

*Мінгазутдінов І.О.**

ПІВДЕННОТИРОЛЬСЬКИЙ СЕПАРАТИЗМ В ІТАЛІЇ

Розглядається проблема національного самовизначення німецькомовного населення Півночі Італії, яка протягом багатьох десятиліть становить собою дестабілізуючий фактор в італійській політиці.

The problem of ethnic self-determination of the German-speaking population in Northern Italy is examined. The above issue has been considered as one of destabilising factors in Italian politics.

Італія є місцем проживання 14 лінгвістичних меншин, які складають 7% всього населення держави. Деякі з них є представниками автохтонного населення, інші - абсорбовані з прилеглих європейських мовних зон. Італійська конституція захищає права мовних меншин, притому деяким з них надані спеціальні права через регіональні або провінційні нормативні акти, згідно з якими їхня мова використовується офіційно наряду з італійською в місцях компактного проживання. Хоча Італія формально, за конституцією, була децентралізована після 1945 р., лише наприкінці 70-х рр. італійському уряду вдалося остаточно запровадити законодавство, згідно з яким утворювалися регіони і провінції, а також відповідні місцеві законодавчі органи - асамблеї. П'ять з 19 регіонів, в яких проживають етномовні меншини або які мають особливі географічні умови (Фріулі-Венеція Джулія, Валь д'Аоста, Південний Тироль, Сардинія, Сицилія), мають спеціальний автономний статус з широкими законодавчими й адміністративними правами. Останні конституційні реформи ще більше посилили місцеву владу в регіонах [1].

У випадку Південного Тиролю, гористої тримовної частини Північної Італії, де 2/3 складають німецькомовні, близько 30% - італійці та 4% - ладіни, особливий автономний статут 1972 р. та його модифікований варіант 2001 р. надають широкомасштабну законодавчу й адміністративну владу провінції, а вплив центрального уряду значною мірою і в багатьох принципових аспектах зменшився порівняно з найпершим автономним статутом 1948 р. Конституційний статус провінції зараз є фактично адекватним тому, що має суб'єкт федерації, який передбачає серед всього іншого захист вільного розвитку всіх трьох етнічних груп. Запроваджена в 1972 р. домовленість щодо поділу влади (і яка є чинною і розвивається) передбачає 4 основних принципи співіснування: велика коаліція (за участі принаймні однієї німецької та однієї італійської партії в регіональному та провінційному урядах), сегментована автономія (у культурному секторі), пропорційність (у виборчій системі та державному секторі, держслужбі) та право вето меншості.

Із самого початку варто чітко визначитися зі змістом тих географічних понять, про які вже згадувалося. Отже, Тироль є адміністративно-територіальною одиницею («землею») у складі Австрії; водночас Південний Тироль - це автономна провінція у складі Італії, з німецькомовною більшістю населення (офіційно вона має назву Альта-Адидже / Південний Тироль). Інколи застосовується також назва Провінція Больцано - за назвою

* кандидат історичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

південнотирольської столиці м. Больцано. І, нарешті, в складі Італії існує регіон Трентино-Альто-Адидже (або Трентино-Південний Тироль), до якого входить, крім самого Південного Тиролю, ще й провінція Трентино з італійськомовною більшістю, яка належала Австро-Угорщині до 1918 р.

Починаючи з XIV століття, територія сьогоденішнього регіону Трентино-Альто-Адидже, являла собою єдине ціле разом з іншими частинами Тиролю, будучи частиною Габсбурзької імперії. Протягом усього цього періоду, принаймні, до початку XX століття, не відбувалося скільки-небудь значних змін у мовних та етнічних пропорціях, властивим двом складовим частинам регіону. З одного боку - Південний Тироль, де до 1910 р. поряд з 220 тис. німецькомовного населення і з 10 тис. ладинів проживало не більш 7 тис. італійців. З іншого боку – Трентино, з відносною більшістю італійців. Після створення в 1800 р. Італійської держави великим впливом у Трентино став користуватися т.зв. «ірредентистський рух», який виступав за приєднання провінції до Італії [2].

Цей рух досяг своєї головної мети після закінчення Першої світової війни. У 1919 р., з підписанням Сен-Жерменського мирного договору, як Трентино, так і Південний Тироль відійшли від колишньої Австро-Угорщини до Італії. Це рішення дало можливість італійськомовному населенню Трентино реалізувати своє право на самовизначення, але водночас фактично позбавило цього ж права німецькомовних південнотирольців. Більш того, після того, як у 1922 р. до влади в Італії прийшли фашисти, німецькомовне населення стало зазнавати відвертого утиску, воно піддавалося масованій політиці денаціоналізації і, відповідно, посиленням спробам італізації. Те, що тут відбувалося, навряд чи можна назвати «етнічними чистками», проте широкого поширення набула заборона діяльності південнотирольських політичних і культурних організацій, а також використання німецької мови і німецької топоніміки, південнотирольці поступово усувалися від відповідальних громадських посад, які заступалися натомість етнічними італійцями. Офіційний Рим усіяко заохочував широкомасштабне заселення Південного Тиролю італійцями з інших регіонів Італії. Кульмінаційним моментом в цей період стала угода між А.Гітлером та Б.Муссоліні 1939 р. щодо статусу регіону, яка фактично поставила південнотирольцев перед вибором: або емігрувати до Німеччини, або цілком підкоритися політиці денаціоналізації, що дедалі проводилася італійською державою [3]. Результатом стала істотна зміна етнічного складу Південного Тиролю: станом на 1943 р. в провінції, крім 176 тис. етнічних німців проживало вже 105 тис. італійців [4]. Лише наприкінці Другої світової війни становище стало потрохи змінюватися. Хоча в травні 1946 р. на зустрічі міністрів закордонних справ держав-переможниць було прийнято принципове рішення про відмову у включенні Південного Тиролю до складу Австрії, у вересні того ж року, з ініціативи союзників, міністр закордонних справ Австрії Г.Груббер і прем'єр-міністр Італії А.Де Гаспері підписали Паризьку угоду, відповідно до якої Південний Тироль набував мовної, культурної, політичної та економічної автономії в межах італійської держави [5].

Втім Паризька угода лише ознаменувала початок надзвичайно тривалого і складного руху провінції до повноцінної автономії. Другим кроком на цьому шляху стало прийняття в 1948 р. першого Автономного Статуту для Регіону Трентино-Південний Тироль, утвореного як окрема адміністративно-територіальна одиниця в рамках італійської держави [6]. Але в зв'язку з тим, що італійці становили більшість і в нововиділеному регіоні, статуту не удалось забезпечити необхідні гарантії південнотирольської автономії та прав її німецькомовної більшості. Це рештою призвело до серйозного конфлікту між цією етнічною групою та центральним урядом у Римі (причому конфлікт не обмежився лише правовим рівнем). Протягом 60-х рр. регіон став місцем цілої низки терористичних актів, спрямованих проти італійських державних інститутів (у тому числі це стосувалося використання

загальноіталійської символіки на території Південного Тиролю). Більш того, згодом конфлікт перекинувся і за межі національних кордонів Італії. У 1959 р. міністр закордонних справ Австрії Б.Крайський навіть виніс проблему Південного Тиролю на обговорення Генеральної Асамблеї ООН. З цього приводу були прийняті дві резолюції ГА ООН (відповідно, у 1960 та 1961 рр.), які закликали Австрію та Італію «до переговорів з метою розв'язання всіх протиріч, що виникли в ході реалізації пунктів Паризької угоди» [7].

Тільки в 1969 р., з прийняттям так званого «пакета», який містив 137 пунктів щодо запровадження автономії Південного Тиролю (як це, власне, пропонувалося в резолюціях ООН) [8], і внесенням змін до Статуту провінції в 1972 р. [9], було знайдено задовільне рішення, принаймні, у тій частині, що стосувалася принципів визначення правового статусу Південного Тиролю в межах італійської держави [10]. Ключовим заходом, який обумовлював автономію Південного Тиролю, стала передача законодавчих та адміністративних повноважень, що вони до того перебували в компетенції загально регіонального уряду Трентино-Альто-Адидже, двом окремим провінціям – складникам регіону, а саме – Больцано (або Південний Тироль) та Тренто. Значну частину цих прав було надано населенню провінції Больцано, дві третини якого наразі складають німецькомовні громадяни [11]. Втім знадобилося ще 20 років, аби згадані регулюючі механізми набули більш конкретної юридичної форми, такої, що дійсно перетворювала їх на практичну реальність. Внаслідок важких і тривалих переговорів між представниками німецькомовних південнотирольцев з центральним урядом Італії, автономія Південного Тиролю поступово отримала нинішню конкретну форму – у вигляді системи заходів (вони викладені на 500 сторінках), які регулюють співіснування етнічних груп у провінції. Фактично лише в 1992 р., після прийняття австрійським урядом спеціальної «Декларації про вичерпання конфлікту», процес його врегулювання реально наблизився до позитивного завершення. В акті австрійського уряду проголошувалося, що протиріччя між Австрією та Італією з приводу виконання рішень Паризької угоди розв'язані. Це стало також і певним міжнародно-правовим актом, за допомогою якого представники Південного Тиролю недвозначно заявили на весь світ про своє задоволення станом і формою вирішення конфлікту [12].

Проте на практиці прийняття згаданого вище «пакета» аж ніяк не означало, що всі проблеми спільного проживання італійців і південнотирольцев були розв'язані остаточно. Деякі з них продовжували існувати. Серед них, зокрема, можна назвати проблему міжнародного визначення автономії Південного Тиролю, неоднозначні взаємини південнотирольцев та італійського уряду, відносини між німецькомовним населенням та італійцями всередині Больцано тощо.

Тим не менш, реалізація статуту автономії призвела до реального послаблення гостроти конфлікту (багато хто вважав, що й навіть до припинення конфлікту як такого), що стало безпрецедентним випадком в історії Південного Тиролю. Варто зупинитися на конкретних правових заходах, які змогли успішно посприяти досягненню повноцінного «мирного співіснування» у Південному Тиролі.

Складнощі, що вони регулярно виникали при безпосередній реалізації автономного статуту Південного Тиролю, на перший погляд, лише всіляко відтягували процес розв'язання проблеми. Проте, з іншого боку, те, що даний процес дійсно виявився довгим, зумовлювалося постійним копітким пошуком якомога більш розгорнутих та всебічно опрацьованих заходів, спрямованих на вирішення конкретних питань південнотирольського конфлікту. Зрештою прийняті рішення сприяли більш чіткому й детальному регулюванню кожного сектора етнічного, політичного і культурного життя Південного Тиролю на різних рівнях – від найзагальнішого до кожної окремої норми. Настільки ж чітко статут ви-

значив контрольні заходи, що повинні бути застосовані у випадку порушення однією із сторін тих правил, що регулюють міжетнічні відносини в кожній з відповідних сфер. Завдяки цьому, ситуація в Південному Тиролі стала характеризуватися надійною правовою захищеністю всіх жителів провінції, як етнічних німців, так і італійців.

Якщо розглядати ці норми в цілому, можна помітити наступне. Статут був покликаний встановити баланс між двома чинниками: з одного боку - прагненням німецької етнічної меншості в Італії до незалежності, його вимогами підтримання певної «дистанції» щодо італійської більшості, а з іншого боку, - тією історичною реальністю, коли обидві етнічні групи опинилися в єдиному політичному, економічному та культурному утворенні, що прирікало їх на зближення. У принциповому плані механізми розв'язання конфлікту стосувалися двох аспектів: по-перше, відносин між самою провінцією Больцано та італійською державою; по-друге, відносин між німецько- та італійськомовною групами, що проживають на території провінції.

Щодо першого аспекту, Автономний статут надавав провінції Больцано широкі права на самоврядування в законодавчих, адміністративних і, певною мірою, судово-правових питаннях. Так, що стосується законодавчої влади, взаємини провінції та центрального уряду регулювались на основі розмежування трьох різних сфер компетенцій: первинні повноваження, які надають провінції Больцано ексклюзивні дискреційні права; вторинні повноваження, поділені між провінцією та центральним урядом; третинні повноваження, що наділяють провінцію правом доповнювати конкретними уточненнями закони, прийняті на національному рівні.

Провінція Больцано набувала виняткових (т.зв. «первинних») повноважень з більшості економічних, політичних та культурних питань. Це, зокрема, стосується таких сфер як народні промисли, туризм і готельний бізнес, сільське і лісове господарство, гірська промисловість, будівництво житла, соціальне забезпечення і допомога, топоніміка, дошкільне виховання, професійне навчання. Вторинні повноваження, що знаходилися в розпорядженні провінції, поширювалися на такі сфери як торгівля і підприємництво, заохочення розвитку промисловості, охорона здоров'я і санітарна служба, початкова та середня освіта. Проте в питаннях зовнішньої політики, проблем армії, судово-правової системи, поштової служби, телекомунікацій, частково - податкової системи, провінція мала повноваження лише вносити неprincipові доповнення до чітких і непорушних норм, запропонованих центральним урядом.

Ці широкі і деталізовані повноваження провінції доповнювалися настільки ж докладними положеннями, стосовно фінансових основ автономії. По-перше, у провінції залишалося майже 90% усіх податків, зібраних на її території. По-друге, доходи провінції поповнювалися з державної скарбниці. Важливим при цьому було не тільки те, що провінція цілком розпоряджалася своїми доходами; варто звернути увагу, що дохідна частина бюджету Південного Тиролю з розрахунку на душу населення втричі перевищувала відповідні показники сусідніх регіонів.

За деякими винятками, виконавчі повноваження провінції виникали безпосередньо з описаної вище законодавчої бази і, отже, поширювалися на те ж саме широке коло питань. Однак судово-правові питання залишалися в компетенції центральних органів (крім адміністративних справ, які є прерогативою автономного відділення Регіонального суду з адміністративних справ).

Визначивши, таким чином, межі повноважень, які мають провінція Больцано та органи італійської держави, Статут містив подальші механізми розв'язання можливих конфліктів між двома рівнями влади. Так, в разі, якщо закони провінції (і регіону, загалом) та закони Італійської Республіки вступали у протиріччя, воно повинно вирішуватися Кон-

ституційним Судом. До речі, незважаючи на досягнутий рівень правової регуляції, конфлікти щодо компетенційних рамок можуть виникати і сьогодні. Це відбувається, серед усього іншого, через прагнення центрального уряду в Римі дедалі жорстко спрямовувати та регулювати діяльність регіонів зі спеціальним статусом «у тім, що стосується проблем загальнонаціонального характеру» (дефініція, яка фактично наділяє центральний уряд широкими додатковими можливостями вигідного для себе тлумачення правових норм).

Зважаючи на те, що постанови Конституційного Суду зі спірних інтерпретацій є завжди рішеннями, прийнятими ним як одним з центральних органів італійської держави, виникала доцільність певної міжнародної протекції щодо автономії Південного Тиролю.

Що стосується другого аспекту, тобто спільного проживання італійців і німецькомовних південнотирольцев у провінції Больцано, механізми правової регуляції настільки ж чітко і докладно передбачали захист інтересів обох етнічних груп на основі цілої низки правил, що забезпечували кадрову ротацію та етнічний паритет. Зокрема, правила етнічної ротації поширювалися – за винятком посади президента Виконавчої Ради провінції – на всі посади у владних структурах провінції та регіону, в цілому. Правила етнічного паритету втілювалися, зокрема, у рівноцінному використанні німецької та італійської мов в якості офіційних (і лише в армії використовується виключно італійська). Правила етнічної домірності стосувалися також кадрового складу соціальних служб, а щодо органів влади – Виконавчої Ради провінції.

Ці механізми правової регуляції, метою яких було гарантоване дотримання інтересів обох етнічних груп у рамках загальних інститутів, доповнювалися цілою системою засад, переважно культурного характеру, диференційованих за етнічною ознакою. У системі освіти такий паралелізм проявився не тільки в наявності німецьких та італійських шкіл з навчанням рідною мовою (з обов'язковим чи факультативним вивченням другої мови), а також і в наявності рівнобіжних структур у департаментах шкільної освіти.

Аби уникнути «мажоритації» парламентської меншості (яка формується зазвичай за етнічним напрямком) у законодавчих, адміністративних і бюджетних питаннях, Статут передбачав контрольну і гарантійну систему, працюючу на різних рівнях: диференційоване голосування за етнічним критерієм; створення комітетів, представлених у рівних пропорціях обома етнічними групами і покликаних вирішувати виникаючі протиріччя; звернення до названого вище Автономного відділення Регіонального суду з адміністративних справ; звернення до Конституційного суду як останньої інстанції, принаймні, з проблем загальнодержавного характеру тощо.

Втім, незважаючи на свій безсумнівний успіх, Статут страждав на декілька досить серйозних недоліків. По-перше, навіть надання широких прав на внутрішнє самовизначення Південного Тиролю в складі Італії не забезпечило остаточне вирішення основних проблем – у провінції все ще гостро відчутним залишалося прагнення до самовизначення поза рамками італійської держави. Відносної стабілізації міжетнічних взаємин було фактично досягнуто ціною збереження глибокої етнічної сегрегації. Ситуація в даному разі виглядала радше як «проживання поруч», ніж «проживання разом». Крім того, не знайшлося можливості адекватно врахувати інтереси третьої, самої нечисленної етнічної групи провінції, а саме - згадуваних на початку статті ладинів [13].

Ситуацію було помітно покращено з прийняттям 16 лютого 2001 р. т.зв. «реформованого Автономного статуту», який став третім основоположним документом, регулюючим питання життєдіяльності провінції після Другої світової війни. Згідно з ним, статус та повноваження провінцій Трентино та Південний Тироль було значно підвищено, і вони наразі вже не є суб'єктами, підпорядкованими регіону Трентино-Південний Тироль, крім того, маючи більше нього законодавчих та виконавчих прав.

Принципово важливе також те, що, на відміну від попереднього Автономного статуту, нинішній визнає міжнародно гарантовану автономію Південного Тиролю, таким чином ще жорсткіше обумовлюючи його автономний статус.

Виборче законодавство сьогодні перебуває в компетенції провінцій, які, зокрема, самі мають право визначати, прямим чи непрямим шляхом має обиратися президент провінційного уряду. При цьому дане законодавство вже не потребує схвалення урядовим комісаром. Поправки й доповнення до Автономного статуту розробляються на суто провінційному рівні, без втручання в цей процес регіону [14].

Втім намагання позбавитися все ще існуючих невирішеностей залишаються наразі доволі відчутним. Так, останнім часом у Південному Тиролі все більш пильна увага приділяється проблемі ладинів і забезпеченню їхніх прав як окремої етнічної групи. Представництво ладинів в управлінні регіональною та провінційною асамблеями, регіональному уряді є частиною офіційної домовленості про розподіл влади. Що ж стосується взаємин двох основних етнічних груп, то й тут відбуваються зміни: молодим південнотирольцям вже не доводиться відчувати на собі прояви характерного колись етнокультурного протистояння, адже нове покоління зростає в атмосфері прогресуючого поліпшення етнічних взаємин. Відповідно, намічається тенденція до зникнення колишніх «кордонів» між двома групами. І, нарешті, в контексті побудови «Європи регіонів» існує проект створення міждержавного «Європейського Регіону Тироль», до складу якого мають увійти австрійський Тироль та італійські провінції Південний Тироль і Трентино. Цей проект може стати остаточним вирішенням проблеми самовизначення південнотирольців.

Насамкінець даного розділу хотілося б звернути увагу також на наступне. У багатьох роботах, так чи інакше присвячених міжетнічним проблемам в Італії, досить часто згадується про діяльність т.зв. «Ліги Півночі» (Lega Nord per l'Indipendenza della Padania). З нашої точки зору, це є не зовсім вірним, адже ця організація, яка виступає за відділення від Італії північних областей і утворення самостійної держави («Республіки Паданія»), не має чітко вираженого етнічного забарвлення, а її постійний лідер Умберто Боссі ніколи не був «етнічним націоналістом».

Уперше про сепаратистські сили, що невдовзі об'єдналися у згадану Лігу, стало широко відомо у 1987 р., коли на політичній арені Італії з'явилися регіональні об'єднання – місцеві ліги. Первісно їм вдалося у своїй сукупності зібрати лише 1,8% голосів на національних виборах, і начебто ніщо не передвіщало перетворення їх на доволі впливову політичну силу. На думку британських дослідників А.Ченто Булл та М.Гілберта, Ліга зародилася передовсім як рух опору, породжений неефективною політичною системою в країні [15]. Разом з тим, керівництво Ліги дійсно використовувало певну етнічну риторичку, спираючись на початковому етапі на фольклорно-культурні осередки в деяких провінціях і граючи на національних почуттях місцевих жителів, передовсім, ломбардійців (приміром, запустивши в обіг гасло захисту «національного діалекту») та п'ємонтців. До речі, рівень електоральної підтримки Ліги в цих провінціях сягає наразі 17-20%.

Найбільш радикальна частина Ліги Півночі взагалі ж була готова із самого початку порушити питання про виділення з італійської держави відповідних регіонів і проголошення незалежної «Республіки Паданія». Лігістська аргументація почасти відображала культурно-історичний поділ Італії на північан, що тяжіють до кельто-німецької традиції, та південців-романців. Але водночас члені Ліги озвучували й цілком прагматичну тезу про небажання працьовитих жителів Півночі утримувати «ледарів» з Півдня та «корумпованих римських бюрократів».

Інша улюблена тема сепаратистської ідеології жителів півночі, що ріднила їх, зокрема, з фламандськими націоналістами, стосувалася проблеми імміграції. Лігісти звертали увагу на губительний вплив «чужинців» для суспільства і порушували питання про необхідність ужорсточення імміграційного законодавства і примусової екстрадиції небажаних елементів. У цьому питанні Ліга Півночі знайшло розуміння у партнерів по коаліції 90-х - початку 2000-х років – правого популіста Сільвіо Берлусконі та колишнього неофашиста, лідера Національного альянсу Джанфранко Фіні. Останні, відмежовуючись від ультрасепаратизму Ліги Півночі, солідаризувалися з нею в питанні про імміграцію. Відповідні законодавчі акти були прийняті в період правління правої коаліції.

Програвши «лобову атаку» на підвалини італійської держави, Ліга Півночі заручилася підтримкою однодумців, запропонувавши амбіційну програму деволюції. Суть проєкту закону, винесеного на загальноіталійський референдум в 2006 р., полягала у передачі регіонам основних функцій законодавчої влади, у розвитку місцевого самоврядування, що позбавляло центральну владу важливих державних важелів. Однак дві третини учасників референдуму відкинули цю новацію, продемонструвавши несприйняття сепаратистських замірів.

Література

1. Wolff S. Disputed Territories. The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settlement. – N.Y., Oxford. – 2003; Boeckler S. The South Tyrol: 75 Years of Ethnic Conflict And Peaceful Coexistence // Minorities In the Federal Republic of Yugoslavia. – Belgrade, 1995; Alcock A. The History of the South Tyrol Question. – London, 1970; Cole J., Wolf E. The Hidden Frontier. – N.Y., London, 1974; Peterlini O. Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol. – Vienna, 1997.
2. Boeckler S. Op.cit. – P. 189.
3. Cole J., Wolf E. Op.cit. – P. 57.
4. Близько 75 тис. німецькомовних південнотирольцев залишили провінцію в 1939-1944 рр.
5. Alcock A. Op.cit. – P. 90.
6. У 1918-1948 рр. регіон Трентино-Альто-Адидже (Трієнт-Зюд Тироль) був адміністративно поглинений великою провінцією Венеція-Тридентина з переважною більшістю італомовного населення.
7. Alcock A. Op.cit. – P. 320.
8. Peterlini O. Op.cit. – S. 115.
9. Wolff S. Op.cit. – P. 141-142.
10. «Пакет» заходів для реалізації Статусу автономії розроблявся в 1961-1964 рр. спеціально створеною Комісією. У 1969 р. він був схвалений італійським і австрійським парламентами. З 1972 р. почався процес т.зв. імплементації заходів, передбачених «пакетом», який вважається таким, що успішно завершений до 1992 р.
11. Наразі населення провінції складається з 68% німецькомовних громадян, 28% - італомовних та 4% ладинів, що говорять на ретороманській мові;
12. Boeckler S. Op.cit. – P. 205.
13. Wolff S. Op.cit. – P. 147.
14. Ibidem. – P. 147-148.
15. Див.: Cento Bull A., Gilbert M. The Lega Nord and the Northern Question in Italian Politics. – N.Y., 2001. – P. 42.