

1.2. Боротьба з регіональним сепаратизмом в Італії: здобутки й уроки

Сьогодні для України аналіз і узагальнення накопиченого країнами світу досвіду боротьби з регіональним сепаратизмом, засобів і способів досягнення успіхів на тому шляху та врахування невдач є вкрай важливими для розробки й втілення стратегії мінімізації сепаратистських загроз та нейтралізації чинників, що їх спричиняють. І зумовлено це не лише відвертою російською агресією на Сході України та анексією Криму, здійсненою не без використання певних сепаратистські орієнтованих верств та політичних сил, а й потенційною загрозою свідомого використання сепаратистського фактора в інших регіонах, зокрема, прикордонних.

Попри всі відмінності в історичному шляху України й Італії є в них і чимало спільного. Обидві країни впродовж своєї найновітнішої історії зазнавали (звісно, значно різною мірою і в дуже відмінних формах) впливу зовнішніх чинників на роздмухування сепаратистських настроїв в окремих регіонах, в обох (і це – в першу чергу), різні частини територій історично перебували під впливом протилежних культурно-цивілізаційних центрів тяжіння. Останнє й зумовило істотні відмінності всередині країн – між

Сходом і Заходом в Україні та Північню й Півднем в Італії й слугувало глибинною підставою для розвитку в них регіонального сепаратизму. Відтак досвід Італії в протидії регіональним сепаратистським інтенціям, його позитиви й негативи, варто враховувати й Україні.

З усіх європейських країн Італія не лише належить до тих, хто потерпає від цього явища чи не найбільше, а й з 1990 рр. найпоштовітніше прямує шляхом регіоналізації країни як цілеспрямовано обраним способом приборкання й подолання сепаратизму й загрози територіальної цілісності держави. Серед причин розвитку сепаратизму в Італії, як і інших країнах сучасної Європи, можна виділити внутрішні і зовнішні. До внутрішніх слід віднести тривалий історичний досвід існування складових частин країни як незалежних суб'єктів політичної і геополітичної реальності; соціокультурні (етнічні, релігійні, мовні, ціннісні тощо), політичні, соціально-економічні відмінності регіонів у складі однієї держави; особливості державної культурної політики та політики історичної пам'яті в країні та, як наслідок, високий ступінь самоідентифікації місцевого населення окремих регіонів більшою мірою з регіоном, ніж із національною державою. До зовнішніх належать втручання інших держав з вимогами захисту свого етнічного населення на території іншої країни, вплив політики ЄС, відображений в його актах і функціонуванні спеціальних органів, що сприяють розвитку регіоналізму, та останніми роками, в новій геополітичній реальності, елементи «гібридного впливу» з боку зацікавлених у дестабілізації ситуації в країні чи в Європі в цілому суб'єктів міжнародних відносин.

Від початку етногенезу на італійських землях спостерігаються спричинені внутрішніми процесами та зовнішніми історико-культурними впливами відмінності між північню та півднем.

В об'єднаній Італії розрив між північню і півднем країни не зменшується, а в дечому й посилюється, отримуючи виразний економічний вигляд як розрив між «багатою Північню» і «бідним Півднем». У 1860-х рр. дохід на душу населення на півдні був на 20 % нижчим, ніж на півночі, де правом голосу користувався кожен 12-й житель, а на півдні – лише кожен 38-й житель. Такий же розрив на індустриальну і в подальшому постіндустріальну північ і більш відсталі південь зберігається, а частково й посилюється у ХХ ст.

Слід, однак, зазначити, що не лише економічні відмінності спричиняють і визначають сьогодні значну регіональну строкатість країни й певну несформованість італійської нації. Не меншими є й існуючі до сьогодні світоглядно-культурні, ціннісні розбіжності між півднем і північню.

Починаючи з кінця ХІХ ст. і по сьогодні для італійської півночі властиві цінності громадянської культури, солідарної відповідальності, співпраці. Орієнтації жителів півдня – корпоративізм, безвідповідальність, ухилення від громадського обов'язку, авторитаризм.

Додатковим чинником, що підживлює сепаратистські настрої та дозволяє їх політичним виразникам апелювати до етнокультурної

самобутності регіонів, є етнічна і мовна структура країни. Італія є місцем проживання 14 лінгвістичних меншин, які складають 7% населення держави. Деякі з них є представниками автохтонного населення, інші – абсорбовані з прилеглих європейських мовних зон.

На момент об'єднання Італії, в 1860 р., лінгвістичне розмаїття в Італійському королівстві було настільки велике, що, за різними даними, тільки від 2,5 до 10% всіх італійців говорили національною мовою.

Італійська мова отримала статус офіційної в країні лише на підставі закону від 15 грудня 1999 р. «Про захист мовних історичних меншин». Тим же законом визначено, що під охорону держави потрапляють групи населення, що розмовляють албанською, німецькою, грецькою, словенською, хорватською, французькою, каталанською, франко-провансальською, фріульською, ладінською, окситанською й сардинською мовами.

Переважаючі регіональні настрої і ідентифікації над загальнонаціональними спричинено ще низкою факторів, серед яких слід відзначити слабкість загальнонаціональної культурної політики, яка внаслідок адміністративно-політичних змін, розпочатих з середини минулого століття й продовжуваних до сьогодні, дедалі більше поступається регіональним культурним політикам.

Слід, утім, зазначити, що серйозні спроби пом'якшити проблеми нерівномірності регіонального економічного й соціокультурного розвитку здійснювалися з перших кроків існування єдиної італійської держави. Однак на заваді тривалий час ставала надмірна централізація у сфері взаємин регіонів і центру.

Сепаратизм у регіоні підживлюється й політичними силами Півночі: в 1990 рр. тут було популярним і доволі успішним регіональне відгалуження партії «Ліга Півночі», під впливом якої 19.12.1990 р. регіональна рада округу ухвалила постанову про необхідність федеральної реформи італійської держави. Однак постанова не мала жодних практичних чи правових наслідків. На сьогодні вплив цієї партії в регіоні істотно зменшився.

У період з кінця 1960 – упродовж 1970 рр. у суспільно-політичному житті Італії посилювалися радикальні течії загальнодержавного рівня – як лівого, так і правого ґатунку, що зрідка вдавалися до екстремістських та терористичних акцій. Цей період увійшов в історію країни під назвою «Свинцевих сімдесятих». Середина 1970 рр. стала часом виникнення (у формі обласних ліг на півночі країни) сепаратистських партій Італії, які з регіонального масштабу дій вишли на загальнодержавний.

Світоглядною основою дистанціювання регіонів півночі від національної італійської ідентичності слугує міф про «працьовитих кельтів», що протистоять «ледачому півдню» й «Риму-зłodієві».

Піонером процесів виникнення регіональних ліг у 1978 р. стала «Ліга Венето», яка проголосила себе захисником місцевих традицій і мов, у подальшому вимагала перегляду системи оподаткування з метою скорочення відрахувань до загальнодержавного бюджету, а в найбільш радикальні

періоди своєї діяльності висувала вимоги повного відділення від Італії і визнання існування окремої венетської (венеційської) нації. На сьогодні регіону вдалося домогтися визнання на своїй території венетської мови як офіційної поряд з італійською.

За результатами легальних, погоджених з Римом, консультативних референдумів про розширення автономних прав, що 22 жовтня 2017 р. відбулись у Венето та Ломбардії, «за» висловилося переважна більшість з тих, хто прийшли на дільниці: у Венето – 98%, у Ломбардії – понад 95%. Наслідком його стало розширення повноважень місцевої влади у рішеннях щодо імміграційної та соціальної політики, податкових надходжень.

Слід зазначити, що в спробах подолання сепаратизму держава, розглядаючи його як наслідок суто економічних причин, неодноразово ініціювала і здійснювала кроки задля вирівнювання нерівномірностей регіонального розвитку й економічного підйому Півдня. У серпні 1950 р. прийнято закон, відомий як «Cassa per il Mezzogiorno», метою якого було забезпечення поетапної модернізації виробничої сфери та економіки південних регіонів. Його реалізація передбачала три етапи: модернізацію сільського господарства (1950-1957 рр.), цілеспрямований промисловий розвиток (1957-1971 рр.) та розвиток важкої індустрії регіону (1971-1980 рр.).

У 1990 рр. здійснено низку реформ, знову спрямованих на посилення автономізації і самостійності регіонів. У червні 1990 р. прийнято новий закон про місцеве самоврядування, згідно з яким основною автономною ланкою визнано громади муніципалітетів і провінцій, життя яких регулюється ухваленими ними статутами. Законом посилено відповідальність місцевої влади перед виборцями шляхом залучення громадян до управління через референдуми, петиції, пропозиції тощо, запровадження прозорості в діяльності органів місцевих влад, розширення доступу до інформації. Закон також детально виписував відносини між центральним, регіональним і місцевим рівнями влади, надаючи регіонам значно більше права, ніж ті, що були зафіксовані в Конституції. Ним закладено й антикорупційні механізми у здійсненні влади на муніципальному, провінційному і регіональному рівнях. У тому ж ряду стоїть ухвалений 1999 р. Конституційний закон «Про прямі вибори Президента регіональної джунти і про автономний статус регіонів», що вносить поправки до Конституції.

Найбільшим досягненням на шляху змін системи взаємин між регіонами і центром була Конституційна реформа 2001 р. Нею встановлено чотирирівневу структуру публічної влади: держава – регіони – провінції (поступово цей рівень де-факто скасовується без зміни конституції) – комуні й «столичні» міста. Нею також запроваджено автономію для всіх суб'єктів італійської країни з державою включно. Ст. 114 оновленого Основного закону зазначено, що «Республіка складається з муніципалітетів, провінцій, столичних міст, регіонів та держави. Муніципалітети, провінції, столичні міста та регіони є автономними суб'єктами, що мають власні статuti, повноваження та функції відповідно до принципів, викладених у

Конституції». Водночас ст. 16 Конституції всім регіонам гарантовано отримання прав, включно з бюджетно-фінансовими й податковими, аналогічних тим, що мають спеціальні – «після консультації з місцевою владою, відповідно до принципів, викладених у ст. 119». Відтак кордони між «простими» і «спеціальними» регіонами наразі стираються. Однією з небагатьох відмінностей між ними, що ще зберігаються, є закріплене за спеціальними регіонами право обговорювати з урядом можливість передачі регіону сфер відання, закріплених Конституцією виключно за державою, якого не мають ординарні регіони.

Слід відзначити, що під час реформи жодна сфера компетенції не була передана від регіонів державі, лише навпаки. Унаслідок реформи регіони отримали права й у сфері міжнародних відносин: право на встановлення власних міжнародних зв'язків під контролем з боку держави, прямих зв'язків регіонів з ЄС, зокрема й їх самостійної участі в підготовці нормативних актів ЄС, а також здійснення зовнішньої торгівлі. На сьогодні всі італійські регіони залучені в процес розширення міжнародних зв'язків. У результаті політичний устрій Італії отримало велику кількість практично федеративних рис.

Разом з тим за десятки років регіонального розвитку й політики, спрямованої на дедалі більше розширення самостійності регіонів, покладена понад століття тому мета розвитку півдня країни досягнута не була: він, звісно, став більш модернізованим, але не розвиненим. А отже економічна підстава збереження сепаратистських настроїв і потенційна загроза рецесії, при чому з боку як півдня, так і півночі країни, зберігаються.

У підсумку слід зазначити, що прямування країни шляхом цілеспрямованої і послідовної регіоналізації та практичне ігнорування нею політичних платформ, гасел і дій політичних сил, що містять очевидні ознаки сепаратистських, призвели в деяких регіонах до маргіналізації останніх і втратою ними впливу, а на загальнонаціональному рівні – до значного переформатування регіонального сепаратизму в націоналістичний, переважно федералістські орієнтований (що підсилило його політичний вплив у країні) і євроскептичний, спрямований на регіоналізацію не лише власної країни, а й Європи в цілому. Якщо на початку 1990 рр. кількість мешканців північних регіонів, які виступали за відділення від Італії в разі відсутності федеративної реформи, коливалася біля позначки у 20%, у 2010 р. 58% населення Італії виступило за федеративний державний устрій. У разі, якщо перехід до федеративної форми державного устрою не буде здійснено, 61% жителів північних регіонів висловилися за вихід зі складу Італії.

Однак трансформації від сепаратизму до його пом'якшеного варіанту федералізму були уможливлені лише в тих регіонах, які не зазнавали певного втручання з боку країн-сусідів. У разі такого втручання (хоч би в якій формі воно здійснювалося) за наявності мовних і етнічних підстав для існування сепаратистських настроїв у регіоні рівень сепаратизму не знижується і не корелює ані з рівнем економічного розвитку, ані з детальною регламентацією

міжетнічних і міжкультурних відносин, що позитивно розв'язує етнокультурні проблеми. Навіть багаторічне регулювання питання на міждержавному рівні є ефективним лише за умов його розгляду на рівні ЄС.

З іншого боку, наголос у регіональній політиці ЄС на підтримці розвитку регіонів країн-членів, доволі широкі повноваження його інституціональних органів, компетенція яких передбачає регулювання регіональних питань, та наявність системної нормативної бази для посилення ролі і значущості регіонів у розвитку країн Євросоюзу, завданням яких є вирівнювання регіонального розвитку та зниження конфліктогенного потенціалу в країнах, мали зворотній ефект, дозволяючи використовувати і документи, і інституції ЄС для посилення регіоналізму і орієнтацій на федералізацію Італії.