pdf?title=Diversita%20linguistiche+tra+i+cittadini+stranieri+-+25%2Flug%2F2014+-+Testo+integrale.pdf>

<sup>14</sup> National demographic balance // Istat. URL: <http://www.istat.it/en/archive/201143>

Рисунок 3. Карта языков и диалектов Италии



Author: Antonio Ciccolella [https://en.wikipedia.org/wiki/File:Dialetti\\_e\\_lingue\\_in\\_Italia.png](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<sup>15</sup>: перестали существовать или трансфор-

<sup>15</sup> 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

мировались 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 состояться 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
	<b>Южнотирольская народная партия</b>	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 звезд		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)	<b>l'Union Valdôtaine, Stella Alpina e la Fédération Autonomiste</b>	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 febbraio 2013. URL: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dteI=24/02/2013>

Таблица 4. Результаты выборов в Сенат Республики (2013)

Коалиция	Партия	Места
Пьер Берсани: Италия Общее благо	Демократическая партия	111
	Левые Экология Свобода	7
	<b>Южнотирольская народная партия</b>	2
	Мегафон - Список Крочетта	1
	<b>Союз Трентино</b>	1
	<b>Трентино-тирольская партия автономистов</b>	1
	Всего	123
Сильвио Берлускони: Правоецентристская коалиция	Народ свободы	98
	Лига Севера	18
	<b>Великий Юг-Движение автономий</b>	1
	Всего	117
Валле д'Аоста (Vallée d'Aoste)	<b>l'Union Valdôtaine, Stella Alpina e la Fédération Autonomiste</b>	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 febbraio 2013.URL:  
<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=S&dte=24/02/2013>

Данные таблиц 3 и 4 указывают на важную тенденцию, которую исследователи более комплексно фиксируют не только на национальном, но и на региональном уровне<sup>16</sup>: на фоне того, что фрагментированность, волатильность и рекомпозиционность партийной системы достигает максимума, биполярное противостояние постепенно сменяется трех-полусной 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 –

<sup>16</sup> 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»<sup>17</sup>. Но в начале 2017 года Конституционный суд признал ряд его положений неконституционными<sup>18</sup> (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-

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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](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<sup>19</sup>, 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).

---

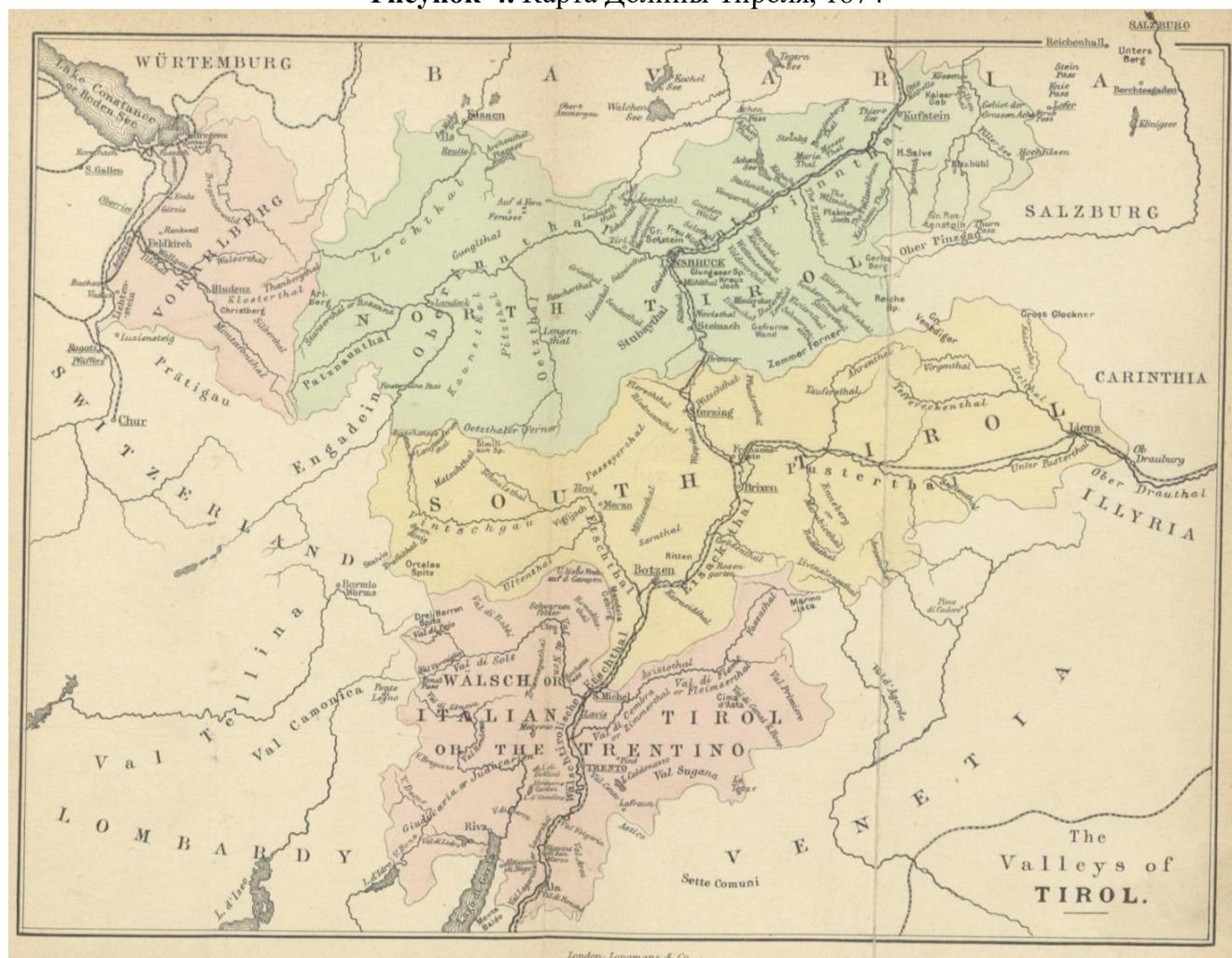
<sup>19</sup> Emanuele Massetti and Giulia Sandri The regionalization of regional elections in Italy // Paper presented at the XXVI Convegno SISP 2012, Roma, 13-15 September 2012

## 2. История возникновения и развития этнической региональной автономии.

**Краткая история ЭРА с момента возникновения до современности.** Южный Тироль до окончания Первой мировой войны был частью Коронной земли Тироль Австро-Венгерской империи. В конце 19 века больше 90 % живущих здесь людей идентифицировались как немецкоязычные, италиязычных было не больше 4%<sup>20</sup>. Примерно столько же было тогда представителей третьей языковой общины – ладинцев, говорящих на одном из языков ретороманской подгруппы романской группы индоевропейской языковой семьи; в эту же подгруппу входят, например, ретороманский в Швейцарии и фриульский в Фриули Венеция Джулия.

Однако в состав коронной земли Тироль входили также земли, населенные преимущественно итальянцами, - они располагались еще южнее Южного Тироля. На нижеследующей карте 1874 года эти земли названы Итальянским Тиролем или Трентино (главный город - Тренто).

Рисунок 4. Карта Долины Тироля, 1874



Источник: The British Library. Image taken from page 51 of 'The Valleys of Tirol. Their traditions and customs, and how to visit them ... With frontispiece and three maps'. URL: <https://www.flickr.com/photos/britishlibrary/11104698834>.

<sup>20</sup> Statistisches Jahrbuch 2014 / Anuario statistico 2014. S. 118

Борьба с Австрийской империей, а потом с Австро-Венгрией за территории, населенные итальянцами – была важной составляющей создания единого итальянского государства. В 1866 году основная часть таких территорий на севере Апеннинского полуострова была консолидирована, а с 1870, после того как была присоединена Папская область вместе с Римом, Италия в основном приобрела нынешнюю территориальную форму. За пределами оставались небольшие, но важные, в том числе в символическом отношении, территории, такие как Трентино и Триест. В 1878 году был основан союз Ирредента (итал. irredenta, «неискуплённая»), выступавший за присоединение к Итальянскому королевству пограничных территорий Австро-Венгрии с итальянским населением и положивший начало итальянскому ирредентистскому движению, а также давшее жизнь самому термину ирредентизм.

В 1915 году Италия заключает со странами Антанты секретное соглашение – Лондонский пакт, по которому соглашалась вступить в войну против Тройственного союза в обмен на территориальные приобретения после войны, в том числе части Тироля.

Согласно Сен-Жерменскому мирному договору 1919 года вся южная часть коронной земли Тироля была присоединена к Итальянскому королевству. Граница была проведена не по лингвистической границе, а по альпийскому перевалу Бреннер. Это означало, что в Италии оказалась не только италоязычная территория Трентино, но и немецкоязычная территория – собственно Южный Тироля. Это создало конфликтную ситуацию, которая будет болевой точкой на протяжении почти всего 20 века.

В составе Королевства Италия эти земли претерпели ряд административных преобразований, с 1926 года входили во вновь созданную область Венеция Тридентина. Но главное, что в 1920-1930 годы фашистский режим запустил процесс итальянизации территории: запрет на использование немецкого языка на госслужбе, в школьном обучении, в топонимике, на радио и (почти) в прессе. Начался активный и поддерживаемый государством процесс переселения итальянцев в эту территорию. Одновременно происходило выдавливание немецкоязычного населения за пределы Италии. Если в 1910 году в Южном Тироле проживало 7339 итальянцев, то в 1921 их было уже 27048 (резкий всплеск по итогам войны), а 1961 - уже 128271 (то есть увеличение с 1921 года на 100 тыс.)<sup>21</sup>. За тот же период, с 1910 по 1961 годы численность немецкоязычного населения выросла всего на 9 тыс. с 223913 до 232717 человек. Долевое соотношение этих языковых групп к началу 1960-х гг. стало стабилизировалось на уровне 1 к 2.

По окончании Второй мировой войны тема воссоединения Южного Тироля и Австрии была весьма актуальной как в самом регионе, так и в стране, видевшей себя *kin-state* для его немецкоязычного населения. Образованная 8 мая 1945 года главная, в последующем и до настоящего времени, партия немецкоязычного меньшинства – Южнотирольская народная партия (*die Südtiroler Volkspartei - SVP*) в 1946 году собрала 155 тыс. подписей под петицией о желании воссоединения с Австрией. Однако

---

<sup>21</sup> Statistisches Jahrbuch 2014 / Annuario statistico 2014. S. 118.

на Парижской мирной конференции 1946 года, на которой был заключен мирный договор с Италией, было решено, что Южный Тироль останется в составе Италии, но с условием предоставления немецкоязычному населению гарантий сохранения языка и культуры. В сентябре 1946 года было заключено специальное соглашение между Италией и Австрией по этому вопросу. Его называют Парижским соглашением или Соглашением Грубера – Де Гаспери (Gruber – De Gasperi Abkommen) по именам министра иностранных дел Австрии (Грубер) и премьер-министра Италии (Де Гаспери, уроженец итальянской части Тироля).

Таким образом, Австрия начала играть роль kin-state для Южного Тироля, выступая международным гарантом статуса и прав немецкоязычного населения. Само соглашение до сего дня рассматривается как значимое событие в истории автономии, фактически давшее толчок к ее созданию, а также как международная гарантия, впоследствии позволившая Австрии активно вмешиваться в ситуацию и ставить перед международным сообществом вопрос об исполнении Италией своих обязательств.

Суть основных положений соглашения состояла в следующем<sup>22</sup>:

Будет обеспечено равенство немецкоязычных и италияязычных жителей «в рамках конкретных мер по защите национального характера и культурного и экономического развития немецко-говорящей части населения».

В соответствии с уже принятыми или готовящимися законодательными мерами будет обеспечено: школьное образование на родном языке; равное использование немецкого и итальянского языков в государственных учреждениях, официальных документах, и топонимике (двуязычные топонимы); право на восстановление немецких фамилий (взамен присвоенных итальянских); равенство в публичной службе (пропорционально доле языковых групп).

Предоставление законодательной и исполнительной автономии, рамки которой должны обсуждаться с немецкоязычным населением.

Взаимное признание академических степеней и дипломов; соглашение о свободном перемещении пассажиров и товаров и т.п.

Дальнейшее развитие автономии Южного Тироля фактически было тематизировано именно этим соглашением, хотя, разумеется, появились и новые темы, не упомянутые в соглашении, например, фискальная.

В Конституции Итальянской республики 1947 года было закреплено создание автономного региона Трентино — Альто Адидже, который состоял из двух провинций: северная — Больцано (Боцен), и южная, преимущественно италоговорящая, провинция — Трентино. В 1948 году итальянским конституционным законом был принят первый Статут региона, закрепивший его автономный статус.

Однако реализация права на самоуправление немецкоязычного населения воспринималась как неудовлетворительная и немецкоязычным населением и Австрией. Было восстановлено преподавание на немецком и двуязычная топонимика, но у

<sup>22</sup> Текст этого документа и другие см. в подборке документов по истории участия Австрии в судьбе Южного Тироля: *Osterreichische ausenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Sudtirol-Dokumentation // Bundesministerium fur auswartige Angelegenheiten, Universitats- und Landesbibliothek Tirol, Weinberger, Gerhard Wien, 1992.*

немецкоязычной стороны складывалось ощущение продолжающейся италянизации из-за иммиграции из других частей Италии. Важно, что в составе всего региона Трентино — Альто Адидже немецкоязычная община оказалась в меньшинстве: в Южном Тироле они составляли примерно две трети населения, а в Трентино фактически не представлены (там есть две другие небольшие германоязычные языковые общины: носителей цимбрийского (cimbrian) и мокенского (mòcheno) языков/диалекта, италоговорящих – порядка 95% и ладины – около 3.5%). Это создавало ощущение невозможности защитить собственные интересы. Южнотирольская народная партия доминировала на провинциальном и муниципальном уровнях, но не на региональном. SVP, в подконтрольных ей муниципалитетах в силу доступных ей средств и полномочий пыталась препятствовать итальянской иммиграции (приостановка строительства социального жилья, выдачи новых разрешений на проживание и пр.). В 1957 году она организовала марш протеста, в котором, по данным самой партии, участвовало 35 тыс. южнотирольцев. Её, в свою очередь, обвиняли в коллаборационизме части ее функционеров в нацистский период.

Радикализация привела к возникновению террористических организаций. Самой известной среди них, но не единственной, стал Комитет за освобождение Южного Тироля, в его деятельности принимали участие не только представители южнотирольской немецкоязычной общины, но и граждане Австрии и даже Германии. Пик террористической активности – в основном разрушение различных инфраструктурных объектов, но обострение борьбы привело и к человеческим жертвам – пришлось на конец 1950 и 1960-е годы. Итальянское государство пошло на жесткие ответные меры с массированным военным присутствием в Южном Тироле.

В свою очередь, после обретения Австрией в 1955 году полного суверенитета (заключение специального договора с оккупационными державами и последующий вывод ими оккупационных сил) Южный Тироль стал центральной темой ее внешней политики. Ей удалось добиться вынесения вопроса на Генеральную Ассамблею ООН - в резолюции 1497 / XV от 31 октября 1960 «Статус немецкоязычного элемента в провинции Больцано (Болцено): имплементация Парижского соглашения от 5 сентября 1946 года» подтверждена обязательность реализации этого соглашения и настоятельно рекомендовано сторонам найти обоюдовыгодное решение - в ином случае воспользоваться другими средствами, вплоть до обращения в Международный суд ООН. Это решение было подтверждено еще раз в 1961 году после повторного обращения Австрии.

В тот же год в Италии была создана так называемая «комиссия 19-ти» (11 представителей Итальянской республики, семь немецкоязычных южнотирольцев и один ладин). Фактически ее задачей стала разработка пакета реформ автономии, даже если первоначально это была просто мера вынужденного ответа на претензии Австрии. Пакет был разработан к 1964 году, при этом комиссия рекомендовала закрепить его на международном уровне. Процесс согласования занял еще пять лет, наконец осенью 1969 года состоялась его ратификация тремя полномочными собраниями: Земельным собранием Южного Тироля (более тысячи делегатов, 583 голоса против 492-х), Итальянским парламентом (явным большинством: 269 депутатов за, против 26 и

88 воздержались) и Национальным советом – нижней палатой Австрийского парламента.

В результате через два года появился новый, действующий до сих пор – второй Статут автономии (принят 10 ноября 1971 года, вступил в силу 20 января 1972), разработанный на основании Пакета реформ. Последний содержал в общей сложности 137 мер/пунктов, часть из которых требовала изменения действующего статута, часть – реализации уже имеющихся норм, а также принятия новых дополнительных законодательных актов и административных установлений. Основным инструментом защиты интересов языковых меньшинств стала необычайно комплексная система сдержек и противовесов в системе взаимоотношений разных общин и государства.

Собственно, сама имплементация положений нового Статута потребовала создания специальных – сложноустроенных органов взаимодействия между государством и тремя этноязыковыми группами Южного Тироля, так называемые объединенные комиссии (см. о них ниже). Первоначально на имплементацию было отведено 2 года, т.е. до 1974 года, но фактически она длилась около 20 лет, а в некоторых аспектах (например, выравнивание долевого соотношения представителей языковых общин на публичной службе в соответствии с их фактическим соотношением среди всего населения) продлилось еще дольше. А объединенные комиссии как органы взаимодействия существуют до сих пор – в рамках логики так называемой «динамической автономии» – речь идет о необходимости постоянного взаимодействия для поддержания баланса в условиях постоянно меняющихся среды и вызовов.

В 1992 году Южнотирольская народная партия официально сообщила Австрии, что удовлетворена реализацией Пакета реформ. После этого сама Австрия официально признала, что Парижское соглашение 1946 года реализовано, автономия как инструмент защиты немецкоязычного меньшинства действует, и, соответственно, сняла свои претензии к Италии, но оставила за собой позицию гаранта сохранения статуса Южного Тироля. Тем не менее, тема Южного Тироля остается до сего дня дискутируемой болевой точкой для некоторых политических и общественных сил в Австрии, о чем см. ниже.

В 1990-е годы в полную силу заработало еще одно контекстное условие, повлиявшее на существование автономии и снижение конфликтности вокруг нее – евроинтеграция. В 1995 году Австрия вступила в ЕС (Италия была одним из основателей объединения, по некоторым данным она препятствовала вступлению Австрии во время противостояния по поводу Южного Тироля - заявку на вступление еще в Европейское экономическое сообщество Австрия подала в 1989 году). В конце 1997 года обе страны вошли в Шенгенскую зону, т.е. исчез пограничный контроль между ними. А с 1999 года обе страны входят в зону евро. Все это резко уменьшило трудности взаимодействия населения обеих частей исторического Тироля – Южного и Северного, собственно австрийского.

В 1998 году был создан «Тироль Альто Адидже Трентино-Еврорегион» (понятие Еврорегион означает транснациональную структуру, созданную для обеспечения сотрудничества между двумя (или более) смежными территориями, расположенных в

различных европейских странах). Он образован австрийской федеральной землей Тироль и двумя итальянскими провинциями - Южным Тиролем и Трентино. Границы ассоциации соответствуют границам бывшей коронной земли Австро-Венгрии. Образование имеет единое представительство в Брюсселе, причем оно появилось даже раньше официального создания Еврорегиона – в 1995 году<sup>23</sup>.

Рисунок 5. Карта «Тироль Альто Адидже Трентино-Еврорегион»



By PSIplus (Based on de:Bild:Gesamttirol.png). Via: Wikimedia Commons. URL: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3ATirol-Suedtirol-Trentino.png>

Взаимодействие органов власти трех бывших частей исторического Тироля началось еще раньше. В 1971 году состоялось первое совместное заседание ландтагов (парламентов) Северного (австрийского) и Южного (итальянского) Тиролей. С 1991 года они стали проводиться на регулярной основе с участием ландтага Трентино, позже присоединился в качестве наблюдателя ландтаг еще одной федеральной земли Австрии – Форарльберг. Всего было проведено 11 совместных заседаний в разных городах<sup>24</sup>.

В самой Италии в 2001 году была проведена Конституционная реформа. Она имела большое значение с точки зрения всей системы административно-территориального устройства страны, т.е. касалась всех регионов и иных публично-правовых образований. Кратко: она резко увеличила степень автономии регионов, причем это

<sup>23</sup> См. Web-site of European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino. URL: <http://www.europaregion.info/>

<sup>24</sup> См. подробнее, в том числе стенографические отчеты на сайте Южнотирольского ландтага: Südtiroler Landtag. URL: <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag.asp>

было сделано в отношении всех регионов универсальным образом, что, по некоторым оценкам, фактически нивелировало разницу между «обычными» и «особыми» регионами Италии.

В рамках этой реформы, впервые в истории существования в составе итальянского государства, Южный Тироль стал официально обозначаться термином «Южный Тироль» - немецкое его написание появилось в ст. 116 Итальянской конституции: “La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano”.

**KIN-state.** Австрия. Автономия создана в 1948 году как способ гарантировать немецкоязычному населению сохранение языка и культуры, и прошла длительный путь развития, с постепенным повышением степени своей автономности. В этом процессе активное (до начала 1990-х гг.) участие принимала Австрийская республика, которая и до сих играет роль kin-state для немецкоязычного населения. Первый период существования автономии (с 1948 до начала 1970-х) был конфликтным – вплоть до террористической активности сторонников сепаратизма.

### 3. Общие характеристики ЭРА

Больцано (Южный Тироль) (*итал.* – Bolzano–Alto Adige, *нем.* – Bozen–Südtirol, *ладин.* – Balsan/Bulsan–Südtirol).

Южный Тироль – автономная провинция (второй субнациональный уровень) в составе одного из пяти регионов с особым статусом Италии – *Трентино–Альто Адидже*. Но при этом обладает большими полномочиями, чем регион и имеет самостоятельный конституционный статус. Небольшой по населению (полмиллиона жителей, меньше одного процента от населения страны), очень успешен в экономическом плане – по доле ВРП на душу населения имеет лучший показатель среди всех регионов Италии (в полтора раза выше среднего по стране).

Расположен в северо-восточной части страны и граничит с австрийской федеральной землей Тироль. Оказался в составе Италии по итогам Первой мировой войны.

В настоящий момент Южный Тироль представляет один из самых успешных в мире, по распространенному мнению, образцов решения этнополитического конфликта посредством предоставления территориальной автономии. Между автономией, тремя основными этноязыковыми группами и Итальянской республикой выстроена комплексная система взаимодействия, сдержек и противовесов, и преференций. Уникальной особенностью и основанием этой системы является четкое разделение населения Южного Тироля на основе самоидентификации в ходе регулярных переписей населения на этноязыковые сообщества, прежде всего итальянское и немецкоязычное, а также ладинское. Это разделение является основанием для системы квот на публичной службе, отдельных систем школьного обучения, принятия некоторых решений в парламенте провинции и прочего.

**Площадь территории ЭРА** составляет в 7403 км<sup>2</sup> (2,46% от всей площади Италии)<sup>25</sup>.

**Численность населения ЭРА** составляет 504,643 тысяч человек (перепись 2011)<sup>26</sup>.

**ВРП на душу населения:** 50635 USD (2015)<sup>27</sup>

Отношение ВРП на душу населения автономии к ВВП на душу населения страны составляет 152,6%.

**Этнический состав населения ЭРА.** Титульная группа – немецкоязычные южные тирольцы составляют большинство населения (62.3%, перепись 2011 года). Другими значимыми группами являются италиязычные (23.4%) и ладины (4.1%) (см. табл. 5).

Распределение между тремя языковыми группами, имеющими право на преференции, то есть исключая «других» имеет следующую структуру: немецкоязычные – 69.1%; италиязычные – 26.5%; ладины – 4.4%.

<sup>25</sup> ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

<sup>26</sup> ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

<sup>27</sup> Regional GDP per head, USD, constant prices, constant PPP, base year 2010. In: OECD.Stat. [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION\\_ECONOM](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM) (accessed: 27.09.2017).

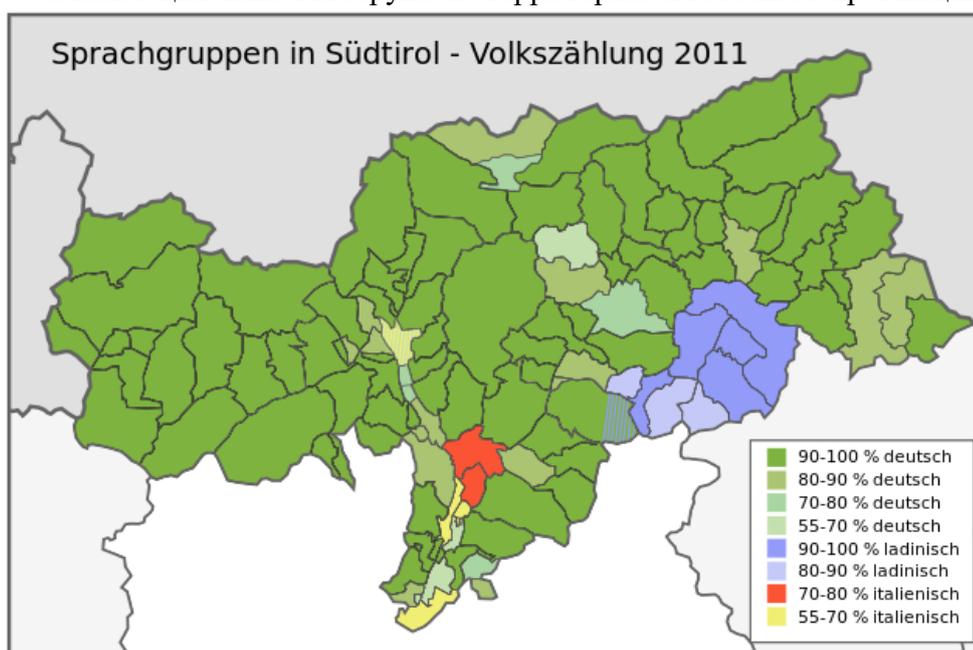
**Таблица 5.** Лингвистическое распределения всего населения по данным ASTAT 2014

Язык	Число	%
Немецкий	314,604	62.3%
Итальянский	118,120	23.4%
Ладинский	20,548	4.1%
Другие	51,371	10.2%
Всего	504,643	100%

*Источник:* "Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2014 / Annuario statistico della Provincia di Bolzano 2014" (PDF). Table 3.17, P. 118.

Языковые группы расселены по территории провинции неравномерно, но прежде всего это касается италоязычных и ладинов. Почти две трети первых сосредоточены в столице провинции Больцано (немец. – Bozen, итал. - Bolzano, ладин. – Bulsan или Balsan) – по переписи 2011 года из доля в населении стотысячного города 73,8%. Ладины – носители ладинского языка локализованы в нескольких муниципалитетах на юго-востоке провинции (территория их расселения захватывает часть коммун соседней автономной провинции Тренто и провинции Белуно (регион Венето).

**Рисунок 6.** Локализация языковых групп на территории автономной провинции Больцано



*Источник:* By Furfur [GFDL (URL: <http://www.gnu.org/copyleft/fdl.html>) or CC BY-SA 3.0 (URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>)]. Via: Wikimedia Commons. URL: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/99/Sprachenkarte\\_Suedtirol\\_2011.svg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/99/Sprachenkarte_Suedtirol_2011.svg)

**Политико-институциональный дизайн ЭРА.** Все региональные советы в Италии формируются на прямых выборах – кроме Трентино – Альто Адидже – он состоит из членов провинциальных legislatures провинций Южный Тироль и Тренто.

Для Южного Тироля предусмотрена возможность избрания Главы (президента) провинции на всеобщих и прямых выборах, но соответствующий закон должен быть принят большинством в две трети членов ландтага провинции (ст. 47 Статута Альто

Адидже). Также и для Валле д'Аоста возможность перехода к прямым выборам оставлена на усмотрение региона.

Во всех остальных регионах и автономной провинции Тренто глава региона избирается напрямую и формирует региональное правительство.

Статья 122 Конституции, 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.

Численность депутатов региональных советов в Италии отличается от региона к региону.

Трентино-Альто-Адидже 70 депутатов - состоит из депутатов двух провинциальных советов Больцано и Тренто, в каждом по 35 депутатов.

Валле д'Аоста – 35 депутатов.

Фриули Венеция Джулия – 49 депутатов.

Сицилия – 80 депутатов (было 70).

Сардиния – 60 депутатов.

В обычных регионах численность колеблется от 20 в Умбрии до 80 в Ломбардии<sup>28</sup>.

В Южном Тироле Ландтаг (провинциальный Совет) избирается по системе пропорционального представительства. Закон о выборах Южно–Тирольского Ландтага гарантирует представительство ладинской языковой группы. Южно–Тирольский Ландтаг выбирает из числа своих членов Председателя и двух заместителей председателя. Заместители председателя избираются из числа депутатов, не принадлежащих к языковой группе Председателя. Состав Южно–Тирольского Правительства Провинции должен соответствовать численности представителей языковых групп в Ландтаге. Один из заместителей Президента Провинции принадлежит к немецкой языковой группе, а другой – к итальянской. Ладинской языковой группе может быть дано представительство в Правительстве, даже в отступление от принципа пропорционального представительства.

**Таблица 6.** Распределение мандатов в Ландтаге по языковым группам<sup>29</sup>

Языковые группы	2003		2008		2013		Население согласно переписи % распределение	
	Мандаты	%	Мандаты	%	Мандаты	%	2011	2001
Немецкоязычные	26	74,3	7	77,1	9	82,9	69,4	69,1

<sup>28</sup> 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. 93.

<sup>29</sup> "Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2014 / Annuario statistico della Provincia di Bolzano 2014" (PDF) S. 531

Италяязычные	8	22,9	7	20,0	5	14,3	26,1	26,5
Ладины	1	2,9	1	2,9	1	2,9	4,5	4,4
<b>Всего</b>	<b>35</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Источник: "Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2014 / Annuario statistico della Provincia di Bolzano 2014" (PDF) S. 531

**Партийная система ЭРА.** Южный Тироль имеет собственную партийную систему – в таблице ниже можно видеть основные партии на настоящий момент в отношении их электоральной силы на последних провинциальных выборах 27 октября 2013 года

Из 14 партий только 5 однозначно не являются региональными – Scelta Civica per l'Alto Adige-Südtirol, La Destra Minniti, Partito della Rifondazione Comunista, Partito dei Comunisti Italiani-Südtiroler Kommunisten, Movimento Cinque Stelle (Движение пять звезд) - и четыре из них оказываются в конце списка и не представлены в ландтаге.

Из остальных отчетливо этнический характер имеют:

Южнотирольская народная партия (SVP Südtiroler Volkspartei) – немецкоязычный и традиционно претендует на представительство интересов ладин.

Свобода (Die Freiheitlichen) – немецкоязычный

Южно-тирольская свобода (Süd-Tiroler Freiheit) – немецкоязычный

Союз граждан – Мы южнотирольцы - лдины (Bündnis BürgerUnion - Ladins Dolomites - Wir Südtiroler) – немецкоязычный и ладинский

Альто-Адидже в сердце (L'Alto Adige nel cuore) – итальянский

Униitalia (Unitalia Movimento per l'Alto Adige) – итальянский

То есть итальянских партий все две, причем одна из них не попала в Ландтаг.

**Таблица 7.** Результаты выборов в Южнотирольский ландтаг (2013)

Партии	Голоса	%	Места
SVP Südtiroler Volkspartei	131.255	45,7%	17
Die Freiheitlichen	51.510	17,9%	6
Verdi - Grüne - Verc - Sel	25.070	8,7%	3
Süd-Tiroler Freiheit	20.743	7,2%	3
PD Partito Democratico - Demokratische Partei	19.210	6,7%	2
Forza Alto Adige - Lega Nord - Team Autonomie	7.120	2,5%	1
Movimento Cinque Stelle	7.100	2,5%	1
Bündnis BürgerUnion - Ladins Dolomites - Wir Südtiroler	6.065	2,1%	1
L'Alto Adige nel cuore	6.061	2,1%	1
Unitalia Movimento per l'Alto Adige	4.832	1,7%	0
Scelta Civica per l'Alto Adige-Südtirol	4.525	1,6%	0
La Destra Minniti	1.655	0,6%	0
Partito della Rifondazione Comunista	1.134	0,4%	0

Партии	Голоса	%	Места
Partito dei Comunisti Italiani-Südtiroler Kommunisten	730	0,3%	0
Всего	286,962	100	35

*Источник:* Landtagswahlen2013 WAHL DES SÜDTIROLER LANDTAGES 27.10.2013. URL:  
[http://www.buergernetz.bz.it/vote/landtag2013/results/home\\_ld\\_vg.htm](http://www.buergernetz.bz.it/vote/landtag2013/results/home_ld_vg.htm)

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

**Взаимоотношения по линии «ЭРА – национальное государство».** Южный Тироль участвует в выборах в обе палаты итальянского парламента в составе региона Альта Адидже. Правила выборов в Сенат отличаются от общеитальянских, в Палату депутатов должны будут отличаться со следующих выборов (если, правда, избирательные правила снова не изменяться).

На выборах 2013 года в Сенат на территории всего региона было образовано шесть одномандатных округов, по три на территории каждой провинции - Больцано и Тренто. Избрано 7 сенаторов (один как лучший неудачник - на территории Тренто). То есть от Больцано в Сенате представлено три сенатора, два места занимают представители Южнотирольской народной партии (SVP Südtiroler Volkspartei) - ведущей политической силы провинции на протяжении всей истории и одно занимает независимый Франческо Палермо, избранный при поддержке широкой коалиции, включающей Демократическую партию Италии, SVP и ряда других. Коалиции с участием общенациональных партий широко практикуются на общенациональных и европейских выборах.

Правила выборов в Палату депутатов менялись в пределах Второй республики как минимум трижды. По «закону Маттареллы» (применялся на трех общенациональных выборах – в 1994, 1996 и 2001 гг.) на территории региона были образованы 8 одномандатных округов (по 4 в каждой провинции) и 2 места распределялись пропорционально (их забирали общенациональные силы). SVP получала забирала по 3 места в одномандатных округах на «своей» территории. С 2005 г. по «закону Кальдероли» (применялся на трех выборах – в 2006, 2008 и 2013 гг.) с территории всего региона распределялось 11 мест (это исходная цифра, реальное количество мест менялось в зависимости от общенациональной ситуации - 11, 9, 12, соответственно по годам выборов) по пропорциональной системе. В этих условиях SVP получала - 4, 2, и 5 мест, остальное брали общенациональные партии и блоки. Из пяти место SVP в 2013 году одно место получил представитель Трентино-тирольской партии автономистов, избравшийся по списку SVP. Еще три места получили представители Демократической партии, по одному - «Левые Экология Свобода», «Народ свободы», «Движение пять звезд» и «Гражданский выбор». Со следующих выборов должна вернуться система похожая на предыдущую, при этом она будет отличаться от общенациональной - 8 одномандатных округов плюс 3 места пропорционально.

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 автоно-

мии 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<sup>30</sup>.

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 статута собственных областей, что фактически означает законодательную инициативу на национальном уровне, потому что изменение статута 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 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 статута 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 ниже-следующей таблице. Фактически, значимая разница между обычными и особыми ре-

---

<sup>30</sup> Decreto legislativo 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>

гионами 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 8.** Уровни «региональной силы» итальянских регионов (Regional Authority Index)

Группа регионов		Об- щий уро- вень RAI	«selfrule» - самоуправ- ление	«sharedrule» - участие в управлении страной в целом
Ординарные регионы (15)	1970	8	8	0
	<b>2010</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>3</b>
Четыре региона с особым стату- сом - Сицилия, Сардиния, Валле д'Аоста и Фриули Венеция Джулия	1950	15	12	3
	<b>2010</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>4</b>
Автономный регион Трентино- Альто Адидже	1950	15	12	3
	<b>2010</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>4</b>
Две автономные провинции: Юж- ный Тироль и Тренто	1950	11	8	3
	<b>2010</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>4</b>

*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](http://www.unc.edu/~gwmarks/data_ra.php).

Реформа 2001 года принесла значимые изменения в положении Южного Тироля. Он, а также другая провинция (Тренто) – автономного региона Альто Адидже получили статус автономных провинций и фактически перестали быть подчиненными единицами внутри региона. Произошло значительное перераспределение полномочий от региона к провинциям. Сам регион, его органы власти, является во многом формальной оболочкой сосуществования двух автономных провинций – региональный парламент, например, фактически является совместным заседанием двух провинциальных ландтагов. Среди прочего, новые правила увеличили степень автономии провинций следующим образом:

Все законодательство в отношении к выборам оказалось в компетенции провинций, например, решение о способе избрания президента провинции и формировании правительства, при этом это законодательство не требует одобрения правительственным комиссаром (правда, надо отметить, что, так как принятие такого решения требует внесения изменений в региональный статут, то требуется принятие соответствующего конституционного закона – в отношении регионов с особым статусом находятся в менее благоприятном положении нежели ординарные, последние могут менять свои статуты без принятия национальных законов).

Поправки для изменения статута автономии теперь могут быть разработаны в двух провинциях без участия региона.

Если итальянский парламент намерен изменить или внести поправки в действующий статут, то консультации необходимо проводить и с представителями провинций, а не как это было ранее - с регионом.

*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 (автономные провинции Южный Тироль и Тренто, ст.8 Статута):*

Автономные Провинции) вправе издавать законодательные акты ..., касающиеся следующих сфер управления:

- 1) образования ведомств Провинции и утверждения их штатов,
- 2) топонимики – с обязательным сохранением двуязычия на территории Провинции Южный Тироль;
- 3) охраны исторических, народных и художественных памятников;

4) местных обычаев и нравов, а также культурных учреждений (библиотек, академий, музеев, институтов), художественной деятельности, в том числе мероприятий образовательного характера, а для Земли Южный Тироль также радиотелевизионных передач, за исключением учреждения радиотелевизионных станций;

5) урбанистики и планов развития;

6) охраны ландшафта;

7) охраны мест общественного пользования;

8) регламентации минимальных единиц крестьянских хозяйств, в том числе относительно применения статьи 847 Гражданского Кодекса; регламентации «закрытых крестьянских дворов» и семейных общин, живущих по старинным обычаям и традициям;

9) ремесленных профессий;

10) строительства полностью или частично субсидируемого за счет общественного финансирования, включая предоставление льготных условий для строительства социальных квартир в районах, потерпевших стихийные бедствия, а также действие внеземельных ведомств на территории Земли с помощью общественного финансирования;

11) озерных портов;

12) выставок и ярмарок;

13) мер по предупреждению бедствий и помощи в таких обстоятельствах;

14) шахт, карьеров, торфяных разработок, источников минеральных и термальных вод;

15) охоты и рыбной ловли;

16) нагорного пастбищного хозяйства и заповедников для охраны флоры и фауны;

17) дорог, водопроводов и общественного строительства земельного значения;

18) средств связи и транспорта земельного значения, включая техническую регламентацию правил эксплуатации канатных дорог;

19) руководства коммунальными и иными общественными службами при посредстве специальных учреждений;

20) туризма и работы гостиниц, включая статус гидов, горных инструкторов и инструкторов школ лыжного спорта;

21) сельского хозяйства, лесов и обслуживающего их персонала, зоотехнического и рыбного промысла, институтов фитопатологии, сельскохозяйственных объединений и испытательных станций, противогородовых приспособлений, мелиорации;

22) национализации во всех сферах, находящихся в ведении данной Земли;

23) образования и работы коммунальных и Земельных комиссий по трудоустройству;

24) гидротехнических сооружений третьей, четвертой и пятой категории;

25) общественной и благотворительной помощи;

26) детских садов;

27) школьного обеспечения, в тех секторах образования, в которых Земли имеют законодательные права;

- 28) школьного строительства;
- 29) профессионального обучения и практики.

*Вторичные законодательные полномочия (автономные провинции Южный Тироль и Тренто, ст.9 Статута):*

Провинции издают законодательные акты, касающиеся:

- 1) местной, городской, сельской полиции;
- 2) начального и среднего образования (среднего, классического, научно–технического, дидактического, профессионального, художественного);
- 3) торговли;
- 4) производственной практики, трудовых книжек, категорий и квалификаций трудящихся;
- 5) создания к работы коммунальных и Земельных комиссий по надзору за трудоустройством;
- 6) общественных спектаклей – в той мере, в какой это относится к соблюдению общественной безопасности;
- 7) баров, ресторанов и гостиниц. Это не отменяет предписания государственного закона об условиях для получения лицензий, государственный надзор за общественной безопасностью, а также не отменяет право Министерства внутренних дел, при возникновении угрозы этой безопасности, аннулировать, на основе государственных законов, местные постановления, даже вступившие в силу. Регламентация обжалования указанных постановлений производится в рамках автономии Провинции.
- 8) увеличения промышленного производства;
- 5) использования общественных вод, за исключением крупных гидроэлектростанций.
- 10) гигиены и здравоохранения, в том числе санитарного и больничного обслуживания;
- 11) спортивной и культурной деятельности, строительства и эксплуатации соответствующих сооружений и оборудования.

**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<sup>31</sup>.

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

---

<sup>31</sup> 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.

программ<sup>32</sup>. 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<sup>33</sup>.

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 9.** 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						
Подходный налог	10/10	9/10				9/10
Корпоративный налог	10/10	9/10				9/10
Местный подходный 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
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 государственного реестра	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

<sup>32</sup> 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](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.

<sup>33</sup> 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.

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. Например, в октябре 2014 года представители двух автономных провинций региона Альто Адидже достигли договоренности с представителями государства о том, что при неизблемости самого принципа 9/10, меняется способ распределения денег и способ расчета конкретной годовой суммы. Если раньше государство собирало деньги, а потом переводило их автономиям, то теперь сами автономии должны будут передавать причитающуюся сумму государству<sup>34</sup>. Размер суммы рассчитан как доля в 0,6% от расходов по обслуживанию итальянского государственного долга, что составило 476 млн евро. В данный момент провинция платит больше – 800 млн и продолжит это делать до 2018 года с тем условием, что потом государство возвратит разницу. Интересно, что об исходе переговоров тут же был проинформирован министр иностранных дел Австрии, представители провинции согласовали с Римом содержание письма в адрес Австрийской республики.

В 2000 году специальные регионы потратили в среднем 4856 евро на одного жителя (6256 евро в трех северных специальных регионах), обычные регионы – по 2521 евро в год<sup>35</sup>. 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

<sup>34</sup> Очевидно, это потребует некоторой перестройки работы налоговых органов. См. новость *Einigung bei Finanzverhandlungen, Sicherungspakt steht* на официальном сайте провинции по адресу: [http://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=473615](http://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=473615)

<sup>35</sup> 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.

Тироль – 9000, а в Ломбардии только 2000<sup>36</sup>. 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 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<sup>37</sup>.

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 10. 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/>

<sup>36</sup> 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](http://www.repubblica.it/2007/01/sezioni/politica/inchiesta-citta/potere-aosta/potere-aosta.html?refresh_ce)

<sup>37</sup> 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.

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 титульных этнических групп, связанные с их этнической спецификой.** Общественная жизнь Южного Тироля в значительной степени выстроена на основании четкого разделения на основе самоидентификации в ходе регулярных переписей населения на этно-языковые сообщества, прежде всего итальянское и немецкоязычное, а также ладинское.

Во время переписи каждый житель делает на основе свободного выбора официальное заявление о принадлежности к- или аффилированности с той или иной языковой группой (родители это делают и за детей до 14 лет). Эта декларация является основанием для права на занятие государственных должностей, получения работы в публичном управлении или школьной системе, получения социального жилья. Индивидуальная декларация раскрывается только в случае необходимости. На основании данных переписи определяется количественная сила языковых групп, которая затем формирует правовую основу общественной жизни (в том числе, распределение финансовых средств).

Система этнической пропорциональности (система квот) на публичной службе. Применяется ко всем государственным, региональным, провинциальным и муниципальным органам<sup>38</sup>, за исключением того, что относится к министерству обороны и некоторым (военизированным) силам полиции, а также к работникам приватизированного инфраструктурного сектора (почта, железная дорога) т.е. к львиной доле в сех работников публичного сектора. Пропорциональность была в целом достигнута в 2000-е годы, на это потребовалось больше 30 лет. Нужно иметь в виду, что решение задачи было сильно облегчено массовой передачей административных полномочий в провинцию в связи с передаваемыми законодательными полномочиями. Соответственно, количество людей, занятых в публичном управлении выросло в несколько раз, что давало возможность не увольнять италиязычных, на нанимать немецкоязычных.

Каждый человек, работающий в публичном управлении, должен быть двуязычным (особая ситуация в ладинских муниципалитетах - там необходим трилингвизм). Качество владения языком специально проверяется с выдачей сертификата, необходимого для найма на службу, для продвижения по службе или для перехода в другую организацию в пределах провинции. Чем выше уровень, на который претендует служащий, тем труднее экзамен.

Возможно, труднее всего было реализовать квоты и билингвизм в системе правосудия, в том числе в силу необходимости разработки немецкого юридического языка, вписывающегося в итальянскую юридическую систему. Сегодня человек может взаимодействовать в большинстве случаев с судами и с полицией на родном

---

<sup>38</sup> Для муниципалитетов система квот применяется в зависимости от расклада «этнических сил» в нем, т.е. в Больцано – преимущественно италиязычном городе – большинство гражданских служащих принадлежат к итальянской общине.

языке. Это касается и ладинов, в случае необходимости ему будет предоставлен переводчик.

Сам немецкий язык является вторым официальным языком провинции. Все официальные публичные документы должны быть на двух языках. Но аутентичным считается текст на итальянском. В непубличных случаях язык документа зависит от получателя. Например, ответ дается на том языке, на котором был задан вопрос. При печати, итальянский и немецкий текст должны быть одного размера.

Школьные системы. В провинции существуют три автономных школьных системы: немецкоязычная, итальянская и ладинская (последняя только в соответствующих муниципалитетах). Каждой системой управляет свой орган власти провинциального уровня. Количество мест в школах, распределение необходимых ресурсов, количество кадров – все определяется количественной силой языковых общин. Специальные механизмы были введены для ладинских школ. В детских садах обучение идет на ладинском, но на первичном и вторичном уровне преподавание ведется на основе принципа паритета, т.е. с одинаковым количеством часов преподавания на разных языках. Ладинский язык обычно используется как дополнительный.

Языковые группы в парламенте. Если какой-либо законопроект был воспринят как наносящий ущерб равенству прав между гражданами различных языковых сообществ и их этнических и культурных особенностей, решением большинства депутатов языковой группы можно потребовать раздельного голосования. Если запрос был отклонен, или, если законопроект был одобрен, несмотря на голосование против двух третей этой языковой группы, она может передать этот закон на рассмотрение в Конституционный суд.

Эта логика ужесточается в отношении принятия бюджета провинции. Большинство представителей языковой группы может потребовать раздельного голосования по языковым группам отдельных разделов бюджета. Если раздельное голосование не даст большинства за в обеих группах, дело будет передано в совместную комиссию с равным представительством языковых групп. Ее решение простым большинством будет обязательным для парламента. Если большинство не будет получено, то финальную точку поставит региональный административный суд.

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

**Публичные дискуссии.** Проблема Южного Тироля остается значимой болевой точкой для части сил, как в самой автономии, так и в её kin-state – Австрии. Но при этом конфликтов, которые выходили бы за пределы рутинных, относительно привычных форм взаимодействия между разными силами нет. Можно лишь говорить о периодическом возникновении напряжения вокруг темы принадлежности Южного Тироля Италии. Но это напряжение так же угасает само собой на фоне рутинной деятельности в рамках формальных процедур. Значимые на сегодня политические силы настроены на сохранение статус-кво.

1. Активность южнотирольских политических партий и их активистов. Время от времени региональные немецкоязычные партии - Свобода Южного Тироля, Die Freiheitlichen, Гражданский союз устраивают публичные кампании разного толка.

Одна из самых ярких заключалась в развешивании и расстановке плакатов с надписью: «Южный Тироль – не итальянский!». Плакат на фотографии ниже<sup>39</sup> поставлен прямо перед итальянской границей с австрийской стороны. Ниже мелкими буквами на разных языках написано, что это «нелигитимная граница». Никаких значимых последствий такие кампании не имеют, кроме «войны» в пространстве самих плакатов – самый простой ответ заключался в закрашивании слова «не».

Рисунок 7. “Южный Тироль – не итальянский!”



Автор фотографии: Thomas Stoerck. URL: <https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Suedtirolistnichtitalien.JPG>

Осенью 2013 года партия Свобода Южного Тироля попыталась инициировать через Ландтаг провинции процесс – по их собственным словам – самоопределения вплоть до выхода на референдум. Но не были поддержаны, прежде всего Южнотирольской народной партией.

<sup>39</sup> Поставлен Свенем Кноллом – депутатом Ландтага Южного Тироля от Свобода Южного Тироля.

Тогда они решили провести опрос – консультационный референдум вне формально обязывающих правил. Заказали его проведение внешней для себя, но австрийской организации (Austrian research institute Karmasin - DAS ÖSTERREICHISCHE GALLUP INSTITUT). Было опрошено 700 человек – 54 % тех, чей родной язык немецкий или ладинский, хотят независимости от Италии, 26 % - остаться с Италией, 20% - не определились<sup>40</sup>.

Рисунок 8. Агитационный плакат партии Свобода Южного Тироля



Источник: Южный Тироль вчера и сегодня. В интервью с тирольской партией о проблемах немецкого меньшинства Италии // Федеральная лезгинская национально-культурная автономия. 16 10 2014. URL: [http://flnka.ru/jizn\\_obshin/7442-yuzhnyy-tirol-vchera-i-segodnya.html](http://flnka.ru/jizn_obshin/7442-yuzhnyy-tirol-vchera-i-segodnya.html) (URL рисунка: [http://flnka.ru/uploads/posts/2014-10/thumbs/1413479924\\_plakat\\_selbstbestimmung.jpg](http://flnka.ru/uploads/posts/2014-10/thumbs/1413479924_plakat_selbstbestimmung.jpg)).

2. Взаимодействие с Австрией. Kin-state остается вовлеченным в ситуацию вокруг Южного Тироля, в том числе на правительственном и парламентском уровнях.

В 2006 году мэры тирольских городов, как австрийских, так и итальянских, подали петицию<sup>41</sup> в австрийский парламент с просьбой включить в преамбулу обсуждаемой новой конституции Австрийской республики два положения. Одно о том, что Австрийская республика признает исторически сложившиеся этнические группы в Австрии и стремиться к защите и развитию немецкоязычных меньшинств, исторически связанных с Австрией, особенно в Южном Тироле. Второе – что Австрийская республика обязуется соблюдать самоопределение отделенных от Тироля групп тирольского происхождения немецкого и ладинского языков и защищать права южно-тирольцев на основе международного права. Нижняя палата австрийского парламента поддержала петицию.

В 2014 году Австрийская партия свободы предложила австрийскому парламенту выступить с заявлением, обращенным как широкой публике, так и к австрийским официальным лицам, прежде всего к министру по европейским делам. Суть заявления

<sup>40</sup> Полные результаты можно увидеть на сайте партии Свобода Южного Тироля. URL: <http://www.suedtiroler-freiheit.com/neue-meinungsumfrage-zur-selbstbestimmung-nur-26-der-sud-tiroler-wunschen-sich-einen-verbleib-bei-italien/>

<sup>41</sup> Petition 80/PET XXII. GP Eingebracht am 18.01.2006. URL: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/PET/PET\\_00080/fname\\_055724.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/PET/PET_00080/fname_055724.pdf)

должна была заключаться в утверждении, что «право на самоопределение южнотирольцев до сего дня – даже несмотря на существующую автономию – не осуществлено»<sup>42</sup>. Заявление, после активного обсуждения, поддержано не было.

### 3. Конфликт по поводу переименования площади.

В Больцано на месте под названием Площадь Победы стоит памятник, поставленный в 1928 году в честь победы Италии над Австро-Венгрией в Первой мировой войне. На памятнике латинская надпись<sup>43</sup>, которую часть жителей воспринимают как напоминание о фашистском периоде насильственной итальянизации. Этот памятник и сама площадь довольно часто оказываются поводом для конфликтов.

В декабре 2001 года городской совет Больцано решил изменить название этой площади – назвать ее площадью мира. На референдуме, который потребовался, большинство проголосовало за то, чтобы оставить название. Совету пришлось подчиниться.

22 февраля 2005 года, на площади, в 50-ти метрах от памятника (ближе было запрещено министерством культуры, после массовых протестов итальянских правых партий) опять представители Больцано установили мемориальные знаки, призванные задать контекст восприятию памятника. На них текст на четырех языках (итальянский, немецкий, латинский, английский) со следующим содержанием (вольный перевод): "этот памятник был возведен во время фашистского режима, чтобы отпраздновать победу Италии в Первой мировой войне. Это также повлекло за собой разделение Тироля и отделение людей этой земли от австрийской родины. Город Больцано, свободный и демократический, осуждает разделение и дискриминацию в прошлом и все формы национализма, и соглашается с европейским духом - содействовать культуре мира и братства».

Эта площадь становится местом символического противостояния в виде пикетов со свечами и факелами, маршей и т.п.

Когда в 2009 году началась реставрация самого памятника в рамках государственной политики, ландтаг провинции большинством голосов выразил протест, считая несоответствующим европейскому духу.

---

<sup>42</sup> Entschließungsantrag 820/A(E) vom 20.11.2014 – URL: (XXV.GP)[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A/A\\_00820/imfname\\_374458.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A/A_00820/imfname_374458.pdf)

<sup>43</sup> HIC PATRIAE FINES SISTE SIGNA / HINC CETEROS EXCOLVIMVS LINGVA LEGIBVS ART-IBVS

Рисунок 9. Мемориальные знаки на площади Победы в Больцано



Источник: Schilder am Bozener Siegesdenkmal, aufgestellt 2004 von der Gemeinde zur historischen Einordnung in den drei Landessprachen italienisch, deutsch, ladinisch und in englischer. URL: <https://de.m.wikipedia.org/wiki/Datei:SchilderAmBozenerSiegesdenkmal.2009-06-03.png>

*Разработка новой - третьей версии статута автономии.*

С 2015 года провинция Больцано развернула активную деятельность по созданию новой, третьей, редакции Статута, причем важно, что к этой деятельности привлекли граждан и их объединения: созданы «Конвент 33» и «Форум 100», которые выступают площадками выработки и согласования положений нового статута<sup>44</sup>. Основными проблемными вопросами были: право на самоопределение (в смысле его закрепление в статуте, об отделении речь не шла), отношения с Австрией (в частности, двойное гражданство), объем полномочий, раздельное школьное обучение и в целом система квот, права ладинского меньшинства. В сентябре 2017 года предложения Конвента и Форума были переданы в Лантаг для формирования единого текста, которые далее необходимо будет согласовать с провинцией Тренто (там запущен похожий процесс) и затем вступать в переговоры с Римом.

**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

<sup>44</sup> Autonomiekonvent – Convenzione sull'Autonomia – Convenziun d'Autonomia. Bolzano. URL: <http://www.konvent.bz.it>

и позиций автономии и государства при имплементации положений Статуты автономии<sup>45</sup>. Они продолжили существовать и за пределами сроков, на которые были созданы. Комиссии 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<sup>46</sup>.

Комиссии состоят из представителей автономии и государства, но в случае с регионом Альто Адидже конфигурация оказывается особенно комплексной из-за необходимости учесть интересы языковых групп и провинций, составляющих регион. Собственно, фактически существуют две комиссии. Одна - Комиссия 12-ти – она рассматривает вопросы, относящиеся к региону Альто Адидже. Она состоит из двенадцати членов, шесть из которых являются представителями государства, два - представители регионального парламента, двое представляют парламент провинции Трентино и двое - ландтаг Южного Тироля. При этом трое членов комиссии должны принадлежать к немецкой языковой группе, при этом один из них должен быть представителем государства.

Внутри Комиссии 12-ти есть специальная Комиссия 6-ти, которая рассматривает вопросы, касающиеся исключительно провинции Южный Тироль. Она состоит из шести членов, три из них представляют итальянское государство и три представляют провинцию. Из трех членов от государства должен быть один от немецкоговорящей общины, из трех членов от провинции должен быть один, представляющий италоязычных.

По экспертным оценкам именно Комиссия 6-ти имела и имеет критически большое значение для обеспечения взаимодействия автономии и государства в логике «динамической автономии».

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

---

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

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.

Кроме того, в Италии существует Конференция регионов и автономных провинций (с 1981 года) – коллегиальный органы горизонтального уровня, т.е. он не включает представителей государства<sup>47</sup>. 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 подкомиссией 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.

---

<sup>47</sup> Имеет свой сайт: Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. URL: <http://www.regioni.it/>