



Thomas Benedikter

# AUTONOMIA NEL MONDO

100 anni di esperienze con autonomia territoriale

Thomas Benedikter

### **100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World (LIT 2021)**

An unclouded look at territorial autonomy back and forward, 100 years after the establishment of the first "modern" territorial autonomy in a democratic constitutional state: the Åland Islands in Finland in 1921/22. Where has autonomy for the purpose of minority protection and self-government been successful, where has it failed, where is it in crisis, where is it aspired to? In which cases would autonomy be the optimal solution for open conflicts between states and regional communities, and in which cases of national emancipation is autonomy no longer sufficient? In 2021, after 100 years of experience with territorial autonomy in all parts of the world, this concept for settling sub-state conflicts and protecting ethnic minorities is still underestimated. Background information and assessments on the development to date and on the perspectives for territorial autonomy in various regions around the world by the author of the standard work "The World's Modern Autonomy Systems", enriched with interviews with ten outstanding personalities from politics and science in these regions and a foreword by the South Tyrolean politician and scientist Oskar Peterlini, former senator in Rome.

Thomas Benedikter is an economist, political scientist and publicist, working for South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education POLITiS.

### **Autonomia nel mondo - 100 anni di esperienza con autonomia territoriale**

Uno sguardo lucido sull'autonomia territoriale, a 100 anni dall'istituzione della prima autonomia territoriale "moderna" in uno Stato costituzionale democratico: le isole Åland in Finlandia nel 1921/22. Dove l'autonomia ai fini della tutela delle minoranze e dell'autogoverno ha avuto successo, dove ha fallito, dove è in crisi, dove aspira ad affermarsi? In quali casi l'autonomia sarebbe la soluzione ottimale per i conflitti aperti tra Stati e comunità regionali e in quali casi di emancipazione nazionale l'autonomia non è più sufficiente? Nel 2021, dopo 100 anni di esperienza con l'autonomia territoriale in tutte le parti del mondo, questo strumento per risolvere conflitti sub-statali fra stati centrali e comunità regionali e per proteggere le minoranze etniche è ancora sottovalutato.

Questo volume si concentra su questi problemi. Non si tratta solo di confrontare le diverse esperienze di autonomia territoriale, ma piuttosto di un bilancio intermedio dopo i primi 100 anni di autonomia territoriale moderna e uno sguardo sulle prospettive dell'autonomia territoriale in varie regioni del mondo. Il libro è integrato da interviste a dieci personalità di spicco della politica e della scienza di queste regioni autonome e da una prefazione del politico e scienziato sudtirolese Oskar Peterlini, ex senatore a Roma.

Thomas Benedikter è un economista, ricercatore e docente universitario, dirige il Centro studi politici e di educazione civica POLITiS.

Thomas Benedikter

Autonomia nel mondo

100 anni di esperienze con autonomia territoriale

Impressum

Thomas Benedikter

**Autonomia nel mondo**

100 anni di esperienze con autonomia territoriale

Collana POLITIS e-books

Bolzano, 2022

©Copyright *Thomas Benedikter*

Tutti i diritti riservati

**POLITIS**  
politik

Editore: Centro studi POLITIS - Educazione civica e ricerca politica

Strada del Vino 60, 39057 Appiano (BZ), Tel. +39 324 5810427

info@politis.it - www.politis.it

Autore: Thomas Benedikter

Prefazione: Oskar Peterlini

Revisione linguistica: Mauro di Vieste

Impaginazione e copertina: Hanna Battisti

Foto di copertina: Manifestazione per l'autonomia dello Szeklerland a Marosvásárhely (Romania). Autore: Toró Attila



Si ringrazia la Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano per il contributo gentilmente concesso.

Quest'opera è uscita in lingua tedesca e inglese presso la casa editrice LIT (Zurigo, Berlino, Münster).

ISBN 978-3-643-91401-9 (pb)

ISBN 978-3-643-96401-4 (PDF)

Quest'opera è dedicata a mio padre, Alfons Benedikter (1918-2010), che per tutta la sua vita politica si è speso per l'autonomia e l'autodeterminazione del Sudtirolo.

	<i>Prefazione</i>	8
	<i>Oskar Peterlini, già senatore, Libera Università di Bolzano</i>	
	Introduzione	11
	2021: 100 anni di autonomia territoriale moderna	
<b>1</b>	<b>Cos'è una autonomia territoriale? Un chiarimento</b>	17
	Le regioni del mondo con autonomia territoriale	25
<b>2</b>	<b>Autonomia di facciata: quando l'etichetta inganna</b>	29
<b>3</b>	<b>Dalle Isole Åland fino a Bangsamoro: una breve storia dell'auto-</b>	33
	<b>nomia</b>	
	Cronologia dell'autonomia territoriale 1920-2020	37
Excursus	Dal Memelland alla Crimea: autonomie fallite	41
<b>4</b>	<b>La prima autonomia territoriale moderna: le Isole Åland</b>	47
<b>5</b>	<b>Salvare una lingua con l'autonomia territoriale: i Paesi Baschi</b>	57
	<i>Intervista col Prof. Eduardo Ruiz Vieyetz, Università di Deusto, Bilbao</i>	66
<b>6</b>	<b>Il percorso tortuoso verso più autonomia regionale in Italia</b>	77
	<i>Intervista col Prof. Robert Louvin, già Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta</i>	88
<b>7</b>	<b>Un'autonomia tanto decantata ma incompleta: la Provincia di Bolzano</b>	99
	<i>Intervista con Luis Durnwalder, già governatore della Provincia autonoma di Bolzano</i>	110
Excursus	Le riserve per le popolazioni indigene d'America: riserve etniche o autonomia territoriale?	118
<b>8</b>	<b>Risoluzione di un conflitto grazie all'autonomia: l'Irlanda del Nord</b>	125
<b>9</b>	<b>Sulla strada verso l'autonomia: la Corsica</b>	135
	<i>Intervista con Jean-Guy Talamoni, Presidente dell'Assemblea regionale della Corsica</i>	146
<b>10</b>	<b>Gli ungheresi in lotta per l'autonomia: lo Szeklerland (Terra dei Siculi) in Romania</b>	155
	<i>Intervista con Balász Izsák, Presidente del Consiglio nazionale degli Szekler</i>	165
<b>11</b>	<b>Una regione multietnica e autonoma nei Balcani: la Voivodina</b>	177
Excursus	Autonomia in Oceania - Bougainville e la Nuova Caledonia	185
<b>12</b>	<b>Uno stato offre autonomia: il Marocco e il Sahara occidentale</b>	191
Excursus	Autonomia territoriale in Africa?	199

<b>13</b>	<b>Autonomia solo di nome: lo Xinjiang/Turkestan orientale e le entità autonome della Cina</b>	203
	<i>Intervista con Dolkun Isa, Presidente del Congresso mondiale degli Uiguri</i>	212
Excursus	Hong Kong: “Un paese – due sistemi”?	220
<b>14</b>	<b>Rendere giustizia alla diversità etnica: autonomia in India</b>	225
	<i>Intervista con P.K. Hazoari, già Segretario generale della Regione autonoma del Bodoland (Assam, India)</i>	237
<b>15</b>	<b>Autonomia in crisi: la Costa Caraibica del Nicaragua ed il Kashmir indiano</b>	241
<b>16</b>	<b>Tra autonomia e indipendenza: I curdi dell’Iraq e della Siria</b>	251
	<i>Intervista con Khaled Davrisch, Rappresentanza della Federazione della Siria settentrionale e orientale</i>	263
<b>17</b>	<b>L’autonomia in Turchia: da sogno a progetto politico</b>	269
Excursus	Autonomia per gli Yezidi dello Sinjar?	274
	Referendum sullo status di territori substatuali 1994 - 2020	278
<b>18</b>	<b>Quando l’autonomia non basta più: la Scozia e la Catalogna</b>	281
<b>19</b>	<b>Conflitti interni aperti: autonomia territoriale come soluzione</b>	297
	<i>Intervista con Loránt Vincze, presidente dell’Unione Federale delle Nazionalità Europee FUEN e membro del Parlamento europeo</i>	311
Excursus	Un diritto vincolante all’autonomia?	319
<b>20</b>	<b>Un bilancio intermedio e prospettive sul futuro delle autonomie territoriali</b>	323
	Riferimenti bibliografici e approfondimenti	332
	L’autore e l’editore	343

## Tavole

1. Forme di divisione verticale dei poteri negli stati
2. Forme di divisione verticale dei poteri all'interno degli stati (organizzazione territoriale degli stati)
3. Regioni del mondo con autonomia territoriale
4. L'ambito delle competenze autonome – Tre esempi
5. Cronologia dell'autonomia territoriale 1920-2020
6. I distretti autonomi dell'India
7. Referendum sullo status giuridico di entità territoriali all'interno di stati esistenti 1994-2020
8. Conflitti risolvibili con autonomia territoriale – 10 esempi

## Abbreviazioni

ADC	Autonomous District Council (India)
ABSU	All Bodo Students Union
BIA	Bureau of Indian Affairs
BTC	Bodoland Territorial Council
PCC	Partito Comunista Cinese
CA	Comunità autonoma (Spagna)
CAB	Comunità Autonoma Basca (regione autonoma dei Paesi Baschi della Spagna)
CiU	Convergencia i Unió (partito politico in Catalogna)
DUP	Democratic Unionist Party
DTK	Congresso democratico della società (organizzazione popolare curda in Turchia)
ETA	Euskadi ta Askatasuna (Paesi Baschi)
GECT	Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
HDP	Halkların Demokratik Partisi (Partito Democratico dei Popoli, Turchia)
HKSAR	Hong Kong Special Administrative Region
IRA	Irish Republican Army
LRNA	Legge sull'autonomia nazionale regionale (Cina)
MPP	Partito dei cittadini ungheresi (Romania)
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PKK	Partiya Karkeren Kurdistanê (Partito dei lavoratori curdo)
PNV	Partido Nacionalista Vasco
RMDSZ	Alleanza Democratica degli Ungheresi della Romania
RPC	Repubblica Popolare Cinese
SDF	Syrian Democratic Forces
SDLP	Social Democratic and Labour Party
SNP	Scottish National Party
SNC	Szekler National Council
SVP	Südtiroler Volkspartei
UPC	Unione di u Populu Corsu
UUP	Ulster Unionist Party
XUAR	Xinjiang Uyghur Autonomous Region

## Fonti e ringraziamenti per le foto

Foto di copertina: manifestazione per l'autonomia dello Szeklerland (Romania) a Marosvásárhely 2018. Szekler a Marosvásárhely 2018. Photo: Toró Attila; p. 11 - motto „Åland 100“ sul traghetto: Åland Provincial Government/Åland 100; p. 55 Il Parlamento di Åland a Mariehamn: norden.org. Author: Magne Kneseth; p. 110 Luis Durnwalder: Flickr/WIKIPEDIA. Attribution 2.0 Generic (CC BY 2.0); p. 120 Navajo Parliament: Autore: William Nakai <https://www.flickr.com/photos/nihihiro/> (shihiro & nihihiro) - CC BY-SA 3.0, p. 146 Jean-Guy Talamoni: Photo Assemblée Corse; p. 161 manifestazione per la giornata della libertà dello Szeklerland, p. 165 Balász Izsák alla manifestazione p. 173 Catena umana per l'autonomia dello Szeklerland 2013: Toró Attila (Marosvásárhely); p. 179 Novi Sad: Nick Savchenko; p. 212 Dolkun Isa: World Uyghur Congress; p. 249 Soldati indiani in Kashmir: Anjul Gupta. Tutte le altre foto: Thomas Benedikter

## Prefazione

Immaginate una mappa ideale del mondo in cui i confini tra tutti gli stati corrano esattamente lungo le linee di divisione delle aree di insediamento dei popoli e delle tribù, e tutti i popoli siano liberi di determinare il proprio destino. Anche i piccoli popoli hanno la loro terra il loro territorio. C'è la pace. Non ci sono minoranze oppresse, non ci sono tentativi di staccarsi o di essere annessi a un altro paese, almeno non per motivi etnici. La comunità internazionale riconosce queste „frontiere naturali“, il diritto internazionale le protegge e gli aggressori vengono respinti nei loro confini.

Tali confini ideali furono saggiamente immaginati dal presidente americano Woodrow Wilson nei 14 punti del suo discorso al Congresso l'8 gennaio 1918, dopo la catastrofe della prima guerra mondiale. I territori occupati dovrebbero essere liberati ovunque. Wilson attribuiva grande importanza al diritto all'auto-determinazione. Anche ai popoli dell'Austria-Ungheria dovrebbe essere „concessa la più libera opportunità di sviluppo autonomo“ (punto 10). La visione di Wilson sui confini ideali in relazione all'Italia è particolarmente chiara: „Un riadattamento delle frontiere dell'Italia dovrebbe essere effettuato lungo linee di nazionalità chiaramente riconoscibili“ (punto 9).

Ma le cose sono andate diversamente. L'ordine mondiale dopo la prima guerra mondiale stabilì confini le cui ferite non sono ancora guarite. L'uomo più potente del mondo fallì riguardo ai suoi nobili principi. L'impero austro-ungarico fu smembrato, la popolazione a maggioranza tedesca del Sudtirolo passò all'Italia, il confine corre lungo il Brennero senza tener conto di „linee di nazionalità chiaramente riconoscibili“. I perdenti della guerra dovettero cedere non solo il Sudtirolo, ma anche molte altre zone di lingua tedesca, come i Sudeti, il Memelland e Danzica. Nel trattato di Trianon, anche l'Ungheria dovette cedere territori che erano abitati principalmente da magiari. Ancora oggi, milioni di ungheresi vivono come minoranza negli stati vicini. E così è successo a centinaia di popoli in tutto il mondo nel corso della storia umana.

La seconda guerra mondiale ha aperto ulteriori ferite. Nel blocco orientale, interi popoli furono formalmente imprigionati contro la loro volontà. Uno sguardo alla mappa dell'Africa ha tolto ogni illusione alla nostra visione oltre l'Europa. Le frontiere sembrano essere state disegnate in modo otticamente ideale, in linea



retta senza curve inquietanti. In realtà sono stati disegnati sulla mappa con un righello, il destino dei popoli in queste zone era di scarso interesse per le potenze vittoriose ed ex coloniali. Ne risulteranno spesso oppressione, violenza e guerre. Il federalismo e l'autonomia territoriale in Africa sono stati applicati solo in minima parte e raramente.

Il mondo non è un'utopia. Il potere e gli interessi economici del più forte determinano le frontiere. Finché gli stati come forma di organizzazione non saranno superati, essi resteranno come barriere di ferro costruite artificialmente, separando e ostacolando le persone nelle loro attività. Difficilmente i confini possono essere spostati, se non con la guerra. Quindi si pone la domanda impegnativa se una soluzione per queste minoranze non possa essere trovata all'interno degli stati.

L'autore di questo libro, Thomas Benedikter, è un membro di una di queste minoranze, i sudtirolesi di lingua tedesca in Italia. Cento anni fa, la parte meridionale del Tirolo è stata separata dalla madrepatria Austria e ceduta all'Italia. La regione ha vissuto periodi duri, il fascismo, l'oppressione e la messa al bando della sua lingua e cultura tedesca. Anche dopo la seconda guerra mondiale non ci fu un ritorno all'Austria. Al contrario, l'autonomia era intesa a proteggere le minoranze. Dopo soluzioni inizialmente insoddisfacenti, proteste che portarono all'ONU, attacchi dinamitardi e vittime da entrambe le parti, una soluzione di compromesso soddisfacente fu finalmente trovata all'inizio degli anni '70: un'autonomia estesa nella legislazione e nell'amministrazione diede agli abitanti dell'Alto Adige/Südtirol la possibilità effettiva di plasmare la propria comunità e di creare norme per una coesistenza pacifica e la partecipazione di tutti e tre i gruppi linguistici.

Thomas Benedikter in un certo modo è figlio di questa autonomia. Suo padre Alfons, come vice di Silvius Magnago, il governatore di lunga data dell'Alto Adige, e come capo negoziatore per l'Alto Adige a Roma, ha partecipato in prima linea alla lotta dei sudtirolesi per l'autonomia, riempiendola di vita con centinaia di regolamenti di attuazione.

Sebbene gran parte delle norme sull'autonomia sia basata sul compromesso, questa nuova autonomia non solo ha portato pace e un certo grado di autogoverno a questa provincia autonoma, ma le ha anche permesso un notevole progresso economico e sociale, tanto che oggi, insieme alla Lombardia, è una delle regioni d'Italia con il più alto reddito pro capite, e una delle aree più prospere d'Europa. L'Alto Adige, un tempo poverissimo, per il quale il governo austriaco e molte organizzazioni umanitarie tedesche organizzarono donazioni per coprire i bisogni più urgenti della popolazione e per preservarne la lingua e la cultura, è oggi economicamente e culturalmente sicuro di sé.

L'autonomia dell'Alto Adige oggi è spesso presentata come un modello per la soluzione di questioni minoritarie nel mondo, anche se la maggior parte dei sudtirolesi la considera ormai da riformare e da ampliare ulteriormente. Persino il governo italiano si riferisce con orgoglio a questa soluzione di pace: un modello che, sebbene non possa essere trasferito pari pari ad altri territori, è comunque una lezione di storia e di diplomazia su come risolvere le questioni delle minoranze senza cambiare i confini.

Ma Thomas Benedikter non si è limitato a studiare questa autonomia. Nei suoi libri ha analizzato il destino di molte minoranze nel mondo e diversi modelli di autonomia. In questo libro fa un bilancio, soppesa i successi con i fallimenti e cerca di rispondere alla domanda centrale se e in quale forma l'autonomia territoriale può effettivamente essere la soluzione a molti problemi nel mondo. Offre un ampio panorama delle regioni autonome esistenti in Europa e oltre e della lotta di altre comunità etniche o regionali per una maggiore autodeterminazione interna. Che questo lavoro e le autonomie presentate possano contribuire a trovare soluzioni per quelle minoranze e popoli nel mondo che devono ancora lottare per la libertà e l'autodeterminazione della loro comunità.

Oskar Peterlini



*Quando fu eletto al consiglio provinciale dell'Alto Adige nel 1978 nelle liste della SVP (Südtiroler Volkspartei) Oskar Peterlini era il più giovane deputato dell'epoca. Dal 1978 al 1998 è stato membro del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige e dal 2001 al 2013 è stato senatore della Repubblica Italiana. Peterlini è anche uno dei fondatori dell'istituto di assicurazione integrativa regionale PENSPLAN. Dal 2011 lavora come docente di scienze politiche e diritto costituzionale presso la Libera Università di Bolzano.*

## 2021: 100 anni di autonomia territoriale moderna

### Perché „100 anni di autonomia territoriale“?



*Nel 2021-2022 Åland celebra i primi 100 anni della sua autonomia*

*Nel 1921, la Svezia e la Finlandia si accordarono per concedere un'ampia autonomia alle isole Åland di lingua svedese sotto la sovranità finlandese. Il 24 giugno 1921, la Società delle Nazioni a Ginevra approvò questa soluzione. Il 10 ottobre 1921, dieci stati firmarono una convenzione sulla smilitarizzazione e neutralità permanente di Åland. Il 9 giugno 1922, il Lagting, il parlamento eletto direttamente dalle isole, si è riunito per la prima volta. Pertanto, Åland celebrerà 100 anni di autonomia nel giugno 2022. L'anno giubilare è iniziato il 9 giugno 2021 e durerà fino al 9 giugno 2022, esattamente 100 anni dopo la prima riunione del Lagting.*

### Perché un'autonomia territoriale „moderna“?

L'autonomia territoriale significa essere in grado di governarsi democraticamente come comunità regionale nella misura più ampia possibile senza essere uno stato sovrano o doversi staccare dallo stato di appartenenza. Il prerequisito per questo è un compromesso tra uno stato costituzionale democratico e la regione interessata. Lo scopo è di solito quello di proteggere una o più minoranze etniche, un popolo minoritario o una comunità regionale particolare, e di dare alle minoranze etnolinguistiche uguali diritti. L'autonomia territoriale crea un quadro giuridico-politico che permette diversi gradi di autodeterminazione interna. Si tratta di una forma specifica di organizzazione politica territoriale che non deve essere intesa come una semplice sottocategoria del federalismo, ma come una forma distinta di organizzazione territoriale, basata su una specifica formula di relazione tra lo stato centrale e la comunità regionale. Prima del 1921, non esisteva un rapporto di questo tipo all'interno di uno Stato costituzionale democratico. L'autonomia regionale è un elemento strutturale politico e costituzionale sui generis che merita un'attenzione e un'analisi specifica nella teoria e nella pratica.

## Perché questo libro?

100 anni dopo l'introduzione ufficiale della prima autonomia territoriale moderna in uno stato costituzionale democratico, si può fare un bilancio e azzardare una prospettiva. Questa forma di autogoverno ha funzionato e qual è lo stato dell'autonomia in Europa e nel mondo? Non dovrebbe mancare uno sguardo lucido sugli aspetti negativi della storia dell'autonomia territoriale fino ad oggi: dove ha fallito l'autonomia? Dove è in crisi e dove è rivendicata da una comunità regionale ma negata dallo Stato interessato? Infine, uno sguardo al futuro: dove l'autonomia territoriale potrebbe risolvere i conflitti aperti tra lo stato e minoranze o popoli minoritari al suo interno? Perché tanti stati sono riluttanti a concedere l'autonomia territoriale? Dove, d'altra parte, la semplice autonomia non è più sufficiente per soddisfare la richiesta di autodeterminazione di una regione o di un intero popolo?

Il mondo dell'autonomia territoriale è vario e in evoluzione: regioni che sono già autonome oggi si battono per una maggiore autonomia o addirittura per l'indipendenza, altre lottano da decenni per un minimo di autonomia. Il volume, dopo alcuni chiarimenti introduttivi, si focalizza su alcune regioni autonome esistenti in tutte le parti del mondo. Esamina le crisi e i conflitti che accompagnano l'autonomia territoriale, basandosi sull'analisi di diciotto casi completate da interviste con figure politiche e accademiche di spicco di nove delle regioni interessate. Alcuni degli intervistati occupano da decenni posizioni di primo piano nella politica autonomista, si sono impegnati per molti anni per l'autonomia delle loro regioni d'origine o hanno fatto dell'autonomia uno degli argomenti centrali della loro ricerca. Le loro risposte offrono un'importante chiave di lettura di ciò che l'autonomia significa nella pratica politica.

## Lo scopo originario dell'autonomia: la protezione delle minoranze

La protezione delle minoranze linguistiche ed etniche è ancora lontano da quanto richiesto da tante convenzioni e accordi internazionali. I popoli indigeni sono minacciati non solo nella loro cultura e nel loro modo di vivere, ma spesso nella loro stessa esistenza. Quando non potranno più possedere e controllare la loro terra e le loro risorse naturali, saranno privati del loro sostentamento economico. Le minoranze linguistiche nei paesi industrializzati spesso non hanno il quadro giuridico per una protezione completa della loro cultura e un ulteriore sviluppo della loro lingua. È stato dimostrato che un semplice divieto di discriminazione sul piano individuale non può assicurare la necessaria protezione delle lingue minoritarie. Solo i meccanismi di protezione collettiva sul territorio di insediamento ancestrale forniscono il quadro per la piena uguaglianza con le lingue dominanti o con la lingua di stato. Questo quadro è fornito, per esempio, da uno stato membro separato di uno stato federale, ma anche dall'autonomia

territoriale, in cui diverse lingue sono riconosciute come lingue ufficiali con pari diritti. In generale, l'autonomia può essere considerata come uno strumento efficace per assicurare la protezione delle minoranze, perché la moltiplicazione degli stati non può essere la soluzione per far fronte alla diversità culturale. Nel mondo ci sono tra 3.000 e 5.000 lingue viventi. Per concedere un'autodeterminazione completa alla sola popolazione maggioritaria delle regioni (entità sub-statali) con tali lingue, bisognerebbe creare almeno altri 525 stati (Stephen Ryan, 1997, 2). L'autonomia territoriale senza secessione è un'alternativa praticabile, a condizione che sia strutturata in modo tale che la cultura, la lingua, il modo di vivere, l'identità e i mezzi di sostentamento economico della minoranza o della popolazione minoritaria interessata siano permanentemente garantiti e tutelati.

### **L'effetto collaterale dell'autonomia: più democrazia e autogoverno**

L'autonomia territoriale porta il potere politico più vicino ai cittadini. Questo crea uno spazio di democrazia regionale in cui la partecipazione dei cittadini e il controllo politico dal basso funzionano molto meglio che negli stati unitari senza regioni o entità sub-statali analoghe con qualche sovranità legislativa. L'autonomia fornisce più autogoverno politico ad alcune regioni specifiche e permette alla popolazione di questa regione di governarsi da sola pur rimanendo giuridicamente e politicamente integrata nello stato. Senza democrazia non si può parlare di autentica „auto-legislazione“ (autos=sé, nomos=la legge). Tuttavia, dove diversi gruppi etno-linguistici convivono sullo stesso territorio - e questo è il caso della maggior parte delle regioni autonome di oggi - è necessario un governo congiunto: la democrazia consociativa è la parola d'ordine che è stata usata in Svizzera non tanto per ragioni etniche quanto per ragioni democratiche primordiali dalla fondazione del moderno stato federale nel 1848. Questo assicura il necessario equilibrio democratico e impedisce che l'autonomia territoriale diventi uno spazio etnicamente esclusivo, cioè una riserva etnica.

### **Cosa offre questo libro?**

Questo libro si concentra su questi problemi. Non si tratta solo di confrontare le diverse esperienze di autonomia territoriale, cosa che sarebbe empiricamente dispendiosa e teoricamente troppo complessa. Si tratta piuttosto di un bilancio intermedio dopo i primi 100 anni di autonomia territoriale moderna. A partire dall'arcipelago di Åland in Finlandia e dai primi esperimenti di autonomia in Spagna e nell'Europa orientale nel periodo tra le due guerre, per poi procedere con l'introduzione dell'autonomia in vari paesi dell'Europa occidentale dopo la seconda guerra mondiale. Nella storia non sono stati costruiti ponti d'oro verso l'autonomia territoriale. Nella maggior parte dei casi l'hanno preceduta anni di conflitto violento o almeno politico tra lo stato e una minoranza, un popolo mi-

noritario, una comunità regionale. Raramente l'autonomia è stata donata dall'alto.

In alcuni casi l'autonomia non è stata in grado di risolvere il conflitto di base e ha fallito. Questo volume si occupa anche di questo: dove è in crisi l'autonomia? Dove ha fallito? Dove è rimasta incompleta o dove non merita nemmeno questo titolo?

Questo lavoro risponde a queste domande. Parte dall'indispensabile chiarimento di ciò che si intende per autonomia territoriale „moderna“. Non tutti i territori che si definiscono autonomi sono effettivamente autonomi di fatto e di diritto. D'altra parte, diverse autonomie territoriali autentiche evitano questa denominazione. Non l'etichetta è decisiva, ma il contenuto.

Dopo una breve storia dell'autonomia, mi addentrerò in esempi di autonomia che mostrano ciò che l'autonomia può raggiungere: dalle isole Åland all'Alto Adige, dai Paesi Baschi, l'Irlanda del Nord ad esempi più sconosciuti quale il Bodoland nel nord-est dell'India e la Voivodina in Serbia. L'autonomia è stata introdotta anche nell'Asia meridionale e nel Sud-Est asiatico, raramente in America e in Africa. I popoli indigeni hanno ottenuto un certo grado di protezione in America, principalmente attraverso le riserve. La sottile distinzione tra autonomia territoriale e riserva etnica va chiarita con precisione. Molto più chiara, tuttavia, è la differenza tra autonomia genuina e pseudo-autonomia, cioè regioni autonome solo di nome.

Negli ultimi decenni, anche i sistemi di autonomia sono entrati in crisi in vari modi, o non sono neanche venuti alla luce nonostante una lotta intensa delle comunità interessate. In alcune regioni d'Europa interi movimenti politici stanno combattendo per l'autonomia, in altre l'autonomia territoriale è sul tavolo dei negoziati fra stato centrale e regione.

Molte regioni, minoranze e comunità etniche ripongono oggi le loro speranze in una vera autonomia territoriale. Che si tratti degli ungheresi dello Szeklerland in Romania, dei corsi in Francia, dei musulmani di Pattani nel Sud della Thailandia, dei tibetani in Cina, dei mapuche in Cile e dei curdi della Rojava nel nord della Siria: l'autonomia come forma di autogoverno democratico senza spostamento di confini e secessione è il loro sogno e progetto politico. In altri casi, l'autonomia ha raggiunto i suoi limiti: sulla strada dell'emancipazione nazionale, catalani, scozzesi e curdi iracheni non si accontentano più dell'autonomia. Nelle conclusioni esploriamo le potenzialità dell'autonomia territoriale nel risolvere i conflitti etnici aperti.

Vorrei esprimere i miei ringraziamenti a tutte le personalità del mondo politico e accademico con le quali ho potuto avere colloqui e interviste nelle rispettive regioni autonome. Non tutti gli incontri, le interviste e le discussioni delle mie visite a 20 delle attuali 60 unità autonome funzionanti nel mondo sono qui riportate. Per la revisione linguistica vorrei ringraziare di cuore Mauro di Vieste (Bolzano), per importanti suggerimenti, Levente Salat (Cluj-Napoca/Kolozsvár), Andria Fazi (Corte, Corsica), Robert Louvin (Aosta), Alessandro Michelucci (Firenze) e Eduardo Ruiz Vieytes (Bilbao). Un ringraziamento speciale a Oskar Peterlini,

già senatore al Parlamento italiano e oggi docente presso la Libera Università di Bolzano, per la prefazione. Ringrazio mia moglie Hanna Battisti per la cura della grafica e dell'impaginazione e la Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano, che ha sostenuto la pubblicazione sul piano finanziario. Vi auguro una piacevole lettura.

Thomas Benedikter

9 giugno 2022





## Che cos'è l'autonomia territoriale? Un chiarimento

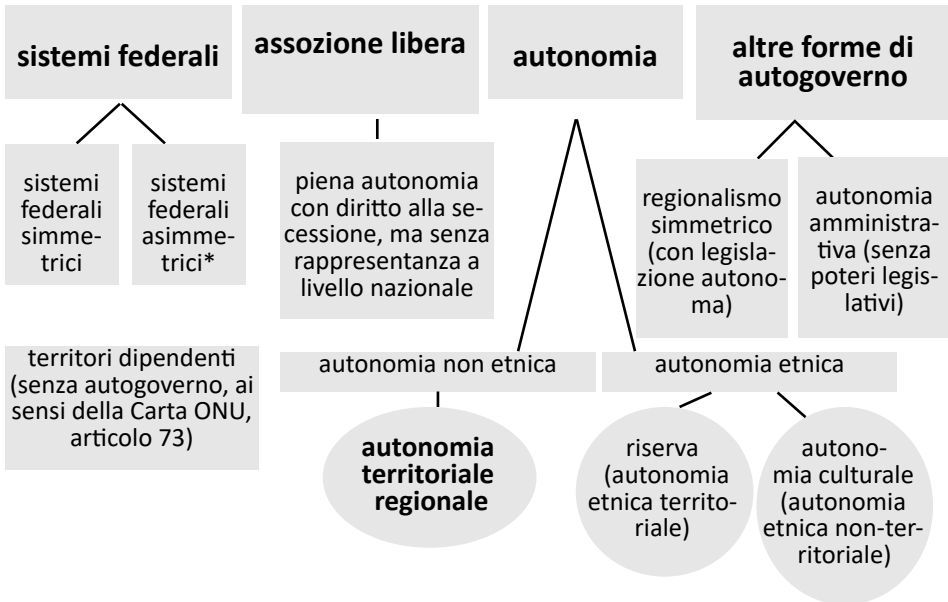
„Regione autonoma del Tibet“ è il nome dato al nucleo occidentale del Tibet storico, che fa parte della Repubblica popolare cinese dal 1950. Centinaia di altri territori in Cina sono ufficialmente chiamati „autonomi“. Ma sono davvero autonomi? „Avtonomnye Okrug“ e „Avtonomnye Oblast“ si definiscono sottoregioni della Federazione Russa: sono regioni autonome paragonabili all'Alto Adige o ai Paesi Baschi? „Repubblica autonoma del Karakalpakstan“ è il nome di una grande regione della steppa in Uzbekistan che gode di ampi poteri di autogoverno. I suoi cittadini possono avere voce in capitolo nella politica di questa regione?

Nella lista WIKIPEDIA delle regioni autonome del mondo, figurano 140 entità sub-statali che presumibilmente hanno autonomia. Tuttavia, una parte considerevole di questi territori sono autonomi solo di nome, ma non nella sostanza. Altre autonomie territoriali, come la Comunità germanofona del Belgio orientale, non hanno „autonomia“ nel loro titolo, ma dal punto di vista del diritto costituzionale non c'è dubbio su questa qualità. Tali regioni mancano in questa lista. Altre regioni ancora hanno effettivamente ottenuto l'autonomia sulla carta di una legge statale, ma la realtà sul terreno è ben diversa.

È dunque necessario definire con precisione che cos'è l'autonomia territoriale moderna, e ciò richiede criteri ben fondati per determinarla. Per esempio, la Corsica, una „collettività territoriale“ della Francia, è autonoma, anche se non può approvare proprie leggi? È autonoma l'isola di Jeju in Corea del Sud, il cui parlamento non è eletto ma nominato dal governo statale? La riserva Navajo negli Stati Uniti è autonoma e in che senso? La vasta regione della foresta pluviale della Papua occidentale è autonoma, anche se l'Indonesia vi agisce come una potenza coloniale?

Alcuni stati hanno una sorprendente varietà di regioni autonome, come la Russia, la Cina e la Spagna. Ma mentre la struttura di potere della Cina non permette la democrazia regionale, e la Russia è uno stato federale asimmetrico autoritario, i cui stati costituenti portano solitamente questa etichetta per ragioni storiche, l'autonomia regionale è stata elevata a principio base della struttura statale della Spagna. È quindi necessario chiarire cosa significhi esattamente l'autonomia territoriale e, a tal fine, distinguerla bene dai sistemi affini di organizzazione territoriale dei poteri pubblici e stabilire dei criteri per definire una vera autonomia territoriale. Questo è un passo dovuto per chiarire di cosa parla questo libro.

## Forme di divisione verticale dei poteri negli Stati



*\*Uno o più territori hanno una posizione giuridica diversa rispetto i membri ordinari della federazione.*

### Autonomia: un sistema di divisione territoriale dei poteri sui generis

Come si può definire l'autonomia territoriale? L'autonomia territoriale regionale è una forma di ripartizione interna del potere tra lo Stato centrale e una o più entità sub-statali, in cui i poteri legislativi sono delegati in forma permanente a un'assemblea regionale eletta, pur mantenendo l'autogoverno democratico regionale e l'integrità territoriale dello Stato nel suo insieme. L'autonomia è quindi una forma specifica di divisione verticale del potere legislativo e amministrativo, fatta su misura per un'entità sub-statale, trasferendo competenze legislative e amministrative dallo Stato centrale al territorio autonomo.

Questo concetto trasferisce un insieme minimo di competenze legislative e amministrative dal governo centrale a un territorio (regione, provincia o paese) dello stato nel suo insieme. Questo sposta una parte del potere decisionale politico dallo Stato centrale, cioè la capitale, a questa parte del paese e alla sua rappresentanza politica. Secondo la Costituzione e il suo statuto speciale, questa regione avrà una maggiore autogestione politica e i suoi cittadini avranno maggiori opportunità di partecipazione democratica. L'autonomia è una forma di rapporto stato-regione che generalmente assicura la conservazione e lo sviluppo delle comunità etniche, culturali e linguistiche che sono distinte dalla popolazione maggioritaria dello stato. Allo stesso tempo, l'autonomia regionale mira a garantire la diversità etnico-culturale e la partecipazione democratica di tutti al

processo decisionale anche all'interno della regione autonoma quando diversi gruppi etnici o comunità condividono un dato territorio.

L'autonomia territoriale è di solito - con l'eccezione della Spagna - concessa solo a una o poche regioni di uno stato con speciali caratteristiche storiche, geografiche ed etnico-culturali. In contrasto con lo stato regionale simmetrico, l'autonomia territoriale è sempre una risposta a un bisogno politico speciale di regolamentazione di un'area specifica. L'autonomia regionale significa principalmente la dotazione di questa entità di una vera sovranità legislativa, che in alcuni casi è concessa a tutte le regioni in forma simmetrica (Paesi Bassi) o in forma asimmetrica (Spagna). Le autonomie speciali possono essere stabilite negli stati federali, negli stati unitari e negli stati regionali. „Parlare di una ‚unità politica regionale‘ sembra avere senso solo quando i poteri legislativi sono assegnati a una regione, perché una politica regionale senza poteri legislativi, che devono essere esercitati da un organo legislativo regionale che richiede una legittimazione democratica in uno stato costituzionale, non sembra possibile“, afferma Anna Gamper (Gamper, 2004, 71).

Ha poco senso distinguere tra regioni con autonomia territoriale e stati regionali simmetrici solo sulla base della forma quantitativa concreta delle competenze legislative, sottolinea Anna Gamper. Nella presente analisi, l'autonomia territoriale non è assunta nel caso dello stato regionale simmetrico, che sarebbe piuttosto definito come forma di decentramento simmetrico. In questo senso, l'autonomia territoriale costituisce una forma particolare di rapporto fra stato e regione o altra entità specifica, distinta dalla concessione della sovranità legislativa in forma simmetrica a tutte le regioni o province di uno stato. In generale, l'autonomia si profila quindi come „autonomia speciale“ di una o poche regioni (Happacher/Obwexer 2013) o come „regione autonoma a statuto speciale“. Gamper riassume la differenza tra sistemi federali e stati regionali come segue: „Una regione autonoma deve essere rappresentata nel parlamento nazionale da rappresentanti eletti dalla popolazione o da organi democraticamente legittimati nella regione. Tuttavia, a differenza dello Stato federale, non è richiesta alcuna partecipazione istituzionale nella legislatura statale nazionale, cioè nessuna partecipazione delle regioni autonome nella legislazione a livello centrale“ (Gamper, 2004, 72). In breve: nei sistemi federali, le singole entità federate hanno il diritto politico istituzionalizzato di avere voce in capitolo al livello centrale di governo e, insieme al parlamento, sono responsabili della definizione delle competenze, mentre negli stati regionali non è così.

L'autonomia territoriale è quindi giuridicamente distinta dallo Stato costituente in un sistema federale. Tuttavia, gli stati federali possono anche stabilire un'autonomia territoriale come secondo livello di governo. Per esempio, il Belgio e l'India hanno territori autonomi a livello sub-statale, come il Bodoland nello stato federato indiano di Assam e la Comunità di lingua tedesca nella regione belga

della Vallonia. Nello stato federale del Canada, ci sono territori autonomi a fianco delle province (entità federate) che non sono uguali alle province: Nunavut, Yukon e Territori del Nord-Ovest. Per queste zone, l'autonomia territoriale offre un modo di rendere giustizia alla loro specificità etno-culturale senza creare una riserva etnica o una provincia costituente separata.

In termini di struttura statale, oggi si parla spesso di un sistema di governo a più livelli, specialmente per quanto riguarda l'UE con i suoi quattro livelli di legislazione e amministrazione. Ma nella maggior parte degli stati del mondo non esiste un sistema multilivello, al massimo solo due: lo stato centrale e un livello sub-statale di contee o comuni. Con l'eccezione dei 24 stati del mondo che hanno una costituzione federale, il livello intermedio delle regioni con sovranità legislativa esiste solo in pochi casi eccezionali. Anche l'autonomia territoriale è stata applicata in maniera solo relativamente rara, cioè in circa 70 casi in 25 paesi, ma sistemi di autonomia territoriale storici oggi non esistono più. Il modello statale dominante è ancora lo stato unitario, e nel 2020 solo 110 dei 195 stati membri dell'ONU sono pienamente democratici.

Non c'è autonomia in senso stretto nei „territori dipendenti“ secondo l'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite. Tali territori non godono di piena indipendenza o sovranità, né sono costituzionalmente parte integrante di uno Stato sovrano. Ci sono varie forme di tale dipendenza. Nella maggior parte dei casi tali territori sono d'oltremare e sono un'eredità dell'era coloniale. Per questi territori sono stati messi in atto accordi speciali di autogoverno, compresi i poteri legislativi. Ad alcuni territori dipendenti ai sensi dell'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite è stato anche concesso il diritto all'autodeterminazione, che è stato esercitato in passato ed è ancora in corso in altri casi.

Inoltre, i territori dipendenti possono governarsi democraticamente solo in misura molto limitata. Gli organi decisionali di questi territori sono di solito nominati dai governi centrali e non eletti dalla popolazione dei territori dipendenti (esempi: i territori della corona britannica di Gibilterra e le isole Falkland, Tokelau in Nuova Zelanda, le isole Bouvet della Norvegia, le isole Vergini americane). Oltre a questi „territori dipendenti“ riconosciuti dal diritto internazionale, ci sono attualmente vari territori occupati militarmente, territori che si sono separati, territori che sono occupati da un movimento di liberazione e che sono quindi di fatto indipendenti. Tutti questi territori non possono essere considerati come autonomie territoriali moderne.

Non sono autonomie territoriali in senso stretto le riserve per i popoli indigeni sul loro territorio ancestrale. Le riserve nascono dall'idea di una „area protetta“ a sovranità limitata della rispettiva nazione titolare, alla quale i suoi abitanti devono appartenere personalmente come „popoli nativi“. Tuttavia, le riserve rimangono quasi completamente escluse dai processi decisionali e dalle istituzio-

ni democratiche dello Stato nel suo complesso, mentre i diritti di rappresentanza politica interna alla riserva appartengono solo al gruppo etnico titolare. Le autonomie territoriali, invece, formano parte integrante dell'ordinamento giuridico di uno stato e concedono internamente gli stessi diritti politici e civili a tutte le persone legalmente residenti. Le riserve odierne, per lo più negli Stati Uniti, in Canada e in Brasile, mirano a proteggere i diritti dei popoli indigeni sul loro territorio ancestrale in modo esclusivo e coerente con il concetto di „autonomia etnica“.

### **Forme di divisione verticale dei poteri all'interno degli stati (organizzazione territoriale interna degli stati)**

<i>Forme di organizzazione territoriale</i>	<i>Descrizione del rapporto fra stato e entità sub-statali</i>	<i>Esempi</i>
<b>Microstato</b>	Un micro-stato ha trasferito alcuni poteri allo stato confinante, conservando la sua sovranità.	San Marino, Liechtenstein
<b>Stato libero associato</b>	Una comunità territoriale o “stato libero” si associa ad uno stato più grande. Lo stato associato ha un'autonomia sostanziale al suo interno, ma non ha nessun peso nello stato associante in generale. Di regola entrambe le parti possono sciogliere questo rapporto in ogni momento.	Cook Islands, Niue, Puerto Rico
<b>Stato unitario</b> <b>Stato centralizzato</b>	La sovranità legislativa ricade esclusivamente allo Stato centrale, al parlamento “nazionale”. I livelli di governo sub-statali (regioni, province) nel migliore dei casi hanno poteri amministrativi, ma non legislativi.	La maggior parte di tutti gli stati sovrani
<b>Condominio</b> <b>Coprincipato</b>	Due stati vicini (limitrofi) congiuntamente esercitano la sovranità su uno stato terzo più piccolo, che dispone di un grado minimo di autogoverno al suo interno.	Andorra, Nuove Hebride
<b>Confederazione</b>	Una cooperazione non stretta, ma istituzionalizzata fra due o più stati che non costituiscono vincoli federali.	CSI, UE, Serbia-Montenegro (fino al 2006)
<b>Riserva</b>	Una forma di autogoverno di un piccolo popolo sul proprio territorio tradizionale, basato su una forma speciale di cittadinanza ristretta ai membri di questo gruppo etnico titolare della riserva, senza uguaglianza politica di tutti i cittadini residenti in questo riserva.	Navajo, Sioux, Hopi (USA), Miqmaq (Canada), Yanomami (Brasile)
<b>Federazione</b> <b>Stato federale</b>	Due o più entità territoriali costituenti formano uno stato comune con istituzioni statali comuni, basato sul diritto costituzionale. Tutte le unità federate hanno gli stessi poteri e lo Stato ha poteri limitati sulle entità federate costituite. Esiste anche il modello della federazione asimmetrica (esempi: Canada, Russia).	Belgio, Germania, Svizzera, Austria, USA, India, Russia, Brasile, Canada, Sudafrica, Etiopia

<b>Stato regionale</b>	Uno stato con due livelli di poteri legislativi, centrale e regionale. Il parlamento nazionale ha poteri esclusivi sul diritto costituzionale. Le regioni o entità substatali non hanno “sovranità costituente”.	Spagna, Italia, Kenia
<b>Territorio dipendente</b>	„Dipendenza politica“ di una regione in accordo con l’art.73 della Carta ONU significa una forma di amministrazione fiduciaria da parte dello Stato, mentre sotto il profilo costituzionale il territorio non fa parte di questo stato, a cui è affidata l’amministrazione del territorio dipendente.	Gibralta, Isole Virgin Islands, Tokelau ecc.
<b>Autonomia territoriale</b>	Una regione autonoma fa parte in forma integrale di uno stato sovrano, ed è dotata di poteri sia legislativi sia amministrativi per il suo territorio. Il parlamento regionale elegge liberamente il suo governo (autonomo). Gli abitanti godono di pari diritti all’interno e sul piano nazionale e sono rappresentati anche a livello centrale (nazionale).	Åland, Comunità tedesca del Belgio, Gagauzia, Aceh, Groenlandia, Alto Adige, Paesi Baschi

Fonte: Thomas Benedikter (2012), *The World’s Modern Autonomy Systems*, EURAC Bozen

## Nessuna autonomia senza stato di diritto e democrazia

La parola autonomia è composta da *autós* (soggetto o portatore di un’entità autonoma) e *nomós* (la legge), che si riferisce alla sovranità legislativa. Un approccio giuridico strettamente formale considera l’autonomia come data, anche se questa legislazione è esercitata da un organo decisionale non eletto, o da un organo istituito senza procedura democratica. Questo è il caso, per esempio, delle unità autonome a tutti i livelli in Cina. La legittimità democratica dell’organo principale di un’assemblea - il parlamento (assemblea, consiglio) regionale - è secondaria in questa prospettiva. Ciò che conta è se le decisioni vengono prese a livello locale o meno. Se si prende come punto di partenza un tale concetto di autonomia, le autonomie territoriali esistono anche in stati semi-liberali, sistemi autoritari o addirittura dittature.

In Cina, sono i funzionari di partito regionali o locali a determinare le politiche dei territori autonomi, non dei rappresentanti liberamente eletti. Questo fa un’enorme differenza non solo per la legittimità democratica di queste decisioni, ma per la vita politica in generale. Poiché in paesi come la Cina, il Pakistan, l’Azerbaijan, il Tagikistan e l’Uzbekistan, solo persone senza legittimità democratica governano regioni formalmente designate come autonome, non c’è un vero autogoverno. Eppure, senza le libertà democratiche di base e i diritti politici, ha poca importanza per il popolo se decidono i capi dei partiti nello stato centrale o i loro portaborse a livello regionale. In linea di principio, l’autonomia territoriale deve essere costituita democraticamente, o non permette „l’autodeterminazione interna“ della popolazione dell’area interessata. La vera autonomia richiede

entrambi: la competenza giuridica dell'unità territoriale autonoma e il processo democratico di decisione politica nei suoi organi. Come tutti i cittadini negli stati democratici, la vera autonomia territoriale richiede che tutti i cittadini della regione abbiano voce in capitolo nel processo decisionale, non i governanti che non sono stati liberamente eletti. Pertanto, non c'è vera autonomia senza una democrazia funzionante.

La regione autonoma è parte dello Stato non solo de jure ma anche de facto? Gli organi decisionali della regione interessata e dello Stato di nazionalità si riconoscono a vicenda? Solo quando uno Stato esercita la sovranità statale su un territorio e garantisce l'ordine giuridico costituzionale si può parlare di autonomia territoriale. Le „repubbliche“ proclamate dopo una secessione illegale sono altrettanto „autogestite“ quanto i territori liberati dai movimenti di resistenza. I grandi territori delle FARC in Colombia non erano più autonomi del territorio secessionista della Transnistria in Moldavia o delle zone controllate dai talebani in Afghanistan.

Perciò è indispensabile che la sovranità statale sia riconosciuta dalla popolazione di una regione autonoma e dai suoi legittimi rappresentanti. L'autonomia regionale deve esistere de jure e de facto ed essere sancita nell'ordinamento giuridico, possibilmente costituzionale, dello Stato. Un sistema giudiziario indipendente a livello regionale e statale (corte costituzionale) deve garantire il rispetto dell'autonomia. Le controversie tra il governo centrale e le entità autonome vanno risolte da giudici indipendenti in questi organismi. Non ci può essere un'autonomia territoriale moderna senza uno stato di diritto ben funzionante.

Infine, è importante sottolineare un aspetto relativo ai diritti degli abitanti della comunità autonoma come cittadini. Anche se alcuni di loro sono membri di una minoranza nazionale riconosciuta, hanno la stessa cittadinanza della maggioranza nazionale dello Stato. I cittadini di una regione autonoma devono avere gli stessi diritti e doveri a livello statale di tutti gli altri cittadini in qualsiasi altra parte dello Stato. Partecipano alle elezioni generali, hanno accesso al mercato del lavoro e alla funzione pubblica in tutto il territorio nazionale, sono soggetti al servizio militare obbligatorio e alle stesse leggi fiscali dello Stato. Nella loro regione autonoma sono soggetti ad una legislazione autonoma in base a leggi autonome e statali. Tutti i cittadini che immigrano nella zona autonoma da un'altra parte del territorio nazionale hanno gli stessi diritti e obblighi politici degli altri cittadini di questa regione autonoma. Il principio dell'uguaglianza dei diritti dei cittadini si applica quindi allo stesso modo alla rappresentanza politica a livello nazionale e regionale. Di regola, i rappresentanti liberamente eletti dei territori autonomi nel parlamento nazionale devono avere anche pieno diritto di voto.

Altri due diritti dei cittadini possono rendere questo aspetto ancora più chiaro: il diritto di voto per tutti i cittadini residenti nella regione autonoma e il diritto di

residenza nella regione (con certi limiti). Le riserve indiane d'America non possono essere considerate moderne autonomie territoriali, poiché alcuni diritti civili all'interno del territorio autogovernato sono legati all'affiliazione personale con una tribù o un popolo riconosciuto. La libertà di accesso e di insediamento nel territorio della riserva è limitata. L'uguaglianza dei cittadini nei diritti politici in una regione autonoma distingue quindi l'autonomia territoriale da altre forme di autogoverno. Questo criterio serve a distinguere il concetto di autonomia territoriale sia dai territori liberamente associati sia dalle riserve dei popoli indigeni (sull'autonomia etnica vedi „Autonomia etnica versus autonomia territoriale“).

Teniamo fermo, perciò, che i territori o le regioni possono ritenersi regioni autonome nel senso del diritto statale e costituzionale se soddisfano le seguenti quattro condizioni:

1. **Democrazia:** un sistema pluralistico a livello nazionale e regionale con il pieno rispetto delle libertà civili e dei diritti politici fondamentali. Questo include, soprattutto, elezioni libere ed eque.
2. **Stato di diritto:** un ordine costituzionale e giuridico riconosciuto e applicato dallo Stato centrale e dalla regione interessata. Lo statuto di autonomia, sancito dalla legge e spesso anche dalla Costituzione, deve essere in vigore e applicato. Uno stato di diritto richiede anche la separazione dei poteri e una magistratura indipendente.
3. **Attribuzione di poteri legislativi:** una regione autonoma deve disporre di un minimo di poteri legislativi. La semplice delega di poteri amministrativi o il diritto di proporre leggi regionali non è sufficiente.
4. **Uguaglianza dei diritti civili per tutti i residenti legali della regione autonoma.** Godono di tutti i diritti civili a livello nazionale e, allo stesso tempo, di tutti i diritti civili e politici nella regione autonoma.

Sulla base di questi quattro criteri, è possibile filtrare dalla moltitudine dei cosiddetti „territori autonomi“ quelle aree che in sostanza non hanno una autonomia territoriale “genuina”. Questi criteri sono di importanza cruciale sia per la chiarezza teorica che per l'utilità politica del concetto di autonomia territoriale. In caso di conflitto, non è vantaggioso né per le minoranze nazionali, i popoli o le regioni minoritarie né per gli stati centrali e le altre parti in conflitto se i concetti di base e le soluzioni proposte rimangono ambigui.

Sulla base di questi criteri, è possibile identificare abbastanza chiaramente le regioni autonome che oggi godono di una vera autonomia territoriale. Ci sono attualmente (inizio 2022) 60 entità sub-statali (regioni, province, distretti) con autonomia territoriale in 19 stati.



## Le regioni del mondo con autonomia territoriale (situazione nel 2022)

<i>Stato</i>	<i>Regione (territorio) autonomo</i>	<i>capitale</i>	<i>popolazione</i>	<i>superficie in km<sup>2</sup></i>
<b>Italia</b>	Sicilia	Palermo	5.026.989	25.426
	Sardegna	Cagliari	1.630.474	24.089
	Friuli Venezia Giulia	Udine	1.211.357	7.856
	Trentino-Alto Adige	Trento	1.074.819	13.606
	Valle d'Aosta	Aosta	125.501	3.263
<b>Spagna</b>	Andalusia	Siviglia	8.414.240	87.268
	Catalogna	Barcellona	7.675.217	32.091
	Madrid	Madrid	3.266.126	605
	Valencia	Valencia	5.003.769	23.255
	Galicia	Santiago de C.	2.699.499	29.574
	Castiglia e Leon	Valladolid	2.399.548	94.223
	Paesi Baschi	Vitoria/Gasteiz	2.207.776	7.234
	Isole Canarie	Las Palmas	2.153.389	7.492
	Castiglia-La Mancha	Toledo	2.032.863	79.463
	Murcia	Murcia	1.493.898	11.314
	Aragon	Zaragoza	1.319.291	47.698
	Extremadura	Mérida	1.067.710	41.634
	Asturia	Oviedo	1.022.800	10.602
	Isole Baleari	Palma de M.	1.149.460	4.992
	Navarra	Pamplona	654.214	10.390
Cantabria	Santander	581.078	5.321	
La Rioja	Logrono	316.798	5.045	
<b>Regno Unito</b>	Scozia	Edinburgo	5.438.100	77.910
	Galles	Cardiff	3.138.631	20.735
	Irlanda del Nord	Belfast	1.881.641	13.843
	Isola di Man	Douglas	84.314	572
	Guernsey	Saint Peter Port	62.307	78
	Jersey	Saint Helier	102.700	119
<b>Finlandia</b>	Isole Åland	Mariehamn	30.074	1.580
<b>Danimarca</b>	Groenlandia	Nuuk	56.081	2.166.000
	Isole Faroer	Torshavn	51.371	1.395
<b>Belgio</b>	Comunità tedesca	Eupen	77.949	854
<b>Francia</b>	Nuova Caledonia	Nouméa	280.460	18.576
	Polinesia francese	Papeete	283.007	4.167
<b>Moldavia</b>	Gagauzia	Comrat	134.535	1.832
<b>Serbia</b>	Voivodina	Novi Sad	1.913.889	21.506
<b>Portogallo</b>	Azzorre	Ponta Delgada	245.766	2.351
	Madeira	Funchal	254.368	740

<b>Canada</b>	Nunavut	Iqaluit	35.944	2.093.190
	Yukon	Whitehorse	35.874	482.443
	Northwest-Territory	Yellowknife	41.768	1.346.106
<b>Panama</b>	Guna Yala	San Blas	36.000	2.370
	Emberá-Wounaan	Union Chocó	9.000	4.398
	Ngobe-Buglé	Chichica	121.000	6.673
<b>Tanzania</b>	Zanzibar	Zanzibar	1.155.065	2.654
<b>Georgia</b>	Agiaria	Batumi	333.953	2.900
<b>Iraq</b>	Regione autonoma del Kurdistan	Erbil	5.895.052	46.861
<b>Filippine</b>	Regione autonoma Bangsamoro	Marawi	3.781.387	12.711
<b>Papua Nuova Guinea</b>	Bougainville	Arawa	249.358	8.800
<b>Indonesia</b>	Aceh	Banda Aceh	247.257	55.392
<b>India</b> (solo i distretti autonomi istituiti secondo il 6th Schedule della Costituzione)	Bodoland	Kokrajhar	3.155.359	8.821
	Karbi Anglong	Diphu	965.280	10.434
	Dima Hasao	Haflong	213.529	4.853
	Garo Hills	Tura	865.045	8.167
	Jaintia Hills	Jowai	295.692	3.819
	Khasi Hills	Shillong	1.060.923	7.995
	Chakma ADC	Kamalanagar	45.307	686
	Lai ADC	Lwangtlai	75.477	1.870
	Mara ADC	Siaha	55.000	1.445
Tripura Tribal Areas	Khumulwng	679.720	7.132	
<b>Totale</b>	<b>60</b>			

Fonte: [[www.istat.it](http://www.istat.it)]; [[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)]; [<http://en.wikipedia.org>]; ultime cifre del censimento della popolazione disponibili o dati ufficiali stimati.

**Note:** Le regioni autonome sono classificate secondo i criteri di determinazione dell'autonomia territoriale moderna esposti nel volume "100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World" (Berlino 2021). Forme di pseudo-autonomia o quasi-autonomia non sono considerate. „Autonomia“ in questo testo si riferisce sempre allo status costituzionale di un territorio, non al „grado di libertà“ delle decisioni politiche in senso generico e non ulteriormente determinato.

Nella Filippine la Regione Autonoma del Bangsamoro è stata creata nel 2018 come estensione della regione autonoma del „Mindanao Musulmano“ (ARMM).

La regione autonoma di Bougainville (Papua Nuova Guinea) diventerà indipendente nei prossimi anni dopo il risultato positivo del referendum per l'indipendenza nel dicembre 2019.

La regione autonoma della Crimea è stata separata dall'Ucraina nel marzo 2014 dopo un referendum incostituzionale e annessa alla Russia, dove non gode di autonomia territoriale.

La Spagna ha anche due città autonome, Ceuta e Melilla, che non hanno poteri legislativi. La „Collettività Territoriale di Corsica“ non ha nemmeno un vero potere legislativo, per cui non figura qui.

La Regione Caraibica Nord e la Regione Caraibica Sud in Nicaragua attualmente non possono più essere considerate autonomie territoriali funzionanti perché il Nicaragua nel suo insieme non è più gestito come uno stato democratico con elezioni libere ed eque (Freedomhouse) e quindi la democrazia non è garantita nemmeno a livello regionale.

In totale nel 2020 ci sono 25 unità autonome in India. Qui sono elencati solo i Distretti Autonomi (ADC) sotto la 6a appendice della Costituzione dell'India, dotati di sufficienti poteri legislativi. Non sono elencati gli ADC istituiti dagli stati membri dell'India dotati di semplice autonomia amministrativa.

Numerosi altri territori solo nominalmente „autonomi“ non sono qui inclusi a causa della mancanza di democrazia. Freedomhouse nel 2020 classifica gli stati di Moldavia, Serbia e Tanzania quali „parzialmente liberi“, motivo per cui le loro autonomie territoriali sono incluse in questa tabella.

Sotto il profilo del diritto costituzionale le „unità autonome“ della Federazione Russa possono essere classificate sia come unità di un sistema federale asimmetrico, sia come categoria di „autonomia territoriale a livello sub-statale all'interno degli stati federali“. Qui è stato scelto il primo approccio.

La regione georgiana di Agiaria (anche Adjara) forma un caso limite nella classificazione delle regioni con autonomia territoriale in tutto il mondo. La regione ha uno status autonomo secondo la Costituzione della Georgia e la legge fondamentale dell'Agiaria. C'è un parlamento liberamente eletto (Consiglio Supremo) e un governo eletto da esso. Ma il presidente del governo (capo dell'esecutivo) è proposto dal presidente della Georgia (non dal Parlamento regionale di Agiaria). Inoltre, il presidente della Repubblica può sciogliere il parlamento regionale di Agiaria in qualsiasi momento. Nonostante queste restrizioni, l'Agiaria può essere considerata una regione autonoma de facto e de jure. La Georgia stessa è classificata come „parzialmente libera“ da Freedomhouse.

## L'ambito delle competenze autonome – Tre esempi

L'ambito (estensione) dei poteri legislativi e amministrativi di un'entità autonoma è il cuore di ogni autonomia territoriale. Le regioni autonome oggi esistenti presentano una gamma diversa di competenze, ma risulta difficile costruire una specie di graduatoria secondo l'estensione dei poteri autonomi. Questa tavola riporta un confronto generico di tre regioni autonome europee secondo una selezione di competenze. Queste tre regioni, secondo i rispettivi statuti di autonomia, dispongono comunque di tante altre competenze legislative ordinarie.

<b>Competenza legislativa e/o esecutiva</b>	<b>Alto Adige (o TN-AA)</b>	<b>Catalogna</b>	<b>Åland</b>
Polizia regionale/forze di sicurezza interna	No	Si	Si
Sistema penitenziario	No	Si	No
Riscossione delle imposte/agenzie delle entrate pubbliche	No	Si	No
Protezione dei consumatori con etichette dei prodotti bilingui	No	Si	No
Uffici di rappresentanza all'estero - Coop. internazionale	Parziale	Si	Si
Competenza primaria per la formazione professionale	No	Si	Si
Competenza primaria per il sistema di educazione in generale	No	Si	Si
Competenza primaria per la toponomastica/nomi geografici	No	Si	Si
Competenza per le camere di commercio e le libere professioni	No	Si	No
Sovranità statutaria (diritto di elaborare e approvare il proprio statuto di autonomia di accordo con il parlamento nazionale)	No	Si	Si
Diritti di partecipazione nella disciplina dell'immigrazione	No	Si	Si
Competenze per il regolamento di banche e assicurazioni incluse le imposte in questo settore	Parziale	Si	Si
Cittadinanza regionale che riserva alcuni diritti civili ai cittadini residenti nella regione autonoma	No	Si	Si
Diritto di "opting out" dall'applicazione di determinate categorie di accordi internazionali	No	Si	Si
Responsabilità parziale per il diritto civile	No	Si	No
Amministrazione del sistema giudiziario	No	Si	No
Corte dei Conti autonoma	No	Si	No
Consiglio per la difesa dell'autonomia	No	Si	No
Corte costituzionale autonoma	No	Si	No
Poteri esclusivi per la gestione di radio-TV autonome pubbliche	No	Si	Si
Competenze esclusive per i Comuni (enti locali)	No	Si	Si
Competenza concorrente per la previdenza sociale	No	Si	Si
Partecipazione ai negoziati tra Governo centrale e UE	No	Si	Si
Diritto di essere coinvolti i casi in cui trattati internazionali toccano o interferiscono nei poteri autonomi	No	Si	Si
Competenza concorrente per le casse di risparmio	No	Si	No
Competenza primaria per il sistema sanitario	No	Si	Si
Servizio postale pubblico	No	No	Si
Limitazione per i non-residenti sprovvisti della cittadinanza regionale nell'acquisto di beni immobiliari	No	No	Si

Fonte: Thomas Benedikter (2017), *La nostra autonomia oggi e domani. Proposte per il terzo Statuto di autonomia del Trentino/Alto Adige. POLITIS, rispettivi statuti di autonomia.*

## Autonomia di facciata: quando l'etichetta inganna

WIKIPEDIA porta sotto la voce „Regioni autonome“ una lista variopinta di territori con status autonomo, tra cui il Monte Athos, Gorno-Badakhshan (Tajikistan), i territori autonomi palestinesi, la regione del Puntland in Somalia e la Repubblica del Somaliland, la provincia della Frisia, i territori britannici d'oltremare, le città autonome spagnole di Ceuta e Melilla e alcuni altri. Una grande varietà di territori ed entità sono stati qui raggruppati senza criteri di designazione chiaramente definiti. Unità territoriali con poteri esclusivamente amministrativi si trovano accanto alle comunità autonome della Spagna e alle regioni a statuto speciale in Italia, ma anche „territori dipendenti“ secondo l'art. 73 della Carta delle Nazioni Unite. Autentiche regioni autonome come le isole Faroe e le Åland si trovano in compagnia di territori autogestiti in stati autoritari come l'Uzbekistan, il Tagikistan e l'Azerbaijan.

Ciò è dovuto al fatto che il tema „autonomia“ è da un lato caricato positivamente, ma dall'altro né la scienza politica né il diritto costituzionale definiscono con sufficiente chiarezza quali standard un'autonomia territoriale genuina deve soddisfare. Molti enti locali sono dichiarati „autonomi“, anche se la loro leadership può al massimo avviare alcuni decreti e atti giuridici, ma mai approvare disegni di legge e leggi. Altre aree gestite come „entità autonome“ hanno poteri legislativi, ma fanno parte di uno stato autoritario o per nulla democratico. Come spiegato nel capitolo 1, per i cittadini di una regione che è autonoma solo di nome, fa poca differenza se l'onnipotente nomenclatura nella capitale o i quadri di partito locali prendono decisioni democraticamente non legittimate. Anche la nomina dall'alto del capo dell'esecutivo di un'entità territoriale „autonoma“ rende discutibile il carattere democratico di un tale territorio.

La questione della „quasi-autonomia“ è un po' più complessa nel caso delle riserve etniche, che sono anche incluse nella lista WIKIPEDIA dei territori autonomi. Come spiegato prima, il fattore decisivo qui è l'uguaglianza dei diritti civili e politici per le persone legalmente residenti nell'area autonoma. Se nel territorio designato come autonomo i diritti politici sono concessi solo ai membri del gruppo etnico titolare - le uniche comunità etniche riconosciute o i popoli indigeni tradizionalmente residenti - questo non soddisfa i requisiti dell'autonomia territoriale moderna.

A titolo di esempio si vedano questi tre casi di presunte regioni autonome in Asia. Il Karakalpakstan si definisce una repubblica autonoma dell'Uzbekistan con una propria costituzione e un proprio parlamento. Questa regione della steppa

dell'Asia centrale è governata da un Consiglio dei ministri, il cui presidente è un membro ex-officio del governo della Repubblica dell'Uzbekistan. Il Karakalpakstan è libero di regolare la sua organizzazione interna e la sua struttura amministrativa e ha persino il diritto di secessione sulla base di un referendum di autodeterminazione. L'attuale livello dei diritti democratici di base e delle libertà politiche in Uzbekistan e nella regione non permette di parlare di autonomia territoriale, anche lontanamente legittimata e governata democraticamente.

Nel febbraio 2006, una legge speciale ha introdotto l'“Autogoverno della provincia di Jeju-do” in Corea del Sud. Questo ha dato all'isola uno status autonomo che la distingue dalle altre province dello stato. C'è un consiglio provinciale di 41 membri, che non è eletto dalla popolazione dell'isola, ma nominato dal governo centrale. Tre membri di questo consiglio agiscono come consiglieri politici del governo provinciale. Alcuni poteri amministrativi vengono ora trasferiti per gradi dal governo centrale alla provincia di Jeju. Jeju avrà la sua forza di polizia locale e il suo sistema fiscale. Tuttavia, il parlamento sudcoreano ha il diritto di modificare unilateralmente le leggi speciali in qualsiasi momento. Questi regolamenti non corrispondono al concetto di un'autonomia territoriale moderna.

La regione montuosa del Gorno-Badakhshan della Repubblica del Tagikistan ha una propria assemblea regionale con una certa sovranità legislativa. I poteri di questa regione autonoma sono regolati da una legge costituzionale. I confini del Gorno-Badakhshan possono essere cambiati solo con il consenso di questo parlamento regionale. I membri della sua assemblea regionale sono eletti secondo la legge elettorale regionale. Il Gorno-Badakhshan ha anche un proprio sistema giudiziario. Tuttavia, il ramo esecutivo della regione è nominato, non eletto, dal presidente del Tagikistan. Nel complesso, la regione non può essere classificata come un „sistema moderno di autonomia“ perché né il Tagikistan in generale né la presunta regione autonoma soddisfano gli standard minimi di diritti democratici e libertà fondamentali.

Questa constatazione si applica, in gradazione differenziata, a tutti gli accordi di divisione territoriale dei poteri negli stati dell'Asia centrale (Uzbekistan, Azerbaijan, Tagikistan), Pakistan, Bangladesh e Repubblica Popolare Cinese). O non c'è alcun sistema democratico (Cina) o le procedure democratiche non sono sufficientemente libere ed eque (Azerbaijan), o la presunta entità autonoma non ha alcuna rappresentanza politica indipendente dal governo centrale (Pakistan). Come detto sopra, la mancanza di vere istituzioni democratiche, di diritti fondamentali e di procedure impedisce alla popolazione un sostanziale autogoverno. In altre parole, non fa alcuna differenza sostanziale per la popolazione di una regione ufficialmente „autonoma“ se alcune funzioni di governo sono esercitate da ministeri centrali o da membri di una élite di potere nazionale nominati dallo stato centrale, che possono provenire dalla regione interessata, ma che non sono né liberamente eletti né politicamente responsabili nei confronti della popolazione regionale.

Altri „accordi simili all’autonomia“, pur soddisfacendo il criterio di uno stato di diritto funzionante a livello centrale e regionale, non sono sistemi genuini di autonomia per altre ragioni. Tali accordi esistono negli Stati Uniti (US Samoa e Isole Vergini), Nuova Zelanda (Isole Cook, Tokelau e Niue), Australia (Isole Norfolk) e Regno Unito (Gibilterra, Isole Falkland). Dal punto di vista del diritto costituzionale e internazionale, la maggior parte di questi accordi equivale allo status di un territorio dipendente ai sensi dell’articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite. In contrasto con le autonomie territoriali qui discusse, questi territori - come le colonie della Corona britannica - non sono costituzionalmente parte del rispettivo territorio nazionale. Anche se questi territori godono di accordi speciali e sono gestiti autonomamente o come territori dipendenti o come entità associate, di solito non hanno potere legislativo e non hanno rappresentanti politici liberamente eletti sul posto, non nominati dallo stato di appartenenza. Nella maggior parte dei casi, gli abitanti di questi territori sono privati del suffragio per il Parlamento dello Stato. Il governo centrale, d’altra parte, è la massima autorità decisionale per quanto riguarda la modifica, la promulgazione o il blocco delle decisioni prese dalle autorità legislative o esecutive del territorio. Questo è tipicamente il caso dei territori dipendenti degli Stati Uniti e del Regno Unito.

Non c’è dubbio che c’è un alto grado di autogoverno nella pratica politica e negli affari quotidiani di queste unità territoriali e che l’interferenza degli stati fiduciari negli affari interni (ad esempio da parte di USA, Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda) è limitata al minimo necessario finché gli interessi di sicurezza dello stato sono salvaguardati. Tuttavia, una moderna autonomia territoriale è strutturata diversamente. La dipendenza economica e finanziaria di tali territori ex coloniali è anche un fattore decisivo nel determinare il potere decisionale politico autonomo.

Nell’approccio legalistico alla definizione dei moderni sistemi di autonomia qui adottato, si può tracciare una linea di demarcazione sottile ma chiaramente distinguibile, ad esempio, tra la Nuova Caledonia (una „collettività territoriale“ d’oltremare autonoma, pienamente integrata nella Repubblica francese) e Niue (un’entità liberamente associata alla Nuova Zelanda) e le Samoa americane (un territorio dipendente ai sensi dell’articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite) e ancora St. Pierre e Miquelon (un dipartimento francese d’oltremare senza sovranità legislativa). Se prendiamo come punto di riferimento il potenziale di risoluzione dei conflitti delle forme di autogoverno autonomo come forma di organizzazione statale rilevante per il futuro, non è lo status di „territorio dipendente secondo l’art. 73 della Carta delle Nazioni Unite“, una reliquia dell’era coloniale delle grandi potenze coloniali, che può essere auspicabile per le comunità regionali di tutto il mondo, ma solo un moderno sistema di autonomia territoriale che soddisfa pienamente tutti i criteri per determinare una vera autonomia territoriale e consentire l’autogoverno. Per i futuri negoziati tra le comunità regionali e gli stati centrali sull’introduzione dell’autonomia territoriale, è necessario condividere la defini-

zione più chiara e precisa possibile di autonomia, perché altrimenti i malintesi e il fallimento del processo sarebbero inevitabili.

In alcuni casi, l'autonomia territoriale è stata concordata tra le parti in conflitto come soluzione transitoria, come per esempio nel cosiddetto processo di pace tra Palestina e Israele. Nel 2020 lo stato della Palestina è stato riconosciuto da 138 stati membri dell'ONU. Ma 28 anni dopo l'inizio del processo di pace di Oslo è emerso che l'indipendenza è un'amara illusione per i palestinesi e neanche esiste una vera autonomia territoriale, ma l'occupazione militare continuerà indefinitamente. In quasi tutte le autonomie territoriali che funzionano oggi, tuttavia, lo statuto di autonomia non è solo una soluzione temporanea, ma permanente. Alcuni statuti di autonomia, come quelli della Groenlandia e delle Isole Faroe, prevedono esplicitamente il diritto e la procedura per esercitare il diritto di autodeterminazione.

I territori inclusi nella lista di WIKIPEDIA possono quindi essere considerati, nel migliore dei casi, come accordi di decentramento interno „simili all'autonomia“. In particolare, la mancanza di procedure decisionali democratiche e nella composizione degli organi di rappresentanza politica e l'assenza di poteri legislativi fanno apparire in molti casi ingiustificato il termine „autonomo“. Naturalmente, ci sono anche chiare differenze tra stati autoritari, per esempio tra Cina e Pakistan, tra Azerbaigian e Uzbekistan. Lo standard democratico dei sistemi politici varia, e il testo della costituzione e la realtà politica spesso divergono nettamente. Il Nicaragua, per esempio, è attualmente governato in spregio ai diritti politici fondamentali. In queste condizioni, anche l'autonomia della Costa caraibica del Nicaragua non può funzionare realmente in modo democratico e sotto lo stato di diritto. Queste regioni potrebbero essere descritte come „quasi-autonome“, poiché le decisioni politiche non sono prese da rappresentanti politici locali liberamente eletti. Ma la porta dell'autonomia è aperta: se lo stato di affiliazione osserva le regole democratiche del gioco, delega un minimo di poteri legislativi alla regione, e se il parlamento regionale è liberamente ed equamente eletto, il salto verso l'autonomia è fatto.

L'etichetta „autonoma“ non deve quindi essere permessa per oscurare la realtà politica che c'è dietro. Se il popolo di una regione autonoma non è libero di scegliere i propri rappresentanti politici e nemmeno di riunirsi ed esprimere liberamente le proprie opinioni, manca la base della democrazia regionale. Se l'assemblea regionale eletta si riunisce solo per approvare le decisioni prese dall'esecutivo o dai rappresentanti locali del regime, non esiste una legislazione democraticamente legittima. Anche se i ministri e i capi di governo di un'entità autonoma sono selezionati e nominati dall'alto, cioè dal Presidente della Repubblica o dal governo centrale, non si può parlare di istituzioni autonome di autonomia territoriale. Solo criteri chiari e teoricamente fondati permettono di definire chiaramente l'autonomia territoriale. Qualsiasi altra cosa sarebbe un'etichetta impropria.



## Dalle Isole Åland al Bangsamoro: una breve storia dell'autonomia territoriale

*Partendo da una definizione precisa di autonomia territoriale, che presuppone uno stato di diritto democratico, la sua storia inizia solo nel 1921 con l'adozione della legge (riformata) sull'autonomia delle isole Åland nel Parlamento della Repubblica di Finlandia. Nella prima metà del XX secolo, autonomie territoriali furono istituite in vari stati d'Europa per contenere i conflitti politici derivanti dai cambiamenti territoriali dopo la Prima Guerra mondiale (1). Alcuni territori con minoranze di lingua tedesca nell'Europa centrale e orientale ricevettero uno status speciale dalle potenze vincitrici della guerra mondiale in alternativa all'autodeterminazione, per esempio la città libera di Danzica, la zona di Memel-Klaipėda in Lituania (1924-1926) e il Saarland dal 1920 al 1935. Tuttavia, le soluzioni adottate erano inadeguate e le loro carenze fornirono alla Germania, governata dai nazisti dal 1933, il pretesto per costruire minacce irredentiste, preparare aggressioni militari e infine realizzare le annessioni.*

In Catalogna, il primo statuto di autonomia fu adottato il 20 giugno 1931 (Estatut de Núria) e approvato dal 99% degli elettori catalani in un referendum. Dopo alcune restrizioni, fu approvato dal Parlamento spagnolo il 9 settembre 1932. Questa autonomia ebbe vita breve, poiché non poté più funzionare con l'inizio della guerra civile spagnola nel 1936 e fu infine schiacciata dal regime di Franco nel 1939. Lo stesso accadde con lo Statuto di Autonomia di Álava, Gipuzkoa e Vizcaya dell'ottobre 1936, quando già infuriava la guerra civile spagnola, lo statuto entrò in vigore solo in Vizcaya e fu abolito quando le truppe di Franco occuparono il territorio (2).

Anche se la maggior parte delle autonomie territoriali sono nate solo dopo la seconda guerra mondiale, i conflitti precedenti e le forme di autogoverno hanno talvolta preparato il terreno per esse. Zanzibar, per esempio, faceva parte del Sultanato di Oman in epoca coloniale, poi fu brevemente indipendente, ed entrò sotto forma di autonomia territoriale nell'unione statale con il Tanganica il 1964 dando luogo alla Tanzania. Lo stato principesco di Jammu e Kashmir godeva già di un'ampia autonomia sotto il dominio coloniale britannico. La costa caraibica del Nicaragua con i Miskito e i Rama di fatto non era mai stata sotto il dominio coloniale spagnolo, ma godeva di autogoverno sotto l'amministrazione britannica. Questo era stato confermato in due accordi successivi del 1860 e del 1905 tra il Nicaragua indipendente e la Gran Bretagna. La regione musulmana di Bangsa-

moro a Mindanao succede allo storico sultanato di Maguindanao. L'autonomia della Voivodina risale al tempo della monarchia austro-ungarica, ma era strutturata diversamente da oggi. A quel tempo, i nazionalisti serbi combattevano per una maggiore autonomia dal Regno d'Ungheria. Nella Jugoslavia di Tito, furono poi le varie minoranze, soprattutto ungheresi, tedeschi e croati, a strappare uno status speciale per la Voivodina all'interno della Serbia (3).

Nel secondo dopoguerra, le condizioni quadro erano inizialmente sfavorevoli per un'ampia discussione politica sull'autonomia. Anche se il diritto di tutti i popoli all'autodeterminazione era stato sancito come un principio fondamentale del diritto internazionale nella Carta delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 e più tardi nei Patti internazionali delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici nel 1966, la sua applicazione era limitata ai popoli dominati dalle classiche potenze coloniali. Le nuove forme di colonialismo praticate dai paesi in via di sviluppo appena indipendenti non furono oggetto di dibattito nell'ONU. I popoli indigeni non erano ancora riconosciuti come tali. L'applicabilità e l'attuazione concreta del diritto all'autodeterminazione dei popoli e di altre comunità non è mai stata definita con precisione nel diritto internazionale (4). Le minoranze nazionali, i gruppi etnici e i popoli indigeni non solo si sono visti negare questo diritto, ma anche quello ad un autogoverno territoriale più limitato.

Le élite statali del dopoguerra, infatti, erano anche sospettose dell'autonomia territoriale come soluzione sostitutiva di uno stato indipendente. Vecchie e nuove demarcazioni di confine dopo il 1945 avevano creato più di 100 minoranze nazionali in Europa. L'autonomia territoriale non era vista come una misura di pacificazione, ma piuttosto come un passo verso la possibile revisione dei confini esistenti. Fuori dall'Europa, l'autonomia territoriale era anche percepita come una minaccia ai confini statali esistenti, come in Africa, dove i gruppi etnici titolari egemoni dei nuovi stati indipendenti tentarono di costruire stati nazionali sul modello europeo.

Tuttavia, nel dopoguerra, alcuni stati dell'Europa occidentale e settentrionale hanno trovato la loro strada verso una politica di riconoscimento e protezione delle minoranze nazionali nel diritto costituzionale e statale. Una tendenza crescente verso il decentramento generale e la regionalizzazione (Italia, Regno Unito, Spagna, Belgio) ha incoraggiato questo processo di concessione di autonomia. Sono state create autonomie speciali in Italia, Paesi Bassi e Danimarca. Per l'Alto Adige, l'autonomia territoriale fu creata già nel 1948 sulla base di un accordo italo-austriaco del 1946 in combinazione con il trattato di pace di Parigi del 1947, come parte della regione del Trentino-Alto Adige. Solo dopo una resistenza feroce, a volte violenta, e anni di trattative politiche e diplomatiche tra Vienna, Roma e Bolzano, fu possibile stabilire una vera autonomia per l'Alto

Adige/Südtirol, pur mantenendo la regione (5). Oggi l'autonomia altoatesina è spesso descritta come modello ben riuscito e serve come un importante punto di riferimento per altre minoranze etniche in Europa e nel mondo (6).

Il Belgio ha fornito un esempio di come uno stato precedentemente centralizzato possa essere gradualmente trasformato in uno stato federale, in base al quale la minoranza di lingua tedesca del Belgio orientale ha ottenuto l'autonomia territoriale all'interno della Vallonia. In Spagna, la Costituzione del 1978 ha voluto rendere giustizia alle nazioni storiche minori oppresse dal regime franchista e quindi ha sancito il diritto di tutte le comunità regionali all'autonomia (art. 2 della Costituzione della Spagna).

Ma anche gli accordi di autonomia in Europa sono stati molteplici e pesanti. In Gran Bretagna, l'Irlanda del Nord ha dovuto aspettare fino al 1998 per una soluzione concordata a livello internazionale basata sul trasferimento di ampi poteri legislativi al parlamento e al governo di Belfast. Nello stesso anno, la Scozia e il Galles ottennero l'autonomia. In Francia, le richieste di minoranze nazionali come i corsi, i bretoni, i baschi e gli alsaziani di autonomia territoriale o almeno culturale sono ostinatamente respinte. La „Grande Nazione“ ha concesso l'autonomia solo alle due regioni d'oltremare della Nuova Caledonia e della Polinesia francese. Il Portogallo nel 1975 ha concesso l'autonomia territoriale a Madeira e alle Azzorre non per motivi etnici, ma per la loro insularità.

I nuovi confini statali dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989 non hanno portato all'omogeneità nazionale negli stati dell'Europa centrale e orientale, ma a un aumento delle minoranze etniche. In questo contesto, l'autonomia culturale o territoriale è tornata d'attualità. Nell'Europa dell'Est e nel Caucaso, l'autonomia territoriale è fallita in alcuni casi (7): in Georgia, è stata l'abolizione dell'autonomia concessa sotto l'Unione Sovietica a scatenare la rivolta e la secessione di due regioni, Abkhazia e Ossezia del Sud. In Ucraina, la Crimea pluri-etnica godeva di uno status autonomo dal 1994. Tuttavia, un "irredentismo russo" nel 2014 ha messo in moto un discutibile processo di autodeterminazione, che è stato imposto in violazione della costituzione ucraina con il sostegno militare della Russia e ha portato all'annessione alla Russia. In Moldavia, invece, l'autonomia della Gagauzia esiste dal 1994, e in Serbia l'autonomia della Voivodina, abolita dal regime di Milošević, è stata ristabilita nel 2009.

In Africa, un accordo di autonomia fu creato tra l'Etiopia e l'Eritrea sulla base di una decisione dell'Assemblea Generale dell'ONU, che durò dal 1952 al 1961. Questa autonomia più tardi è fallita miseramente, portando a tre decenni di resistenza armata da parte degli eritrei. Il fallimento dell'autonomia concessa al Sud Sudan dal Sudan nel 1972 ha scatenato due decenni di spargimento di sangue dal 1983 al 2002. Con l'unione della Tanganica e dello Zanzibar stabilita nel 1964, l'arcipelago dello Zanzibar divenne uno stato autonomo costituente della

Tanzania. Nell’Africa post-coloniale, gli stati centralizzati sono rimasti la regola, gli stati federali e l’autonomia territoriale le rare eccezioni.

In Asia, l’autonomia fu introdotta per il Kurdistan in Iraq nel 1970, ma fu nuovamente schiacciata dal regime di Saddam Hussein già nel 1974. Solo nel 1991, dopo la prima guerra del Golfo, i curdi dell’Iraq hanno potuto riconquistare la loro autonomia. In Bangladesh, invece, l’autonomia promessa alle popolazioni indigene delle zone montane di Chittagong si è rivelata un’amara illusione. Nelle Filippine e in Indonesia, solo negli anni ,90 l’autonomia è stata vista come un concetto praticabile per risolvere i conflitti con i popoli minoritari di Mindanao e Aceh. Nel processo, i musulmani di Mindanao hanno dovuto combattere una lunga battaglia contro lo stato filippino fino a quando la loro regione ha ottenuto l’autonomia nel 2014 con un trattato di pace con il governo, che è stato ampliato nel 2019 per diventare la regione autonoma Bangsamoro del Mindanao musulmano. La concessione dell’autonomia alla provincia di Aceh nell’estremo ovest di Sumatra è stata preceduta da decenni di conflitti sanguinosi. All’estremo est, invece, l’Indonesia ha colonizzato la parte occidentale della Papua Nuova Guinea senza istituire una sostanziale autonomia.

In Oceania, un’isola appartenente alla Francia ha ottenuto per la prima volta nel 1999 uno statuto speciale autonomo, la Nuova Caledonia. In due referendum nel 2018 e nel 2020, questa „collettività d’oltremare“ ha votato per l’autonomia invece dell’indipendenza. Al contrario, l’isola di Bougainville, che è autonoma dal 2002, nel 2019 ha votato in modo schiacciante a favore della secessione dalla Papua Nuova Guinea e la fondazione di un proprio stato.

Nelle Americhe, il concetto e la pratica dell’autonomia sono strettamente legati alla storia della sottomissione e dell’assimilazione forzata dei popoli indigeni. Mentre le potenze coloniali in America Latina scelsero la strategia di mescolare le culture europee e indigene in un processo tutt’altro che pacifico di meticciato, i popoli autoctoni del Nord America furono in gran parte sterminati o costretti in riserve nelle zone più inospitali. Solo nella storia recente il Canada (Nunavut, Yukon), il Nicaragua (regione caraibica) e Panama (Guna Yala) hanno preso una strada più appropriata verso il rispetto dei diritti fondamentali dei popoli indigeni con una vera autonomia territoriale.

La creazione di riserve fu essenziale per la sopravvivenza dei popoli indigeni delle Americhe. Nei lunghi processi di demarcazione, i popoli indigeni sono stati così in grado di assicurarsi almeno alcuni ultimi territori protetti in cui erano al sicuro dall’oppressione e dalla discriminazione. Per quanto riguarda il loro status giuridico e la loro struttura interna, tuttavia, le riserve dei popoli indigeni differiscono dalle moderne autonomie territoriali.

## Cronologia dell'autonomia territoriale 1920-2020

<b>Anno/data</b>	<b>Evento</b>
6.5.1920	Prima legge di autonomia della Finlandia per le isole Åland.
24.6.1921	La Società delle Nazioni decide la rilevanza della questione delle Åland nel diritto internazionale.
27.6.1921	Finlandia e Svezia si accordano sull'autonomia di Åland lasciando le isole sotto la sovranità finlandese.
9.6.1922	Prima riunione del parlamento direttamente eletto delle isole Åland.
9.9.1932	Approvazione del 1° statuto di autonomia della Catalogna (Estatut de Núria)
Ottobre 1936	Elezione del primo parlamento e governo autonomo dei Paesi Baschi. Autonomia per Álava, Gipuzkoa e Biscaya.
1938	Costituzione ufficiale della Comarca de San Blas, più avanti „Comarca Guna Yala“ come unità autonoma del Panama (rifondazione nel 1953).
1939	Abolizione dell'autonomia della Catalogna e dei Paesi Baschi da parte del regime di Franco.
5.9.1946	L'accordo di Parigi tra Italia e Austria prevede un'autonomia territoriale per l'Alto Adige ai fini della protezione della minoranza sudtirolese.
1948	Autonomia per le isole Faroe nella Danimarca.
1948	Istituzione di 4 regioni a statuto speciale (regioni autonome) in Italia. Più tardi seguirà il Friuli Venezia Giulia nel 1963).
1952	L'ONU ordina all'Etiopia di concedere lo status di autonomia alla provincia dell'Eritrea.
1961	Scioglimento del parlamento dell'Eritrea autonoma, resistenza armata.
Aprile 1964	Costituzione dello Zanzibar autonomo come parte della repubblica di Tanzania
1966	Adozione dei Patti dell'ONU sui diritti civili e politici con il riconoscimento del diritto di autodeterminazione dei popoli.
20.1.1972	Entrata in vigore del 2° Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol.
1975/76	Le Azzorre e Madeira ottengono autonomia territoriale in Portogallo.
1.5.1979	Autonomia per la Groenlandia come parte della Danimarca.
1979	Nuovo statuto di autonomia per la Catalogna in base alla Costituzione spagnola del 1978.

1979	Entrata in vigore della seconda autonomia dei Paesi Baschi.
30.1.1984	Costituzione della Comunità di lingua tedesca del Belgio orientale.
1987	Costituzione dell'autonomia della Regione atlantica del Nicaragua (oggi Costa Caribe Norte e Costa Caribe Sur).
1.8.1989	La Regione autonoma del Mindanao musulmano è legalmente istituita dal Parlamento delle Filippine (ARMM).
1991	Approvazione della Convenzione OIL sui diritti dei popoli indigeni.
25.6.1992	Approvazione della "Carta europea delle lingue regionali minoritarie" da parte del Consiglio d'Europa (in vigore dal 1.3.1998).
4.10.1992	Istituzione dello Stato federato del Kurdistan" da parte del primo parlamento direttamente eletto del Kurdistan-Iraq.
5.11.1992	La concezione quadro per la protezione delle minoranze nazionali è approvata dal Consiglio d'Europa
18.12.1992	La dichiarazione ONU sui diritti delle persone membri di minoranze etniche, religiose e linguistiche è approvata.
12.5.1994	La FUEN sottopone al Consiglio d'Europa una proposta per una "Convenzione speciale per i diritti di autonomia dei gruppi etnici in Europa".
23.12.1994	La Gagausia è costituita come "entità autonoma territoriale" della Moldavia.
1.7.1997	Istituzione della "Region amministrativa speciale Hong Kong" quale parte della Repubblica popolare cinese.
1997	La popolazione scozzese vota per un parlamento separato con poteri limitati all'interno del Regno Unito (autonomia).
10.4.1998	Accordo del Venerdì Santo tra il Regno Unito, la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord sull'istituzione dell'autonomia.
1998	Entrano in vigore gli „Scotland Acts“ per l'autonomia della Scozia.
5.5.1998	Accordo di Nouméa istituisce l'autonomia della Nuova Caledonia.
1999	La provincia canadese del Nunavut ottiene autonomia territoriale.
1999	Adozione della raccomandazione OSCE di Lund sull'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica.
2001	Dopo l'accordo di pace con Papua Nuova Guinea il Bougainville ottiene autonomia.
9.8.2001	La Provincia di Aced in Sumatra ottiene uno status autonomo all'interno dell'Indonesia.

2003	Laa Polinesia francese è concessa autonomia.
2003	Primo statuto di autonomia concesso al “Bodoland Territorial Area District” (Assam, India).
6.7.2003	La maggioranza dell’elettorato corso vota contro il processo di Matignon per un’autonomia limitata.
2003	Mediante lo „Yukon Act“ il Territorio di Yukon ottiene autonomia in Canada.
1.7.2007	Le Antille olandesi passano dall’autonomia territoriale ad un altro status giuridico (associazione libera, “Comune d’oltremare”) dividendosi in entità separate.
13.9.2007	L’ONU adotta la “Dichiarazione dei diritti dei popoli indigeni” con il riconoscimento del diritto all’autonomia o all’auto-governo nelle aree dei loro affari interni o locali.
14.12.2009	Proclamazione dell’autonomia della Voivodina in Serbia.
2011	Fine dell’autonomia transitoria del Sudsudan. Nel referendum la gran maggioranza si pronuncia per l’indipendenza.
Marzo 2014	A causa dell’annessione alla Russia la Crimea perde la sua autonomia all’interno dell’Ucraina.
27.3.2014	La Bangsamoro Autonomous Region (Filippine) è ricostituita e viene ampliato il suo territorio.
18.9.2014	Referendum sull’indipendenza della Scozia.
25.9.2017	Referendum sull’indipendenza della Regione autonoma del Kurdistan (Iraq), approvata, ma non riconosciuta.
1.10.2017	Referendum in Catalogna sulla secessione della Spagna, sospensione dell’autonomia per alcuni mesi.
23.11.- 7.12.2019	In un referendum, Bougainville decide a larga maggioranza di voler staccarsi dalla Papua Nuova Guinea.
27.1.2020	L’autonomia del Bodoland (Assam, India) è decisamente ampliata.
4.10.2020	2° referendum nella Nuova Caledonia. Di nuovo respinta la proposta dell’indipendenza e secessione dalla Francia.
4.10.2020	2nd referendum in New Caledonia. For the second time, the independence of the region and separation from France has been rejected.

Fonte/elaborazione: Thomas Benedikter, *100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World*, LIT, Berlino 2021, 15

Note:

(1) Cfr. M. Suksi 1998 (Anm.6); M. Weller/K. Nobbs, *Asymmetric Autonomy and Settlement of Ethnic Conflicts*, Univ. of Pennsylvania Press 2012; Y. G h a i/S. Woodman (eds., *Practising Self-Government*, Cambridge University Press 2013

(2) Eduardo Ruiz Vieytes, *The Spanish Mosaic: an Asymmetrical Recognition of Minority Languages*, in: *Integration and Exclusion. Linguistic Rights of National Minorities, International Conference, 27.11.2015, Vilnius, 77-94*; Xabier Arzo, *Autonomie und Selbstbestimmung in Spanien aus verfassungsrechtlicher Sicht*, in: Peter Hilpold (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, Nomos, Baden-Baden 2016, 242-269*

(3) Cfr. Katinka Beretka, *Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: The Territorial Autonomy of Voivodina and the National Minority Councils*, in: L. Salat/S. Constantin/A. Osipov/I. Székely, *Autonomy Arrangements around the World, Cluj-Napoca 2016, 247-274*

(4) Cfr. Peter Hilpold, *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Wien 2016, 13-49; Peter Hilpold, *Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa*, *Europa Ethnica* 1/2011, 32-49

(5) *Per un'illustrazione dettagliata dell'autonomia dell'Alto Adige nei suoi dettagli giuridici vedi Lukas Bonell/Ivo Winkler, L'autonomia dell'Alto Adige, Provincia autonoma di Bolzano 2010; Joseph Marko, Südtirol: zur Frage des Exports einer Konfliktlösung in: Marko/Ortino/Palermo-/Voltmer/Woelk (Hg.), Die Verfassung der Südtirol-Autonomie. EURAC, Nomos 2005.*

(6) Christoph Perathoner, in: Peter Hilpold (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, Nomos, Baden-Baden 2016, 189*

(7) Cfr. L. Salat/S. Constantin/A. Osipov/I. Székely, *Autonomy Arrangements around the World, Cluj-Napoca 2016, S. 21-32; T. Benedikter, Territorial Autonomy in India*, in: Toniatti/J. Woelk (ed.), *Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Governance, Routledge 2017, 253-266*



### Dal Memelland alla Crimea: autonomie fallite

*Nella storia del XX secolo, autonomie territoriali sono state istituite in vari continenti, ma alcune di esse hanno avuto vita breve. Ecco gli esempi più importanti di autonomie fallite.*

#### L'autonomia storica del Memelland

La Polonia annesse il Memelland nel 1922, ma la Lituania rivendicò anche Klaipėda, come la zona è chiamata in lituano, a causa della lingua dei suoi abitanti. I francesi proposero allora la creazione di uno Stato libero con il nome Memelland. Di conseguenza, 1000 lituani in un colpo solo il 10 gennaio 1923 occuparono il Memelland e la città di Memel (la „rivolta di Klaipėda“). Le forze francesi lasciarono il paese nel gennaio 1923. La Conferenza degli Ambasciatori riconobbe l'annessione della zona di Memel come una situazione di fatto e la consegnò alla Lituania.

Nel maggio 1924, l'annessione fu riconosciuta anche dalla Società delle Nazioni nella Convenzione di Memel, a condizione che al Memelland fosse concessa l'autonomia. Lo statuto di autonomia adottato dal Parlamento lituano l'8 maggio 1924 stabilì la seconda autonomia territoriale in Europa dopo quella delle isole Åland del 1921. I cittadini tedeschi persero la loro nazionalità tedesca e divennero lituani. Ma già nel dicembre 1926, l'autonomia del Memelland fu revocata dalla legge marziale. Il 22 marzo 1939, una settimana dopo che la Wehrmacht tedesca invase Praga, la Germania di Hitler diede un ultimatum alla Lituania, costringendola a rinunciare al Memelland. Divenne ancora una volta una provincia della Prussia orientale. Nell'ottobre 1944, l'intera popolazione di lingua tedesca del Memelland fu evacuata in Germania prima dell'arrivo dell'Armata Rossa.

Il voivodato della Slesia (4.216 km<sup>2</sup>) era un'unità amministrativa che comprendeva parti dell'Alta Slesia che erano state cedute alla Polonia dall'Austria-Ungheria dopo la prima guerra mondiale nel 1920 e dal Reich tedesco nel 1922. Fu un voivodato (provincia) autonomo nella Seconda Repubblica Polacca dal 1922 al 1939, con Katowice come capitale. Questo voivodato fu abolito il 3 settembre 1939 con l'inizio dell'occupazione tedesca. Nella Polonia comunista del dopoguerra non è mai stato introdotto alcun tipo di autonomia. La città di Danzica (Danzica), invece, dal 1920 al 1939 non era una regione autonoma, ma una „città libera“ sotto il mandato e la supervisione della Società delle Nazioni. Dopo la seconda guerra mondiale, quasi tutti i tedeschi furono espulsi da Danzica.

## Eritrea

A seguito di una decisione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l'ex colonia italiana dell'Eritrea fu attribuita come provincia autonoma all'Impero Abissino nel 1945. Ma l'imperatore etiope Hailé Selassié a partire dal 1952 erose sempre più i diritti politici della popolazione eritrea. Nel 1960, il governo regionale eritreo fu declassato a semplice autorità amministrativa e il parlamento regionale nella capitale eritrea Asmara fu sciolto. Infine, l'Eritrea fu occupata militarmente dall'Etiopia e incorporata nello stato come una normale provincia. Gli eritrei reagirono già nel 1961, e la resistenza crebbe in un ampio movimento di indipendenza. La rivolta contro l'Etiopia si è diffusa dalla caduta della monarchia nel 1974, sostenuta principalmente dal Fronte di Liberazione del Popolo Eritreo (EPLF). Nel 1987, il governo della Repubblica Democratica Popolare Etiope dichiarò l'Eritrea una regione autonoma. Troppo tardi, perché gli eritrei non erano più soddisfatti di tale accordo. Dopo altri quattro anni di guerra con alte perdite, l'EPLF prese la capitale Asmara il 24 maggio 1991 e proclamò l'indipendenza. La guerra d'indipendenza era durata 30 anni.

## Ossezia del Sud

La piccola regione caucasica dell'Ossezia del Sud fu occupata e annessa dallo stato indipendente della Georgia dopo la guerra che durò dal 1918 al 1920. Decine di migliaia di osseti furono uccisi o sfollati. Poco dopo, la Russia sovietica occupò tutta la Georgia e stabilì una „Oblast autonoma“ (regione autonoma) sul territorio dell'Ossezia del Sud. Questa regione divenne parte della Repubblica Sovietica di Georgia il 20 aprile 1922 come „Regione Autonoma dell'Ossezia del Sud“ e godette di ampi diritti culturali. Dopo lo stalinismo, i diritti di autonomia furono ristabiliti negli anni 1950. Nonostante alcune interruzioni, un certo grado di autonomia sotto il governo comunista è esistito dal 1922 al 1989.

Nell'agosto 1989, la Georgia adottò un „Programma per la lingua georgiana“, che mirava non solo a promuovere la lingua georgiana, ma anche a reinsediare i georgiani etnici nelle aree abitate da minoranze etniche e a stabilire unità militari in cui solo i georgiani etnici potevano essere ammessi. Le minoranze etniche del paese si sentirono minacciate da questa politica nazionalista. Alla fine del 1989 scoppiarono le prime rivolte in alcune parti della Georgia, tra cui l'Ossezia del Sud e l'Abkhazia.

Il 10 novembre 1989, gli abitanti dell'Ossezia del Sud decisero di istituire la Repubblica Autonoma Sovietica dell'Ossezia del Sud, che avrebbe comportato un significativo aumento dei diritti di autonomia. La decisione fu immediatamente annullata dal governo georgiano. Ne seguì il primo violento conflitto in Ossezia del Sud, che durò fino al gennaio 1990. I nazionalisti georgiani assediavano la ca-

pitale dell'Ossezia del Sud Tskhinvali, mentre le truppe del Ministero dell'Interno sovietico tentarono di separare le parti nemiche. Il 20 settembre 1990, l'Ossezia del Sud si dichiarò indipendente come una Repubblica Democratica Sovietica. Nel 2005 e più recentemente nel 2008 ci furono altre brevi guerre con migliaia di morti e sfollati. Con il sostegno militare russo, l'Ossezia del Sud è stata in grado di difendersi. Oggi un buon 90% della popolazione di questa piccola regione è di etnia osseta, poiché la maggior parte della minoranza georgiana è fuggita. Nei referendum, la restante popolazione dell'Ossezia del Sud si è ripetutamente espressa a favore dell'indipendenza, ma in realtà sta cercando l'ammissione nella Federazione Russa e l'unificazione con l'Ossezia del Nord.

## **Il Sudan del Sud**

Quando la Repubblica del Sudan fu fondata nel 1956, molti sudanesi del Sud si sentirono ignorati, poi emarginati e oppressi. Dal 1958 al 1972, i ribelli combatterono per l'indipendenza del Sudan meridionale nero africano. In base ad un accordo di pace dal 1972 al 1983, al Sudan meridionale fu concessa un'autonomia territoriale, ma il governo centrale di Khartoum continuò ad intervenire fortemente nell'autonomia del Sud. Dal 1983 al 2005, l'Esercito Popolare di Liberazione del Sudan del Sud (SPLA) portò avanti una guerra contro le forze armate del Sudan con circa due milioni di vittime. Solo nel 2005 si arrivò alla firma di un accordo di pace a Khartoum, che riconobbe il diritto all'autodeterminazione del Sud Sudan, che copre quasi 620.000 km<sup>2</sup>. Come soluzione transitoria fu istituita un'autonomia territoriale di questo territorio. Nel referendum sull'indipendenza tenutosi dal 9 al 15 gennaio 2011, il 99% degli elettori votò a favore dell'indipendenza del Sud Sudan. L'autonomia del Sudan del Sud era quindi storia, ma non la guerra, poiché la nuova Repubblica cadde nuovamente in violenti scontri militari tra i maggiori gruppi etnici dei Dinka e dei Nuer dal 2013 al 2018. Il Sudan del Sud è il più giovane stato indipendente e ufficialmente riconosciuto in Africa.

## **Kosovo**

Il 3 settembre 1945 il Kosovo divenne parte della Repubblica Socialista di Serbia all'interno della Repubblica Federale di Jugoslavia come „Regione autonoma del Kosovo e Metochia“. Sebbene la regione fosse già ampiamente popolata da albanesi fin dalla sua annessione alla Serbia nel 1913, le era stato negato lo status di repubblica costituente della Jugoslavia. Come la Voivodina nel nord, al Kosovo fu concessa l'autonomia territoriale nel sud della repubblica serba. Per i serbi di stampo nazionalista questa creazione di due regioni autonome all'interno della Serbia, cioè il Kosovo e la Voivodina, significava un indebolimento dello stato.

Nel 1963, il Kosovo fu trasformato in una provincia autonoma, il che significava una posizione migliore. Tuttavia, solo nel 1974 i diritti di autonomia del Kosovo furono estesi in modo decisivo. Il diritto di autogoverno della provincia all'interno della Repubblica di Serbia e della Federazione jugoslava fu esteso. Tuttavia, le tensioni divennero sempre più acute. I serbi del Kosovo si sentivano svantaggiati dal governo provinciale a maggioranza albanese, mentre il Kosovo albanese si sentiva discriminato dalla Serbia e aspirava allo status di repubblica costituente della Jugoslavia. Dopo la presa del potere da parte di Slobodan Milosević nel 1989, lo status autonomo del Kosovo fu abolito. I politici albanesi chiesero allora il boicottaggio di tutte le istituzioni serbe. Per quasi un decennio, la società albanese del Kosovo si impegnò in una resistenza non violenta, fino alla rivolta del Fronte di Liberazione Albanese (UCK) nel 1998, che diede inizio al processo di indipendenza. Nel 1999, dopo l'espulsione di gran parte della popolazione albanese da parte della Serbia, il Kosovo fu liberato con un intervento della NATO. L'indipendenza del Kosovo era già stata dichiarata nel 1992 a seguito di un referendum non ufficiale, riconosciuto solo dall'Albania. L'indipendenza è stata proclamata ufficialmente dal Parlamento del Kosovo il 17 febbraio 2008. 115 dei 193 stati membri dell'ONU hanno finora riconosciuto questo più giovane stato europeo.

## La Crimea

Dal 1946 al 1954 la penisola di Crimea era stata una regione all'interno della Federazione Russa. L'allora capo del partito comunista e presidente dell'URSS Khrushchev annesse la Crimea alla Repubblica Sovietica Ucraina nel 1954, presumibilmente per ragioni puramente economiche. Per Khrushchev, era inconcepibile a quel tempo che un confine di stato potesse mai correre tra la Russia e l'Ucraina. Il 20.1.1991, il 93% degli abitanti della Crimea erano a favore della rifondazione della „Repubblica Socialista Sovietica Autonoma di Crimea“. Il Soviet Supremo dell'Ucraina era d'accordo, ma come parte dell'Ucraina. Il 24.8.1991 l'Ucraina divenne indipendente entro i suoi confini esistenti, inclusa la Crimea. Tuttavia, nel dicembre 1991, solo il 54% degli elettori di Crimea votò per l'indipendenza ucraina. Fu soprattutto per accogliere la popolazione russofona che la penisola fu dichiarata Repubblica Autonoma di Crimea nel 1992. Nella sua costituzione (Statuto di autonomia), l'ucraino, il russo e il tataro di Crimea sono state dichiarate lingue ufficiali e paritarie della Crimea.

Nel marzo 2014 con il sostegno militare occulto della Russia in Crimea si consumò una sorta di colpo di stato. Il 16.3.2014 si svolse un referendum sull'autodeterminazione in violazione della costituzione della Crimea autonoma e dell'Ucraina: il 96,77% dei votanti votarono per l'adesione alla Russia. Secondo rapporti indipendenti, però, aveva partecipato solo il 30-50 per cento degli abitanti della

Crimea, di cui circa il 60 per cento aveva votato per l'Anschluss. Subito dopo, fu presentata alla Russia una domanda di adesione, che fu accettata dalla Duma russa e dal Consiglio della Federazione. Dopo la ratifica del trattato e dopo che la Corte costituzionale della Federazione Russa aveva dichiarato la legittimità del trattato di integrazione, il presidente russo Vladimir Putin il 21 marzo 2014 firmò la legge di modifica costituzionale per ammettere la Crimea come soggetto federale denominato „Repubblica di Crimea“ e città di rango federale Sebastopoli alla Federazione Russa.



## La prima autonomia territoriale moderna: le isole Åland



Source: Wikimedia commons, author: Tubs

L'arcipelago delle Åland è composto da circa 6.500 isole tra la Finlandia e la Svezia con una superficie di 1.527 km<sup>2</sup>. L'arcipelago ha solo 30.000 abitanti, la metà dei quali vive nella sola capitale Mariehamn. Åland è una regione molto speciale: autonoma, smilitarizzata, neutrale, di lingua e cultura svedese e tuttavia parte della Finlandia. Dal 1921, le Åland sono autonome grazie a un accordo tra Svezia e Finlandia e a una legge statale finlandese, il che le rende la più antica «autonomia territoriale moderna» del mondo come parte di uno stato democratico. Questa forma di autogoverno degli Ålanders il 24 giugno 1921 è stata approvata anche dalla Società delle Nazioni, ed è iniziata concretamente con la prima sessione del Parlamento di Åland il 9 giugno 1922. Come l'autonomia dell'Alto Adige, l'autonomia delle Åland si basa su un accordo preso a livello internazionale, o più precisamente di diritto internazionale consuetudinario.

### Come è nata l'autonomia delle isole Åland?

L'autonomia delle Åland, come quella di varie altre regioni d'Europa, ha le sue origini in uno spostamento di confini a seguito di una guerra. Le Åland sono state abitate dagli svedesi fin dal Medioevo e hanno fatto parte del Regno di Svezia dal 1362 al 1809, insieme a tutta la Finlandia. Nel 1809, dopo le guerre napoleoniche e 650 anni di dominio svedese, la Svezia dovette cedere l'intera Finlandia, comprese le isole Åland, all'impero zarista. Sotto il dominio russo, le isole divennero un avamposto della difesa nazionale russa. Gli Ålanders erano una piccola minoranza svedese nel Granducato di Finlandia, che a sua volta godeva di una sorta di autonomia - senza democrazia - nella Russia zarista. La Finlandia mantenne lo svedese come lingua ufficiale durante questo periodo. Fu solo ver-

so la metà del XIX secolo che al finlandese fu data parità di status all'interno del Granducato.

Le isole Åland erano di grande interesse militare per la Russia a causa della loro posizione al largo della Svezia, che ampliò notevolmente le fortificazioni dell'arcipelago. Durante la guerra di Crimea nel 1856 la più importante fortezza russa fu distrutta dalle marine francesi e britanniche. Anche allora Francia, Russia e Gran Bretagna si accordarono per la completa smilitarizzazione delle isole.

Nel 1917, dopo il trattato di pace tra l'impero tedesco e la Russia, il movimento indipendentista finlandese ebbe la sua occasione storica. Il 6.12.1917 il parlamento di Helsinki dichiarò l'indipendenza. Dopo l'epoca svedese e quella russa, iniziò l'epoca finlandese per le Åland. Tuttavia, le premesse per l'autodeterminazione e l'autonomia non erano affatto favorevoli durante la formazione dello stato nazionale finlandese: in Finlandia infuriava una guerra civile. I nazionalisti non volevano rinunciare all'arcipelago, mentre gli ålandesi volevano riunirsi alla Svezia.

Il 31.12.1917 gli Ålanders tennero un referendum informale: il 95% votò per la riunificazione con la Svezia. La Svezia cercò invano di sollevare il conflitto alla Conferenza di Pace di Parigi e di far valere il diritto all'autodeterminazione degli Ålanders. Gli stessi ålandesi presentarono una petizione per l'autodeterminazione alla conferenza di pace di Parigi, ma la Finlandia si rifiutò di riconoscere tale diritto e di indire un referendum.

Gli ålandesi temevano di essere rapidamente assimilati alla Finlandia indipendente. Un'Assemblea di Åland autoconvocata negoziò bilateralmente con Svezia e Finlandia e fu anche rappresentata alla Conferenza di Pace di Parigi nel 1919. Ma la nuova Finlandia indipendente non voleva cedere la sua sovranità sulle isole Åland. Nel maggio 1920, il parlamento finlandese approvò la prima legge che stabiliva l'autonomia per Åland, in cui si afferma letteralmente: „Gli Ålanders avranno la possibilità di vivere il più liberamente possibile in una regione che non è uno stato a sé stante“.

Gli Ålanders rifiutarono questa offerta di autonomia, e la disputa fu nuovamente sottoposta alla Società delle Nazioni. Relatori speciali esaminarono il caso e nel 1921 proposero soluzioni alla Società delle Nazioni. A Ginevra il 24 giugno 1921 la Società delle Nazioni decise ufficialmente che

- la Finlandia ha la sovranità sulle isole Åland;
- una maggiore protezione della lingua e della cultura svedese andrebbe integrata nell'Atto di Autonomia del 1920
- l'intero arcipelago doveva essere smilitarizzato e ricevere uno status neutrale.





*Il Parlamento di Åland (Fonte: Lagtinget)*

Subito dopo con il cosiddetto „Accordo di Åland“ del 27.6.1921 tra Finlandia e Svezia, l'arcipelago fu concesso alla Finlandia come regione autonoma a queste condizioni. La Finlandia dichiarò la sua volontà di „permettere al popolo delle isole Åland di proteggere la lingua, la cultura e le tradizioni locali svedesi“. L'autonomia delle isole Åland è anche sancita dalla Costituzione finlandese (art. 120). Il loro Statuto di Autonomia può essere modificato solo attraverso la procedura di modifica della Costituzione, e ogni modifica deve anche essere approvata da una maggioranza qualificata del Parlamento di Åland. Ad oggi, le Åland sono l'unica zona al mondo che è allo stesso tempo autonoma, smilitarizzata e neutrale. Nell'ottobre 1921, fu adottata una convenzione per la completa smilitarizzazione delle isole, che venne confermata dalla Conferenza di Pace di Parigi del 1946. A causa di questa smilitarizzazione, le isole Åland sono spesso chiamate „isole della pace“.

Tre condizioni sembrano aver favorito questa soluzione di autonomia:

- Il conflitto non si è inasprito perché tutte le parti erano disposte al compromesso.
- La Società delle Nazioni e altri paesi mediarono con successo.
- La Finlandia divenne uno stato democratico e stato di diritto a tutti gli effetti, che garantì il suo impegno ad attuare l'autonomia.

L'autonomia delle Åland era un compromesso tra la pretesa di sovranità della Finlandia e quella di autodeterminazione degli svedesi e degli Ålanders. Nella seconda metà del XIX secolo, gli Ålanders avevano cercato di unirsi alla Svezia. Dopo il 1921, scartata l'ipotesi della riunificazione con la Svezia, inizialmente l'autonomia venne accettata solo con riluttanza. La tendenza a vedersi principalmente come svedesi rimase forte fino alla seconda guerra mondiale. Dopo il 1945 gli Ålanders iniziarono a sviluppare una propria identità regionale. Si dice che la maggior parte degli Ålanders risponda alla domanda sulla loro identità con la frase: „Né finlandese né svedese, ma ålandese in modo consapevole e deciso“. Allo stesso tempo, la Finlandia ha sempre avuto una relazione speciale con la vicina Svezia a causa della sua secolare affiliazione con la Svezia. Lo svedese è ancora riconosciuto come seconda lingua nazionale in Finlandia, ma sono molto più numerosi gli svedesi che vivono come minoranza riconosciuta sulla costa meridionale della Finlandia che sulle isole Åland. Oggi la maggior parte degli Ålanders sono orgogliosi della loro autonomia.

### **Un'autonomia completa**

Åland è l'unica regione dello stato unitario della Finlandia con poteri legislativi molto ampi. È anche l'unica regione della Finlandia con lo svedese come lingua ufficiale esclusiva, mentre lo svedese è riconosciuto come lingua minoritaria nel resto della Finlandia. È anche l'unica regione completamente smilitarizzata in Europa. Queste tre caratteristiche di base caratterizzano il „modello Åland“: un ampio autogoverno, lo status della lingua regionale come unica lingua ufficiale, la neutralità e la smilitarizzazione.

Il nucleo di ogni autonomia è l'estensione dei suoi poteri legislativi e amministrativi. Il parlamento delle Åland, il Lagting, è autorizzato ad approvare le proprie leggi in una vasta gamma di aree di competenza, ad eccezione della politica estera, del diritto civile e penale, della giustizia, del sistema monetario, del diritto del lavoro e della maggior parte del diritto fiscale. Il Parlamento è composto da 30 membri. Il diritto di voto e di eleggibilità è concesso a tutti i cittadini finlandesi maggiorenni che godono dell'Hembygdsrätt, letteralmente „diritto di domicilio“. Questa forma di cittadinanza regionale è un prerequisito per esercitare il diritto di voto, il diritto di acquistare beni immobili e il diritto di condurre un'attività indipendente. Per acquisire questo diritto di domicilio, un richiedente deve avere sia la cittadinanza finlandese che una conoscenza sufficiente dello svedese e deve dimostrare di aver risieduto sulle isole per almeno 5 anni.

I partiti politici delle isole Åland, pur essendoci delle affinità ideologiche, sono completamente indipendenti dai partiti finlandesi. Le Åland hanno anche un partito per l'indipendenza con il nome di „Åland's Future“. Le isole Åland formano un proprio collegio elettorale alle elezioni nazionali e inviano un deputato

a Helsinki che, indipendentemente dall'affiliazione al partito, tradizionalmente aderisce al Partito Popolare Svedese, la forza politica più forte della minoranza svedese in Finlandia.

Le leggi adottate dal parlamento di Åland sono trasmesse al presidente della Finlandia. Il presidente può esercitare un diritto di veto dopo aver consultato la Corte Suprema, ma solo in due casi: quando il Parlamento di Mariehamn eccede le sue competenze e quando la legge incide sulla sicurezza esterna e interna dello Stato. Il diritto di veto si basa normalmente sull'opinione della cosiddetta delegazione delle Åland, che è composta in parti uguali da membri nominati dal governo finlandese e dal parlamento delle Åland.

Le isole Åland hanno sovranità di spesa, ma la Finlandia sul suo territorio raccoglie le sue tasse, i dazi doganali e le imposte sulle isole in base al sistema fiscale nazionale. Lo 0,45% del bilancio statale annuale viene restituito alle Åland in una somma forfettaria. Il parlamento di Åland decide poi abbastanza autonomamente sull'uso dei fondi assegnati. Le isole Åland possono regolamentare autonomamente solo le tasse comunali. 200 dipendenti pubblici sono sufficienti per gestire l'autonomia delle Åland.

Una particolarità è anche la „delegazione delle Åland“ che coordina la cooperazione con lo Stato: due dei cinque membri sono nominati dal governo finlandese, due dal Lagting, mentre il presidente è nominato dal presidente della Finlandia. Il suo compito principale oggi è quello di esaminare la costituzionalità e la compatibilità delle leggi di Åland con il diritto dell'Unione europea e la Costituzione finlandese. Trasmette i suoi pareri alla Corte suprema finlandese, che a sua volta informa il presidente della Repubblica.

Åland è una zona demilitarizzata e neutrale dal 1921. Ciò significa che nessun personale militare può essere stazionato sulle isole e nessuna installazione militare può essere costruita. Gli stessi Ålanders sono esentati dal servizio militare obbligatorio, ma sono tenuti a svolgere un servizio civile alternativo sulle isole. Le isole Åland hanno la loro bandiera e possono emettere i loro francobolli. Dal 1993 le isole hanno un proprio sistema postale.

Ci sono anche caratteristiche speciali nell'area delle relazioni esterne. Le isole Åland dal 1970 hanno un proprio seggio nel Consiglio Nordico, a cui appartengono tutti i paesi scandinavi. L'adesione della Finlandia all'UE ha potuto essere completata solo dopo l'approvazione delle Isole Åland. Il regime speciale delle isole Åland per quanto riguarda i diritti di trasporto di base e la libertà di commercio è stato mantenuto. Secondo la legge sull'autonomia, le Åland devono essere consultate se un accordo internazionale che riguarda le loro competenze deve entrare in vigore nelle Åland. D'altra parte, i rappresentanti delle isole Åland hanno il diritto di essere consultati quando si elabora la posizione finlandese sui nuovi regolamenti e direttive dell'UE.

L'Åland anche nel campo della politica linguistica è caratterizzato da regolamenti molto speciali. Già all'inizio del secolo 1900, uno dei primi decreti linguistici della Finlandia stabiliva che il finlandese e lo svedese dovevano avere lo stesso status legale. Questa uguaglianza linguistica arriva al punto che le leggi discusse nel parlamento finlandese sono presentate allo stesso tempo con testi finlandesi e svedesi. Nelle isole Åland, sia l'amministrazione che il sistema educativo sono monolingue in svedese. L'inglese è obbligatorio, il finlandese e le altre lingue sono opzionali.

### **E l'autonomia delle isole Åland oggi?**

Nel 1921 la decisione della Società delle Nazioni per l'autonomia fu un compromesso. Tutte le parti hanno dovuto cedere. Dopo di che hanno fatto del loro meglio. Oggi le isole Åland sono considerate a livello internazionale come un modello di autonomia territoriale per la protezione delle minoranze e la risoluzione dei conflitti. Gli Ålanders sono ben protetti nella loro cultura e lingua, e non ci sono stati conflitti significativi tra le isole Åland e lo stato finlandese. Inoltre, l'autonomia con emendamenti allo statuto è già stata estesa due volte (1951 e 1991). Da un lato, c'è un alto grado di stabilità nella relazione tra lo stato e la regione autonoma, e dall'altro, l'autonomia è ancora in fase di sviluppo, poiché gli Ålanders ora insistono per ottenere ulteriori poteri.

È il caso, per esempio, del finanziamento dell'autonomia, sul quale Helsinki e Mariehamn non hanno ancora potuto raggiungere un accordo. La Finlandia non vuole concedere alle isole Åland un sistema fiscale separato, mentre le Åland lamentano un margine di manovra troppo ridotto nella politica fiscale ed economica. Le isole Åland insistono anche per poter operare esclusivamente nell'ambito delle loro competenze. Gli esperti, d'altra parte, sostengono che l'autonomia dà solo un diritto parziale all'autogoverno, mentre la sovranità effettiva rimane allo stato. Secondo lo statuto di autonomia, le isole Åland si trovano su un piano di parità con lo stato centrale.

Nel rapporto tra governo centrale e regioni autonome, le tensioni sono inerenti alla natura delle cose. La questione di come questi conflitti vengono affrontati è cruciale per la qualità dell'autonomia. Helsinki inoltre non vuole permettere ai mediatori internazionali di risolvere le differenze di opinione. Secondo Helsinki, l'attuale processo di riforma dell'autonomia è una questione interna che non richiede assistenza legale internazionale. La Svezia si è tradizionalmente tenuta fuori da questo processo.

Le precedenti riforme della legge sull'autonomia nel 1951 e nel 1991 sono state negoziate solo internamente tra Åland e lo stato finlandese. Ora le isole Åland cercano di far rivivere le garanzie internazionali, in particolare per introdurre

un controllo simmetrico della legislazione. Si è scoperto che non esiste un'organizzazione internazionale che possa svolgere un tale ruolo di garante e mediatore. Anche nelle stesse isole Åland è controverso se lo sviluppo dell'autonomia debba essere perseguito solo in un dialogo bilaterale con Helsinki o se si debba cercare anche un sostegno internazionale. È vero che negli anni '20 c'erano tre parti coinvolte nella risoluzione della questione delle Åland: le isole Åland, la Finlandia e la Svezia. Russia, Francia e Regno Unito erano coinvolti marginalmente a causa dei loro interessi di sicurezza. Ma non è chiaro se questi stati possano agire oggi come „potenze garanti“.

### **Un'ulteriore riforma dell'autonomia delle Åland?**

Quali sono gli obiettivi delle isole Åland e della Finlandia nella riforma dell'autonomia? Una commissione parlamentare delle Åland ha già concluso nel 2010 che lo statuto di autonomia del 1991 è superato nel contenuto e nella struttura. Sarebbero necessarie delle riforme, in particolare, nella regolamentazione dei finanziamenti, nella divisione delle responsabilità tra lo stato e la regione autonoma, nel metodo di trasferimento di nuove responsabilità alle isole Åland e nel controllo statale della legislazione autonoma.

In termini di responsabilità, dovrebbero essere elencati solo i poteri dello Stato, mentre verrebbe lasciato alle isole Åland tutto il resto delle competenze. Il trasferimento di ulteriori poteri dovrebbe essere semplificato. Per quanto riguarda il finanziamento, la Commissione propone che in futuro venga mantenuta un'alta percentuale di entrate fiscali locali, cioè una quota fissa del gettito delle entrate fiscali generate sulle isole.

La Commissione mista Finlandia-Åland ha raggiunto un compromesso nel giugno 2017, che ha portato a una proposta del governo per un nuovo statuto di autonomia. Tuttavia, le richieste delle Åland sono state soddisfatte solo parzialmente. Per il momento, la demarcazione delle competenze statali e autonome non sarà cambiata. Tuttavia, lo stato finlandese può ora trasferire ulteriori poteri alle isole autonome senza modificare la costituzione. Il sistema di finanziamento in futuro sarà reso un po' più flessibile.

La regionalizzazione della Finlandia e la riforma del sistema sanitario interesserà anche le isole Åland, sebbene questa sia una competenza autonoma. Ciò richiederà un coordinamento con il governo centrale. Gli Ålanders potranno anche studiare nelle università svedesi con il riconoscimento automatico delle loro qualifiche. I medici svedesi potranno lavorare nelle isole Åland senza una licenza di Helsinki. Le isole Åland vogliono anche un proprio seggio nel Parlamento europeo, cosa che non è ancora stata accettata da Helsinki.



*Il „Lagtinget“ di Åland: il parlamento di Åland nel 2021 (Fonte: Lagtinget)*

La relazione tra lo statuto di autonomia delle isole Åland e la costituzione finlandese e il ruolo della cosiddetta „Delegazione Åland“ è ancora aperta. Questa terza riforma della legge sull'autonomia deve essere adottata da entrambi i parlamenti di Helsinki e Mariehamn in occasione del 100° anniversario dell'autonomia delle Åland, ma non ci sarà un nuovo statuto di autonomia nell'attuale legislatura.

### **Le Isole Åland: un prototipo di autonomia territoriale?**

Le isole Åland sono un esempio di risoluzione di successo dei conflitti attraverso l'autonomia territoriale con l'aiuto di un'organizzazione internazionale. Sebbene sia una delle autonomie territoriali più sviluppate al mondo, l'autonomia di Åland non è ancora completa e sarà presto ampliata. Nel contesto politico odierno, sempre più potere viene trasferito al livello sovranazionale dell'UE, mentre dall'altra parte viene richiesta più sussidiarietà a livello sub-statale rafforzando le regioni e i comuni. Anche nelle isole Åland si è notato che l'appartenenza all'UE in particolare sta ponendo sempre più limiti all'autonomia politica a livello sub-statale.

Nel complesso, l'autonomia delle Åland è ora considerata un successo. Un certo numero di fattori chiave sono stati decisivi in questo: un sufficiente ambito di responsabilità legislative e amministrative; un'autonomia non solo attuata immediatamente, ma anche ampliata in diverse fasi; poi il riconoscimento internazionale di questa soluzione sia da parte della Società delle Nazioni che della Svezia; uno stato costituzionale democratico funzionante e il fatto che il conflitto

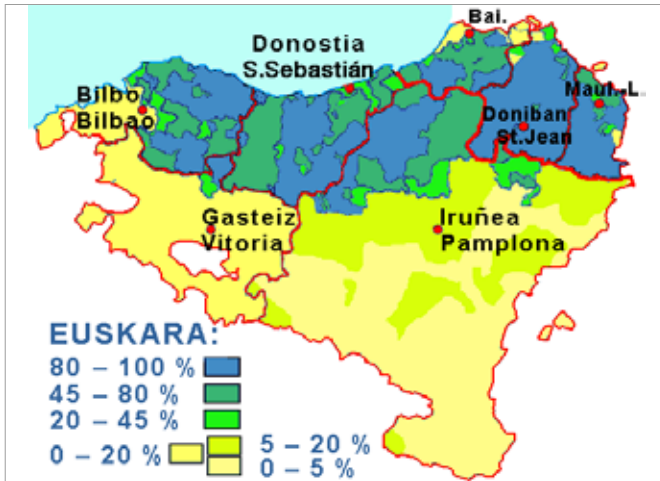
non è stato portato avanti con la forza. I diritti delle Isole Åland autonome nelle relazioni estere sono anche molto ampi: non solo sono rappresentate nel Consiglio nordico su un piano di parità con gli altri stati e le regioni autonome della Danimarca, ma hanno anche una voce importante nelle relazioni della Finlandia con l'UE.

Altri fattori che favoriscono l'autonomia delle Åland sono raramente trasferibili. Le isole Åland hanno un background culturale molto omogeneo, con il 95% della popolazione di lingua svedese e una popolazione molto piccola di 30.000 persone. Questo facilita una soluzione di compromesso, poiché non sono richieste procedure complesse per la democrazia consociativa e la rappresentanza proporzionale dei gruppi etnolinguistici. L'autonomia territoriale di Åland 100 anni dopo la sua introduzione può servire da modello per molte altre regioni autonome che sono state in grado di realizzare solo una frazione della possibile autonomia territoriale. Tuttavia, per questo caso modello di autonomia territoriale, il suo particolare contesto interno, nazionale e internazionale favorevole ha giocato un ruolo decisivo, un contesto che attualmente si presenta piuttosto raramente in altre zone di conflitto.





## Salvare una lingua con autonomia territoriale: i Paesi Baschi



Percentuale di parlanti la lingua basca (bascofoni) nella Comunità autonoma dei Paesi Baschi e nel Navarra.

*I Paesi Baschi hanno goduto di diritti speciali, i cosiddetti Fueros, fin dal Medioevo. I Fueros sono gli ordinamenti giuridici dei vari imperi cristiani della penisola iberica, che sono rimasti in vigore fino ai tempi moderni, e i regolamenti speciali locali che sono anch'essi nati in questo periodo. Per i nazionalisti ispano-castigliani i Fueros erano una spina nel fianco. Questo nazionalismo divenne sempre più pronunciato durante il XIX secolo sulla scia delle guerre carliste. I diritti speciali baschi furono aboliti dalle leggi nazionali spagnole approvate nel 1839 e nel 1876, con cui i Paesi Baschi furono in gran parte allineati. In risposta si sviluppò il nazionalismo basco toccando una pietra miliare nel 1895 quando fu fondato il Partito Nazionale Basco (PNV).*

### Violenza e controviolenza

Gli inizi dell'autonomia territoriale dei Paesi Baschi risalgono agli anni 1930. Mentre la Catalogna aveva già ottenuto l'autonomia nel 1932, il primo statuto di autonomia dei Paesi Baschi (Euskadi) entrò in vigore il 6 ottobre 1936. Subito dopo, questa prima autonomia basca fu distrutta dalla guerra civile spagnola: i baschi, uniti dalla parte dei repubblicani, furono sconfitti. Il regime di Franco si vendicò con una dura repressione e la soppressione di tutto ciò che era basco. Questo a sua volta provocò una resistenza a livello politico e culturale, ma anche con la violenza. Nel 1962 fu fondata l'organizzazione paramilitare basca ETA (Euskadi Ta Askatasuna - Patria Basca e Libertà).

Nel referendum del 1978 sulla nuova Costituzione spagnola, i Paesi Baschi furono l'unica comunità autonoma a respingerla. Solo il 30% della popolazione basca votò a favore della nuova Costituzione perché non riconosceva i diritti centrali dei baschi. Tuttavia, lo Statuto di Autonomia dei Paesi Baschi, una „legge organica dello Stato“ basata sull'articolo 81 della Costituzione, fu approvato a maggioranza nei Paesi Baschi nel 1979. Sia il Parlamento di Madrid che l'Assemblea Regionale e il popolo dei Paesi Baschi non solo dovettero approvare lo Statuto, ma anche qualsiasi eventuale riforma dello stesso.

La vicina provincia di Navarra, che culturalmente e storicamente fa parte dell'insieme dei Paesi Baschi (Euskalherria), si è dotata di una propria Comunità Autonoma in accordo con la volontà delle sue forze politiche dominanti. In Navarra, una parte molto minore della popolazione si considera basca. Sia la Costituzione spagnola che lo Statuto dei Paesi Baschi permettono alla Navarra di diventare parte della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi. Entrambe le Comunità Autonome derivano la loro rivendicazione di autonomia dai diritti speciali storici dei Fueros, che sono stati esplicitamente riconosciuti dalla Costituzione spagnola del 1978. A differenza delle altre 15 Comunità autonome, i Paesi Baschi e la Navarra hanno un sistema fiscale parzialmente autonomo, riscuotono le imposte in proprio e trasferiscono ogni anno allo Stato una quota concordata delle entrate fiscali regionali.

Le azioni e gli attacchi dell'ETA dopo la concessione dell'autonomia nel 1979 sono stati un'eco della repressione sotto il regime di Franco, ma sono stati sempre più respinti dagli stessi baschi. Il braccio politico di lunga data dell'ETA, il partito Herri Batasuna (poi Batasuna), legato all'impegno per l'autodeterminazione, nel 1998 ottenne ancora il 18% dei voti nella Comunità Autonoma dei Paesi Baschi nel 1998, mentre nel 2009 in consenso cadde al 9%. Dopo quasi 50 anni di conflitto armato, la grande maggioranza della popolazione basca era sensibilmente stufa del terrore e del controterrorismo dello stato spagnolo. Nel 2011, gli ultimi combattenti dell'ETA dichiararono infine lo scioglimento della formazione. Ma lo stato spagnolo, per contro, non ha mollato nella sua pressione sulle forze per l'autodeterminazione basca con processi contro partiti baschi, avvocati e attivisti, contro media e organizzazioni basche. Di solito, i condannati baschi dovevano scontare la loro pena lontano dalla loro regione d'origine, separati da parenti e amici. Le dolorose conseguenze del lungo conflitto armato: circa 900 morti, più di 600 prigionieri politici, torture, maltrattamenti, estorsioni, un clima di violenza e paura.

Ciononostante, la volontà di autodeterminazione è rimasta ampiamente radicata nei Paesi Baschi. Per molto tempo il panorama politico dei Paesi Baschi è stato diviso in tre parti. Da una parte i rigidi oppositori del diritto all'autodeterminazione dei baschi sotto forma di propaggini dei partiti spagnoli, dall'altra i

sostenitori dell'espansione graduale dell'autonomia territoriale senza rinunciare al diritto all'autodeterminazione (PNV e altri), e poi Batasuna e altri partiti di sinistra che non prendevano chiaramente le distanze dalla violenza dell'ETA. Il Partito Nazionale Basco (PNV), fondato nel 1895, insiste sull'autonomia dal 1979 ed è sempre stato il partito di maggioranza relativa nei Paesi Baschi. Inoltre, esiste tradizionalmente un ampio movimento nazionalista di sinistra (izquierda abertzale), che è stato a lungo frammentato. È stata soprattutto la questione dell'uso della forza e del rapporto con il movimento clandestino ETA a dividere le forze di sinistra. Solo dopo che l'ETA ha finalmente cessato la lotta armata nel 2011 e ha annunciato il suo scioglimento, questi partiti si sono riuniti in un fronte politico comune chiamato EH Bildu (Paesi Baschi Uniti).

Una parte significativa dei baschi considera l'autonomia solo come una soluzione provvisoria e cerca l'indipendenza o una confederazione libera con la Spagna. Mentre dalla prospettiva delle filiali dei partiti spagnoli nei Paesi Baschi lo statuto di autonomia in vigore concede la massima autonomia possibile, i partiti baschi vogliono estendere questa autonomia senza rinunciare all'autodeterminazione – rivendicano il cosiddetto „diritto di decidere“. La Costituzione spagnola, a sua volta, pone limiti rigorosi a questa aspirazione.

### **Il dibattito politico su autonomia e sovranità**

I sondaggi nei Paesi Baschi hanno ripetutamente dimostrato che la maggioranza della popolazione non è soddisfatta dello status di autonomia raggiunto. Nel 2003, il governo Ibarretxe (PNV) lanciò un primo tentativo di riforma dell'autonomia istituita nel 1979, che non solo prevedeva il trasferimento di tutte le competenze trasferibili alla Comunità Autonoma, ma ridefiniva anche il rapporto costituzionale tra la Comunità autonoma dei Paesi Baschi e lo Stato spagnolo sotto forma di libera associazione. Solo la difesa, il diritto civile, commerciale e penale, la marina mercantile, la regolamentazione dell'immigrazione e dell'asilo, regolamenti della politica industriale e commerciale nazionale, il porto d'armi ed esplosivi, la sorveglianza aerea e la politica estera sarebbero stati esclusi dalla competenza dei Paesi Baschi qualora questa riforma fosse stata approvata. Ma il „Plan Ibarretxe“ fu respinto dal Parlamento spagnolo con 313 voti contro 29 (vedi nota finale).

Il 27.6.2008, il Parlamento dei Paesi Baschi decise di svolgere un referendum sul futuro della regione nell'ottobre 2008. L'obiettivo era quello di aprire i negoziati con Madrid per votare l'indipendenza al più tardi nel 2010. Ancora una volta, questa legge fu respinta dalla Corte costituzionale spagnola come incostituzionale. Secondo l'attuale sistema giuridico, spetta solo a Madrid se permettere i referendum nelle comunità autonome. Da allora, questa richiesta non è stata più sollevata dai partiti baschi perché il sistema costituzionale spagnolo lo esclude.

Il conflitto tra i Paesi Baschi e lo Stato spagnolo non è innescato solo dal rigido rifiuto di quest'ultimo di consentire un processo democratico di autodeterminazione, ma anche dall'attuazione dell'autonomia. Lo Stato centrale continua ad intervenire nell'autonomia basca attraverso leggi e regolamenti nazionali. Nei procedimenti legali, la Corte Costituzionale, nominata abbastanza unilateralmente da Madrid, di solito decide a favore dello Stato. Fino al 2009, alcune importanti competenze (politica del lavoro, amministrazione penitenziaria, sicurezza sociale) non erano nemmeno state trasferite alla Comunità Autonoma come previsto dallo Statuto di autonomia, e l'ulteriore espansione dell'autonomia non era nemmeno concepibile. In questo contesto, i partiti baschi tendono ad essere frustrati dalle reali possibilità offerte dall'autonomia.

Mentre il Partido Popular (PP, conservatore) rifiuta qualsiasi espansione, il partito socialdemocratico PSOE al massimo sarebbe disponibile per un adattamento moderato dello statuto, ma nemmeno un radicamento simbolico del diritto all'autodeterminazione. Nei Paesi Baschi non c'è nessun obbligo di governo di concordanza e concertazione fra i partiti più forti, così come esiste in altre regioni autonome d'Europa; non c'è nemmeno un accordo di fondo tra i due campi politici, i partiti baschi e i partiti dello Stato, sul futuro della regione.

Il PNV ha ottenuto la maggioranza relativa in tutte le nove elezioni del Parlamento dei Paesi Baschi, ma in diverse occasioni ha dovuto formare coalizioni con il PSOE o la Sinistra Basca. Solo dal 1.3.2009 al 2012 i partiti spagnoli nei Paesi Baschi hanno governato senza il PNV coprendo anche la carica del Presidente della Comunità autonoma basca. Questo perché il partito Batasuna fu bandito e di conseguenza i suoi elettori boicottarono le elezioni (9% di voti non validi). Nel 2012, questo governo cadde, consentendo al PNV di tornare al potere. Nel 2012, i partiti baschi PNV e EH Bildu ottennero insieme il 58% dei voti (48 seggi su 75 nel parlamento regionale) e 46 seggi nel 2016. Nelle elezioni del 12.7.2020, i partiti baschi „sovranisti“ PNV e Bildu di nuovo ottennero una solida maggioranza di due terzi nel Parlamento Basco, con quasi il 66,9% dei voti e 52 seggi su 75. Il „fronte sovranista“ basco è emerso più forte da queste elezioni, anche sotto l'impressione del duro approccio del governo centrale alle aspirazioni indipendentiste della Catalogna.

### **La lingua basca: proibita e discriminata**

La lingua basca (euskera) è accompagnata da un tocco di mistero. È l'unica lingua isolata in Europa, una lingua non legata alle lingue indoeuropee. I Paesi Baschi hanno mantenuto questa lingua da tempo memorabile. Il vero mistero del basco non è tanto la sua origine quanto il fatto che i baschi abbiano potuto conservare la loro lingua, dicono. Come è possibile che una lingua che per decenni è



*La sede del governo basco a Gasteiz/Vitoria. Fonte: WIKIPEDIA*

stata parlata solo in famiglia e tra amici, che ha una tradizione letteraria e scritta molto limitata e che per 40 anni è stata completamente bandita dal dominio pubblico, sopravviva con questa freschezza? Per più di un secolo, la lingua basca ha vissuto un declino. Nel 1868, il 69% degli abitanti dei Paesi Baschi spagnoli parlava ancora il basco, ma nel 1981 la cifra era scesa al 21,9% e anche queste persone non erano state alfabetizzate in basco, quindi erano per lo più incapaci di scrivere in basco. L'unica lingua ufficiale e lingua della vita pubblica era il castigliano. Il basco fu riconosciuto come seconda lingua ufficiale nel primo statuto di autonomia del 1936, ma con la dittatura franchista fu subito vietato. Con la proibizione del basco a scuola, nel mondo dei media, nell'amministrazione, nella magistratura e nella politica, perse il suo ruolo nella vita pubblica e ricadde nello status di lingua del mondo contadino senza prestigio sociale. La lingua euskera non era considerata affatto idonea ad adattarsi e a svilupparsi nel mondo moderno. Il numero di parlanti baschi diminuì costantemente, mentre sempre più baschi imparavano lo spagnolo e parlavano solo spagnolo. L'euskera aveva perso ambiti di comunicazione essenziali, non era più presente nei media e nel mondo moderno del lavoro. Inoltre, circa un terzo dell'attuale popolazione dei Paesi Baschi è immigrata dal resto della Spagna solo nella seconda metà del XX secolo, principalmente a causa della necessità di manodopera nell'industria pesante dei Paesi Baschi.

### **La rinascita della lingua basca**

Il basco durante l'epoca del franchismo è sopravvissuto perché i baschi credevano nella loro lingua. Tuttavia, è stato solo con l'entrata in vigore della nuova autonomia nel 1979 che si è stabilito il quadro politico e giuridico per l'emanci-

pazione del basco gettando le basi per la rinascita della lingua basca. Il basco è stato riconosciuto come lingua co-ufficiale nella Comunità Autonoma Basca (CAB) in Spagna dal 1979. Grazie al suo statuto autonomo, la diffusione del basco nella Comunità Autonoma non solo si è stabilizzata da più di 40 anni, ma si è rafforzata in tutti i contesti linguistici principali. Oggi, almeno 750.000 persone parlano basco in quest'area geografica (cfr. Britannica, Basque Language). Inoltre, ci sono circa 90.000 bascofoni emigrati che vivono al di fuori del Paese Basco storico.

Il Paese Basco nella sua estensione storica, comprende tre regioni: la Comunità Autonoma di Euskadi e la Comunità Autonoma di Navarra in Spagna e il Paese Basco francese. Ognuna di queste regioni ha condizioni diverse per quanto riguarda lo sviluppo della lingua e l'uso del basco è soggetto a tre diversi regimi giuridici. Nella Comunità Autonoma di Navarra (AC Navarra) è lingua co-ufficiale dal 1986, ma solo nei comuni a prevalenza basca. In Francia, il basco è riconosciuto come „lingua regionale“ e quindi come patrimonio culturale degno di protezione con statuto costituzionale.

Il basco, quindi, come „lengua propia y específica“ è la lingua ufficiale nei Paesi Baschi AC, ma solo in alcune parti della AG Navarra, dove solo circa il 10% della popolazione (circa 60.000 persone) si considera parte della comunità culturale basca. In Francia, nonostante il riconoscimento ufficiale, i parlanti di lingua basca non hanno diritti specifici. In queste tre regioni, l'euskera ha avuto uno sviluppo completamente diverso negli ultimi 40 anni, principalmente a causa dei regolamenti diversi dei diritti linguistici e, di conseguenza, nel riconoscimento sociale e nell'uso della lingua da parte della popolazione.

In tutta l'Euskal Herria (i tre territori storici insieme) nel 2016 c'erano 751.500 parlanti basco, ovvero il 28,4% della popolazione totale. Tra il 1991 e il 2016, il numero di parlanti baschi è aumentato di 223.000 unità, soprattutto grazie alla politica linguistica della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi. In Navarra, l'aumento è stato solo di 28.700 persone, mentre nei Paesi Baschi francesi il numero di parlanti è diminuito di 17.900. Se si contasse tutta la popolazione, compresi i minori, il numero di parlanti baschi oggi potrebbe essere molto più alto, intorno al milione. Se nel 1991 solo il 24,1% degli abitanti del Paese Basco Autonomo si definivano di lingua basca, nel 2016 la cifra era salita al 33,9%. La popolazione con conoscenze passive del basco rappresentavano il 19,1 per cento della popolazione nel 2016. Complessivamente il 53% ha una conoscenza attiva o almeno passiva della lingua basca. Tutto sommato, tra il 1991 e il 2016 il numero di persone capaci di comunicare in basco è aumentato di 420.000 unità. Nel 2016 nei Paesi Baschi in senso stretto 325.000 persone parlavano principalmente basco nella vita quotidiana. 140.000 persone hanno imparato il basco da adulti in questi 25 anni (1991-2016).

L'atteggiamento del pubblico verso l'uso del basco è prevalentemente positivo, così come l'atteggiamento della gente verso la promozione della lingua basca a

livello istituzionale dei Paesi Baschi. Mentre il 50% nei Paesi Baschi francesi non è né a favore né contro, i due terzi degli abitanti della Comunità autonoma dei Paesi Baschi nel 2016 sono chiaramente a favore. Nella CA Navarra, invece, ci sono più oppositori che sostenitori di questo tipo di politica linguistica. Questo mostra chiaramente il diverso apprezzamento del basco da parte della popolazione delle tre regioni dei Paesi Baschi storici. La rivitalizzazione del basco è la linea ufficiale del governo nei Paesi Baschi, è perseguita solo con scarsa convinzione in Navarra e non è affatto sostenuta nei Paesi Baschi francesi.

All'inizio degli anni '80, sulla base dello statuto di autonomia del 1979, i dirigenti politici del Paese Basco hanno sviluppato una politica linguistica per salvaguardare l'esistenza e lo sviluppo della lingua basca, nota in spagnolo come „normalizzazione“. Lo sviluppo della lingua basca, gestito dalla Comunità Autonoma, è stato uno dei fattori alla base dei sorprendenti cambiamenti sociolinguistici del Paese Basco negli ultimi quarant'anni. La politica della lingua basca si occupa di due aree principali: in primo luogo, la lingua stessa, la sua standardizzazione e modernizzazione; in secondo luogo, lo status e la regolamentazione dell'uso della lingua basca. Quest'ultimo riguarda la posizione del basco nell'amministrazione, nel sistema educativo, nei media, nella vita culturale, nel mondo del lavoro e degli affari, nell'educazione degli adulti, nei media digitali. La CA Paese Basco, sulla base delle sue competenze autonome, ha sempre cercato di aumentare costantemente l'importanza e la diffusione, il peso quantitativo e qualitativo della lingua basca.

### **Sfide future per la politica linguistica basca**

Nonostante il predominio delle lingue economicamente più forti (spagnolo, francese e, in misura crescente, inglese), l'„euskaldunizzazione“, cioè la promozione della lingua basca in tutti gli ambiti della vita nei Paesi Baschi, ha fatto grandi progressi. La politica linguistica ufficiale mira a promuovere l'uso del basco, a rafforzare le famiglie nella trasmissione intergenerazionale dell'euskera, a motivare i cittadini non di lingua basca a imparare il basco e a incoraggiare i migranti a imparare il basco oltre alla lingua ufficiale dello Stato. Un prerequisito essenziale per questo è l'autonomia del Paese Basco, con un'adeguata competenza normativa in materia di politica linguistica, con la fornitura delle risorse finanziarie necessarie per la promozione della lingua e con un consenso politico di base sulle questioni linguistiche tra la maggioranza dei partiti politici del Paese Basco.

Il basco è ormai parlato da un numero crescente di persone come abitudine nella vita quotidiana e ha dimostrato il suo valore come mezzo di comunicazione in tutti gli ambiti della vita: „I fattori chiave per il successo della rivitalizzazione del basco nei Paesi Baschi finora sono i seguenti: la volontà dei cittadini di sostenere attivamente questa politica; la politica mirata e a lungo termine del governo

regionale; l'alto grado di consenso sociale e politico sulla politica linguistica; la varietà di iniziative della società nella cooperazione pubblico-privata e la creazione di una lingua unica standard" (Galparsoro, 2019, 96).

Nel complesso, la situazione della lingua basca oggi sembra promettente. La valutazione di ciò che è stato raggiunto dipende dalle aspettative generali. Secondo l'esperto basco Galparsoro, la salute sociale della lingua basca è più forte di quanto alcuni vorrebbero ammettere, ma non ancora così avanzata come molti baschi si auspicano. Tuttavia, la lingua basca oggi è più forte di quanto tanti baschi avrebbero potuto immaginare 40 anni fa. Ma c'è ancora tanta strada da fare, se non altro per preservare ciò che è stato raggiunto. Si tratta di dotarsi di un „ottimismo critico“, afferma Galparsoro (Galparsoro 2019, 139). La rivitalizzazione della lingua sarebbe ancora un processo incompiuto e ciò che è stato raggiunto finora va ulteriormente consolidato. La politica linguistica deve rispondere alle nuove condizioni sociolinguistiche e alle esigenze dei nuovi parlanti baschi, perché anche qualsiasi politica linguistica ufficiale ha i suoi limiti.

Di cosa ha bisogno la lingua basca per essere ulteriormente rafforzata? „Ciò di cui ha bisogno il basco è che noi abbiamo bisogno di esso“, dice Galparsoro, „siamo gli unici su cui la lingua può contare (letteralmente: „El euskara necesita que lo necesitemos“, Galparsoro 2019, 139). Il beneficio comunicativo della lingua deve essere coltivato e preservato. Parlare basco deve diventare sempre più la regola nella vita quotidiana di centinaia di migliaia di baschi. Le nuove sfide della digitalizzazione devono essere affrontate immediatamente per adattare la lingua alle esigenze comunicative del tempo e della generazione di oggi. Delle sorti della lingua basca si preoccupano soprattutto i parlanti baschi, non tutta la società, perché i parlanti baschi (bascofoni attivi) e i baschi in generale (abitanti dei Paesi Baschi) non sono la stessa cosa. Attualmente, nella vita quotidiana ancora solo un terzo circa della popolazione dei Paesi Baschi si avvale più o meno della lingua basca nella stessa misura di quanto parla lo spagnolo (in Spagna) o il francese nei paesi baschi francesi. La questione centrale per lo sviluppo futuro di questa lingua è la misura in cui l'euskera è usata come prima lingua. La rinascita del basco, la „Euskarabatua“, è un grande merito comunitario dei baschi, sostenuto anche dall'autonomia territoriale in vigore dal 1979.

### **Note:**

*Il Piano Ibarretxe prevedeva un nuovo statuto di autonomia basato su tre pilastri:*

- *Il popolo basco è un popolo europeo con una propria identità.*
- *Si riconosce il diritto del popolo basco a decidere il proprio futuro, inteso come diritto all'autodeterminazione.*
- *Le decisioni dei cittadini di ogni regione dei Paesi Baschi (Comunità Autonoma dei Paesi Baschi, Navarra, Paesi Baschi Francesi) devono essere accettate*



*dagli altri popoli europei.*

- *Il Piano Ibarretxe proponeva anche una serie di riforme:*
- *Libertà di relazioni con la Navarra e il Paese Basco Francese, in base alle scelte fatte da ciascuna delle regioni.*
- *Una giurisdizione autonoma.*
- *La Spagna deve garantire una rappresentanza diretta nell'UE.*
- *La Spagna deve garantire che il nuovo statuto di autonomia non possa essere limitato o cancellato unilateralmente. A tal fine, la Corte costituzionale spagnola sarà adattata e sarà creata una commissione bilaterale per la risoluzione dei conflitti. I trattati e gli accordi internazionali che riguardano il Paese Basco dovranno essere approvati da quest'ultimo prima di entrare in vigore.*
- *Riconoscimento della cittadinanza e nazionalità basca di tutti gli abitanti di questa Comunità affinché possano acquisire la doppia cittadinanza spagnola e basca. L'acquisizione dell'una o dell'altra cittadinanza non diminuisce né aumenta i diritti e gli obblighi dei cittadini.*
- *Organizzazioni e istituzioni sportive ufficiali basche.*
- *Competenza esclusiva in amministrazione pubblica, istruzione, cultura, sport, politica linguistica, finanze, alloggi, ambiente, infrastrutture, trasporti, sicurezza pubblica, occupazione e sicurezza sociale.*

***„Agli occhi della maggior parte dei cittadini spagnoli essere basco è il modo sbagliato di essere spagnolo, e comunque sei spagnolo“.***

**Intervista con il Prof. Eduardo J. Ruiz Vieytez, Università di Deusto, Bilbao**



*E. Ruiz Vieytez è professore di Diritto Costituzionale all'Università di Deusto (Bilbao), dove è stato preside della Facoltà di Scienze Sociali e Umane, e precedentemente direttore dell'Istituto dei Diritti Umani. È stato consigliere giuridico dell'Ombudsman basco e presidente di una ONG impegnata nella promozione dei diritti degli immigrati nei Paesi Baschi (1993-1999). È stato anche membro del Consiglio spagnolo per l'integrazione dei migranti e ha partecipato a diverse missioni nazionali del Consiglio d'Europa riguardanti le minoranze linguistiche e nazionali.*

***Secondo lo statuto di autonomia basca del 1979 lo status della lingua basca è di piena uguaglianza con lo spagnolo nello spazio pubblico. Oggi, la lingua basca è davvero parificata alla lingua dello Stato in ogni settore dell'amministrazione pubblica e dei servizi pubblici, compresa la magistratura?***

Ruiz Vieytez: No, dal punto di vista giuridico dovrebbe esserci parità di diritti per tutta la Comunità Autonoma Basca (CAB), compresa tutta l'amministrazione pubblica. In pratica, la parità di diritti non è ancora raggiunta. E il settore giudiziario è quello in cui l'euskera è meno usato, a volte è addirittura impossibile pretendere il suo uso. Ci sono ancora molti ostacoli. Per cominciare, i giudici e gli avvocati sono membri dei corpi nazionali, la stragrande maggioranza non ha conoscenza della lingua basca. Il massimo che si può ottenere come cittadino della CAB è usare la lingua basca in tribunale e pretendere la traduzione, il che potrebbe rivelarsi uno svantaggio nelle procedure legali. Alcuni giudici potrebbero non reagire molto benevolmente. Anche la presenza della lingua basca nel settore statale della pubblica amministrazione è bassa. Nella CAB, nelle amministrazioni provinciali e nei comuni l'uso del basco è significativo, ma sicuramente non dominante. Forse il basco è prevalente nei comuni dell'area bascofona, soprattutto in Gipuzkoa. Ma la maggior parte dei documenti interni sono ancora prodotti in spagnolo, e solo dopo tradotti in basco.

***Tutti i cittadini hanno il diritto di interagire con la pubblica amministrazione in una delle due lingue ufficiali dei Paesi Baschi?***

Ruiz Vieytez: Sì, in linea di principio lo hanno, ma spesso i diritti linguistici non sono rispettati nella pratica perché l'amministrazione e altri servizi pubblici non sono preparati a rispondere in basco. Bisogna aspettare, si rischiano complicazioni nella procedura, e questo ha un effetto deterrente per i cittadini. In alcuni settori e in alcuni luoghi non si osa nemmeno usare il basco, a meno che non si voglia provocare una situazione scomoda.

***Nella CAB esiste un certificato ufficiale di bilinguismo, specialmente per quanto riguarda il grado di conoscenza del basco, che ogni candidato a un posto di lavoro nel settore pubblico deve presentare prima di essere ammesso a un concorso? È richiesto solo per gli impieghi della Comunità Autonoma o anche per tutti gli impieghi dell'amministrazione statale con sede nei Paesi Baschi?***

Ruiz Vieytez: Ci sono certificati ufficiali sulla conoscenza della lingua basca. Ma non è necessario produrre un certificato ufficiale quando ci si candida per un lavoro pubblico. Dipende dalla posizione concreta per la quale ci si candida, poiché ci sono diversi requisiti. Fondamentalmente, se ti candidi per lavori nel settore educativo, ti verrà chiesto di possedere un livello C1 di basco; anche in alcune posizioni amministrative. Ma in termini generali, la conoscenza del basco vi fornirà un'indennità complementare nei meriti per ottenere la posizione, ma non sarà un prerequisito obbligatorio. Un medico di un ospedale pubblico, per esempio, guadagnerà qualche punto in più, forse l'8% in più, se dimostra di avere un livello C1 in basco, ma nella maggior parte dei casi non è un requisito tassativo.

***Oggi le scuole di tipo D che usano il basco come lingua d'insegnamento sono il tipo di scuola più popolare con quasi il 68% degli alunni iscritti. Perché la scuola bilingue (tipo B) registra solo il 19 per cento degli alunni? Come mai questo tipo di scuola, che riflette in qualche modo meglio la realtà sociolinguistica dei Paesi Baschi, in cui la maggior parte delle famiglie usa ancora lo spagnolo in casa, non è più popolare?***

Ruiz Vieytez: Il motivo è proprio questo fattore. Bilbao per esempio è una città di lingua spagnola. Probabilmente un quarto della sua popolazione parla basco, ma lo spagnolo è assolutamente dominante. Se la gente vuole che i propri figli siano bilingue, il meglio che può fare è mandarli in una scuola di lingua basca. D'altra parte, lo spagnolo è dato per scontato, dato che non ci saranno problemi ad impararlo bene. Quindi la sfida è mettere i bambini in un ambiente il più possibile basco. Anche nel tipo D alcuni studenti finiscono per avere una fluidità insufficiente nella lingua basca, quando il loro ambiente di vita quotidiana è di lingua spagnola. Nell'area di lingua basca anche con il tipo B si potrebbe raggiungere la fluidità, ma non in aree prevalentemente di lingua spagnola, anche perché la

maggior parte degli insegnanti non sarà di madrelingua basca. Il modello B funziona proprio come una sostituzione del tipo A. Un'altra ragione è anche questa: i genitori scelgono la scuola pensando anche a chi saranno gli amici e i compagni dei loro figli. Anche la qualità e il prestigio sociale giocano un ruolo importante. Nelle scuole di tipo D ci saranno più madrelingua baschi, in quelle di tipo A più immigrati stranieri. Il tipo D col basco quale lingua d'insegnamento è diventato il tipo di scuola privilegiato in termini di prestigio sociale e qualità dell'educazione.

***Come riportato, il 52% degli studenti universitari nei Paesi Baschi segue corsi di studio con il basco come lingua d'insegnamento. Fino a che punto questo è possibile? Ci sono solo alcune lezioni in basco o ci sono interi corsi di studio tenuti in basco come lingua di comunicazione principale?***

Ruiz Vieytez: Sì, molti diplomati di una scuola di lingua basca preferiscono continuare con il basco anche nei loro studi universitari. Alcuni gradi accademici possono essere completati in basco, altri sono organizzati parzialmente in basco, parzialmente in altre lingue. Bisogna combinare due o tre lingue. In generale, l'università pubblica può prevedere più corsi tenuti interamente in lingua basca.

***Secondo la Encuesta Sociolinguistica 2016 il 34 per cento della popolazione della CAB usa il basco come prima lingua, ma la conoscenza passiva della lingua dal 1991 è in aumento. Nel 2016, il 19 per cento ha ottenuto tali conoscenze. Di cosa si tratta?***

Ruiz Vieytez: il 34 per cento con la lingua basca come lingua principale nella vita quotidiana potrebbe essere troppo ottimista. Il 34% della popolazione della CAB può essere considerato bilingue, ma le persone che usano il basco nella vita quotidiana come prima lingua saranno circa un quarto e non di più. Non tutto quel 34% ha l'opportunità di usarlo nella vita quotidiana. In Alava la lingua principale è lo spagnolo in ogni settore. Da quelle parti non si offrono nemmeno le possibilità di usare il basco così frequentemente. In una riunione, per parlare basco, è necessario che tutti lo capiscano. Ma questo succede in 1 riunione su 10. La conoscenza passiva significa che formalmente hai un grado, forse B2, probabilmente non sei molto fluente nel parlare il basco, ma si può leggere e capire la lingua. Capirete la maggior parte del testo sui media, ma potreste non essere in grado di comunicare, specialmente non in forma scritta. Questo è molto tipico per i madrelingua spagnoli, che hanno imparato la lingua da adulti o si sono diplomati in scuole di tipo B o anche D in zone di lingua spagnola prevalente.

***E per il futuro, quando la maggioranza della popolazione basca sarà perfettamente bilingue?***

Ruiz Vieytez: In effetti, oggi quasi tutti i baschi sono diventati bilingue. Una volta nella storia la lingua basca in alcune zone dei Paesi Baschi era assolutamente dominante, e solo il medico, l'insegnante e il prete conoscevano lo spagnolo. È

rimasto così anche nella prima metà del XX secolo. Fino al 1950 la lingua basca era abbastanza sicura in questi ambienti, ma cosa succede se tutti sono bilingue? È facile passare alla lingua di Stato ogni volta che appare più comodo. La maggior parte dei media, TV, radio, Internet è trasmessa in spagnolo. Quando c'è un regime di pieno bilinguismo la domanda è: quale lingua sarà scelta per la comunicazione? C'è il rischio che una sola lingua emerga come principale strumento di comunicazione a causa di un semplice comportamento utilitaristico.

***Nella bozza iniziale dello Statuto di Autonomia si permetteva alla Comunità Autonoma Basca di mantenere relazioni ufficiali con le autorità bascofone in Navarra e in Iparralde in Francia. Ma questo in seguito è stato rifiutato da Madrid. Oggi, come può il governo della CAB cooperare in progetti linguistico-culturali con partner all'estero?***

Ruiz Vieytez: L'Accademia Reale Basca (Euskaltzaindia) è autorizzata ad avere una cooperazione internazionale. Sono finanziati per tali scopi, fondamentalmente finanziati dalla CAB. Ora nei Paesi Baschi francesi c'è una nuova istituzione, la Communauté de l'Agglomération Pays Basque, composta da tutti i comuni baschi, che è autorizzata a realizzare anche la cooperazione transfrontaliera. Ci sono piccoli progetti. Anche alcuni finanziamenti indiretti di scuole in lingua media basca sono possibili. Per il popolo basco questo è di grande importanza simbolica. A volte i partiti politici spagnoli contestano queste forme di cooperazione, perché le considerano non legittime.

***Nelle elezioni del Parlamento Basco del 12 luglio 2020 i partiti baschi hanno aumentato i loro voti. Ora EH Bildu detiene 21 seggi e PNV 31 seggi su 75 totali. Si tratta di una maggioranza di due terzi. Questo ha qualche significato per le procedure parlamentari? Quale coalizione governerà il CCB?***

Ruiz Vieytez: Non proprio. Il PNV (Partido Nacionalista Vasco) manterrà la sua coalizione di governo con il Partito socialista spagnolo (PSOE). Fondamentalmente la coalizione sarà la stessa del precedente mandato. Il PNV non ha intenzione oggi di emulare la via catalana, perché non vuole rischiare nulla. EH Bildu vorrebbe prendere alcune iniziative per spingere il diritto di decidere, ma il PNV non ha voglia di cercare la confrontazione con Madrid. Non vogliono andare in prigione o in esilio per questo scopo, o rischiare l'attuale autonomia.

***Il governo spagnolo di Pedro Sanchez ha stretto un accordo con la ERC (Esquerra Republicana de Catalunya). Hanno un accordo simile anche con il PNV?***

Ruiz Vieytez: Il PNV è un partner stabile del governo centrale. L'attuale situazione politica a livello statale è la situazione più comoda per il PNV. Non c'è una maggioranza schiacciante dei partiti spagnoli nelle Cortes, quindi hanno bisogno del PNV e di un partito catalano per conservare la maggioranza. Così il PNV, appoggiando questo governo, può negoziare su una serie di questioni e può otte-

nera alcuni vantaggi in cambio. Nei Paesi Baschi il PNV si presenta quindi come il vero ed efficiente guardiano degli interessi baschi a Madrid. Questo è il ruolo tradizionale del PNV nel parlamento spagnolo.

***Dal 1979 lo statuto di autonomia basco non è mai stato modificato. Il Piano Ibarretxe del 2003, respinto dal Parlamento spagnolo, comprendeva il diritto della popolazione di Euskadi a decidere e la possibilità di formare una sorta di libera associazione con la Spagna. Conteneva anche un'estensione dell'autonomia territoriale in termini di poteri e risorse esclusive della Comunità Autonoma? Si dice che 37 competenze elencate nella legge sull'autonomia non sono state ancora trasferite.***

Ruiz Vieytez: In generale, lo statuto dovrebbe essere aggiornato e le competenze ampliate. Nel 2003 il parlamento basco nel cosiddetto piano Ibarretxe ha cercato di includere alcune competenze in più che non erano state incluse nello statuto del 1979. Solo alcuni poteri di base dovrebbero essere lasciati allo Stato, mentre tutto il resto dovrebbe passare sotto la responsabilità della CAB. Ma la questione principale del piano Ibarretxe era il cosiddetto diritto di decidere. Inoltre, comprendeva il riconoscimento di una sorta di cittadinanza regionale della Comunità Autonoma dando la possibilità ad ogni abitante della CAB di dichiararsi basco, su base volontaria. Ma dal punto di vista dei partiti spagnoli un tale diritto avrebbe creato automaticamente due comunità sullo stesso territorio. Invece di considerarlo un passo avanti progressivo per dissociare cittadinanza e identità, lo considerano come una rischiosa segregazione in due gruppi separati. L'approccio politico e culturale delle due identità nazionali tende a escludersi e a fraintendersi a vicenda.

***Un'altra proposta inclusa nel piano Ibarretxe era una nuova relazione tra la Comunità Autonoma e la Spagna, simile ad uno stato associato. Di cosa si tratta?***

Ruiz Vieytez: Questo nuovo status di associazione libera non va confuso con quello di uno "stato liberamente associato" come Porto Rico con gli Stati Uniti. L'idea era che il nuovo status giuridico doveva basarsi sulla volontà del popolo basco, e del popolo spagnolo ovviamente. Quindi, la proposta era di riconoscere il popolo basco come un popolo sovrano, ma disposto a rimanere nello Stato spagnolo, escludendo l'indipendenza. Questo sarebbe stato un atto volontario di riconoscimento reciproco, nel senso che in cambio della rinuncia all'indipendenza ci sarebbe stata la libera volontà di rimanere all'interno della Spagna. Questo sarebbe simile a una forma di confederazione, non quella di un'associazione fra due stati sotto il diritto internazionale.

***Il diritto alla secessione è una componente indispensabile di un buono statuto di autonomia?***

Ruiz Vieytes: Ci sono diversi esempi di statuti d'autonomia che includono, più o meno esplicitamente, questo diritto come la Groenlandia, le Faroe, la Gagauzia, il Québec, la Nuova Caledonia, Saint Kitts e Nevis, l'Irlanda del Nord, e alcune altre regioni che sono state autonome e sono ora indipendenti come il Sud Sudan, il Montenegro, l'Eritrea.... In generale, il modo più riuscito di risolvere i conflitti di sovranità è stato finora l'indipendenza. In Slovenia, Estonia, Slovacchia o Montenegro nessuno parla più di conflitti di sovranità. Ma tornando alle domande concrete, la risposta è negativa. Se l'obiettivo finale è solo quello di assicurare un buono status autonomo, allora il riconoscimento di un diritto all'autodeterminazione o alla sovranità non è necessario. La sfida nasce quando i cittadini con libera espressione elettorale ritengono che l'autonomia sia insufficiente.

***Diversi Stati sarebbero inclini a stabilire un'autonomia territoriale per alcuni casi speciali, se potessero essere sicuri che l'autonomia non sarà il primo passo verso la secessione. Come si può assicurare a questi Stati di mantenere la loro integrità territoriale?***

Ruiz Vieytes: Secondo me, sarebbe una buona idea costituzionalizzare o regolamentare il processo di secessione, per stabilire garanzie e limiti adeguati per entrambe le parti, lo Stato e la comunità che chiede la sovranità. La comunità autonoma potrebbe chiedere la secessione ed essere indipendente un giorno, ma solo dopo un determinato processo, precedentemente disciplinato a livello costituzionale. Finché questo processo non sarà completato, l'autodeterminazione non avverrà. Introducendo una tale norma nell'ordinamento giuridico la comunità autonoma interessata non sarebbe costretta a rinunciare all'autodeterminazione. Questo potrebbe aiutare a risolvere il conflitto e a dare un grande carico di stabilità e fiducia. È simile all'atto di chiarezza del Canada nei confronti del Québec. È molto difficile per gli stati nazionali esistenti arrivare a questo punto, ma nei casi di un vero conflitto che non può durare per sempre, questo potrebbe essere un efficace strumento di accomodamento, rendendo possibile mantenere l'integrità territoriale proprio perché c'è un modo legale per contestarla.

***Aiuterebbe ad escludere in termini giuridici costituzionali ogni possibilità di secessione? Potrebbe aiutare gli Stati a stabilire un'autonomia territoriale?***

Ruiz Vieytes: Dipende dagli elementi del conflitto concreto. In alcuni casi, questo non sarà sufficiente perché il conflitto rimarrà finché ci sarà la volontà popolare di essere riconosciuti. Allora, se non si offre la possibilità di accogliere o regolare un processo di secessione, l'unica alternativa per questa volontà coerente potrebbe essere l'indipendenza. Penso che regolare tali processi possa essere una soluzione per evitare molti problemi. Se l'autonomia funziona, la secessione non sarà all'ordine del giorno. Ma se non funziona, l'alternativa dell'indipendenza deve rimanere come opzione alternativa. Questo è successo in Catalogna. Lo

Stato spagnolo ha un enorme potere per reprimere tali movimenti, ma per uno stato democratico non è accettabile a lungo termine buttare in prigione il presidente, il vicepresidente o altri rappresentanti democraticamente eletti della Catalogna perché hanno portato avanti un referendum democratico. Almeno la metà dei catalani non vuole far parte della Spagna, per cui dovrebbe avere il diritto fondamentale di esprimere questa volontà in un referendum democratico. La repressione non è una soluzione, perché i cittadini catalani non rinunceranno a questo obiettivo. Forse si esauriranno per diversi anni, ma se il problema politico non viene veramente riconosciuto e affrontato, prima o poi si ripresenterà.

***Catalani e baschi si considerano come nazioni diverse. Così la popolazione spagnola può essere vista come una „realtà multinazionale diseguale“, come lei la definisce. Come disse Juan Linz: „La Spagna è uno stato per tutti gli spagnoli, uno stato-nazione per una grande parte della popolazione spagnola, e solo uno stato ma non la loro nazione per importanti minoranze“. Questa realtà dovrebbe essere riconosciuta nella costituzione spagnola?***

Ruiz Vieytez: C'è una visione centralista dei baschi e dei catalani come „spagnoli“, come popolazioni di comunità sullo stesso terreno politico di quelle di tutte le altre comunità autonome. Se si chiede agli italiani medi se considerano i sardi, i friulani e i siciliani come italiani, a volte usando lingue o dialetti diversi, non ci saranno dubbi. Allo stesso modo, la grande maggioranza degli spagnoli considera i baschi e i catalani. D'altra parte, gli italiani non considerano i sudtirolesi come veri italiani, piuttosto siete considerati „come un popolo dalla parte sbagliata della frontiera“. Ma in Spagna non c'è questa comprensione parallela per i baschi o i catalani. Il cittadino medio spagnolo non avrà la percezione delle diverse nazioni che vivono in Spagna, solo la maggioranza dei baschi e dei catalani ce l'ha. Probabilmente otterrete la risposta: „Essere basco è il modo sbagliato di essere spagnolo, comunque tu sei spagnolo; questo è quello che dice la tua carta d'identità“.

***Oggi in Spagna i movimenti di autodeterminazione catalani e baschi rivendicano il pieno riconoscimento dell'asimmetria tra le “autonomie speciali” e le altre Comunità autonome, ma lo Stato è riluttante a concederlo. Le forze politiche spagnole favoriscono una struttura simmetrica di divisione verticale, cioè territoriale del potere. Altre comunità autonome cercano di neutralizzare il progetto nazionale della Catalogna e dei Paesi Baschi. Come uscire da questo circolo vizioso?***

Ruiz Vieytez: È molto difficile perché la questione territoriale, che è ovviamente una questione d'identità nazionale, è estremamente sensibile per la grande maggioranza dei cittadini. È difficile per una nazione come la Spagna riconoscere il fatto ovvio che ci sono almeno altri due progetti nazionali di successo nel paese. Lo vedono elezione dopo elezione sia nei Paesi Baschi che in Catalogna,



ma c'è una forte resistenza a riconoscere questa asimmetria. Da questo punto di vista, queste due regioni sono solo due su 17 regioni spagnole e non devono essere considerate come progetti nazionali con la stessa legittima aspirazione di quello spagnolo, che ovviamente è molto più grande e potente. Il riconoscimento della Spagna come paese plurinazionale, come il Regno Unito o il Canada per esempio, è ancora un tabù significativo per la maggioranza dei partiti politici spagnoli e per i loro elettori. In questo contesto, se non si sviluppa una strategia nazionale per dare spazio a questa pluralità, per accettare pienamente la pluralità linguistica, culturale, nazionale come un patrimonio comune di tutti e non come una specie che mina l'unità nazionale. Quest'opera può essere compiuta solo dalle forze politiche spagnole in comune come un modo per dare stabilità, valorizzare e rafforzare lo Stato, ma esse sembrano essere lontane dal condividere questa visione.

***Un'estensione dell'autonomia dei Paesi Baschi e della Catalogna negli occhi della maggior parte dei cittadini spagnoli verrebbe considerata come un privilegio?***

Ruiz Vieytez: Gli spagnoli in generale non considerano i catalani come dei privilegiati. Piuttosto considerano privilegiati solo i Paesi Baschi e la Navarra, a causa dei loro speciali accordi economici e fiscali con lo Stato. La Catalogna in termini finanziari non è privilegiata. Bisogna dire che quando si è stabilito il primo statuto della Catalogna, ai rappresentanti catalani è stato offerto un sistema di accordo fiscale simile a quello della CAB e della Navarra, riconosciuto grazie allo storico regime dei fueros. Ma i catalani in quel momento non lo accettarono. Dopo alcuni anni si resero conto di aver fatto un grosso errore. La convinzione era: chi riscuote le tasse dai cittadini è il cattivo. Il buono dovrebbe solo spendere i soldi. Più tardi hanno rivendicato qualcosa di simile come il concerto economico, ma era troppo tardi. Naturalmente è meglio negoziare con qualsiasi controparte quando si hanno i soldi in tasca.

***E la ricerca di un nuovo status politico per i Paesi Baschi?***

Ruiz Vieytez: Che questo possa trasformarsi in una modifica dello statuto nel quadro costituzionale è, come minimo, complicato da prevedere. Solo seguendo la legittimazione attraverso i diritti storici si potrebbe arrivare a una soluzione innovativa di questo tipo senza che le persone con posizioni pro-centralismo siano preoccupate che un tale sistema venga esteso ad altre nazionalità e regioni all'interno dello Stato. Tuttavia, le condizioni sociali e politiche attuali sono molto diverse da quelle che nel 1979 resero possibile un negoziato realmente bilaterale dello Statuto. Oggi non ci sono segnali che la Spagna si stia avviando a riformare realmente il suo modello di autonomia in modo tale da alterarne la natura simmetrica del rapporto fra regioni e Stato. Il modo in cui la controversia catalana sarà risolta in questa legislatura può fornire una guida per il futuro sul

tipo di riforma territoriale che lo Stato spagnolo è disposto ad accettare e, di conseguenza, su come potrebbe essere articolato un nuovo accordo di autogoverno per i Paesi Baschi. Tuttavia, al momento la previsione è quella di un continuo scontro tra due distinte maggioranze politiche che, a meno di significative mosse costituzionali che permettano di sbloccare la situazione, non riusciranno a raggiungere un accordo soddisfacente.

***Il “diritto di decidere” per qualsiasi comunità regionale: quale sarebbe l’effetto a lungo termine? Gli attuali stati nazionali rischierebbero di disgregarsi?***

Ruiz Vieytez: Il diritto di decidere deve essere riconosciuto ogni volta che una comunità regionale emerge come soggetto politico attraverso un’espressione elettorale chiara, coerente e legittima. Questo è dimostrato da fatti e dati concreti. Questi fatti e dati nei sistemi democratici sono prodotti dai processi elettorali. Se in un dato territorio si registra un modello coerente di voto a favore di una configurazione alternativa del potere, bisogna fare qualcosa. Ma questo accade in Europa in un numero molto limitato di casi. La maggior parte delle regioni europee non pensa nemmeno all’indipendenza. Riconoscere il diritto di decidere aiuta a risolvere questi conflitti in modo democratico. Il sistema giuridico deve riconoscere queste comunità regionali emergenti come un nuovo soggetto politico, come è successo nella storia con le donne e i neri. In Svizzera le donne hanno ottenuto il diritto di voto solo nel 1974, e solo gli uomini avevano il diritto di decidere. In questa prospettiva i nuovi soggetti dovrebbero essere riconosciuti e avere il diritto di decidere liberamente.

***Quando si reclama il riconoscimento come nuovo soggetto politico, una comunità regionale deve essere composta da popoli o gruppi etnici diversi dalla nazione titolare dominante dello Stato?***

Ruiz Vieytez: No, secondo me questo non dovrebbe essere un requisito essenziale. Il diritto internazionale non definisce cosa sia un popolo, né cosa sia una lingua, una religione o un’etnia diversa. E non deve farlo. Ci possono essere diversi criteri per giustificare un’aspirazione politica, ma in democrazia l’unica verità è la volontà politica, espressa in libere elezioni in modo chiaro, coerente e solido.

***Ora in Spagna si osserva più centralismo e più cittadini spagnoli sembrano schierati a favore di uno Stato centralizzato. In questo contesto, sarebbe più difficile ottenere emendamenti alla Costituzione, dato che una crescente maggioranza delle forze politiche spagnole si oppone?***

Ruiz Vieytez: In effetti, è molto probabile che ci sia più centralismo come forse 30 anni fa. Se ci fosse una seconda crisi politica per giustificare un secondo periodo di riforma costituzionale, potrebbe accadere. Ma questo è molto improbabile. La fine degli anni 1970 fu il momento del decentramento, e tutti erano a favore. Ma ora i tempi sono cambiati. Le maggioranze della Catalogna e dei Paesi

Baschi vogliono ancora espandere il loro autogoverno. Ma le maggioranze delle altre comunità spagnole, che nel 1978 erano favorevoli al decentramento come garanzia di maggiore democrazia, si sono in parte spostate. Oggi molti settori pensano: siamo andati troppo lontano, dovremmo tornare indietro e ricentrizzare alcuni poteri. Ma le nazioni minoritarie vogliono proseguire su questa strada, verso un maggiore autogoverno. Le due dinamiche che nel 1978 erano convergenti, oggi sembrano divergenti. Così, il momento storico non è propizio per raggiungere un tale accordo.

***La Catalogna e i Paesi Baschi condividono varie caratteristiche e il quadro giuridico e politico di base dello Stato spagnolo, ma mostrano anche molte differenze strutturali. Lei dice che anche i loro progetti politici nazionali sono molto diversi. Perché?***

Ruiz Vieytez: Sì, ma l'origine dei progetti nazionali in entrambi i paesi e anche le strategie politiche sono diverse. I partiti baschi e catalani non si sono coordinati. Una comunità gioca A, quando l'altra gioca B, per ottenere più benefici. Ora per esempio il PNV appoggia il governo di Madrid. La Catalogna e i Paesi Baschi condividono la visione della Spagna come un paese multinazionale, ma non si preoccupano molto del resto, e i baschi nemmeno della Catalogna. A parte questo, sono abbastanza diversi per origine. Il progetto nazionale basco è sempre stato più radicale, dogmatico, in un certo senso più „germanico“ e quello catalano più pragmatico, più „mediterraneo“. Ci sono anche differenze significative sul piano socioculturale e linguistico.

***Perché la Galizia, pur essendo culturalmente, linguisticamente, politicamente diversa dal resto della Spagna, non ha mai espresso un forte movimento nazionale come la Catalogna e i Paesi Baschi?***

Ruiz Vieytez: La Galizia ha una storia socio-economica diversa, essendo una regione economicamente arretrata. In Galizia solo le forze di sinistra hanno sviluppato un certo impegno per le questioni nazionali a partire dagli anni 60, ma non i partiti conservatori e di centro-destra come in Catalogna con la CiU e in Euskadi con il PNV alla fine del XIX secolo o all'inizio del XX secolo. La Galizia non è stata industrializzata nella stessa misura, l'agricoltura e la pesca sono rimaste i pilastri economici per molto tempo. Non c'era una classe media urbana così significativa per costruire un progetto nazionalista come è successo nei Paesi Baschi e in Catalogna.

***La Catalogna ha un conflitto in corso. Secondo lei, solo stabilendo procedure e istituzioni per l'autodeterminazione di singole nazioni più piccole nella Costituzione e nello Statuto di Autonomia, si otterrà la soluzione del conflitto e una maggiore stabilità del sistema in generale. Quale via d'uscita dallo stallo politico in Catalogna dopo il referendum sull'indipendenza del 2017?***

Ruiz Vieytes: Al momento, è molto difficile vedere una soluzione fattibile, o un punto minimo comune per pensare a uno scenario stabile per la Catalogna. Il fatto è che il 50% dei catalani vota ripetutamente per la rottura con la Spagna. Questo è un problema serio per qualsiasi paese, considerando il peso economico e politico della Catalogna in Spagna. Allo stesso tempo, per la stragrande maggioranza degli spagnoli, l'autodeterminazione è fuori questione, poiché sfidare l'unità della sovranità non è nemmeno oggetto di discussione. Stando così le cose, non c'è soluzione politica o giuridica e rimarrà uno scontro politico. Potrebbe arrivare un momento di debolezza dello stato che il movimento di secessione catalano potrebbe utilizzare, ma è difficile da prevedere. Allo stesso tempo, la situazione attuale non può essere mantenuta così com'è, poiché non ha senso per nessun paese democratico, ed è estenuante per entrambe le parti. A mio parere, ed essendo arrivati a questo punto (che si sarebbe potuto evitare se lo stato avesse adottato una strategia più inclusiva e intelligente negli ultimi 10 anni), l'unica via d'uscita per una generazione è preparare un processo decisionale in Catalogna che possa essere organizzato e sviluppato con un minimo di accordo dalla maggioranza dei settori politici catalani. Questo dovrebbe concludersi in un modo o nell'altro con un referendum che possa fissare la questione per un periodo di 25 anni, riportando un po' di stabilità e rompendo l'attuale impasse.

## Il percorso tortuoso verso più autonomia regionale in Italia



Fonte: de.wikimedia.commons, autore: TUBS

*L'Italia politica vive da anni un braccio di ferro tra lo Stato centrale e alcune regioni del nord, soprattutto Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. La Lega Salvini, che governa quasi ovunque nel nord, ha messo gli occhi sull'estensione dell'autonomia di queste regioni, ma le forze di ostruzione sono forti. Perché non vuole riuscire a introdurre in Italia una „autonomia differenziata“ per regioni? Perché il Sud resiste ad una maggiore autonomia? Perché alle regioni a statuto speciale viene negato l'ampliamento della loro autonomia?*

### Regionalismo con il freno a mano tirato

La costituzione repubblicana dell'Italia del 1948 configurò lo stato come uno stato regionale, ma nel 1948 solo quattro regioni a statuto speciale poterono iniziare ad operare: Sicilia, Valle d'Aosta, Sardegna e Trentino-Alto Adige. Solo nel 1963 il Friuli Venezia Giulia divenne la quinta regione autonoma, poiché si dovette prima attendere la soluzione della disputa su Trieste con la Jugoslavia di Tito. La Sicilia e la Valle d'Aosta avevano già ottenuto lo statuto speciale nel 1945. Nel caso dell'Alto Adige c'era addirittura l'obbligo di diritto internazionale imposto dal trattato di Parigi del 1946 fra l'Italia e l'Austria. La Sardegna, alla pari della Sicilia, ha potuto far valere la sua particolarità culturale e geografica.

Le 15 regioni a statuto ordinario, invece, furono attivate solo nel 1970. I padri costituenti vollero così, da un lato, accogliere prima le regioni con minoranze linguistiche e la Sicilia con norme di autonomia differenziata e, dall'altro, dare a tutte le altre regioni una sfera di competenze legislative limitata, quindi introdurre

re un sistema di autonomia regionale simmetrico, cioè uniforme per tutti questi 15 territori.

Il divario Nord-Sud si è rivelato un grosso freno all'attuazione di questo concetto di Stato regionale, che fin dalla fondazione della Repubblica ha richiesto un trasferimento permanente di notevoli risorse pubbliche dal Nord industrializzato e prospero al Sud economicamente arretrato. Questo portò anche a interessi contrastanti all'interno delle regioni a statuto ordinario e all'interno dei partiti: mentre le regioni italiane del Nord a statuto ordinario continuavano a premere per il rafforzamento dell'istituzione „regione“, il Sud enfatizzava il ruolo dello Stato centrale, che doveva assicurare il flusso costante di risorse dal Nord al Sud in nome della solidarietà nazionale. La situazione era resa più difficile dal fatto che, anche a partire dal 1970, le regioni del Mezzogiorno non mostrarono grande efficienza nella gestione delle loro competenze e risorse finanziarie.

Di conseguenza, i politici di vari partiti cercarono di prendere il toro per le corna: dopo che i partiti tradizionali e tutta la „classe politica“ erano stati colpiti da una profonda crisi all'inizio degli anni 1990 e la seconda metà degli anni 1990 aveva visto lunghe e infruttuose discussioni sulla trasformazione dell'Italia in uno stato federale, la riforma della struttura statale fu realizzata nel 1999 dopo lunghe deliberazioni in varie commissioni parlamentari speciali. A questa riforma costituzionale se ne aggiunse un'altra nel 2001, quella delle cinque regioni a statuto speciale.

### **Quali innovazioni della riforma costituzionale del 1999 per le regioni ordinarie?**

La riforma del 1999 ha concesso la sovranità statutaria alle regioni a statuto ordinario. Queste regioni non solo potevano ampliare i loro poteri, ma anche approvare un proprio statuto regionale e regolamentare la propria forma di governo, per esempio eleggendo direttamente il presidente della regione. I poteri esclusivi dello Stato sono stati elencati nella nuova versione dell'articolo 117, paragrafo 2, della Costituzione, mentre tutti gli altri poteri sono affidati alle regioni. L'interesse nazionale, uno strumento a buon mercato nelle mani del governo per invadere i poteri regionali, fu abolito. In caso di competenze concorrenti (art. 117, 3), lo Stato detta i principi. La creazione di una Camera delle Regioni, una sorta di consiglio federale che poteva anche sostituire il Senato, nel 1999 non ha potuto essere attuata. Nemmeno si è riusciti ad istituire la conferenza di coordinamento Stato-Regioni a livello costituzionale.

Anche se questa riforma ha dato più peso alle regioni, la disillusione è seguita subito dopo la riforma del 2001. C'era un divario tra la legislazione statale e la giurisprudenza della Corte costituzionale. La riassegnazione delle competenze allo Stato e alle regioni ai sensi del nuovo articolo 117 della Costituzione non è stata pienamente attuata. Il trasferimento delle competenze amministrative ai

sensi dell'articolo 118 con l'attribuzione delle corrispondenti finanze alle regioni ai sensi dell'articolo 119 non è stato realizzato. Il principio supremo dell'unità dello Stato ha continuato a prevalere, permettendo allo Stato di intervenire in qualsiasi momento nelle competenze regionali. Il rafforzamento originariamente previsto dell'autonomia delle regioni ordinarie è stato così notevolmente indebolito. Il Parlamento ha spesso agito nella sua legislazione come se le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 non fossero nemmeno esistite.

D'altra parte, le impugnazioni delle leggi regionali davanti alla Corte costituzionale sono diventate sempre più frequenti. Lo Stato ha spesso riconquistato la competenza con semplici leggi, ridefinendo la competenza ad hoc nelle stesse leggi statali (dematerializzazione delle materie legislative). La Corte costituzionale ha interpretato diverse competenze statali come „materie trasversali“ ai sensi dell'articolo 117, paragrafo 2, che permetteva anche una regolamentazione dettagliata da parte del governo centrale. Rimaneva solo il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza.

Cosa è successo alle regioni autonome? La riforma costituzionale del 2001 ha lasciato intatti gli statuti delle cinque regioni autonome sancite dalla Costituzione. In Italia, qualsiasi riforma degli statuti speciali deve essere fatta dal Parlamento in accordo con le regioni interessate. La possibilità di esercitare diritti estesi di autonomia aperta dalla legge costituzionale n. 3/2001 si applicava anche alle cinque regioni autonome. Le restrizioni vigenti per le regioni ordinarie non si applicavano a quelle autonome. Tuttavia, era necessario sancire queste nuove libertà in termini di diritti e poteri negli stessi statuti speciali. Ad oggi, questo non è stato fatto per nessuna delle cinque regioni a statuto speciale e comporta un rischio elevato che le estensioni dell'autonomia delle regioni a statuto speciale introdotte nel 2001 vengano cancellate da una riforma successiva. Questo sarebbe infatti accaduto con la riforma costituzionale centralista del governo Renzi nel 2016. Tuttavia, questo piano è stato ribaltato dal popolo in un referendum confermativo il 4 dicembre 2016 che ha bocciato il progetto renziano.

Nel conflitto tra lo Stato centrale e le regioni per l'applicazione della riforma costituzionale, la Corte costituzionale si è ripetutamente distinta non solo come mediatrice ma anche come organo regolatore. Con l'aiuto delle sue sentenze, le norme che il legislatore aveva reso troppo generiche e imprecise sono state solitamente interpretate a danno delle regioni. Dal 2005, la Corte costituzionale ha introdotto il criterio del primato della legge dello Stato, chiamato in seguito „clausola di supremazia“, che ha fortemente giocato a favore dello Stato. Roma ha disciplinato le competenze concorrenti in modo sempre più esaustivo e dettagliato, non lasciando alle regioni a statuto ordinario alcun margine di manovra. La „disposizione sostitutiva“ dello Stato (articoli 120 e 127 della Costituzione) è stata spesso utilizzata per garantire l'uniformità giuridica su tutto il territorio nazionale, anche se ciò era previsto solo per casi eccezionali.

Poiché l'“interesse nazionale” era stato cancellato dal testo stesso della Costituzione, la Corte costituzionale si sostituì allo Stato nel suo ruolo di supervisione del principio supremo di uniformità centralizzata. La postulata „leale cooperazione” tra le regioni e lo Stato divenne sempre meno efficace. Lo Stato sembrava diffidare delle regioni come legislatori per principio, e le regioni evitavano il conflitto davanti alla Corte costituzionale. Così, le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 hanno creato più problemi di quanti ne abbiano risolti: inefficienza e spreco di risorse nelle amministrazioni regionali, sempre più conflitti tra lo Stato e le regioni, mancanza di disposizioni transitorie, nessun ruolo chiaro per la Conferenza Stato-Regioni, mancanza di rappresentanza delle regioni nella stessa Corte costituzionale. Nel complesso, la riforma del 2001 aveva portato pochi progressi per lo Stato regionale italiano.

### **Verso lo sviluppo dell'autonomia delle regioni a statuto ordinario**

Un nuovo tentativo di riforma della Costituzione per aumentare i poteri delle regioni (devolution) è stato adottato sotto il governo Berlusconi ma è stato rovesciato nel referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. Di conseguenza, nel 2007 Lombardia e Veneto hanno chiesto allo Stato di avvalersi dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione per concedere un'autonomia differenziata al fine di ottenere 12 poteri aggiuntivi. Anche in questo caso senza successo immediato.

Nel 2016 il Parlamento ha approvato una profonda riforma costituzionale avviata dal governo Renzi, che avrebbe comportato una notevole riduzione della sovranità legislativa delle regioni. La riforma prevedeva anche la trasformazione del Senato in un „Senato delle Regioni”, tuttavia non equivalente a un organo come il Bundesrat del sistema federale tedesco, ma piuttosto a una seconda camera eletta indirettamente nelle regioni con diritti di codeterminazione fortemente ridotti. Questa riforma costituzionale è stata respinta in un referendum il 4 dicembre 2016 da circa il 60% degli elettori.

I negoziati hanno ricevuto un nuovo impulso dai referendum del 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto. In questi referendum il 98,1 per cento degli elettori veneti (affluenza alle urne del 57,2 per cento) e il 95,1 per cento degli elettori lombardi (affluenza alle urne del 38,34 per cento) erano a favore di una maggiore autonomia. In Emilia-Romagna non c'è stato alcun voto, ma il Consiglio regionale ha avallato le richieste della Lombardia e del Veneto.

Il nuovo articolo 116, paragrafo 3, permette alle 15 regioni a statuto normale di estendere la loro sovranità legislativa in modo differenziato. In molti settori, potrebbero avere un margine di manovra legislativo paragonabile a quello delle regioni a statuto speciale. Secondo l'articolo 117, paragrafo 3, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario potrebbero ottenere come competenze primarie tutte quelle competenze che sono attualmente elencate nella Costituzione come „settori di





*La Lega con il suo leader Matteo Salvini preme per più autonomia territoriale per le Regioni a statuto ordinario dell'Italia del Nord. Campagna elettorale a Bolzano nel 2015.*

legislazione concorrente“. Inoltre, le Regioni potrebbero anche assicurarsi alcune competenze esclusive come i tribunali di pace, il sistema educativo, la protezione dell'ambiente e dei monumenti. La stessa legge statale dovrà anche specificare tutte le risorse finanziarie per coprire le spese per le nuove competenze regionali. L'art. 117, comma 3 della Costituzione offre effettivamente alle regioni ordinarie la possibilità di sviluppare la loro autonomia, ma bisogna dimostrare che la legislazione concorrente esistente non è sufficiente allo scopo voluto.

Questa riforma dell'autonomia delle regioni ordinarie sarà realizzata con legge dello Stato sulla base di accordi con le regioni interessate. A tal fine, queste regioni dovrebbero negoziare separatamente con lo Stato e, dopo aver consultato i loro enti locali, negoziare un accordo con il governo. Questo accordo entrerebbe in vigore attraverso una cosiddetta „legge statale rafforzata“, cioè una procedura più impegnativa. Né lo Stato né la regione interessata potrebbero in seguito recedere unilateralmente dall'accordo raggiunto. I finanziamenti necessari saranno determinati successivamente. Se non si raggiunge un accordo sul finanziamento delle competenze regionali aggiuntive, si dovrà prendere come base l'evoluzione storica della spesa pubblica.

Questa opzione è stata inizialmente utilizzata solo dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Nel frattempo, un totale di nove regioni hanno espresso interesse per maggiori poteri: Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Umbria e Campania. Le altre regioni del Sud potrebbero ancora unirsi. Ma solo con Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e Piemonte il governo ha già stipulato accordi preliminari.

Dopo una fase di ricognizione da parte della commissione bicamerale per le questioni regionali del 2017 e diverse tornate di trattative tra lo Stato e, all'epoca, tre regioni specificamente interessate, il 28 febbraio 2018 sono stati conclusi tre „accordi preliminari“ tra il governo e Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. C'era un accordo generale per rafforzare notevolmente queste tre regioni. Questo però non deve andare a scapito dell'uniformità dell'ordinamento giuridico e della solidarietà ed equilibrio tra le regioni. La quadratura del cerchio, poiché il trasferimento di nuovi compiti richiederà inevitabilmente il trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie.

La concessione di un'autonomia differenziata a Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna ha ricevuto un nuovo impulso con l'entrata al governo della Lega nel giugno 2018 ed è diventata un caposaldo dell'accordo di coalizione con il M5S. Nonostante l'uscita della Lega dal governo nell'estate 2019, il ministro Boccia ha presentato un progetto di legge per l'autonomia differenziata nel novembre 2019. Ma la pandemia COVID-19 ha portato il progetto a uno stallo dal marzo 2020 fino ad oggi (aprile 2022).

### **Cosa vogliono le regioni del Nord Italia?**

Le competenze richieste dalle tre regioni possono essere raggruppate in „grandi aree“. La priorità sarà data alla sanità, al sistema educativo e alla politica del mercato del lavoro. Inoltre, sono interessate anche la protezione dell'ambiente, la politica energetica, la previdenza sociale integrativa, la cooperazione transfrontaliera e i tribunali di pace. Almeno alcuni settori centrali dei servizi pubblici sono di interesse generale per le regioni.

In tutte le regioni, la sola assistenza sanitaria rappresenta la voce di spesa più importante del bilancio regionale. Gli effetti della regionalizzazione sarebbero particolarmente profondi nel settore scolastico e universitario. Il sistema educativo potrebbe così essere adattato molto meglio ai bisogni e al contesto sociale di ogni regione. Potrebbero essere creati nuovi tipi di scuole come le università di scienze applicate. I concorsi per il personale docente verrebbero organizzati a livello regionale e il personale potrebbe scegliere tra un ruolo centrale statale o regionale. Nella formazione professionale e nell'istruzione superiore, le regioni potrebbero adattare molto di più la loro offerta alle esigenze delle loro aziende. Non solo l'edilizia scolastica e la gestione del personale, ma anche gli ostelli per gli studenti, le borse di studio e il trasporto degli studenti sarebbero gestiti direttamente dalle regioni. Anche il Veneto e la Lombardia stanno cercando di avere un proprio sistema scolastico in termini di contenuti. Nel campo della ricerca, queste regioni vogliono agire in modo più autonomo e portare avanti da sole la cooperazione relativa ai progetti.

Nel campo dell'occupazione, le competenze ambite dalle regioni ordinarie comprendono le politiche attive del mercato del lavoro, l'organizzazione degli uffici di collocamento, i servizi di collocamento e molti servizi complementari. Il trasferimento di gran parte dei dipendenti pubblici nella sanità, nella scuola, nell'istruzione superiore, nei servizi del mercato del lavoro e nei servizi sociali rafforzerebbe notevolmente il ruolo delle regioni come parti di contrattazione collettiva e datori di lavoro. Anche l'assicurazione pensionistica integrativa regionale ha un'importanza crescente. Per quanto riguarda i tribunali di pace, le regioni allevierebbero il peso del ministero della giustizia statale.

Altri settori importanti che le regioni vogliono regolamentare sono la tutela del paesaggio e dei monumenti, la protezione dell'ambiente, la pianificazione regionale, la politica regionale dei trasporti e la mobilità, la protezione civile e la gestione delle acque, compresa la politica energetica. Anche le principali regioni industriali italiane vogliono più spazio di manovra nella regolamentazione e promozione dell'industria.

Nella sua proposta, la Regione Veneto ha chiesto il trasferimento di tutte le competenze autorizzate dalla Costituzione e, per finanziare questi compiti, il trasferimento del 90% del gettito fiscale di IVA (imposta sul valore aggiunto), IRPEF (imposta sul reddito) e IRES (imposta sugli utili d'impresa) generato sul suo territorio e la partecipazione a tutti i fondi pubblici per le aree trasferite. Questo, a sua volta, ha alimentato i sospetti nelle regioni meridionali che le regioni economicamente forti della Pianura Padana stiano cercando di dissociarsi finanziariamente dallo Stato.

### **Una secessione dei ricchi?**

Le aspirazioni di autonomia delle regioni del nord Italia a statuto ordinario sono viste con sospetto nel sud Italia. I partiti e le forze politiche della destra centrista, che hanno la loro base di elettori più forte nel sud, come il M5S, hanno sollevato sempre più preoccupazioni. Si è paventato lo spettro di 20 sistemi scolastici diversi tacciando questo progetto di riforma come un attacco all'unità dello Stato. Si presume che verrebbero creati diversi standard di servizi pubblici, diversi da regione a regione. La burocrazia sarebbe raddoppiata a livello regionale, e le regioni dovrebbero tagliare le spese nella sanità, nell'istruzione e nei servizi sociali. Le principali preoccupazioni derivano dal timore che i finanziamenti statali per le regioni con basse entrate fiscali sarebbero drasticamente ridotti. Infatti, le regioni che aspirano all'"autonomia differenziata" chiedono una quota maggiore delle entrate fiscali statali raccolte nel loro territorio per finanziare le nuove competenze. Questo comporterebbe una riduzione delle risorse disponibili nel bilancio dello Stato per il Sud, che a sua volta potrebbe portare a una riduzione dell'ambito e della qualità dei servizi pubblici nel Mezzogiorno. In breve, il trasferimento di fondi dal Nord al Sud (regioni a statuto ordinario) sarebbe inevi-

tabilmente frenato. Più autonomia al Nord porterebbe a meno soldi per il Sud.

Il nodo della riforma è dunque costituito dalle modalità di finanziamento delle regioni a statuto ordinario, che pretendono di essere rafforzate nelle loro competenze. Secondo l'accordo preliminare del 28.2.2018, questo si baserebbe sull'ipotesi che le tre regioni interessate ricevano una quota adeguata del gettito fiscale regionale. Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna vorrebbero poter trattenere autonomamente la maggior parte del loro „contributo netto“ annuale (residuo fiscale, il saldo tra il gettito delle imposte statali e i benefici finanziari ricevuti dallo Stato in relazione al territorio di una regione). Questo verrebbe incontro ai cittadini contribuenti della rispettiva regione di poter spendere di più sul territorio in funzione dei loro sforzi fiscali. Lo Stato, invece, insiste nel fissare fabbisogni standard uniformi in tutta Italia per poter poi continuare a coprire la maggior parte delle spese regionali sulla base dello „sviluppo storico“. Questo però non darebbe alcun vantaggio significativo alle regioni del nord, interessate ad un salto di qualità per i loro cittadini. Stando alle proposte del Nord le regioni dovrebbero anche poter raccogliere ulteriori tasse regionali e sarebbero responsabili delle finanze locali per finanziare i comuni.

Nel 2016, il cosiddetto surplus fiscale netto (residuo fiscale) delle tre regioni del Nord interessate all'autonomia differenziata è stimato in 88,324 miliardi di euro: si tratta dell'importo netto che le tre regioni versano nelle casse dello Stato per finanziare lo Stato centrale e il Sud. Con un surplus fiscale netto di 54 miliardi di euro, la Lombardia da sola potrebbe coprire i deficit di tutte le regioni del Sud Italia.

Se le regioni più ricche dell'Italia settentrionale trattengono una parte molto più alta delle entrate statali per coprire i loro costi, la perequazione finanziaria basata sulla solidarietà tra il nord e il sud dell'Italia potrebbe uscirne sostanzialmente indebolita. Mentre le regioni del nord d'Italia chiedono un contributo finanziario massimo del 90% delle loro rispettive entrate fiscali regionali - sulla falsariga del sistema di finanziamento delle regioni a statuto speciale Sicilia, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige - le altre regioni resistono: il ricco nord non dovrebbe sottrarsi al suo obbligo di solidarietà con il sud e con lo stato centrale. La „secessione dei ricchi“ andrebbe impedita.

### **Tra divario Nord-Sud e l'“autonomia differenziata”**

Il negoziato tra alcune regioni del Nord Italia e lo Stato è stato interrotto dalla pandemia, ma non sospeso per sempre. L'ambizione di fondo della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia-Romagna di ottenere più autonomia politica è ancora forte. Queste regioni insisteranno per tornare alla trattativa, esplorando gli spazi di interpretazione dell'articolo 5 della Costituzione, che concede l'autonomia ma richiede l'uguaglianza.



*Il municipio di Aosta. Anche la Valle d'Aosta preme per il completamento del suo statuto di autonomia del 1948 (Foto: Thomas Benedikter).*

Si pone anche la questione della portata della „differenziazione asimmetrica“ del sistema regionale italiano. Tutte le regioni italiane differiscono per caratteristiche strutturali. L'Italia, più della Germania, sarebbe stata predestinata ad un sistema federale fin dalla sua fondazione nel 1861. Ora sembra essere accettato che ogni regione possa scegliere il proprio menù di competenze aggiuntive. La preoccupazione fondamentale del regionalismo, tuttavia, non è quella di identificare le singole caratteristiche regionali da cui poi si possono ricavare alcune competenze particolari. L'autonomia politica, nel senso di un maggiore spazio per l'autogoverno democratico, dovrebbe essere considerata come il principio organizzativo centrale della costruzione dello Stato.

La perequazione finanziaria tra i più forti e i più deboli economicamente dovrebbe essere effettuata separatamente sulla base di criteri oggettivi. Una differenziazione di vasta portata porterebbe paradossalmente a un'Italia con 20 regioni a statuto speciale, aumenterebbe notevolmente la complessità del sistema, che a sua volta ne ridurrebbe l'efficienza.

Come sottolinea Robert Louvin nell'intervista che segue, il Centro e il Sud Italia non hanno una cultura regionalista o una leadership seriamente impegnata per maggiori diritti per le regioni. Nell'Italia del Nord questa cultura tende a radicarsi, ma spesso guidata da interessi miopi e più economici. È da qui che l'Italia deve ripartire ora: cioè dagli interessi di lungo periodo di queste comunità regionali, dallo sviluppo sostenibile, dalla protezione dell'ambiente e del clima, dalla giustizia generazionale. Le richieste di autonomia di queste regioni, conferma Louvin, non hanno nulla di sconvolgente. Il nocciolo della questione sono le risorse

finanziarie, a cui lo stato centrale non vuole rinunciare, così come il suo ruolo di distributore di ricchezza.

Oggi governa una coalizione diversa da quella del 2018, il che ha rallentato i piani di riforma. Per il Movimento 5 Stelle (M5S), l'avanzata della Lega a favore del Nord era comunque troppo lontana, soprattutto perché il M5S ha una base di elettori più forte soprattutto al Sud. Il Partito Democratico non accetterà un'autonomia regionale rafforzata, che indebolisce il trasferimento finanziario solidale a favore delle regioni più povere. Il M5S insiste sul fatto che l'autonomia differenziata non deve intaccare il livello minimo dei servizi pubblici su tutto il territorio nazionale, soprattutto nei settori della sanità, dell'istruzione e dei servizi sociali.

Infine, l'intero progetto potrebbe anche fallire a causa di un'interpretazione rigida della Costituzione da parte della Corte costituzionale, che impone il principio di unità e indivisibilità della Repubblica (articolo 5 della Costituzione) e l'uniformità delle condizioni di vita su tutto il territorio nazionale al di sopra del diritto di autogoverno delle regioni. In questo modo il progetto politico sarebbe valido, ma non realizzabile se la volontà dei politici fosse quella di permettere un'autonomia regionale differenziata (asimmetrica) e quindi uno sviluppo differenziato del paese.

Se una regione a statuto ordinario non riuscisse a coprire le spese di un nuovo compito appena acquisito, l'autonomia non avrebbe abbastanza carburante fin dall'inizio. Se una tale regione non può in una certa misura spendere le sue entrate fiscali in servizi e infrastrutture per i cittadini della regione, l'autonomia può essere attuata solo attraverso la regolamentazione legislativa e l'amministrazione. L'autonomia, tuttavia, richiede necessariamente un'autonomia finanziaria, fatto salvo il dovere di una perequazione finanziaria solidale tra le regioni prospere e quelle più deboli.

L'approccio italiano all'autonomia differenziata potrebbe probabilmente fallire proprio a causa di questo problema, ovvero il rifiuto dello stato centrale di dare un po' più di risorse alle regioni del nord Italia e l'incapacità dello stato di regionalizzare parzialmente il suo sistema fiscale. In quest'ultimo caso ogni regione sarebbe almeno in parte responsabile del proprio finanziamento e, secondo le preferenze democratiche, chiederebbe imposte più alte in cambio di migliori servizi pubblici. Così come nessuno Stato federale può funzionare senza il federalismo fiscale, l'autonomia regionale non può essere sostenibile senza un tale sistema di condivisione della responsabilità per la copertura delle spese regionali.

L'Italia si trova quindi di fronte a questa domanda fondamentale: le regioni devono diventare un'area finanziariamente autonoma di democrazia regionale, in cui i cittadini e i contribuenti hanno un minimo di voce in capitolo per quanto ri-

guarda le tasse, le entrate e le spese pubbliche, e i rappresentanti politici hanno un certo margine di autonomia decisionale? O l'Italia, con il suo cronico divario Nord-Sud, vuole rimanere con il modello di redistribuzione da Nord a Sud, che comporta un malcontento permanente al Nord e una strutturale dipendenza finanziaria e inefficienza al Sud?

Occorre esaminare le cause strutturali del sistema del regionalismo italiano. Perché vogliamo dare alle regioni la sovranità legislativa se non vogliamo dar loro alcuno spazio politico di manovra attraverso le assemblee regionali elette? In Italia non ci sono regioni che pretendono di essere nazioni a pieno titolo. Anche se la Lega in passato ha minacciato la secessione della Lombardia e del Veneto o di tutta la "Padania", la situazione è diversa da quella della Spagna e del Regno Unito. Si tratta piuttosto di decentrare il potere dello Stato nel senso del „buon governo“, cioè di garantire un'amministrazione più efficiente, meno costosa e orientata al cittadino, per dare alle regioni efficienti la possibilità di gestirsi meglio. Infine, dare ai cittadini della regione una maggiore influenza democratica sulle politiche concrete e sui servizi pubblici della loro regione: una delle ragioni fondamentali dell'autonomia territoriale moderna.

## ***„Leghiamo la questione dell'autonomia con le sfide politiche a lungo termine delle comunità e dei territori“.***

**Intervista al Prof. Robert Louvin, ex presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta**



*Robert Louvin, avvocato valdostano, è stato presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta dal 2002-2003, già presidente della Giunta regionale e assessore regionale all'istruzione (1993-1998). È stato consigliere regionale dell'Union Valdôtaine dal 1988 al 2003, da cui si è separato nel 2005 ed è stato rieletto nel 2008 per Vallée d'Aoste Vive. Attualmente è presidente della Commissione mista bilaterale Valle d'Aosta-Stato. Oltre a numerose pubblicazioni Louvin è anche autore dell'opera standard „La Valle d'Aosta. Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo“ (Aosta 1997). Con il Prof. Louvin diamo uno sguardo alla più piccola regione autonoma d'Italia e alle possibilità di „autonomia differenziata“.*

***La Valle d'Aosta è stata la prima comunità regionale in Italia a richiedere l'autodeterminazione nel 1945 e poi è diventata la prima realtà autonoma con un "pre-statuto" nel settembre 1945. Poi nella storia del rapporto fra la Valle d'Aosta e lo Stato italiano non sembrano esserci stati tanti conflitti né sul piano politico né sul piano giuridico come dalle nostre parti. Sul versante finanziario la Valle d'Aosta beneficia di un trattamento simile a quello delle due Province autonome e ha vissuto uno sviluppo economico positivo. Quindi la vostra autonomia può essere considerata una storia di successo che non richiede urgenti interventi di ritocco e riforma?***

Louvin: Se vogliamo valutare globalmente i settant'anni di autonomia della Valle d'Aosta possiamo dire che si è trattato di un esperimento complessivamente riuscito. Sono state superate grandi difficoltà nella ricostruzione del dopoguerra, vi è stato uno sviluppo economico e sociale rilevante e il modello impostato sulla base dello Statuto del 1948 ha dato buoni frutti almeno fino ai primi anni 2000.

Da quel momento in poi si sono manifestati dei fattori di confusione e di disorientamento che dobbiamo considerare attentamente: è entrato in crisi il sistema



politico che ha avuto dagli anni 1970 in poi nell'Union valdôtaine il suo pilastro centrale, ha perso di interesse per la classe politica la battaglia per la difesa e la diffusione della lingua e della cultura francese ed è infine andato in affanno l'assetto finanziario impostato nel 1981, senza trovare adeguati correttivi e con il parallelo crollo dei proventi della casa da gioco di Saint Vincent.

L'orgoglio autonomistico degli anni passati, inteso come ricerca e costruzione di opzioni alternative rispetto all'essere puri esecutori della volontà politiche statali, si è improvvisamente incrinato.

Quello che era stato un modello apprezzato di autogoverno, ha sofferto un notevole invecchiamento e non è stato in grado di trovare il modo giusto per affrontare alcuni cambiamenti epocali, sia in termini istituzionali che economici.

In questo senso credo non basti parlare di qualche ritocco o riforma parziale: mi pare debba farsi spazio rapidamente l'idea che occorre un ripensamento e una rifondazione globale dell'approccio autonomistico, perché l'azione in termini amministrativi, e lo ha confermato il modo in cui è stata affrontata la recente crisi sanitaria dovuta alla pandemia del Covid, è oggi incerta e significativamente appannata.

***Inizialmente nel 1945 la Francia ha contemplato la possibilità di una annessione della Valle d'Aosta alla Francia. Poi la Francia ha sempre declinato ogni possibile coinvolgimento rispetto a un ruolo di forza protettrice e di garanzia dei diritti della minoranza francofona in Italia. Questo atteggiamento della Francia ha penalizzato le vostre richieste di rafforzamento dell'autonomia valdostana?***

Louvin: La rinuncia della Francia non solo alle sue rivendicazioni annessionistiche degli anni 1944-45 ma anche al ruolo di 'Stato protettore', ha fortemente indebolito la forza contrattuale della Valle. La rivendicazione francese è stata sicuramente il detonatore che ha permesso di conseguire l'autonomia per la quale la Valle era pronta in quel momento.

La Valle d'Aosta ha purtroppo anche sofferto, per via dell'atteggiamento francese, di una condizione di prolungato isolamento culturale rispetto al complesso dello spazio francofono, per esempio in termini di mobilità a fini di formazione e di studio, di circolazione della stampa, di diffusione dei media ... il particolarismo linguistico è quindi stato coltivato come un giardino chiuso, con risultati che il bilancio complessivo di oggi dimostrano essere piuttosto deludenti.

Il numero complessivo di valdostani in grado di utilizzare facilmente il francese, nelle loro attività lavorative come nel tempo libero, mi duole riconoscerlo, si è considerevolmente ridotto. Anche se è diffuso nel complesso della popolazione un livello minimo di conoscenza di questa lingua grazie al bilinguismo scolastico, questo non offre prospettive solide di continuità nel tempo alla francofonia valdostana.

Anche il ripiegamento sulla dimensione dialettale del franco-provenzale – sentimentale comprensibile, ma poco pagante per quanto riguarda le generazioni a venire – costituisce un palliativo che non compensa delle mancate opportunità che deriverebbero dal fatto di essere una regione in piena continuità con gli spazi francofoni francesi e svizzeri limitrofi.

***Ultimamente la Valle d'Aosta al suo interno e a prescindere dall'autonomia sta subendo una serie di scandali che hanno spinto la Regione in una crisi politica profonda con le dimissioni del governo regionale e nuove elezioni convocate per il settembre 2020. Come si spiega questa degenerazione nella vita politica della Regione autonoma e quali ne sono le cause all'interno della classe politica valdostana?***

Louvin: Ci sono stati negli ultimi anni eventi inquietanti, anche legati ai condizionamenti politici dovuti a infiltrazioni da parte della criminalità organizzata. L'effetto, rispetto alle istituzioni regionali e qualche volta locali, è stato destabilizzante e pesante. Non mi è però di conforto sapere di essere 'in buona compagnia' per il fatto che fenomeni simili hanno interessato tutte le regioni vicine (Piemonte, Liguria e Lombardia).

La questione specifica della Valle d'Aosta è legata, a mio modo di vedere, a due fattori concomitanti e convergenti.

Il primo è dovuto ad una eccessiva condiscendenza generale verso il diffondersi, nel rapporto fra responsabili politici e amministrati, di abitudini sostanzialmente clientelari nella gestione del consenso elettorale. Le ridotte dimensioni della Regione ha favorito un rapporto di scambio molto marcato fra elettori ed eletti: si è appannato progressivamente il senso della legalità e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Il secondo, è che tanto nell'ambiente locale tradizionale quanto fra le famiglie della comunità immigrata in Valle d'Aosta, seppur con caratteristiche diverse, si è organizzato sistematicamente uno scambio politico privo dei connotati di adesione ideologica o programmatica e tutto fondato sull'amicizia personale, sulla vicinanza con l'eletto e sull'utilità reciproca: i valori culturali e ideologici sono rimasti un paravento rispetto a queste abitudini che si sono imposte come regola praticata su larga scala.

I partiti, compresi i movimenti autonomisti, si sono trasformati in macchine elettorali abdicando totalmente al loro ruolo di guida della società e di formazione culturale e politica delle classi dirigenti e della comunità nel suo insieme.

Dal punto di vista delle istituzioni, poi, la perdita della capacità aggregativa dei partiti e la loro lacerazione in gruppi e fazioni che fanno capo a singoli esponenti alla guida di clan contrapposti ha scosso le basi delle nostre istituzioni impedendone il regolare funzionamento, in balia di alleanze instabili e di breve periodo.

***Il quadro politico della Valle d'Aosta alla pari dell'Alto Adige per decenni è stato dominato da un partito autonomista locale. Poi da quasi 20 anni si è arrivati ad un allargamento pluralistico del mondo dei partiti della Valle d'Aosta. Quali ripercussioni ha avuto questa frammentazione dei partiti valdostani sulle rivendicazioni politiche comuni per un potenziamento della vostra autonomia?***

Louvin: Per quanto riguarda la Valle d'Aosta, la posizione di sostanziale monopolio – o se si preferisce di assoluta centralità - che l'UV ha raggiunto alla fine degli anni 70 e conservato fino all'incirca al 2013 appartiene ormai al passato.

Le scelte di principio non sono più state considerate necessarie: bastava il consenso elettorale e il pragmatismo amministrativo è diventato in fretta la vera religione del ceto politico locale. È come per la moneta: quella cattiva scaccia la buona. Avendo perso vigore e chiarezza la posizione e la strategia politica dell'Union Valdôtaine, tutti hanno voluto e potuto dichiararsi autonomisti, fino a far perdere ogni residua possibilità di vedere ancora delle differenze.

Nei rapporti con Roma, poi, sia sul piano politico che nelle dinamiche legislative, si direbbe che la bandiera autonomistica è ammainata da tempo. Si cerca costantemente di evitare lo scontro, anche quando si tratta di momenti fisiologici di conflitto, e gli esponenti politici locali evitano di parlare seriamente dei grandi temi di società e di politica. Predomina ormai assolutamente la tattica localistica.

***Come le due Province autonome di Trento e Bolzano anche la Valle d'Aosta ha la facoltà di modificare liberamente la sua forma di governo con legge regionale rinforzata, introducendo nuove forme di diritti referendari. Quindi è stata all'avanguardia di nuovi strumenti di democrazia diretta che poi ha anche applicato varie volte. A che punto siete ora? I valdostani ora possono avvalersi di iniziativa e referendum con regole favorevoli, quasi come in Svizzera?***

Louvin: La pratica referendaria è stata promossa, a partire dai primi anni '90, da una minoranza politica dell'area della sinistra ambientalista. L'area della maggioranza autonomista guardava all'epoca con sospetto e preoccupazione a questa innovazione, che però ha trovato uno sbocco interessante dopo la riforma costituzionale del 2001.

Il referendum propositivo, che ha visto nel 2011 per la prima volta in Italia una legge regionale approvata direttamente in Valle d'Aosta dal popolo, ha dimostrato di essere uno strumento di democrazia e partecipazione fortissimo, in grado di cambiare decisioni imposte dall'alto e non condivise dalla gente, come è avvenuto nel caso del trattamento a caldo dei rifiuti mediante tecniche di incenerimento e di termovalorizzazione.

Il 5% degli elettori della Regione può oggi presentare al Consiglio della Valle una proposta di legge di iniziativa popolare (referendum propositivo), precisando ove tale proposta non sia accolta dal Consiglio la stessa potrà essere sottoposta a refe-

rendum propositivo. La proposta così sottoposta a referendum propositivo risulta approvata se alla votazione partecipa almeno il 50 per cento del numero di votanti alle ultime elezioni regionali e se risponde affermativamente la maggioranza dei votanti.

Non si tratta solo di una conquista teorica, ma di uno strumento che potrà dimostrarsi ancora utilissimo in futuro.

Oltre alla questione, sempre dibattuta, del quorum per l'approvazione, resta aperto un altro grave problema che si è manifestato nella nostra esperienza concreta: la possibilità - a mio modo di vedere illegittima, ma purtroppo consentita dalla Corte costituzionale - che il governo impugni a posteriori la legge approvata dal popolo. Ritengo questo fatto un'anomalia gravissima, perché il controllo sull'ambito di competenza dovrebbe avvenire prima della pronuncia popolare e non già dopo di essa.

***Anche la Valle d'Aosta in passato ha puntato su un'autonomia più robusta e completa, ampliando i margini di competenza legislativa previsti dallo Statuto in vigore dal 1948. Nel 2013 il momento non sembrava propizio perché dopo un decennio di dibattito federalista si registrava un riflusso verso più poteri centrali. Negli ultimi anni, invece, priorità assoluta stanno avendo le Regioni a statuto ordinario del Nord che richiedono un'autonomia differenziata. Quindi assieme alle altre Regioni a statuto speciale, la Valle d'Aosta dovrà pazientare per rivendicare un perfezionamento della sua autonomia oppure ci sono nuove proposte?***

Louvin: Il rafforzamento delle competenze regionali è fuori dall'agenda politica dei partiti in questo momento. Il dibattito è infatti monopolizzato dal tema delle riforme istituzionali interne, purtroppo senza sbocco immediato perché il sistema è ancora bloccato da scelte conservatrici a difesa di piccoli interessi di singole frazioni.

All'orizzonte non ci sono proposte organiche di completamento o di innovazione dell'ordinamento. Anche gli assetti attuali, peraltro, sono in parte oggetto di contestazione da parte di forze politiche nazionali e apparati dello Stato: mi riferisco in particolare all'esercizio delle funzioni prefettizie, sempre più ripetutamente contestato e addirittura contrastato anche da esponenti regionali.

***Cosa negli ultimi anni è stato fatto in Valle d'Aosta per far evolvere positivamente il proprio modello di autonomia speciale? I tentativi degli ultimi 30 anni hanno segnato una serie di insuccessi. Il terzo tentativo di riforma dello Statuto di autonomia risale al 2006-2008, con qualche partecipazione della società civile, ma si è concluso senza risultati concreti. C'è una proposta di riforma organica avanzata o dal Consiglio regionale o da una forza politica oppure tale necessità non viene sentita dalla popolazione?***

Louvin: Dopo tre tentativi andati a vuoto di riformare lo statuto valdostano, nessuna forza politica avanza oggi proposte organiche di riforma. Ci si concentra essenzi-

almente sulle problematiche delle leggi elettorali ed è come se nessuno avvertisse più la gravità dell'invecchiamento dello Statuto speciale (che risale al 1948 e da allora non è mai stato sostanzialmente rinnovato).

Tra la popolazione predominano le preoccupazioni economiche, a partire dalla crisi del 2008-2009. Il dibattito culturale intorno al bilinguismo è tenuto in sordina, mentre sul piano istituzionale alcune limitate discussioni si sono svolte intorno all'ipotesi di un'elezione diretta del Presidente della Regione, opzione a cui nella scorsa legislatura - durata appena un biennio e che si è precipitosamente conclusa nel 2020 - poche forze politiche hanno voluto dare sostegno.

L'aumento esponenziale del numero dei partiti in campo e l'ulteriore diminuzione della loro capacità di aggregarsi in forma di coalizione stabile dimostra che il sistema politico è ormai al capolinea e non sta ancora generando, al suo interno, delle condizioni di riscatto per uscire dal suo labirinto.

***Riforma statutaria: Quali sono le lacune più eclatanti del vostro Statuto ovvero le ingerenze più pesanti dello Stato nei confronti della vostra Regione e quali sarebbero i 4 o 5 punti più importanti di una riforma dell'autonomia valdostana?***

Louvin: Ho l'impressione che le difese contenute nello statuto attuale abbiano la stessa efficacia della baionetta e del moschetto rispetto al mitragliatore e ai carri armati. La riforma del 2001 fu qualificata come quasi-federalista, ma conteneva dei principi che sono tornati utilissimi agli apparati centrali per riguadagnare terreno: mi riferisco in particolare alle competenze che lo Stato si è riservato in materia di coordinamento finanziario, di tutela dell'ambiente e di ordinamento civile.

In realtà, oggi i controlli che erano stati apparentemente soppressi vent'anni fa, sono rinati sotto altra forma e sono di fatto enormemente rafforzati. Le impugnative delle leggi regionali da parte del Governo sono cinque volte più numerose di vent'anni fa. La Corte dei conti, che all'epoca non aveva nessuna competenza di controllo amministrativo, oggi può intervenire massicciamente e può rimettere anche in discussione scelte politiche generali del Consiglio regionale.

Sono convinto che una riscrittura dello Statuto dovrebbe perciò essere molto più dettagliata in molte parti, garantendo così in maniera più seria i margini di decisione autonoma della Regione, ma dando anche maggior forza ai contrappesi democratici e di autonomia locale.

A pesare, però, è anche il limite strutturale di una Regione di poco più di 125.000 abitanti che deve urgentemente svecchiare il proprio apparato e migliorarne la competenza e la rapidità di intervento. Due decenni fa, tutti avevano la percezione che la Regione fosse in grado di muoversi meglio e più rapidamente dello Stato: oggi non è più sempre così ed è cresciuta nel giro di pochi anni la sfiducia verso gli apparati regionali riguardo alla loro competenza, professionalità e capacità di reazione.

In qualche caso, può sembrare paradossale, ma è stata la Regione stessa a rinunciare ad esercitare le proprie competenze normative riconosciute dallo Statuto: inutile quindi rivendicarne delle altre se non si è in grado di esercitare quelle di cui si dispone.

***Dopo i due referendum del 22 ottobre 2017 nel Veneto e in Lombardia e dopo l'avvio del governo Conte I nel giugno 2018 il processo di attribuzione di autonomia differenziata a tre o quattro Regioni a statuto ordinario ha accelerato, poi ha perso spinta con l'uscita della Lega dal governo e con la pandemia COVID. Quali potrebbero essere le sorti di questa riforma del regionalismo italiano in questa legislatura e con questa maggioranza politica?***

Louvin: Non ho la sfera di cristallo e non mi azzardo a fare profezie. Troppe volte abbiamo assistito, in Italia, a slanci regionalisti, autonomisti, federalisti e addirittura separatisti che si sono raffreddati nello spazio di pochissimo tempo. Le variabili sono molte e anche la recente pandemia ha dimostrato che il Paese reagisce in modo disomogeneo, nelle sue diverse aree geografiche, perseguendo obiettivi differenti e procedendo con velocità diverse.

Il Centro-sud non ha cultura regionalistica, né una classe dirigente interessata a fare seriamente prosperare un assetto regionalistico forte. Al Nord, invece, questa cultura politica attecchisce meglio, ma spesso è guidata da scelte miopi e di puro interesse economico, oscillando per pura tattica fra strappi con Roma e tentativi di contare di più nella politica nazionale, addirittura sposando come si è visto in questi ultimi anni una linea di populismo nazionalista.

Insomma, tutto l'opposto di quella sana cultura federalistica che era stata patrimonio ideologico di una parte purtroppo molto limitata dell'Assemblea costituente e del Parlamento negli anni successivi, con uomini come Emilio Lussu o Adriano Olivetti, tanto per capirci.

È da qui che bisogna ripartire, legando il tema dell'autonomia delle comunità e dei territori alle problematiche di lungo periodo: la sostenibilità economica, la difesa dell'ambiente e del clima, la solidarietà fra le generazioni come le nostre responsabilità centrali nel futuro.

***Le tre Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna (credo anche il Piemonte) in sostanza non chiedono altro che il trasferimento di alcune materie importanti quali la sanità, la tutela dell'ambiente, qualche funzione nei rapporti internazionali, la gestione delle autonomie locali, il governo del territorio, l'amministrazione parziale del sistema scolastico – tutte competenze che le Regioni a statuto speciale gestiscono da decenni con buoni risultati. Come si spiega la grande resistenza da parte di alcuni partiti, da parti del mondo scientifico e dei media verso un decentramento già pienamente affermato sia in Italia sia in altri paesi regionalisti e federali?***

Louvin: È vero, nella sostanza le richieste avanzate da queste regioni non hanno niente di straordinario.

Il vero nodo, sta nelle risorse che il centro non vuole e non può cedere senza abdicare al suo ruolo egemone e alla sua autorità come arbitro e come soggetto che redistribuisce la ricchezza.

La cultura del federalismo, implica una maturità elevata, la capacità di mettere da parte populismi e demagogia, il riconoscimento della diversità e del bene comune. Sono processi che possono richiedere molte generazioni prima di consolidarsi adeguatamente e l'esperienza storica dello Stato italiano non ha dato prove esaltanti in questa direzione.

La Costituzione contiene principi importanti: autonomia e decentramento, tutela delle minoranze, sussidiarietà ... ma gli apparati pubblici non hanno sposato interamente questa filosofia e accettano malvolentieri di trasferire lontano dal centro l'autorità delle decisioni. In questo, vedo purtroppo più similitudini con la Spagna – che recentemente ha reagito con violenza alle rivendicazioni democraticamente espresse dai catalani – che con i paesi a Nord delle Alpi.

***Un nodo centrale nell'attuazione dell'autonomia differenziata a favore delle Regioni "padane" è la copertura finanziaria delle spese regionali per le nuove materie una volta trasferite. Viene invocato un pericolo per l'equità e la solidarietà nazionale, viene paventato un salasso finanziario per il Sud, c'è chi definisce la richiesta di più competenze regionali delle 4 regioni come la "secessione dei ricchi". Più risorse alle regioni settentrionali inevitabilmente significa meno risorse per il Sud? Non si potrebbe istituire più autonomia fiscale e quindi anche più responsabilità finanziaria e amministrativa per tutte le regioni?***

Louvin: In Germania, con un serio federalismo e comportamenti più virtuosi da parte delle amministrazioni, le disparità di ricchezza fra i diversi Länder dopo la riunificazione si sono fortemente attenuate. In Italia, la gestione centralizzata e la scarsa autonomia (e responsabilità) fiscale delle regioni ha prodotto il risultato opposto: questo meriterebbe una riflessione.

A un decennio di discussione sul federalismo fiscale, che non è mai stato completato, è seguito un decennio di dibattito, anch'esso al momento senza esito, sulle autonomie differenziate. Il fulcro della questione rimane però lo stesso – la diversa velocità a cui si muovono le diverse aree del Paese - e dimostra come l'Italia sia sostanzialmente un paese bloccato.

Non si dimentichi, comunque, il fatto culturale profondo: intere regioni del Sud non hanno mai conosciuto esperienze politiche di autogoverno né avuto assetti di autonomia responsabile, neppure lontanamente paragonabili al vissuto e alla storia dell'arco alpino o delle altre forme di comunità politica che sono state per secoli patrimonio civico di grandi territori del Centro-nord.

Il sogno di Gaetano Salvemini prima del fascismo, il riscatto del Sud attraverso soluzioni di autonomia e federalismo, non ha mai fatto breccia e i ceti dirigenti locali sono ancora oggi prevalentemente ripiegati su ideologie stataliste: la sola evocazione della parola federalismo è come agitare il panno rosso davanti al toro e su questo terreno la demagogia anti-autonomista conserva una presa fortissima.

***Il futuro del regionalismo italiano: dalla riforma costituzionale del 2001 si sono registrate tendenze contrastanti nello sviluppo del sistema delle regioni. Da una parte un'applicazione incompleta, non coerente della riforma costituzionale del 2001. Dall'altra parte tanti contraccolpi, la giurisprudenza restrittiva della Corte costituzionale, la conflittualità Stato-Regioni, la riforma costituzionale di Renzi poi fallita, l'applicazione di "materie trasversali" che legittimano l'intervento statale anche nel dettaglio. Ora un nuovo tentativo di introdurre una clausola di supremazia (disegno di legge del PD e di Italia viva, firmata da M.E. Boschi). Lo Stato italiano, il mondo politico non dovrebbero chiedersi: in fondo, quale ruolo dovrebbero avere le regioni? Quale spazio andrebbe consentito alle comunità regionali? Hanno il diritto ad una vita democratica interna con un minimo di autogoverno, senza compromettere il funzionamento dello Stato, come comprovato dagli esempi di stati regionali come la Spagna e da stati federali come la Germania e la Svizzera?***

Louvin: In Italia, il tema delle regioni è una questione mai risolta definitivamente.

Ho insegnato per molti anni in un'Università del Sud e ho capito che ognuno di noi guarda a questo tema con gli occhiali delle proprie esperienze territoriali.

Tu, Thomas, guardi al futuro di queste istituzioni forte dell'esperienza di una comunità che ha nel suo DNA da secoli l'autogestione locale, i patti federativi, la cultura della solidarietà e la difesa del proprio territorio. Vedi quindi nel prospere delle istituzioni autonomistiche la garanzia di un pacifico e prospero sviluppo di questo contesto, superando le violenze e i soprusi del totalitarismo e del nazionalismo in chiave europea.

Per altri territori, invece, l'Europa appare lontana e sembra scontato cercare soltanto qualcuno più forte, il potere statale romano o un partito forte che ti protegga, garantendo un certo benessere. In quelle aree, spesso non è la comunità a fare scelte responsabili, ma il notabilato (ieri feudale, oggi politico) a farsi carico delle decisioni principali e a lucrare sulle rendite di posizione.

Prendi il dibattito sulla clausola di supremazia, per esempio. In fondo, esso nasconde soprattutto la volontà di superare con un colpo di spada le dinamiche del negoziato e del compromesso che sono proprie della logica federale.

Si vuole, mi sembra, più restaurare che innovare nel senso che suggerisci tu.

***Nel 2012 dopo un referendum la Regione Sardegna ha richiesto la costituzio-***



***ne di un'assemblea costituente per riscrivere il suo statuto. Nel 2004-2005 la Regione Friuli Venezia Giulia ha svolto un ambizioso processo partecipativo per formulare e approvare una proposta di statuto di autonomia, finita nel cassetto. Nel 2016-2017 la Provincia autonoma di Bolzano ha convocato una Convenzione sull'autonomia, durata un anno e mezzo, il cui documento finale comprende una lunga serie di proposte di riforma dello Statuto di autonomia. Questo da quasi tre anni non è stato trattato dal Consiglio. Tali tentativi di fare pressione sul Parlamento mobilitando la partecipazione popolare sono destinati a fallire? Serve un'autonomia statutaria anche per le Regioni speciali ma è pensabile nell'ordinamento giuridico italiano?***

Louvin: Ho seguito con molto interesse le tre esperienze che hai citato e che hanno avuto caratteri diversi fra loro e gradi differenti di coinvolgimento della popolazione.

In qualche caso c'è stata troppa retorica e si è trattato di iniziative 'a freddo', non accompagnate da un'autentica partecipazione popolare. Il concetto di 'Convenzione' richiama storicamente una situazione rivoluzionaria, ma di rivoluzionario in queste esperienze c'è stato ben poco. La riforma degli statuti, d'altra parte, non tocca se non in minima parte le questioni dei diritti fondamentali e degli assetti economici delle regioni: si tratta invece, soprattutto, di riscrivere in maniera complessa le regole del rapporto tra i poteri regionali e quelli dello Stato.

Questi temi non scaldano il cuore, sono spesso tecnicamente difficili da capire, non suscitano quindi grandi passioni.

A ben vedere, questi processi possono avere un forte impatto solo se sono accompagnati da una grande mobilitazione popolare, come era avvenuto all'inizio degli anni 2006 in Catalogna intorno alla riforma dell'Estatut.

In Italia, non c'è niente di simile al momento, anche se ritengo che vi siano almeno tre focolai di indipendentismo da prendere sul serio e che potrebbero accendersi - proprio come avvenuto nel caso della Catalogna - in presenza di situazioni eccezionali. Mi riferisco al Veneto, alla Sardegna e all'Alto Adige-Südtirol. La storia ci dirà, fra qualche decennio, se il fuoco che oggi cova sotto le ceneri sarà spento definitivamente o se si riaccenderà.

***Il destino delle autonomie speciali in Italia si gioca tutto in difesa? In un contesto nazionale in cui perfino le grandi Regioni a statuto ordinario del Nord faticano a far progredire la richiesta di autonomia differenziata, le Regioni a statuto speciale dovranno necessariamente lasciare il passo e aspettare fino alla conclusione dell'attuale fase di potenziamento delle regioni ordinarie?***

Louvin: Che le regioni ordinarie siano, come dici, in una 'fase di potenziamento', è ancora tutto da verificare. Ma se intanto le regioni speciali pensano di poter stare tranquillamente ferme, commettono un grave errore.

La vita delle autonomie, quali che siano i loro connotati e la loro forma giuridica ordinaria o speciale, è fatta di costanti conflitti con i poteri dello Stato, con il Parlamento, con il Governo, con gli apparati pubblici ...

È come per la bicicletta: se si smette di pedalare, si perde l'equilibrio e si cade.

Occorre mantenere sempre alta la pressione, avere obiettivi di crescita qualitativa e quantitativa dell'esperienza autonomistica, riconsiderare gli obiettivi raggiunti e non considerarli acquisiti per sempre.

La storia insegna che le istituzioni sono come gli organismi umani, deperiscono e a volte scompaiono, oppure si trasformano completamente. Così sarà probabilmente anche per le regioni, che sono già in questo momento molto diverse da quelle che erano state all'inizio della Repubblica e che nel contesto Italiano ed europeo di oggi devono riscrivere la loro storia.

Un dato comunque è certo: nessuno può rimanere solitario ed emarginato. Le scelte delle altre regioni influiscono sempre sul quadro generale e una leadership avveduta non si lascia isolare, non perde totalmente il contatto con le altre entità.

## Un'autonomia tanto decantata ma incompleta: L'Alto Adige



Fonte: wikipedia.org; autore: Tschubby, CC-BY-SA 3.0

*L'autonomia dell'Alto Adige in tutto il mondo è considerata come un modello di successo di autonomia territoriale. Ogni anno, studiosi, giornalisti e delegazioni di minoranze etniche di numerosi paesi visitano questa provincia al confine con l'Austria per conoscere sul posto lo sviluppo di questa forma di autonomia territoriale. I ricercatori studiano i fattori di successo, i politici elogiano la soluzione trovata e quando i presidenti di Austria e Italia si incontrano, questa autonomia viene celebrata quasi ritualmente. Ma questa autonomia è davvero così completa come viene solitamente presentata al mondo esterno?*

### Lo statuto di autonomia del 1972: un compromesso

L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol, stando alla dicitura della Costituzione, è una delle poche al mondo che si basa su un trattato internazionale, ovvero il Trattato di Parigi firmato il 5 settembre 1946, entrato in vigore nel febbraio 1947 nell'ambito del trattato di pace tra Italia e Austria. L'Italia cercò di adempiere ai suoi obblighi derivanti da questo trattato con il 1° Statuto di Autonomia, che fu adottato dall'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1948. Nonostante la forte opposizione dei rappresentanti sudtirolesi, questa autonomia, che avrebbe dovuto applicarsi solo all'Alto Adige, fu estesa alla vicina provincia italoфона del Trentino. La nuova regione „Trentino-Alto Adige“ (Trentino-Tiroler Etschland) aveva

una chiara maggioranza italiana e le fu dato molto più potere della provincia di Bolzano, il territorio destinatario dell'accordo di Parigi per la presenza della minoranza sudtirolese. Il 1° statuto di autonomia fu una falsa partenza. La resistenza dei sudtirolesi, in parte articolata con la violenza di attentati dinamitardi, portò ad anni di agitazioni, poi a trattative internazionali e infine ad una svolta: il 23 novembre 1969 l'assemblea generale della SVP a Merano approvò il nuovo "pacchetto" per l'autonomia con una maggioranza risicata.

L'autonomia sancita dal 2° Statuto d'autonomia del 1972 fu una soluzione di compromesso tra lo Stato italiano e la SVP. Passarono più di 20 anni di dure trattative tra Bolzano e Roma finché questo statuto fu convertito in legge applicabile. Alla fine, a metà del 1992, Italia e Austria davanti all'ONU riuscirono a dichiarare risolta la controversia sull'Alto Adige. Anche dopo la cosiddetta dichiarazione di risoluzione della controversia, l'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol ha continuato a svilupparsi dinamicamente. I poteri della regione e delle due province sono stati ridefiniti riducendo fortemente il ruolo della regione. Un gran numero di nuove norme ha migliorato i settori centrali della protezione delle minoranze linguistiche, per esempio nel sistema educativo, nella presenza proporzionale dei gruppi linguistici nel servizio pubblico e nei processi decisionali politici. Il nuovo statuto mirava da un lato alla conservazione e allo sviluppo delle due minoranze nazionali dell'Alto Adige, i sudtirolesi di lingua tedesca e i ladini, e dall'altro al funzionamento dell'autonomia territoriale con meccanismi di democrazia consociativa a beneficio di tutti gli abitanti.

Ora, 50 anni dopo l'entrata in vigore del 2° statuto, l'esistenza della comunità culturale tedesca e ladina in Italia non può più essere considerata in pericolo. Dal 1972 l'Alto Adige ha conosciuto una costante crescita economica e un boom di modernizzazione, anche grazie alla sua autonomia, ed è diventata una delle regioni più prospere d'Europa con un'alta qualità di vita. Lo Stato non è più considerato un nemico in Alto Adige, anche se c'è un diffuso disagio per i suoi attacchi centralistici, il suo macchinoso apparato amministrativo e la sua complicata legislazione fiscale. A questo si aggiunge la sfiducia nella stabilità finanziaria ed economica dell'Italia, sfiducia che in Italia è certamente diffusa, non solo in Alto Adige.

Anche la maggioranza del gruppo linguistico italiano è favorevole all'autonomia, cosa che non avveniva nel 1972. Se per i sudtirolesi è il livello minimo di auto-governo, per gli italiani dell'Alto Adige era allora un compromesso sofferto ma inevitabile, che richiedeva la rinuncia a una serie di vantaggi e privilegi. In seguito, tutti i gruppi linguistici e un numero sempre crescente di immigrati dal 1990 hanno beneficiato della crescita dell'economia e dell'occupazione, di un sistema sociale ben sviluppato, di servizi pubblici funzionanti e di un'amministrazione provinciale ben finanziata.

Tuttavia, l'autonomia altoatesina del 1972, basata sul cosiddetto „pacchetto Alto Adige“, fu un compromesso tra la SVP e lo Stato italiano: numerose richieste dei sudtirolesi rimasero insoddisfatte o non poterono essere applicate. Il Sudtirolo, per esempio, rimase inserito nella sovrastruttura non amata della Regione Trentino-Alto Adige. In seguito, l'autonomia del „pacchetto“ fu in qualche modo migliorata mediante le norme di attuazione e il trasferimento diretto di altre competenze da parte dello Stato. Lo status di autonomia raggiunto nel 1992 è garantito dal diritto internazionale e l'ulteriore sviluppo è a discrezione dello Stato italiano. Le restrizioni avvenute dopo il 2001, invece, sono giuridicamente discutibili, ma dopo 30 anni di espansione (senza alcuna modifica dello statuto stesso) rappresenterebbero comunque un passo indietro. Il diritto comunitario è emerso come un nuovo limite al pieno autogoverno territoriale, un limite comunque condiviso da tutte le altre Regioni.

Finora l'Alto Adige non ha ancora vissuto una „revisione generale“ del suo Statuto d'autonomia come altre regioni autonome in Europa (Catalogna, Åland, Groenlandia). Per quanto questa autonomia sia lodata come un modello, è certamente incompleta e ha un gran bisogno di riforme. Una riforma del 2° Statuto è quindi richiesta sia per inserirci tutto ciò che è stato raggiunto dal 1992, sia per ripristinare le competenze perse o affievolitesi dal 2001. Infine, si tratta anche di estendere la portata dell'autonomia del 1972, poiché le potenzialità delle autonomie speciali possibili nel sistema costituzionale italiano è lungi dall'essere esaurito.

### **La riforma costituzionale del 2001: un'arma a doppio taglio**

In seguito alla riforma organica della Costituzione italiana del 1999 e del 2001, le regioni autonome a statuto speciale hanno dovuto accettare notevoli battute d'arresto. Questa riforma doveva estendere le competenze di tutte le regioni e limitare le competenze legislative dello Stato. Tutto ciò che non era espressamente assegnato allo Stato doveva passare alla competenza delle regioni. Si doveva anche introdurre un maggiore federalismo fiscale. Qualsiasi miglioramento dello status delle regioni a statuto ordinario, non ancora vigente nelle cinque regioni a statuto speciale, andava automaticamente esteso ad esse. La riforma costituzionale del 2001 ha ampliato i poteri delle regioni ordinarie. Tuttavia, 20 anni dopo questa riforma, nemmeno le regioni a statuto ordinario del Nord, come la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna, hanno raggiunto questo obiettivo.

La riforma costituzionale del 2001 è stata anche utilizzata dallo Stato centrale per invadere le competenze esclusive delle province autonome. Allo Stato sono state date le cosiddette competenze trasversali ogni volta che era necessario difendere gli „interessi nazionali“. Queste competenze trasversali, superiori alle leggi regionali e provinciali, permettono al legislatore statale di intervenire nelle

competenze regionali in settori come il commercio, il turismo e gli appalti pubblici, per esempio, per motivi di protezione della concorrenza. L'autonomia dell'Alto Adige è stata limitata anche nelle procedure amministrative, nell'urbanistica e nell'organizzazione del personale. La responsabilità trasversale dello Stato per la protezione dell'ambiente e dell'ecosistema permette a Roma di interferire in una serie di competenze provinciali esclusive come la tutela del paesaggio, la protezione civile e la caccia. Attraverso la porta di servizio, le competenze legislative di tutte le regioni a statuto speciale sono state così nuovamente limitate a favore dello Stato centrale.

Le competenze legislative regionali sono il cuore dell'autonomia territoriale. Dal 1992, alcune competenze sono rimaste in vigore, altre sono state estese in alcuni casi e altre ancora sono state notevolmente ridotte. In base alle competenze delegate dallo Stato, si sono registrati un rafforzamento nella protezione civile, nel settore delle strade, nel sistema educativo, nell'uso delle acque pubbliche e nella produzione di energia idroelettrica. Tuttavia, le competenze appena delegate dallo Stato possono anche essere revocate, poiché non sono ancora state definitivamente incorporate nello Statuto di Autonomia come competenze regionali e provinciali originali.

Anche la riforma costituzionale del 2001 avrebbe dovuto avere solo un effetto positivo per l'Alto Adige, per esempio eliminando il controllo preventivo delle leggi provinciali da parte del governo. Tuttavia, questa riforma ha avuto un impatto negativo sull'autonomia legislativa e amministrativa, soprattutto a causa della giurisdizione della Corte costituzionale. Il diritto dell'UE, dal canto suo, ha ristretto lo spazio della legislazione autonoma, stabilendo norme in materia di appalti pubblici, commercio, turismo ed energia e, più in generale, imponendo il rispetto delle libertà fondamentali e il divieto generale di discriminazione sulla base della nazionalità. Se da un lato il diritto dell'UE limita la portata delle politiche autonome, ha anche creato nuove opportunità di cooperazione transfrontaliera attraverso il Gruppo europeo di cooperazione territoriale GECT.

„Nel complesso, la verifica dello stato di autonomia ha prodotto, in termini puramente quantitativi, un quadro equilibrato tra restrizioni ed estensioni. Tuttavia, bisogna notare che qualitativamente, la riforma costituzionale del 2001 ha portato un cambiamento significativo a favore delle esigenze del legislatore statale. Alcune di queste restrizioni potrebbero essere invertite attraverso regolamenti attuativi nelle trattative con Roma nel 2016 e 2017, per esempio nella pianificazione regionale, nel commercio e nella caccia“, spiegano i professori Happacher e Obwexer in una dettagliata perizia sugli effetti della riforma costituzionale del 2001 sull'autonomia dell'Alto Adige (Happacher/Obwexer, Innsbruck 2015). Il pieno ripristino di queste competenze è quindi una questione importante nei negoziati sulla riforma dell'autonomia.

## Nuovi tentativi di riforma dello Statuto d'autonomia

Il 2° Statuto d'autonomia nel 2022 compie 50 anni. Lo sviluppo sociale, economico e culturale della provincia non è rimasto fermo da allora. Al contrario, il contesto generale è cambiato a favore dell'Alto Adige. L'Austria è entrata nell'UE, le sbarre di confine al Brennero, Resia e Prato Drava sono cadute nel 1995 grazie all'accordo di Schengen. Dal 2001 Italia e Austria fanno parte della zona euro. Sempre nel 2001, l'Italia ha esteso l'autonomia delle Regioni a statuto speciale con una riforma costituzionale. Tuttavia, lo statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige del 1972 non è ancora stato sottoposto ad una riforma organica.

Il sistema di autonomia in quanto tale non è rimasto statico, anzi, spesso si sono dovute risolvere questioni attuali nelle commissioni bilaterali Stato-Regione e Stato-Provincia, si sono dovuti affrontare nuovi problemi nell'ambito dell'attuazione delle norme comunitarie e si è dovuto reagire alle sentenze della Corte costituzionale modificando il diritto vigente. L'autonomia dell'Alto Adige (e del Trentino) sia per mezzo delle norme di attuazione sia delle competenze delegate dallo Stato è stata in parte ampliata, dall'altra parte è stata anche ridotta, come successo con i nuovi regolamenti finanziari del 2009 e del 2014.

Oggi in Alto Adige non si tratta tanto di proteggere le minoranze quanto di completare il suo ambito di autogoverno come entità autonoma. In diversi settori l'autonomia del 1972 lasciava parecchio a desiderare, e non tutti gli elementi mancanti potevano essere acquisiti nel corso della politica dei piccoli passi della SVP. Non a caso la stessa SVP già nel settembre 2011 aveva presentato una proposta di riforma dell'autonomia. L'autonomia del 1972 doveva essere sostanzialmente estesa, lasciando allo stato centrale solo le classiche funzioni del governo centrale: la giustizia, la difesa, la politica estera, la politica monetaria, la politica economica generale e il diritto civile e penale. All'Alto Adige dovevano essere assegnate anche la polizia provinciale, la responsabilità primaria per il sistema sanitario, il sistema educativo e la sovranità fiscale. L'"autonomia integrale" (Voll-Autonomie), come la SVP definì la sua proposta, rimase inizialmente una formula vuota, che nemmeno i rappresentanti della SVP al Parlamento di Roma avanzavano come condizione per l'accordo di coalizione con la rispettiva maggioranza di governo.

Nel marzo 2013, però, i senatori della SVP presentarono al Parlamento un progetto di legge costituzionale che modificava la maggior parte degli articoli dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige del 1972 (riproposto dai senatori della SVP come DDL n. 43/2018 il 23.3.2018). Ecco alcuni punti essenziali di questa proposta di legge, che non è stata ancora trattata:

- La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol diventerebbe un mero „organo di consultazione, programmazione e coordinamento“ delle due province, un ente senza poteri legislativi.

- Lo statuto rafforzerebbe la competenza della Provincia a rilasciare concessioni per la produzione di energia elettrica da fonte idroelettrica. Terrebbe anche conto della liberalizzazione del mercato dell'elettricità (articoli 12 e 13).
- La delega di competenze dallo Stato alla provincia può essere effettuata con un decreto del governo. Le due province autonome Trento e Bolzano possono anche delegare alla regione poteri, sia legislativi che amministrativi (articoli 17 e 18).
- L'art. 19 sul sistema educativo verrebbe razionalizzato e verrebbe mantenuto il principio delle scuole in madrelingua, trasferendo l'istruzione alle province come potere primario.
- La regione sarebbe in futuro finanziata dalle due province e non avrebbe più entrate proprie (art. 33).
- Le entrate delle province autonome verrebbero riorganizzate: le province assegnerebbero allo Stato le quote delle entrate fiscali raccolte nei loro territori a cui hanno diritto, e non il contrario come avviene attualmente (art. 75).
- Alle province viene attribuita la responsabilità primaria delle finanze locali comunali (art. 38).
- Anche per i ladini verrebbe stabilita la cosiddetta „garanzia di bilancio“ e una commissione analoga del consiglio provinciale eserciterebbe un diritto di veto (art. 42).
- Il commissario governativo, non più obbligatorio secondo la costituzione dal 2001, verrebbe eliminato dallo statuto di autonomia per le province di Bolzano e Trento. I suoi poteri verrebbero trasferiti al governatore, come già avvenuto nella Regione Valle d'Aosta (art. 42 e 43).
- Il tribunale amministrativo provinciale comprenderebbe anche un giudice ladino (art. 44).

Mentre questo progetto di legge è stato finora ignorato dal Parlamento italiano, analogamente ad altre proposte di riforma degli statuti da parte delle regioni autonome, anche il Consiglio provinciale di Bolzano ha voluto fare un nuovo tentativo di revisione generale dello statuto nel 2016, con un nuovo approccio di democrazia partecipativa. Per la prima volta, la riforma dello statuto d'autonomia non doveva più essere negoziata solo al più alto livello in circoli esclusivi di partiti ed esperti, ma in un processo partecipativo che coinvolgesse i cittadini. Il Consiglio provinciale con legge provinciale istituì una „Convenzione dell'Autonomia“, in cui cittadini, esperti e politici congiuntamente dovevano elaborare proposte fondate per la riforma dello Statuto di Autonomia del 1972.

### **La convenzione sull'autonomia conferma la necessità di una riforma**

Il 16 gennaio 2016 il Consiglio provinciale inaugurò questo nuovo processo partecipativo. La convenzione per l'autonomia, operativa per un anno e mezzo (da febbraio 2016 a settembre 2017), è stata una novità nella storia dell'Alto Adige,



anche come forma di partecipazione deliberativa dei cittadini. Era evidente che il tema dell'autonomia interessava soprattutto i sudtirolesi di lingua tedesca, molto meno i membri del gruppo linguistico italiano e i ladini. Per un anno e mezzo la „Convenzione dei 33“, composta da 33 membri nominati dal Consiglio provinciale, si è riunita e nel settembre 2017 ha presentato un ampio pacchetto di proposte. Naturalmente, non è stato possibile raggiungere un consenso trasversale ai gruppi linguistici, quindi alcuni membri di lingua italiana hanno presentato relazioni di minoranza. Tuttavia, questo tentativo partecipativo per la riforma dello Statuto d'autonomia finora è rimasto senza esito, poiché dal settembre 2017 né il Consiglio provinciale né il Consiglio regionale hanno accolto le proposte della Convenzione per presentare a loro volta una proposta comune al Parlamento.

Il documento finale della convenzione sull'autonomia ha sollevato un ampio dibattito pubblico nella società altoatesina. In seguito, la riforma dell'autonomia ha avuto un ruolo minore anche nelle elezioni parlamentari del marzo 2018 e nelle elezioni provinciali dell'autunno 2018. Né i cittadini né i partecipanti diretti della Convenzione e del Forum dei 100 hanno finora sollecitato il Consiglio provinciale a iniziare finalmente a discutere i loro risultati. Sembra che una vera Convenzione dovrebbe essere composta da cittadini direttamente eletti per poter esercitare una reale pressione sugli organi rappresentativi con legittimità democratica.

Il desiderio diffuso tra la popolazione altoatesina di più autonomia e più democrazia è stato comunque molto ben articolato e ha ricevuto un ampio sostegno nel corso della Convenzione per l'autonomia 2016/17. Ma che qualcuna delle sue proposte raggiungerà il parlamento di Roma al momento è ancora solo un'ipotesi. Non c'è da aspettarsi che lo Stato crei le condizioni costituzionali per far sì che la volontà dei cittadini venga presa più sul serio. In effetti, c'è un elemento importante che manca nel sistema costituzionale generale dell'Italia a questo riguardo: la sovranità statutaria delle regioni a statuto speciale. Cioè la competenza giuridica di queste cinque regioni di approvare un proprio statuto, che in un secondo momento dopo l'accordo con il Parlamento sarebbe adottato come legge costituzionale.

La Convenzione sull'autonomia proponeva anche di concedere all'Alto Adige il diritto di decidere sul suo status politico nell'ambito del suo statuto, in altre parole: il diritto all'autodeterminazione. A parte le possibilità estremamente scarse di far valere una tale disposizione nel Parlamento, ciò richiederebbe una modifica preliminare di un principio costituzionale centrale, cioè l'unità e l'indivisibilità della Repubblica (articolo 5 della Costituzione), che è al centro del testo costituzionale.

## Aree dell'autonomia dell'Alto Adige da riformare

Quali sono i punti cardine di un'ipotetica riforma dell'autonomia dell'Alto Adige? Quella che segue è una lista incompleta dei singoli settori del 2° Statuto d'autonomia che, dal punto di vista dell'autore, necessitano di modifiche per estendere l'autonomia della provincia di Bolzano:

- A differenza delle regioni a statuto ordinario, le regioni italiane a statuto speciale non hanno la „sovranità statutaria“ (il potere di approvare il proprio statuto). Solo il Parlamento nazionale è competente a modificare gli statuti speciali. Molte regioni autonome, come quelle della Spagna e della Danimarca, hanno il diritto di redigere il proprio statuto di autonomia, che deve poi essere ratificato dal rispettivo parlamento nazionale.
- Un pilastro importante dell'autonomia culturale e della protezione delle minoranze è la responsabilità locale per l'istruzione. Anche in questo settore l'Alto Adige ha una competenza solo secondaria.
- L'Alto Adige può essere costituito come una regione autonoma separata e indipendente dalla Provincia Autonoma di Trento, con la quale è stato costretto ad una sorta di matrimonio forzato dal 1948. La Regione Autonoma del Trentino-Alto Adige non solo ha già perso la maggior parte delle sue competenze legislative e amministrative, ma è percepita da tutte le forze politiche di lingua tedesca in Alto Adige come un fastidioso freno dell'ulteriore espansione dell'autonomia. Tuttavia, il Trentino si oppone con veemenza all'ulteriore erosione o addirittura all'abolizione della regione.
- Il trasferimento della competenza normativa autonoma della provincia in materia di democrazia diretta, partecipazione dei cittadini e diritto di voto non è regolamentato in maniera soddisfacente.
- Il gruppo linguistico ladino deve essere messo su un piano di parità con i due gruppi linguistici maggioritari sotto vari aspetti. Nonostante alcuni miglioramenti dal 2001, i ladini non sono ancora del tutto equiparati, ad esempio non esiste ancora un chiaro diritto di rappresentanza del gruppo ladino nella giunta provinciale. I ladini non sono rappresentati né nel tribunale amministrativo né nell'organo supremo della magistratura amministrativa dello stato né nella commissione arbitrale per la cosiddetta garanzia di equilibrio nel consiglio provinciale.
- La proporzionale etnica come modalità di accesso al servizio pubblico può essere regolata in modo più efficiente introducendo procedure di concorso bilingue per gli impieghi nel servizio pubblico.
- In quanto regione autonoma, l'Alto Adige deve essere coinvolto più efficacemente nella formazione e nell'attuazione del diritto dell'Unione europea nella misura in cui sono interessate le sue competenze giuridiche.
- Il commissariato governativo che rappresenta lo Stato italiano può essere abolito e le sue competenze possono essere trasferite al governatore, come avviene in altre regioni italiane a statuto speciale.

- Il finanziamento dell'autonomia (le entrate della Provincia di Bolzano-Alto Adige) deve essere meglio garantito rendendo i relativi accordi tra lo Stato e la Provincia una vera e propria parte dello Statuto di autonomia.
- Poiché una vera autonomia fiscale della provincia autonoma (come per esempio nei Paesi Baschi e in Navarra) sembra illusoria in Italia, l'Alto Adige dovrebbe almeno avere la responsabilità della riscossione delle imposte con uffici fiscali autonomi. Inoltre, si potrebbe dare alla Provincia un maggior margine di manovra nella riscossione delle proprie imposte.
- C'è un grande bisogno di chiarire molti aspetti dello Statuto di autonomia del 1972, molti dei quali sono diventati obsoleti a causa degli sviluppi giuridici e politici degli ultimi 49 anni.
- L'Alto Adige deve essere esplicitamente escluso nello statuto e nella costituzione nazionale dall'applicazione del diritto di intervento dello Stato centrale basato sulle cosiddette competenze statali trasversali.
- Tutte le competenze legislative concorrenti dovrebbero diventare competenze primarie, per le quali solo la costituzione, gli obblighi internazionali e il diritto dell'Unione dovrebbero valere come barriere. Questo eliminerebbe in gran parte una fonte di conflitto tra il governo centrale e la provincia autonoma davanti alla Corte costituzionale.
- Si potrebbe dare all'Alto Adige più spazio d'azione nelle relazioni esterne, seguendo l'esempio delle regioni autonome della Scandinavia: la cooperazione transfrontaliera e il „Gruppo europeo di cooperazione territoriale“ potrebbero essere rafforzati. All'Alto Adige potrebbe essere concesso il diritto di interagire con la stessa Commissione UE, di impegnarsi in una cooperazione allo sviluppo indipendente e di aderire a organizzazioni internazionali nel campo dello sport e della cultura.
- L'Alto Adige potrebbe essere sostanzialmente migliorato nel settore giudiziario, ricevendo il potere di un proprio tribunale regionale superiore, e quindi essere in grado di amministrare autonomamente il sistema giudiziario in modo più efficiente.
- La composizione e il funzionamento delle commissioni miste Stato-Provincia devono essere regolamentate più democraticamente. Poiché queste commissioni sono quasi legislative, devono essere l'espressione dei parlamenti a livello nazionale e statale e devono avere più legittimità democratica e trasparenza.
- Mancano ancora competenze essenziali nel campo della politica economica e sociale.
- L'Alto Adige può mantenere la competenza primaria in materia di toponimi senza essere obbligato a mantenere i toponimi imposti durante il periodo fascista nel 1922-1943.
- La funzione di protezione da parte dell'Austria sarebbe esplicitamente ancorata nel preambolo dello statuto.



*Riunione di apertura della Convenzione per l'autonomia dell'Alto Adige nel 2016, EURAC Bolzano*

Che questa necessità di riforma dello statuto dell'autonomia altoatesina esista non è provata solo dalla prassi politica degli ultimi 30 anni, cioè dalla dichiarazione della composizione delle controversie nel 1992, che ha segnato il momento della piena attuazione del „pacchetto Alto Adige“. Innumerevoli volte, fino al 2001, il governo di Roma ha posto direttamente il veto alle leggi provinciali rifiutandosi di approvarle, e dal 2001 in poi le ha impugnate davanti alla Corte costituzionale. Nella maggior parte di questi casi, il governo centrale ha avuto il sopravvento. La necessità di una riforma è chiaramente dimostrata anche dal progetto di legge costituzionale n. 43/2018 della SVP sulla modifica dello Statuto, presentato in Parlamento. La necessità di una riforma dell'autonomia altoatesina è dimostrata anche dall'ampio catalogo di proposte contenute nel documento finale della Convenzione sull'autonomia, riunitasi a Bolzano da febbraio 2016 a settembre 2017.

Tuttavia, qualsiasi riforma dell'autonomia sudtirolese deve basarsi su un consenso tra i tre gruppi linguistici della provincia. Almeno la maggioranza di tutti e tre i gruppi linguistici dovrebbe essere d'accordo sulla riforma dello statuto, perché Roma concederà più autonomia anche a condizione che tutti i gruppi linguistici presenti nella provincia trovino un accordo.

Ora l'Austria e l'Italia hanno dichiarato nella „Dichiarazione di risoluzione delle controversie“ del 1992 che gli obblighi dell'Italia nei confronti dell'Alto Adige sono stati soddisfatti. Come si può dunque giustificare un'estensione dell'autonomia esistente? Da un lato, la posizione del tutto particolare dell'Alto Adige nel sistema regionale italiano è indiscutibile, poiché la sua autonomia è garantita dal

diritto internazionale, con una democrazia consociativa basata su questo principio di tre gruppi linguistici distinti. Inoltre, la Provincia ha dimostrato di gestire questa autonomia in modo responsabile, di utilizzare le sue risorse in modo efficiente, di preoccuparsi della parità di diritti tra i gruppi linguistici e di poter quindi far fronte a un livello di autogoverno più elevato. Il diritto a una maggiore autonomia sorge anche per ragioni democratiche. Se una grande maggioranza della popolazione del paese richiede una tale estensione, il governo centrale deve tenerne conto. Tuttavia, questa volontà politica deve prima essere articolata sul terreno, e le proposte di riforma legittimate democraticamente devono essere portate avanti da un'ampia piattaforma politica.

L'esempio dell'Alto Adige evidenzia anche un aspetto delicato di ogni autonomia territoriale: il finanziamento. Anche grazie a una chiave di finanziamento relativamente favorevole unita a un'amministrazione efficiente, la provincia autonoma non solo ha potuto esercitare con successo i suoi poteri, ma ha anche vissuto una crescita economica costante che l'ha resa la provincia più prospera d'Italia. Tuttavia, il finanziamento può essere modificato unilateralmente dallo Stato senza modifiche costituzionali, dato che non è una parte fissa dello Statuto di Autonomia. Questo è successo dopo la crisi finanziaria del 2008/2009, quando l'Alto Adige è stato spinto a un nuovo accordo finanziario con il governo. Gli interessi fondamentali rischiano di essere subordinati al flusso costante di entrate pubbliche verso la regione Trentino-Alto Adige e le due province autonome, poiché i fondi pubblici disponibili a livello regionale sono la leva decisiva per conservare il potere. Il bilancio pubblico dell'Alto Adige è alimentato solo in minima parte da entrate fiscali proprie. Qualsiasi autonomia territoriale deve basarsi su una base finanziaria stabile e sicura. Altrimenti ci sono due pericoli: da un lato una provincia autonoma può essere finanziariamente affamata, dall'altro può diventare finanziariamente e quindi anche politicamente dipendente. Entrambi sono pericolosi per una vera autonomia politica.

L'esempio dell'autonomia dell'Alto Adige, in vigore dal 1972, mostra in molti modi ciò che l'autonomia territoriale moderna può raggiungere. D'altra parte, anche in questa „autonomia vetrina“ i limiti troppo stretti sono chiaramente visibili. In un confronto tra la gamma di poteri autonomi e la portata dell'autogoverno interno di un'entità autonoma, l'Alto Adige si trova al massimo nella fascia medio alta dei sistemi di autonomia esistenti. L'Alto Adige/Südtirol non è il non-plus-ultra dell'autonomia ed è necessaria una revisione generale del suo statuto. Proposte in tal senso sono sul tavolo, una procedura di partecipazione per la riforma è già stata avviata. Ma finora senza risultato.

## **„Dobbiamo avere il coraggio di rivendicare ciò che vogliamo“.**

**Intervista a Luis Durnwalder, ex governatore della Provincia Autonoma di Bolzano**



*Nato nel 1941 a Falzes, Luis Durnwalder è stato direttore dell'Unione contadina altoatesina dal 1968 al 1979 e sindaco di Falzes dal 1969 al 1973. Dal 1973 membro dell'Assemblea Provinciale, dal 1973 al 1978 Assessore Regionale, dal 1976 al 1978 Vicepresidente del Consiglio Provinciale di Bolzano, dal 1979 al 1989 assessore provinciale dell'agricoltura, foreste, caccia e pesca. Durnwalder è stato poi presidente dell'Alto Adige dal 1989 al 2013. Nelle elezioni regionali del 1998 e del 2003 è riuscito a raccogliere più di 100.000 voti preferenziali tra i sudtirolesi di tutti i gruppi linguistici. In seguito è stato anche consultato come mediatore in diversi conflitti interni in paesi esteri.*

***La Convenzione dell'Autonomia si è conclusa nel settembre 2017, e da allora c'è stato un silenzio totale. Come membro della Convenzione dei 33, lei ha presentato molte proposte per la riforma dello statuto ed è stato uno dei membri più attivi della Convenzione. Cosa ne sarà ora dei risultati della Convenzione?***

Durnwalder: Fin dall'inizio è stato fatto un presupposto sbagliato. L'attuale governatore provinciale pensava che una proposta di riforma presentata dalla Convenzione sarebbe stata immediatamente approvata dai Consigli provinciali di Bolzano e Trento e poi inoltrata al Parlamento di Roma. Poi la Convenzione ha alzato l'asticella più in alto di quanto fosse stato ipotizzato. La Convenzione non era altro che un bilancio delle inadeguatezze dell'attuale autonomia e dei desideri della nostra popolazione per un suo ulteriore rafforzamento. Ha sollevato la questione: dove deve essere completata l'autonomia? Nella SVP si teme che molte di queste richieste non passeranno a Trento, prima di tutto quella di indebolire la regione. Ma non hanno il coraggio di dire: questo è ciò che vuole la nostra popolazione e quindi lo chiediamo. Ma già nel 1992 abbiamo accettato la dichiarazione di risoluzione della controversia internazionale a condizione che fosse possibile ampliare l'autonomia in modo dinamico. Fino ad oggi, questa possibilità è stata sfruttata troppo poco.

***„Sbarazzarsi di Trento“ era lo slogan della grande manifestazione a Castel Firmiano nel 1957. Con il 2° Statuto del 1972, questo è stato raggiunto solo parzialmente. L’Alto Adige ora vorrebbe diventare una regione autonoma a sé stante, ma come si potrà staccare dal Trentino?***

Durnwalder: Nella sua forma attuale, la Regione Trentino-Alto Adige non ha più alcun significato. Oggi è solo uno spreco di denaro pubblico legalmente protetto. Naturalmente dobbiamo collaborare con il Trentino, ma questo non deve essere fatto con la forza attraverso questa scatola vuota, ma può essere fatto anche volontariamente dalle due province. Si dovrebbe avere il coraggio di chiedere una regione autonoma del Sudtirolo a sé stante e separata del Trentino. Tutte le competenze rimaste all’attuale regione andrebbero trasferite alle due nuove regioni. All’inizio si voleva essere sicuri che solo l’Alto Adige ottenesse l’autonomia. Poi ha prevalso Degasperi, che voleva dare l’autonomia anche al Trentino. Oggi tanti non hanno più il coraggio di chiedere l’abolizione della regione.

***La paura del Trentino di perdere la sua autonomia speciale se la Regione Trentino-Alto Adige venisse abolita è giustificata?***

Durnwalder: Il Trentino si aggrappa all’Alto Adige perché presume che questo sia l’unico modo per conservare la sua autonomia. Ma la popolazione trentina dovrebbe battersi per la sua autonomia come l’hanno fatto tutte le altre regioni autonome in Italia e in Europa, che non hanno una protezione internazionale della loro autonomia, ma sono almeno garantite dalla costituzione. La gente trentina deve far valere i propri diritti in prima persona e non limitarsi ad agganciarsi semplicemente a tutto ciò che l’Alto Adige riesce a strappare in termini di autonomia. L’Alto Adige è una realtà diversa. Come SVP abbiamo fatto di tutto per indebolire la regione. Dopo il 1992, più competenze sono state delegate dalla regione alle due province, come i vigili del fuoco, il sistema di credito, la camera di commercio. Alcune cose sono state migliorate dalla riforma costituzionale del 2001, e ora le due province insieme formano la regione e non viceversa. Io sono favorevole all’autonomia del Trentino e alla cooperazione con il Trentino. Quando due istituzioni politiche si mettono insieme è più facile, ma non in un’unione forzata come l’attuale regione.

***La riforma costituzionale del 2001 ha portato anche svantaggi all’Alto Adige. Si ha l’impressione che nello sviluppo dell’autonomia si faccia sempre un passo avanti e uno indietro....***

Durnwalder: Dalla riforma costituzionale del 2001, l’autonomia è stata silenziosamente erosa. I professori Happacher e Obwexer hanno dimostrato in una perizia di 600 pagine del 2014 che da allora l’autonomia è stata limitata in vari settori. In alcune aree c’è stato un aumento, ma in altre una regressione. Le cosiddette competenze trasversali dello Stato si sono rivelate un vero ostacolo. Sulla base di principi superiori, per esempio la tutela della concorrenza e la

tutela contro la discriminazione. Lo Stato si è inventato, per esempio, la competenza statale trasversale della protezione dell'ambiente. La competenza primaria dell'Alto Adige per la caccia, per esempio, è stata assorbita in quella della protezione dell'ambiente limitandone la portata. Queste competenze trasversali hanno portato a contestare sempre più spesso le nostre leggi provinciali davanti alla Corte costituzionale e nella maggior parte dei casi dal 2001 il governo ha avuto la meglio.

***Come ampliare l'autonomia dell'Alto Adige? Cosa dovrebbe essere ampliato?***

Durnwalder: Per l'Alto Adige bisogna abolire l'interesse nazionale. Per evitare conflitti tra Stato e provincia, tutte le competenze concorrenti o condivise dovrebbero essere trasformate in competenze primarie. Tutte le nuove questioni sostanziali dovrebbero essere trasferite alla provincia. Negli anni Sessanta non esistevano nemmeno alcune discipline politiche, ad esempio nel settore energetico, nella tutela dell'ambiente e del clima, nemmeno nelle telecomunicazioni: nessuno allora parlava di connessioni a banda larga. Che cosa si fa, per esempio, con il servizio postale? Otto anni fa eravamo già molto più avanti di quanto lo siamo oggi. Se avessimo il controllo del servizio postale, potremmo gestirlo molto meglio. I Carabinieri potrebbero anche diventare la polizia provinciale, anche se altri reparti della Polizia di Stato potrebbero benissimo rimanere allo Stato per combattere la criminalità. Lo stesso vale per il servizio pubblico radiotelevisivo RAI. Dopo il primo tentativo di acquisizione della RAI non è successo nulla, anche se già paghiamo 20 milioni all'anno per i servizi Rai locali in lingua tedesca e ladina, secondo un accordo trovato con il governo. Ma ciò di cui abbiamo bisogno è un'emittente regionale indipendente con un consiglio di amministrazione indipendente.

***Le regioni a statuto speciale dovranno attendere che le regioni del nord Italia a statuto ordinario abbiano prima ricevuto la loro autonomia „differenziata“?***

Durnwalder: Dobbiamo sostenere ogni iniziativa di federalizzazione o regionalizzazione dell'Italia. Lo Stato centrale dovrebbe cedere più competenze a tutte le Regioni. Al momento, però, stiamo vivendo uno spirito centralista. Dal 2001 si parla di trasferire importanti competenze alle Regioni, ad esempio in riguardo alla polizia, sanità e istruzione. Nella conferenza Stato-Regioni ho sollevato la questione se l'Alto Adige potesse poi costituire una propria forza di polizia regionale. I ministri della Lega di allora fecero subito marcia indietro. La riforma del 2001 prevedeva anche la clausola più favorevole: tutto ciò che percepiscono le Regioni a statuto ordinario dovrebbe essere ceduto anche alle Regioni autonome. Ma questo è successo solo in parte. Oggi questi progetti per rafforzare le Regioni sono bloccati. Sta accadendo il contrario della federalizzazione, ovvero una maggiore centralizzazione, e questo interessa anche l'Alto Adige.



***Come deve procedere l'Alto Adige con la riforma dello statuto di autonomia? Tutte le regioni a statuto speciale dovrebbero unirsi per battersi unite per più autonomia o dovrebbero marciare separate?***

Durnwalder: È indispensabile riprendere i negoziati con Roma. Sono in gioco domande essenziali. Dobbiamo avere il coraggio di mettere sul tavolo richieste legittime. Dovremmo creare un livello aggiuntivo nella strategia di negoziazione. Nella situazione attuale dell'Italia, ci sono in realtà tre diversi tipi di regioni. Alcune Regioni a statuto ordinario vogliono accrescere le proprie competenze. Poi ci sono quattro regioni a statuto speciale con i loro bisogni, e poi come caso speciale il Trentino e l'Alto Adige, perché la nostra autonomia è stata creata sulla base di un trattato internazionale. La costituzione può essere modificata a piacimento, ma i trattati internazionali vanno comunque rispettati. Tutta l'autonomia concessa fino al 1992 deve rimanere in vigore a meno che l'Austria non accetti di modificarla. Abbiamo una base giuridica diversa, perché le altre Regioni a statuto speciale fanno affidamento solo sulla costituzione. Pertanto, dobbiamo negoziare su tre livelli. Se trattiamo separatamente, la nostra autonomia tende ad essere estesa, perché lo Stato non si sente obbligato a concedere le stesse proroghe a tutte le altre regioni a statuto speciale. Se negoziamo insieme, tutti i partner negoziali riceveranno altrettanto o altrettanto poco.

***L'Alto Adige ha bisogno della sovranità per approvare il proprio statuto, come ad esempio le comunità autonome della Spagna, che possono negoziare i propri statuti con il parlamento centrale?***

Durnwalder: Non abbiamo una costituzione provinciale in questo senso, ma lo statuto di autonomia fa parte della costituzione. Se vediamo che Trento non va d'accordo con le nuove esigenze, dovremmo comunque articolare chiaramente le nostre idee. In questo caso, un approccio morbido è inutile. In ogni caso, abbiamo bisogno del sostegno della gente. Se non ci sono pressioni dal basso, anche i rappresentanti politici avranno più difficoltà ad affermarlo al tavolo dei negoziati. Di norma, non tutto viene concesso immediatamente, ma gradualmente. Negli anni '90 abbiamo ricevuto più diritti e responsabilità solo perché lo richiedevamo.

***Nel 2013 e poi di nuovo nel 2018, la SVP ha presentato in parlamento un disegno di legge costituzionale di riforma dello Statuto di autonomia, che modifica lo Statuto nella maggior parte dei suoi articoli. Le possibilità che si presenti in questa legislatura sono scarse. Ma perché la SVP non si batte per affrontare questo disegno di legge?***

Durnwalder: Bisogna avere il coraggio di fare del trattamento di questa proposta una condizione preliminare per le coalizioni a Roma. Non si arriva da nessuna parte con un approccio subalterno. La SVP dovrebbe chiarire: sosteniamo questo o quel governo, ma queste sono le nostre richieste. Se non ci fosse disponibilità a negoziare, allora non potremmo sostenere il governo.

***Il finanziamento è un punto fermo di qualsiasi autonomia. Lei ha raggiunto l'Accordo di Milano nel 2009. Nel 2014 Kompatscher ha negoziato il cosiddetto accordo di salvaguardia, con il quale l'Alto Adige sembra cavarsela bene sul piano finanziario. Oggi resta in provincia il 72-73 per cento netto delle entrate fiscali statali raccolte nel nostro territorio. Nel 2022 questo accordo dovrà essere rinegoziato. Sarebbe un successo continuare con la modalità attuale?***

Durnwalder: È stato un passo avanti nel 2009 definire esattamente a quali entrate statali partecipiamo. Nel frattempo, le imposte statali vengono riscosse da noi, la nostra quota rimane in provincia e la quota spettante a Roma viene trasferita. Ma in realtà anche gli uffici tributari dovrebbero essere trasferiti alla provincia autonoma. Inoltre, l'attuale statuto prevede già di avere voce in capitolo nella riscossione dei tributi. Tuttavia, questo non è mai stato implementato. Con il patto di salvaguardia del 2014 contribuiamo anche con la nostra quota al consolidamento del bilancio dello Stato. Questa modalità può anche essere proseguita, ma le condizioni imposte dallo Stato in termini di patto di stabilità devono essere riviste. Dobbiamo essere in grado di gestire le entrate della provincia secondo le nostre preferenze politiche.

***Lei è stato membro del Comitato delle Regioni (CdR) dell'UE in rappresentanza dell'Alto Adige per 20 anni. Il Comitato delle regioni ha ripetutamente chiesto maggiori diritti di co-determinazione e si è lamentato del fatto che le regioni hanno un'influenza insufficiente nella politica dell'UE. Come si potrebbe potenziare il CdR? Come può essere effettivamente coinvolto nella legislazione dell'UE?***

Durnwalder: Inizialmente, pensavo che saremmo stati in grado di presentare mozioni al Consiglio dell'UE e al Parlamento europeo a nome delle regioni. Il CdR dovrebbe avere voce in capitolo nelle direttive e nei regolamenti dell'UE. Pensavo di poter fare la differenza, ma sono rimasto molto deluso. Ho scoperto che il CdR non è preso sul serio, ma è più una foglia di fico. Non c'è una vera partecipazione. Il ruolo delle regioni nell'UE dovrebbe essere notevolmente rafforzato. Abbiamo anche bisogno di una riforma del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, il che significa: la divisione interna dei poteri nell'UE nel suo insieme deve essere riorganizzata. Ma anche se il CdR venisse rafforzato, resterebbe un grosso problema: le regioni sono posizionate in modo molto diverso nell'UE a livello nazionale. Un numero considerevole di membri dell'UE non ha alcuna regione con potere legislativo. Stati centralisti come la Francia e la Romania devono ancora attuare tali riforme.

***È quindi inutile istituire una sorta di terza camera delle regioni a fianco del Parlamento e del Consiglio finché non tutti gli Stati membri dell'UE si saranno dotati di Regioni con competenze legislative?***

Durnwalder: Germania e Austria hanno proposto di formare un comitato separato dell'UE solo per le regioni legislative, ma non hanno ottenuto ciò che volevano. Al CdR pensavamo che saremmo stati una vera e propria istituzione dell'UE insieme al Parlamento e alla Commissione. Ma questo non è stato il caso. Inoltre, il CdR riunisce un'ampia gamma di enti locali e regionali, compresi i comuni e le città. Ma spesso le regioni sono sovraordinate ai comuni come organi direttivi di controllo, come avviene qui in Alto Adige. In tal caso, non è necessario che le autorità regionali subordinate abbiano una propria rappresentanza nello stesso comitato dell'UE.

***Il Dalai Lama è stato vostro ospite diverse volte. L'Alto Adige ha attivamente sostenuto il governo tibetano in esilio nella sua proposta di autentica autonomia del Tibet all'interno della Cina. Ma anche questo va insieme: una regione autonoma governata democraticamente in un sistema statale autoritario?***

Durnwalder: Il Dalai Lama ha descritto il modello di autonomia altoatesino come ampiamente trasferibile al Tibet. All'epoca presumeva che la Cina potesse concedere al Tibet una sorta di sovranità parziale. Il governo in esilio ha poi smesso di insistere su qualsiasi tipo di sovranità, ma solo su una vera autonomia territoriale, sperando anche in una democratizzazione a lungo termine dello Stato cinese nel suo insieme. Nel frattempo, la Cina sta pompando sempre più immigrati cinesi in Tibet, il che prima o poi farà dei tibetani una minoranza nel proprio paese. Allora anche un referendum sullo status della Regione Autonoma del Tibet non avrebbe più senso.

***Lei è stato invitato come mediatore dalle sedicenti repubbliche di Donetsk e Luhansk nell'Ucraina orientale. Con quale risultato?***

Durnwalder: Nel Donbass, la Russia potrebbe effettivamente essere la potenza protettrice del gruppo etnico russo, ma lì non esiste un trattato bilaterale. I russi costituiscono almeno i due terzi della popolazione e chiedono uno status speciale per il Donbass. All'epoca, ho proposto di essere invitato come mediatore sia dall'UE che dalla Russia. Quando l'ho ricevuto, sono volato via Mosca per raggiungere l'area di crisi. Ecco perché ora sono persona non grata in Ucraina. L'Ucraina ha ufficialmente protestato con il ministro degli Esteri italiano contro la mia visita. Tuttavia, nelle mie proposte ho sempre sostenuto il mantenimento della piena sovranità dell'Ucraina. I russi di Donetsk e Luhansk sarebbero favorevoli all'autonomia, ma non ad un'autonomia di secondo livello. Il presidente di questa repubblica autodichiarata mi ha detto: vogliamo uno Stato sovrano. Ho suggerito che Donetsk e Luhansk dovrebbero piuttosto diventare territori autonomi dell'Ucraina con uno status speciale, in base ad un accordo con l'Ucraina. Tuttavia, in tutta la questione ucraina, la disputa tra USA e Russia gioca un ruolo decisivo, e ciò rende più complicata una soluzione.



*Luis Durnwalder in una delle sue conferenze stampa settimanali as „Landeshauptmann“ (governatore della Provincia autonoma di Bolzano). Foto: Thomas Benedikter*

***Anche la protezione internazionale e il ruolo dell’Austria come potenza protettrice furono determinanti per il successo dell’autonomia dell’Alto Adige. Solo pochissime regioni autonome possono contare su una protezione del genere. Le organizzazioni internazionali potrebbero giocare come sostituti dei poteri di garanzia dell’autonomia?***

Durnwalder: Non c’è dubbio che abbiamo ottenuto più degli altri. Questo non è dovuto solo a noi, ma anche perché la situazione è diversa. Abbiamo il vantaggio che come minoranza nazionale abbiamo la maggioranza in Alto Adige e che la nostra autonomia è radicata a livello internazionale. In molte altre regioni, i gruppi etnici o le minoranze non hanno alle spalle alcun sostegno esterno. Attualmente esistono diverse convenzioni per la protezione delle minoranze sia in Europa che nel mondo. Ma queste sono interpretate dagli stati in modo opportunistico. Lo stesso vale per la protezione delle popolazioni indigene, dove gli stati non rispettano in modo coerente i propri obblighi. Lì, spetta alle organizzazioni stesse mostrare gli artigli. Il Consiglio d’Europa ha sempre avuto il coraggio di adottare diverse innovazioni. Ma questo è recepito e attuato in modo molto diverso dagli Stati membri.

***Nel 2014 e nel 2017 si sono tenuti due importanti referendum nelle regioni autonome europee: Catalogna e Scozia. In Scozia, legalmente in linea con lo stato centrale e nel risultato contrario all’indipendenza; in Catalogna, legalmente non in linea con la costituzione spagnola, ma per l’indipendenza nel risultato. Oggi, nel 2020, sembra esserci una maggioranza per l’indipendenza in entrambi i casi. Come si possono risolvere questi due conflitti?***

Durnwalder: Questi conflitti possono essere risolti solo in accordo con lo Stato o con uno Stato con funzione di potere protettivo. La maggioranza dei catalani è certamente a favore dell'indipendenza. Ma se lo Stato centrale non è d'accordo, l'intero processo è bloccato costituzionalmente, anche se una netta maggioranza nella regione vota per l'indipendenza. Quindi bisogna creare condizioni legali chiare. Se oggi si tenesse un referendum sullo status politico dell'Alto Adige, il risultato dipenderebbe interamente dal fatto che il quadro giuridico sia costituzionalmente corretto e che anche il risultato venga attuato. Se questo non fosse chiarito a monte, non ci si potrebbe aspettare una grande affluenza alle urne in tali referendum e la maggioranza dei voti non sarà raggiunta. Ma se Austria e Italia raggiungessero in anticipo un accordo sull'attuazione, ci sarebbe la maggioranza per l'Austria. Ne sono convinto. Ma le parti dovrebbero scoprire le loro carte. Se non si garantisce la piena attuazione di un referendum, la maggioranza preferirebbe la stabilità, cioè lo status quo.

***In una prospettiva globale l'autonomia territoriale è stata concessa in pochissimi casi. Solo ampi movimenti politici delle minoranze sono riusciti a fare progressi. Oggi diverse regioni si battono per l'autonomia, come lo Szeklerland in Romania, i Corsi in Francia, i curdi in Turchia e in Siria. Come si può strappare l'autonomia a questi stati?***

Durnwalder: Solo se la gente di queste regioni ha il coraggio di rialzarsi dopo le sconfitte e continua a difenderla con tenacia. Noi sudtirolesi non ci siamo lasciati scoraggiare e abbiamo cercato alleati. Così, con il tempo, tra gli stati potrebbero capire: dobbiamo fare qualcosa, per il nostro bene e per la pace interna. Sarà sempre difficile con stati-nazione autoritari come la Turchia, perché le condizioni quadro sono diverse. L'Alto Adige è un esempio di come si possono risolvere i problemi delle minoranze, ma non certo l'unico. Sfortunatamente, in molti paesi europei abbiamo ancora il vecchio spirito centralista, ma ci sono anche opportunità di autonomia. Ci vuole pazienza, perseveranza e tenacia per farcela.

### Le riserve per le popolazioni indigene d'America: riserve etniche o autonomia territoriale?

*88 deputati in rappresentanza di 110 comunità della Nazione Navajo si riuniscono regolarmente nel padiglione rotondo dell'edificio del Navajo Nation Council (consiglio nazionale) a Window Rock, la capitale della riserva Navajo in Arizona. In parte in lingua navajo, i deputati discutono questioni attuali e nuove normative per il loro popolo. Nel 1991 lo statuto della riserva Navajo è stato rivisto e ora prevede una netta separazione dei poteri tra governo, organo legislativo e magistratura. La riserva Navajo ha una vasta gamma di responsabilità politiche, dall'assistenza sanitaria, all'istruzione e all'assistenza sociale, alla polizia e alla giurisdizione locale. Tra le sessioni plenarie del Navajo Nation Council 12 commissioni permanenti si occupano di queste aree e argomenti. La riserva Navajo è l'unica riserva dell'Arizona originariamente stabilita per contratto. In effetti, è più antico dello stesso stato dell'Arizona, che divenne il 48° stato solo nel 1912. Con i suoi 67.339 km<sup>2</sup>, la riserva Navajo è anche la più grande degli Stati Uniti, grande quasi quanto la Baviera, ma scarsamente popolata con soli 270.000 abitanti. La riserva esiste in questa estensione dal 1923, quando sempre più compagnie petrolifere volevano affittare terreni Navajo per l'esplorazione petrolifera. La riserva è diventata un modello di autogoverno indiano. Questo tipo di autonomia non è equivalente a quella dell'Alto Adige e di molte altre autonomie territoriali in altre parti del mondo? Cosa distingue una riserva etnica da un'autonomia territoriale moderna?*

#### **Riserve: proprio territorio „a revoca“**

La maggior parte delle popolazioni indigene del Nord America ora vive in riserve con uno status legale speciale. Coprono appena il 2,3% della superficie degli Stati Uniti (circa 225.000 km<sup>2</sup>), ma la maggior parte delle riserve è piuttosto piccola. Il 65% delle riserve è inferiore a 100 km<sup>2</sup> e solo il 7% supera i 2.500 km<sup>2</sup>. D'altra parte, nove delle 304 riserve superano il più piccolo stato americano del Delaware (5.375 km<sup>2</sup>). Nel 2016, negli Stati Uniti 566 popoli indiani sono stati legalmente riconosciuti a livello federale, ma solo 304 hanno una propria riserva. Una piccola maggioranza dei circa due milioni di indiani negli Stati Uniti (lo 0,6% della popolazione totale) vive al di fuori delle riserve, principalmente nelle città.

Negli anni 1980 e 1990, grazie ad alcune riforme, gli indiani degli Stati Uniti sono stati in grado di recuperare circa 15.400 km<sup>2</sup> di terra perduta. Il 93% delle riserve si trova ora in soli 11 stati degli Stati Uniti, principalmente nel sud-ovest (Arizona, Utah, Montana e South Dakota), mentre solo il 3% di queste riserve è collocato a est del fiume Mississippi. L'espansione dei coloni bianchi è finita, ma le nazioni indiane sono state spinte nelle zone più inospitali e aride degli USA. L'economia precedentemente autosufficiente e sostenibile degli indiani è stata distrutta e

questo ha reso la maggior parte delle riserve dipendenti dai sussidi pubblici e i loro abitanti dipendenti dall'assistenza sociale.

L'idea delle riserve indiane negli Stati Uniti risale all'epoca della politica di segregazione prima dell'indipendenza dichiarata nel 1776. Con l'espansione degli Stati Uniti verso ovest, i nativi americani furono costretti in aree remote e inospitali. Il lungo processo di reinsediamento indiano iniziò nel 1820 e continuò fino alla fine del XIX secolo. Sempre più spesso il governo degli Stati Uniti creò territori riservati ai nativi americani come piccole aree sotto la supervisione dell'esercito degli Stati Uniti e in parte autogestiti. Così, le "first nations" persero il loro status di nazioni nominalmente sovrane con diritto all'autodeterminazione. La maggior parte delle riserve vennero costituite nella seconda metà dell'Ottocento sulla base di trattati con il governo degli Stati Uniti. Ai popoli indiani venne concesso il diritto alla „revoca del territorio“ e Washington molto spesso revocò i diritti sulla terra che erano stati contrattualmente garantiti in anticipo. "La parte del leone" della terra indiana era stata annessa o privatizzata dallo stato e venduta per la proprietà individuale, spesso con conseguente successiva rivendita ad acquirenti non indiani.

La capacità dei nativi americani di governarsi da soli è limitata. Il diritto di una tribù all'autogoverno è chiamato „inerente“ da un lato e „residuo“ dall'altro. In pratica, questi termini legali significano che i diritti degli indiani sono limitati a quelle aree che non sono state ancora sottratte loro dal Congresso degli Stati Uniti. Il potere del Congresso sulle riserve delle first nations è ulteriormente definito „comprensivo“ (plenaria). Ciò significa che il Congresso di Washington è anche intitolato a infrangere i trattati e sciogliere governi tribali o intere riserve.

### **Forte controllo esterno anche oggi**

Oggi fa parte del normale quadro delle riserve americane dei nativi americani che la polizia locale e i tribunali civili, i programmi abitativi e l'assistenza sanitaria siano gestiti direttamente dalla riserva. Tuttavia, il Bureau of Indian Affairs (BIA) ha ancora un'influenza importante sull'uso delle risorse naturali delle riserve. La terra indiana, con tutte le sue risorse naturali, è proprietà dello stato, ed è lasciata agli indiani solo per il loro uso. Il 10% delle riserve di gas e petrolio, il 33% delle riserve di carbone a basso contenuto di zolfo e il 55% dell'uranio negli Stati Uniti si trovano in terra indiana (cfr. Klaus Frantz 1995, 40). All'interno delle riserve indiane, l'80% della terra è ancora proprietà tribale, mentre il 19% è proprietà privata, di proprietà di singoli indiani ma anche di proprietari privati non indiani. Il restante 1% appartiene al governo federale, principalmente per infrastrutture e servizi pubblici come strade, scuole, ospedali. Né il singolo proprietario né la tribù titolare della riserva possono vendere la terra, ma in cambio sono esenti dall'imposta sulla proprietà riscossa dal rispettivo stato federato. Una parte



*Il Parlamento della nazione Navajo a Window Rock (Arizona)*

crescente della terra della riserva è ora affittata a cittadini americani bianchi o aziende agricole.

Negli ultimi 30 anni, le nazioni indigene hanno cercato non solo di consolidare i loro possedimenti terrieri, ma anche di preservare gli elementi rimanenti della loro sovranità politica e dei diritti tradizionali di sfruttare le risorse dei loro territori. Tali diritti erano stati spesso sanciti da trattati, ad esempio nell'uso dei corsi d'acqua. Ma gli indiani continuano a scontrarsi con i contadini bianchi e altri interessi sotto la forte pressione dello stato. Un obiettivo importante della politica delle nazioni indiane non era solo quello di preservare e rivitalizzare il loro patrimonio culturale, ma anche di prevenire l'ulteriore frammentazione della loro terra a causa della divisione dell'eredità.

### **Cosa sono le riserve da un punto di vista legale?**

Da un punto di vista giuridico esistono diverse tipologie di riserve. La più importante è la Treaty Reservation (riserva istituita in base ad un trattato) su terra pubblica statale, che viene concessa dal governo degli Stati Uniti a un popolo o tribù riconosciuta. La seconda forma più importante è una riserva istituita su un'area di proprietà privata dei nativi americani.

Quale sovranità legale hanno gli indiani all'interno delle riserve? Sebbene tutte le riserve appartengano a uno dei 50 stati membri degli Stati Uniti, non sono sog-



gette ai sistemi politici, amministrativi e fiscali del rispettivo stato. Anche le riserve hanno un proprio sistema di giurisdizione. Fino ad oggi sono stati in grado di preservare alcuni elementi della loro precedente sovranità. Non sono integrati nel sistema politico dei distretti (contea), né eleggono i propri membri del parlamento, né al parlamento del rispettivo stato, ma solo al parlamento federale, il Congresso degli Stati Uniti a Washington. I membri delle riserve eleggono il „Consiglio Tribale“ e un governatore o presidente. Le autorità amministrative delle riserve emanano regolamenti che si applicano a tutti i residenti delle riserve, indipendentemente dalla loro appartenenza ad una delle tribù (nazioni) titolari. Tuttavia, è piuttosto complicato per i non indiani persino ottenere il permesso di stabilirsi all'interno di una riserva. Gli indiani hanno il diritto di votare come cittadini statunitensi, ma in quanto residenti in una riserva non partecipano a nessuna elezione politica dello stato federale in cui si trova la riserva, ma solo per le autorità federali statunitensi.

Sebbene le riserve indiane spesso non siano unità territoriali compatte, geograficamente contigue ed etnicamente omogenee, formano territori separati in termini di legislazione fiscale, amministrazione e partecipazione politica (diritto di voto, organi di rappresentanza politica). La restante sovranità delle Prime Nazioni si riflette principalmente nel sistema politico, nella legislazione fiscale e nella giurisdizione locale. In linea di principio, gli abitanti di una riserva sono esenti dalle tasse statali e federali, ma non completamente. Per quegli stati degli Stati Uniti con una quota maggiore di terreni di riserva, questa esenzione fiscale delle riserve significa una notevole perdita di entrate fiscali sulla proprietà. Anche i membri di una nazione indiana sono esenti dalle tasse federali, mentre i proprietari terrieri bianchi all'interno di una riserva sono sottoposti al fisco statunitense. D'altra parte, le riserve entro determinati limiti possono riscuotere le proprie tasse e imposte.

Ci sono anche alcune „reliquie“ della precedente sovranità nella giurisdizione. Sin dall'approvazione della „Legge sulla risoluzione“ del 1953, i tribunali di riserva sono stati in gran parte sostituiti dai tribunali statali. Ma in alcuni altri stati, come Arizona, Nevada, Colorado, New Mexico, Utah, Wyoming e Dakota, gli indiani hanno un proprio status a causa dello speciale rapporto legale tra le riserve e il governo federale. Le riserve hanno i propri tribunali tribali con giurisdizione per i reati minori con possibilità di ricorso a un tribunale federale. Tuttavia, i tribunali statunitensi hanno stabilito che le tribù indiane non possono esercitare la giurisdizione sui cittadini statunitensi che vivono nella riserva e sono proprietari di terreni.

Da queste considerazioni si può concludere che le riserve statunitensi - e ciò vale in larga misura anche per il Canada - non costituiscono autonomie territoriali nel senso dei criteri qui applicati. Le differenze principali risiedono nella rappresentanza politica a livello regionale e statale e nella speciale „cittadinanza

etnica di riserva”, che è legata all’appartenenza a una tribù riconosciuta. Inoltre, negli USA non esiste una base costituzionale per l’autonomia territoriale delle riserve indiane. Alcune parti del loro territorio, che appartengono a determinate categorie giuridiche, possono essere vendute anche in operazioni di proprietà privata. Pertanto, sebbene le riserve americane condividano alcune caratteristiche fondamentali delle autonomie territoriali classiche, alcuni aspetti essenziali sono regolati in modo diverso rispetto alle nuove autonomie territoriali delle popolazioni indigene in Canada (Nunavut, Yukon), in Nicaragua (regioni carai-biche), in Europa (Groenlandia). Sotto il profilo giuridico il sistema delle riserve statunitensi sembra più strettamente paragonabile alle autonomie territoriali dell’India e lo status preferenziale di „comunità tribali riconosciute dallo Stato” (scheduled tribes).

### **L’autonomia etnica differisce dall’autonomia territoriale**

Le riserve statunitensi e canadesi si basano sul concetto di „autonomia etnica”, che garantisce l’autogoverno esclusivo a un gruppo etnico indigeno in un’area. Ciò avviene con buona ragione e secondo principi democratici e costituzionali. Ciò significa che la partecipazione democratica e la rappresentanza politica sono riservate ai membri del gruppo etnico titolare da tutelare. Solo i tribali possono rivendicare questi diritti politici, mentre i cittadini statunitensi o canadesi non indigeni possono trasferirsi in una riserva e stabilirsi con un certo sforzo, ma non sono titolari dei diritti politici. Questa disposizione è una salvaguardia perfettamente giustificata alla luce della storia degli indiani nordamericani. I nativi americani, e solo loro, dovrebbero potersi governare negli ultimi territori rimasti sotto la loro responsabilità, nei limiti delle competenze attribuite alla riserva. Nessun non indiano dovrebbe avere voce in capitolo. Da parte loro, i cittadini della riserva non si preoccupano o si preoccupano poco del destino degli Stati Uniti in quanto tali. Anche l’afflusso di non indiani in queste riserve è strettamente controllato ed è possibile solo in misura molto limitata.

Questo non è il caso delle moderne autonomie territoriali. Ogni altro cittadino dello stato e, all’interno dell’UE, ogni altro cittadino comunitario può trasferirsi liberamente nella rispettiva regione autonoma sulla base della libertà di stabilimento. Anche i cittadini di paesi terzi possono stabilirsi ovunque nell’UE, non conta la presenza di autonomia territoriale o meno. I cittadini nazionali e i cittadini dell’UE possono esercitare i loro diritti elettorali e di rappresentanza ovunque, almeno a livello comunale e regionale, talvolta solo dopo un breve periodo di transizione.

In linea di principio, le moderne autonomie territoriali sono aperte: l’immigrazione e l’emigrazione possono essere incoraggiate o limitate solo da incentivi e misure sociali ed economiche. La regolamentazione della legge sulla cittadinanza-

za è nelle mani dello Stato. Finora solo le isole Åland autonome sono state in grado di introdurre la propria „cittadinanza regionale“. La mancanza di controllo sulla migrazione può anche essere a svantaggio di una minoranza etnica in una regione autonoma. Lo stato può, indipendentemente dalle obiezioni dei politici locali, promuovere l'immigrazione nella regione autonoma in modo mirato e massiccio per superare in numero una minoranza sul suo territorio tradizionale. Il popolo papuano nella Papua occidentale (Indonesia) e le popolazioni indigene delle zone montuose di Chittagong (Bangladesh), il popolo sahwari nel Sahara occidentale, gli uiguri e i mongoli nella Repubblica popolare cinese sono così stati ridotti ad una minoranza nel proprio paese, nonostante un'autonomia formale. L'autonomia etnica è quindi legittima al fine di garantire alle popolazioni indigene un'efficace protezione a lungo termine sul loro territorio. I cittadini di un'autonomia territoriale moderna, invece, non sono soggetti ad alcuna „pressione di club“ etnica e formano per lo più comunità regionali inclusive. Costituiscono una comunità territoriale la cui composizione etnica può anche cambiare, ma che è in linea di principio aperta all'immigrazione dal resto del territorio nazionale e dall'estero. Per contro, le riserve per le popolazioni indigene sono aree riservate al gruppo etnico titolare, che esercita un potere politico esclusivo legato all'etnia dei propri elettori e rappresentanti eletti per la loro protezione.



## Risoluzione di un conflitto grazie all'autonomia: l'Irlanda del Nord



*Identità nazionale preminente nell'Irlanda del Nord nel 2011 (Censimento). Fonte: Wikimedia, autore: SkateTier - Own work, CC BY-SA 3.0,*

*Per l'Irlanda il 1921 fu l'anno della spartizione. Nel 1920 il Parlamento britannico approvò il «Government of Ireland Act», entrato in vigore il 3 maggio 1921, che divise l'isola e creò l'Irlanda del Nord. Nel giugno 1921 fu formato il primo governo devoluto dell'Irlanda del Nord, ma difficilmente può essere definito una «autonomia territoriale moderna». Dopo la guerra civile del 1921-22 questa parte dell'Irlanda fu governata dalla maggioranza unionista, causando crescente malcontento e frustrazione tra i cattolici irlandesi. Alla fine, per più di 30 anni l'Irlanda del Nord ha vissuto uno dei conflitti più violenti nell'Europa del dopoguerra. Tra il 1969 e il 1998 la violenza politicamente motivata in Irlanda del Nord, i Troubles, ha causato almeno 3.245 vittime. Il conflitto aveva le sue radici nella sottomissione e colonizzazione dell'Irlanda da parte degli inglesi, nella spartizione del 1921, nelle tensioni tra unionisti protestanti e nazionalisti irlandesi, e nel modo in cui il Regno Unito governava questa parte del paese. L'Irlanda del Nord è stata per decenni un classico caso di società divisa, un aspro conflitto tra due campi opposti, un simbolo di violenza terroristica e di dura repressione*

*militare da parte di uno Stato membro dell'UE in patria. Era in gioco l'affiliazione politica della parte settentrionale dell'Irlanda: gli unionisti hanno combattuto per rimanere con la Gran Bretagna, mentre la maggioranza dei repubblicani cattolici ha combattuto per riunire l'Irlanda del Nord con la Repubblica d'Irlanda. Dall'Accordo del Venerdì Santo del 1998 e dalla concessione dell'autonomia all'Irlanda del Nord, il sanguinoso conflitto non è stato definitivamente risolto ma si è spostato a livello politico.*

## **Svolta con l'accordo del Venerdì Santo**

Il processo di pace in Irlanda del Nord è iniziato nel 1991 quando il Segretario di Stato britannico per l'Irlanda del Nord, Peter Brooke, avviò colloqui di tutti i partiti, escluso lo Sinn Féin. Questo fu il primo passo verso l'accordo di Belfast. Infine, nel 1998, dopo quasi trent'anni di sanguinoso conflitto, i rappresentanti dei campi opposti si incontravano sotto la mediazione di USA e Irlanda per negoziare una soluzione pacifica del conflitto. Il processo culminò nel „Good Friday Agreement“, firmato il 10 aprile 1998 dalle principali parti di entrambe le parti. Questo portò alla creazione - di fatto un revival - di un parlamento nazionale con ampi poteri e una forma di responsabilità condivisa fra i gruppi nazionali nel governo. L'accordo raggiunto doveva essere confermato con un referendum sia in Irlanda del Nord che nella Repubblica d'Irlanda. Nella Repubblica d'Irlanda il Trattato è stato approvato a larga maggioranza.

In Irlanda del Nord la forza unionista più forte del paese, il Partito Democratico Unionista (DUP), si è opposta all'accordo. Alla fine, i sostenitori vinsero il referendum con il 71% dei voti, sebbene il sostegno nel campo dei protestanti fosse solo di poco superiore al 50%. Questo chiaro „sì“ dell'elettorato ha conferito all'Accordo del Venerdì Santo una legittimità politica duratura. La violenza è caduta in maniera massiccia e, passo dopo passo, si sono instaurate relazioni costruttive tra i gruppi opposti. L'esempio dell'Irlanda del Nord mostra che anche i referendum possono dare un contributo decisivo per disinnescare in modo durevole i conflitti. Se una soluzione negoziata riceve un ampio sostegno da entrambe le parti in conflitto, l'opposizione, d'altra parte, perde slancio fin dall'inizio.

## **Disarmo e riforma della polizia**

Il disarmo è stato una parte importante del processo di pace. Una commissione internazionale (Commission for Decommissioning) ha dovuto sovrintendere al disarmo delle unità paramilitari, ma questo è stato molto lento. Come mai? Nessuna delle due parti voleva fare il primo passo. L'IRA ha ritenuto che il disarmo fosse una sorta di resa. Inoltre, molti temevano la ripresa della lotta armata.

Infine, c'erano anche gruppi che si rifiutavano completamente di rinunciare alla violenza. La Provisional IRA è l'unica organizzazione che ha ceduto il suo intero arsenale di armi. La questione del disarmo è stato il più grande ostacolo nella formazione dei governi dell'Irlanda del Nord e per l'intero processo di pace.

Solo dal luglio 2005 il governo britannico iniziò a normalizzare le disposizioni di sicurezza. L'esercito venne in parte ritirato e molte installazioni di sicurezza vennero smantellate. L'Irlanda del Nord veniva gradualmente smilitarizzata. L'esercito britannico ha lasciato il campo alle nuove forze di polizia autonome. Oggi tutti gli irlandesi possono muoversi liberamente su tutta l'isola e non devono temere le continue molestie da parte dell'esercito o della polizia britannici. Gli attacchi terroristici sono quasi cessati. Durante il periodo della violenza, anche uscire la sera e partecipare a un evento culturale era un affare rischioso.

L'accordo di Belfast del 1998 ha aperto la strada alla riforma delle forze di polizia dell'Irlanda del Nord, che prima del 1998 era stata accettata solo dalla comunità protestante. La parte repubblicana irlandese aveva chiesto lo scioglimento delle unità di polizia e l'istituzione di una forza di polizia autonoma completamente nuova. Infine, la polizia britannica, supportata dall'esercito, era stata percepita come un attore essenziale e partigiano nel conflitto dell'Irlanda del Nord. Un passo importante in tal senso è stato l'aumento del reclutamento di cattolici come agenti di polizia. Questo è stato seguito da un nuovo nome, nuove divise, nuovi veicoli: anche verso l'esterno il "Servizio di Polizia dell'Irlanda del Nord" (PSNI) ha cambiato volto. Nel complesso, la riforma della polizia è stata una vera storia di successo. Nel gennaio 2007 anche lo Sinn Féin ha sostenuto le nuove forze di polizia e ha affermato che ci si poteva fidare del PSNI. La cooperazione tra la comunità e la polizia è notevolmente migliorata e oggi le forze di polizia sono accettate in entrambe le comunità.

### **Più fiducia attraverso tribunali indipendenti e commissioni per i diritti umani**

La Commissione per i diritti umani e la Commissione per l'uguaglianza dell'Irlanda del Nord hanno riscritto le regole di base della convivenza tra le due comunità, dando così un contributo significativo alla pace. Il ruolo istituzionale della Commissione per i diritti umani è quello di difendere i diritti umani e civili e prevenire la discriminazione. La formazione della polizia, i programmi scolastici sull'educazione alla pace e i diritti umani e la stesura di una Carta dei diritti fondamentali per l'Irlanda del Nord sono solo alcuni dei suoi risultati. Ma si preoccupa anche dei migranti e dei diritti di altri gruppi vulnerabili. Ciò ha consentito un graduale sviluppo di una cultura dei diritti umani nell'Irlanda del Nord.

La Commissione per l'uguaglianza dell'Irlanda del Nord (ECNI) è un'altra istituzione pubblica cruciale per il processo di pace. Combatte la discriminazione e la disparità di trattamento, soprattutto tra protestanti e cattolici, e dovrebbe ridare fiducia alle istituzioni e tra i gruppi. Anche gli ex prigionieri sono stati coinvolti in questo processo e la volontà di impegnarsi in conflitti tra cattolici e protestanti è effettivamente diminuita gradualmente. Tuttavia, i due gruppi sono rimasti essenzialmente separati e la società dell'Irlanda del Nord rimane profondamente divisa. Oggi questa Commissione si occupa anche dei diritti di altre minoranze come omosessuali, LGBT e migranti. Nella società dell'Irlanda del Nord esiste ancora una disparità di trattamento di questo tipo e il suo lavoro è tutt'altro che finito.

L'Accordo del Venerdì Santo ha trasferito parzialmente la giurisdizione alla Regione Autonoma, nel Regno Unito chiamato "country". Da allora la sua trasparenza e responsabilità è notevolmente migliorata. Questo passo ha anche rafforzato la fiducia della popolazione nella magistratura e nelle istituzioni pubbliche nel loro insieme. La prima preoccupazione era il gran numero di prigionieri dei Troubles. Secondo l'accordo di Belfast, i prigionieri paramilitari dovevano essere rilasciati anticipatamente dal carcere. Questa era essenzialmente una concessione alle rispettive organizzazioni paramilitari, ma era essenziale per garantire l'intero processo di pace. Senza questa reintegrazione dei prigionieri di entrambe le parti, l'accordo di Belfast probabilmente non sarebbe stato concluso. La maggior parte dei prigionieri ha potuto tornare a casa, alcuni si sono persino dedicati alla trasformazione dei conflitti e al lavoro per la pace, sono stati coinvolti nell'animazione socioeducativa e nel miglioramento delle relazioni tra le due comunità.

### **Riconciliazione: un lungo processo**

Rielaborare la violenza del passato è un processo delicato che va affidato ad istituzioni funzionanti in condizioni politiche stabili. Subito dopo il 1998 era troppo presto per affrontare la riconciliazione tra le due comunità. È difficile valutare se la riconciliazione abbia davvero messo radici nella società dell'Irlanda del Nord. Non c'è dubbio che si sia verificato un certo grado di riavvicinamento e riconciliazione a livello di élite. Dopotutto, dal maggio 2007, gli ex acerrimi nemici DUP e Sinn Féin governano insieme. La cooperazione funziona molto meno a livello di base e medio, ad es. nel campo delle associazioni nella società civile. La maggior parte delle persone vive ancora in aree residenziali separate e oltre il 90% degli alunni frequenta scuole separate per affiliazione religiosa. La gente si incontra al lavoro, all'università, le giovani generazioni anche nei circoli congiunti dove la politica difficilmente ha un ruolo. La riconciliazione completa richiede tempo, pazienza e impegno. Nel complesso, la maggior parte delle disposizioni



dell'Accordo del Venerdì Santo sono state effettivamente attuate: il processo di pace in Irlanda del Nord è stato un successo. Il 10 dicembre 1998, David Trimble dell'UUP protestante, insieme a John Hume (SDLP repubblicano), ha ricevuto il Premio Nobel per la pace a nome di tutti gli attori del processo di pace dell'Irlanda del Nord, compresi i governi di Gran Bretagna e Irlanda, nonché Gerry Adams e Martin McGuinness, che hanno svolto un ruolo importante nel cessate il fuoco dell'IRA.

## L'autonomia dell'Irlanda del Nord

Dal 1921 al 1972 c'era già un „Parlamento dell'Irlanda del Nord“ con poteri limitati. I cattolici, tuttavia, furono gravemente svantaggiati in questa assemblea. Dopo la „Bloody Sunday“ nel marzo 1972, quest'assemblea è stata sospesa e poi sciolta nel 1973. L'Irlanda del Nord è stata governata direttamente da Londra dal 1972 al 1990. Oggi, la „Northern Ireland Assembly“, il Parlamento dell'Irlanda del Nord nel distretto di Stormont di Belfast, ha un ampio raggio di poteri legislativi in tutte quelle aree non riservate al Parlamento britannico. Elegge il governo della Regione Autonoma. È stato creato dall'Accordo del Venerdì Santo del 1998 e si è riunito per la prima volta il 1 luglio 1998. Ogni membro del Parlamento deve registrarsi all'inizio della legislatura in uno dei tre gruppi: unionisti, nazionalisti e altri. Un membro del Parlamento non può cambiare gruppo più di una volta per mandato. Nel 2020 fanno parte del parlamento di Stormont 40 unionisti, 39 nazionalisti e 11 „altri“. Il panorama dei partiti è tradizionalmente settario, mentre i partiti britannici non hanno quasi nessun ruolo.

Ci sono tre aree di poteri autonomi: la competenza delegata spetta esclusivamente all'Assemblea dell'Irlanda del Nord; le competenze „riservate“ sono ancora esercitate da Westminster ma possono essere delegate all'Irlanda del Nord; le competenze eccezionali sono riservate a Londra. Allo Stato restano solo la politica estera e di difesa, la cittadinanza, l'immigrazione e l'asilo, la tassazione statale, la legge elettorale, la moneta e la successione al trono. Ci sono solo poteri (competenze) esclusivi e nessun potere condiviso tra Belfast e Londra. I poteri non ancora trasferiti restano allo Stato. L'autonomia dell'Irlanda del Nord è garantita non solo dal diritto nazionale ma anche dal diritto internazionale. Infatti, l'accordo Regno Unito-Irlanda è stato firmato dall'Irlanda del Nord, dal Regno Unito e dalla Repubblica d'Irlanda. L'Assemblea dell'Irlanda del Nord opera secondo il principio della concordanza. La stragrande maggioranza dei 90 parlamentari fa parte della coalizione di governo, attualmente 82 su 90 parlamentari di 5 partiti: due unionisti, due nazionalisti e 1 altro. Il primo ministro e il suo vice sono eletti di comune accordo. Il resto dei ministri non è eletto; invece, i partiti di governo propongono un numero di membri del governo corrispondente al loro



*Il Parlamento dell'Irlanda del Nord a Stormont, Belfast. Fonte: Wikipedia.*

numero di parlamentari. Ogni volta che non è stato possibile stabilire questo accordo politico, la regione è caduta in una crisi politica, ad esempio dall'ottobre 2002 al maggio 2007. Il governo dell'Irlanda del Nord è stato sospeso più volte e la regione è stata poi governata direttamente da Londra. La regione si è nuovamente fermata nel 2017. Solo quando i primi ministri britannico e irlandese hanno considerato le nuove elezioni nel gennaio 2020 come l'unica via d'uscita, i partiti dell'Irlanda del Nord hanno concordato un nuovo governo. Nelle elezioni generali del 2019, per la prima volta nella storia, i partiti repubblicani hanno vinto più seggi degli unionisti.

### **Gli elementi chiave della risoluzione dei conflitti**

Nonostante carenze significative e il fatto che il parlamento dell'Irlanda del Nord sia stato sospeso quattro volte, l'accordo del Venerdì Santo dopo 10 anni è stato pienamente attuato. Sinn Féin e DUP, la forza più forte tra gli unionisti protestanti, governano insieme l'Irlanda del Nord dal 2007. L'esercito britannico si è ritirato e sempre più cattolici irlandesi si sono uniti alla polizia. La magistratura e la polizia sono state trasferite in Irlanda del Nord come poteri autonomi. Il conflitto si è trasformato in una costruzione istituzionalizzata del consenso per i compiti politici regionali.

Un fattore cruciale per il successo del processo di pace è stata la creazione di uno spazio non violento per la politica, ovvero l'instaurazione del dialogo a tutti i livelli. La rinuncia alla violenza e la capacità di compromesso di tutte le parti erano condizioni fondamentali per la pace. Ciò significava prima di tutto un cessate il fuoco con l'IRA, poi la disponibilità a disarmare tutti i gruppi paramilitari e infine l'istituzione di una nuova forza di polizia. Il terrorismo aveva traumatizzato l'intera società. I continui attacchi avevano emarginato la politica. In primo luogo, tutti i gruppi paramilitari hanno dovuto riconoscere il vantaggio di rinunciare alla violenza e rendersi conto che non poteva esserci una soluzione militare.

La risoluzione dei conflitti nell'Irlanda del Nord è stata facilitata da un miglioramento delle condizioni regionali e globali. Il Regno Unito e la Repubblica d'Irlanda hanno aderito all'UE nel 1973. Nel 1997 Tony Blair ha portato il partito laburista a una vittoria schiacciante. In qualità di primo ministro irlandese, Bertie Ahern ha esercitato pressioni sul processo di pace nell'Irlanda del Nord. Anche gli Stati Uniti sotto il presidente Bill Clinton hanno sostenuto una soluzione di autonomia duratura. Blair e Ahern sono stati gli artefici della risoluzione di questo conflitto. La Guerra Fredda era finita e la Gran Bretagna aveva segnalato di non avere interessi di potere propri nell'Irlanda del Nord. Se la maggioranza della popolazione lo esprimesse in un referendum democratico, l'Irlanda e l'Irlanda del Nord potrebbero riunificarsi pacificamente. Blair, Ahern e Bill Clinton erano disposti a lavorare insieme in una strategia coordinata per risolvere il problema dell'Irlanda del Nord.

La sfida era trovare un quadro politico che consentisse ai leader politici di entrambe le parti di governare insieme senza compromettere le loro identità fondamentali. Un modello consensuale di governo con un'ampia gamma di responsabilità governative dovevano favorire la disponibilità di spartirsi il potere e di collaborare. Anche i personaggi politici hanno svolto un ruolo importante nella costante lotta per il compromesso. Erano necessari rapporti di fiducia tra i leader di entrambi i campi. David Trimble si è fatto avanti come leader di compromesso degli unionisti, Hume come capo dello SDLP dei repubblicani. L'accordo di Belfast del 1998 ha funzionato perché anche entrambi gli estremi erano presenti al tavolo: Ian Paisley della DUP protestante e Gerry Adams per il Sinn Féin repubblicano. Infine, un'ampia maggioranza della popolazione ha votato a favore dell'accordo in un referendum.

È stata la volontà politica di raggiungere un accordo che è stata decisiva. In Irlanda del Nord, l'obiettivo non era solo quello di creare una maggiore autonomia territoriale da Londra, ma di stabilire una pace duratura e una riconciliazione tra i gruppi sul terreno. Ad esempio, la regolamentazione della polizia, la smilitarizzazione, il disarmo dei gruppi paramilitari, la questione dei prigionieri e dell'amnistia, il risarcimento delle vittime, il rispetto dei diritti umani e l'uguagli-

anza tra le due comunità religiose hanno svolto un ruolo di gran lunga maggiore rispetto ad altri processi di autonomia nel Regno Unito e in Europa, ad eccezione dei Paesi Baschi. La riforma della polizia, il rilascio dei prigionieri e il disarmo dei paramilitari, l'uguaglianza e il governo consociativo erano al centro degli accordi di pace. A poco a poco la situazione generale della sicurezza nell'Irlanda del Nord è cambiata: l'esercito britannico si è ritirato, le torri di guardia ai confini sono state demolite, la legislazione di emergenza è stata abolita. Ciò ha portato a una ripresa economica nella regione con un aumento degli investimenti esteri. Il processo di pace e l'autonomia hanno fornito il quadro per il rilancio economico dell'Irlanda del Nord.

Anche una speciale Commissione per la risoluzione delle controversie ha contribuito a rafforzare la fiducia. C'è un diritto di veto di minoranza in Parlamento, cioè le decisioni a maggioranza qualificata nella sessione plenaria del Parlamento sono richieste specificamente per l'elezione del capo del governo e del suo vice. La magistratura regolare dell'Irlanda del Nord ha giurisdizione nelle controversie, seguita dalla Conferenza intergovernativa britannico-irlandese. La secessione dell'Irlanda del Nord è possibile solo dopo un referendum, che deve essere accettato dal Parlamento di Westminster. Qualsiasi modifica all'Accordo del Venerdì Santo richiede il consenso dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord.

Come sono cambiate queste relazioni nei 24 anni trascorsi dall'accordo di Belfast? All'inizio sembrava che le due comunità si stessero allontanando. Le elezioni del giugno 1998 sono state vinte dai moderati UUP e SDLP, ma dal 2003 le forze più radicali di entrambe le parti sono state in maggioranza. Da metà maggio 2007, il repubblicano Sinn Féin e l'unionista DUP governano insieme, il che è un mezzo miracolo. Vari attori del processo di pace sono cambiati in modo significativo nel corso di questo processo, sia i partiti politici come il DUP e lo Sinn Féin, sia i gruppi paramilitari. Un intransigente unionista, il pastore Ian Paisley, è persino diventato Primo Ministro. Lo Sinn Féin e il DUP hanno deciso di governare insieme nel 2007. Nel 1998, dopo l'accordo di Belfast, il DUP lo aveva rifiutato rigorosamente e aveva lasciato i negoziati tra tutte le parti. Lo Sinn Féin, tuttavia, ha accolto con favore l'accordo e ha sostenuto la nuova autonomia.

I due partiti moderati, l'Ulster Unionist Party e il Social Democrat and Labour Party SDLP, in seguito hanno perso molti voti. Un ritorno alla violenza politica è ormai diventato improbabile. Il cambiamento più notevole, tuttavia, è avvenuto nell'IRA, che ha abbandonato la lotta armata e ha consegnato le armi alle autorità.

## Nessuna società senza conflitti

Chiunque visiti l'Irlanda del Nord oggi noterà le numerose bandiere lungo il percorso. Segnano il fatto che la strada, il quartiere o la città appartengono a un gruppo particolare: la British Union Jack indica che qui vivono dei protestanti, la bandiera irlandese sta per un insediamento cattolico. In alcune zone gli abitanti hanno persino dipinto con i loro colori i muri delle case o dei cordoli. Questa rigida separazione delle aree di insediamento è un esempio del modo di vivere della maggior parte degli abitanti dell'Irlanda del Nord.

Le scuole confessionalmente miste sono ancora una rarità. I cattolici di solito frequentano le scuole cattoliche private, mentre i protestanti studiano nelle scuole statali. Pertanto, i bambini si considerano membri di diverse comunità religiose sin dalla tenera età. Nel campo dell'istruzione e delle scuole, l'accordo di Belfast non ha comportato grandi cambiamenti. L'istruzione e la formazione congiunte di alunni protestanti e irlandesi nella stessa scuola favorirebbe senza dubbio la comprensione e la convivenza, soprattutto perché parlano tutti la stessa lingua. Tali „scuole integrate“ interconfessionali esistono e sempre meno alunni vogliono frequentare scuole separate. La politica scolastica dell'Irlanda del Nord si rifiuta però di destinare maggiori risorse a questo tipo di scuola, principalmente a causa della resistenza della Chiesa cattolica.

Anche le attività ricreative offrono poche opportunità di incontri interconfessionali. La maggior parte dei cattolici gioca a calcio gaelico, mentre la popolazione protestante preferisce il rugby. Nel mondo del lavoro l'integrazione dei due gruppi è più avanzata. Sebbene sia già stata creata un'istituzione per promuovere la parità di diritti nel settore privato, in molte aziende i membri di una confessione tendono a rimanere tra di loro. Anche i matrimoni tra membri di comunità diverse sono ancora rari. Le parate unioniste e repubblicane rimangono popolari e portano ancora a scontri tra i gruppi. C'è un crescente senso di alienazione all'interno della comunità protestante.

Il 19 gennaio 2019, la violenza in Irlanda del Nord è tornata con l'esplosione di un'autobomba fuori dal tribunale di Derry. Il giorno successivo la polizia britannica ha arrestato due sospetti e ha accusato dell'attacco la cosiddetta New IRA, che si è separata dall'IRA nel 2012. Tornata a Derry, il 18 aprile 2019, durante gravi scontri tra manifestanti e polizia, la giornalista Lyra McKee è stata colpita a colpi di arma da fuoco e successivamente è morta in ospedale. La Nuova IRA ha rivendicato l'attacco.

## La Brexit crea nuova tensione

L'economia dell'Irlanda del Nord si è sviluppata bene grazie al processo di pace e all'autonomia. A seguito dell'accordo di Belfast del 1998, è stata elaborata una strategia per lo sviluppo economico dell'Irlanda del Nord, poiché era chiaro che solo un'economia stabile avrebbe fornito la base sociale per superare il conflitto nell'Irlanda del Nord. Tuttavia, dal giugno 2016, un riposizionamento del tutto inaspettato del Regno Unito ha portato nuove minacce all'economia dell'Irlanda del Nord: la Brexit.

Quando il 23 giugno 2016 il Regno Unito ha votato sulla Brexit, l'Irlanda del Nord e la Scozia hanno votato fortemente contro: il 55,8% dell'Irlanda del Nord voleva rimanere nell'UE. In risposta, il primo ministro irlandese Enda Kenny, il leader del principale partito di opposizione irlandese Fianna Fail, Michael Martin, e il leader del Sinn Féin dell'Irlanda del Nord, Gerry Adams, invocavano già un referendum sull'unificazione dell'Irlanda del Nord con la Repubblica d'Irlanda. Mentre lo Sinn Féin aveva fatto una campagna per rimanere nell'UE, il più grande partito degli unionisti protestanti, il DUP, era favorevole alla Brexit.

All'inizio di febbraio 2019, alla vigilia dell'uscita del Regno Unito dall'UE il 31.1.2020, Mary Lou McDonald, leader del Sinn Féin, ha chiesto lo svolgimento del referendum sulla riunificazione previsto dall'Accordo del Venerdì Santo del 1998. Ha ricordato che l'intera popolazione dell'Irlanda del Nord non aveva votato per la Brexit e certamente non per un confine duro con l'Irlanda. Ma questo voto era stato ignorato dal governo britannico a Londra, a cui non importava della popolazione locale. Con la Brexit, l'Irlanda del Nord non sta solo perdendo miliardi di aiuti dell'UE, ma anche l'unificazione almeno economica dell'isola nel corso del mercato unico. C'è ancora una lotta per risolvere i controlli alle frontiere tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord e tra quest'ultima e il resto del Regno.

Cosa è riuscito a fare l'autonomia territoriale nel caso dell'Irlanda del Nord? L'Accordo del Venerdì Santo non solo ha portato l'autonomia territoriale in quella parte del Paese, ma soprattutto ha risolto un profondo conflitto. Elementi importanti dell'accordo come il disarmo, il principio di concordanza in Parlamento, i diritti di veto dei due gruppi, la riforma della polizia, la Commissione per i diritti umani, le garanzie internazionali hanno giocato un ruolo decisivo in questo. „Le spaccature nella società nordirlandese, che si sono create secoli fa e aggravate dal violento conflitto, si chiuderanno solo tra diverse generazioni“, scrisse il politico britannico Peter Hain nel 2009, „ma ciò che conta è aver avviato un processo su una base esclusivamente politica. Questo è il vero trionfo degli ultimi anni e spero che questo possa servire da ispirazione per quelle parti del mondo che non vedono nemmeno il punto di partenza per risolvere i loro conflitti“. (Pietro Hain 2009, 10).

## Sulla strada verso l'autonomia: la Corsica

*Anticamente l'isola fu colonizzata da Cartaginesi, Etruschi, Greci e poi dai Romani. Insieme alla Sardegna, la Corsica è stata per secoli una provincia romana. Nel medioevo prima la repubblica marinara di Pisa (1072-1284), poi la repubblica marinara di Genova presero possesso dell'isola per quasi 500 anni dal 1284 al 1755. Nel 1755 il ribelle e statista Pasquale Paoli espulse i genovesi e proclamò la repubblica indipendente di Corsica. Creò una costituzione che passò alla storia come la prima costituzione democratica, anche prima delle costituzioni americana (1776) e francese (1791). Paoli è l'eroe nazionale corso per eccellenza: „U babbu di a patria“. Anche in Italia molte strade e piazze portano il suo nome.*



Fonte Wikipedia, autore: Tschubby CC-BY-SA 3.0

### La storia di un'isola ribelle in sintesi

Nel 1768 Genova, che non controllava affatto tutta l'isola, vendette la Corsica alla Francia e diede carta bianca per la fase successiva della sua colonizzazione. L'invasione della Francia non si fece attendere. Nel 1769 l'eroica resistenza delle truppe di gran lunga inferiori di Paoli fu spezzata dalle truppe francesi nella battaglia di Pontenovu. Dopo un breve intermezzo di unione con il Regno Unito a seguito di un'insurrezione contro la Francia, la Corsica fu dichiarata parte integrante della Repubblica francese nel 1789 e tale è ancora oggi.

Ma la Corsica rimase irrequieta e ribelle. Mentre la Francia affermava la sua lingua nazionale in tutte le sfere della vita, gli intellettuali corsi cercavano di avvicinarsi all'Italia. Durante la prima guerra mondiale, la Corsica pagò un prezzo molto alto. Nella lotta contro le potenze centrali caddero circa 12.000 Corsi. Dopo la presa del potere di Mussolini, anche la Corsica conobbe attività irredentiste, ma

la stragrande maggioranza dei corsi non voleva avere nulla a che fare con i fascisti italiani. Questo è uno dei motivi per cui l'occupazione dell'isola da parte delle truppe tedesche e italiane nel 1942/43 rimase solo un breve episodio. I Corsi respinsero le pretese italiane sull'isola e formarono essi stessi unità di resistenza.

Nel dopoguerra, Parigi promise di impegnarsi di più per lo sviluppo dell'isola povera e arretrata. Tuttavia, centinaia di migliaia di Corsi furono costretti ad emigrare in Francia, spinti dalla povertà, dalla disoccupazione e dalla mancanza di terreni agricoli. Il nazionalismo corso ricevette un nuovo slancio negli anni '60 quando, in seguito alla disfatta in Algeria, Parigi dal 1962 in poi trasferì 17.000 francesi algerini in Corsica. Come l'immigrazione di italiani in Alto Adige sotto il regime del fascismo, si trattava di un'operazione mirata dello Stato per insediare persone appartenenti alla popolazione maggioritaria al fine di rendere i corsi una minoranza nel proprio paese.

Gli errori e le omissioni della politica francese nei confronti della Corsica e la mancanza di ogni forma di autogoverno spinsero sempre più corsi alla radicalizzazione. Inizialmente, i nazionalisti corsi volevano solo proteggere meglio la lingua corsa, introdurre l'autogoverno locale e le agevolazioni fiscali. Tuttavia, in relazione alla Corsica, Parigi ha sempre interpretato l'articolo 2 della Costituzione („La Francia è una repubblica indivisibile“) in modo molto restrittivo nel senso che anche l'autonomia territoriale sarebbe in contrasto con questo dogma. Inoltre, nonostante la sua piccola popolazione, la Corsica è stata divisa in due dipartimenti dal 15.9.1975 al 31.12.2017. Il 5.5.1976 fu fondato il „Fronto di Liberazione Naziunale Corsu“ (FLNC), che intraprese la lotta armata contro la Francia. L'obiettivo era quello di spingere la Francia a concedere l'indipendenza attaccando le istituzioni statali e uccidendo rappresentanti statali. Ma la violenza politica irrigidì ulteriormente i fronti invece di convincere Parigi a mettersi al tavolo dei negoziati per discutere una vera autonomia. Nella storia della Corsica da 3000 anni, ci sono stati 19 poteri dominanti, 37 nomi diversi per l'isola, 37 rivolte e 7 periodi di anarchia (Edmond Simeoni 2019, Corsica!). La gente dell'isola sembra aver meritato un po' più di autonomia territoriale e di democrazia regionale, si afferma in Corsica.

### **La lingua della Corsica è minacciata**

Una parte importante dell'identità corsa è la lingua. Il corso è una lingua neolatina che si è sviluppata dall'italiano antico toscano ed è particolarmente legata al dialetto gallurese settentrionale sardo. Il gallurese, sebbene parlato in Sardegna, è considerato una varietà di corso e non sardo (WIKIPEDIA). Il corso è ora parlato da circa 100.000 persone in Corsica e da circa 33.000 corsi nella Francia continentale. In Sardegna circa 100.000 persone parlano il gallurese e 150.000 parlano l'analogo sassarese. In tutto il mondo, il numero di parlanti corsi



e galluresi è stimato fino a 400.000. Le cifre relative al numero di parlanti corsi variano considerevolmente o talvolta si contraddicono. Altre fonti menzionano solo 60.000 parlanti corso sull'isola, altre stime sono molto più ottimistiche con 200.000 parlanti.

Secondo criteri puramente linguistici, il corso non deve essere necessariamente considerato una lingua indipendente, in quanto è strettamente correlato ai dialetti dell'Italia centrale ed è ampiamente comprensibile a vicenda con questi. Il corso è molto più strettamente correlato al toscano di oggi di quanto, ad esempio, il toscano lo sia ai dialetti dell'Italia meridionale, per non parlare dei dialetti gallo-italici dell'Italia settentrionale. Tuttavia, anche a causa della separazione politica dall'Italia a partire dal 1755, ha preso piede l'idea che la lingua corsa sia una lingua a sé stante. „La situazione è, per così dire, un'immagine speculare di quella del sardo, che linguisticamente è così lontano dall'italiano che deve essere senza dubbio una lingua a sé stante, ma è spesso considerato un dialetto italiano a causa dell'affiliazione politica della Sardegna con Italia“ (WIKIPEDIA).

Nel 1974, il corso è stato riconosciuto dallo stato francese come lingua cosiddetta "regionale" nell'ambito della modifica della Loi Deixonne e ora viene insegnato nelle scuole in misura limitata. Tuttavia, non è ancora una lingua ufficiale in Corsica. Pertanto, molti corsi si battono per un'ulteriore istituzionalizzazione della loro lingua e quindi una situazione di bilinguismo ufficiale. Nel dicembre 2015, il neoeletto Presidente del Parlamento regionale della Corsica, Jean-Guy Talamoni, ha attirato molta attenzione quando, in occasione dell'apertura del Parlamento, ha pronunciato un discorso in corso. Le elezioni regionali erano state precedentemente vinte dai nazionalisti moderati (Femu a Corsica) e dai nazionalisti radicali (Corsica libera), di cui fa parte Talamoni, con 24 seggi su 41. Molti politici francesi condannarono non tanto il contenuto del discorso quanto il fatto che fosse stato pronunciato in corso anziché in francese. In Corsica il francese è assolutamente dominante nell'istruzione, nei media, nella politica e negli affari. Secondo un'indagine del 2003, il corso ha un peso troppo scarso nella vita di tutti i giorni: solo il 2% della popolazione della Corsica usa il corso come unica lingua di tutti i giorni, il 14% lo usa contemporaneamente al francese, il resto usa principalmente il francese. Se oggi solo il 16% delle famiglie corse trasmette la lingua alla generazione successiva, non sorprende che l'UNESCO classifichi il corso come lingua potenzialmente a rischio.

La sopravvivenza di una lingua dipende dal suo uso nelle scuole e nell'istruzione. Già nel 1973 Jean Rocchi fondò la "scola aperta", scuole estive di volontariato per bambini che volevano imparare il corso, che a scuola era proibito. Secondo le statistiche attuali, circa il 98% degli alunni delle scuole primarie corse ha almeno un'ora e mezza di lezioni di corso a settimana. Nelle scuole secondarie, un buon 59% degli alunni dell'istruzione secondaria inferiore (collège, cullegiu) e circa il 22% dell'istruzione secondaria superiore (lycée, liceu) studia il corso come mate-

ria linguistica. Nell'istruzione secondaria inferiore ci sono poche scuole bilingue, ma anche molte scuole con solo tre ore di corso a settimana. Al livello secondario superiore, la lingua corsa gioca solo un ruolo marginale. Per sviluppare l'insegnamento della lingua corsa, la regione ha bisogno soprattutto di competenza legislativa e di più insegnanti formati per insegnare il corso. Sebbene molti corsi siano favorevoli al bilinguismo ufficiale, i precedenti tentativi in questa direzione sono falliti a causa del veto del governo centrale francese.

La lingua corsa è riconosciuta come lingua regionale dal 1974. Le lingue regionali sono riconosciute dall'art. 75, comma 1, della Costituzione francese, ma questo ha solo valore simbolico, in quanto non ne derivano diritti concreti. La lingua corsa può essere utilizzata nei confronti delle autorità, ma solo dove i funzionari corsi conoscono bene la lingua. Ora, l'uguaglianza di una lingua minoritaria come lingua ufficiale presuppone l'obbligo di bilinguismo dei funzionari, cioè la capacità di comunicare oralmente e per iscritto con i cittadini. Inoltre, la terminologia tecnica corsa dovrebbe essere sviluppata in vari settori. Secondo gli autonomisti, se vuole sopravvivere, il corso deve diventare la seconda lingua ufficiale dell'isola, altrimenti il declino culturale sarà inarrestabile. Il movimento culturale corso ha ricevuto un certo impulso dall'Università corsa di Corte, fondata nel 1982, e da una cultura popolare tradizionalmente ricca e modernizzante, ma la situazione della lingua corsa rimane critica.

### **Tra violenza politica e arretratezza economica**

Alla fine degli anni '60 Max ed Edmond Simeoni fondarono l'ARC (Azione per la Rinascita Corsa), che cercava di raggiungere l'autonomia con mezzi non violenti e democratici. L'incidente di Aleria del 1975 segnò una tragica svolta. Un gruppo guidato dai fratelli Simeoni aveva occupato una grande fattoria di un francese vicino ad Aleria. Due persone rimasero uccise nella sparatoria con la polizia. Edmond Simeoni fu condannato all'ergastolo, ma migliaia di corsi gli mostrarono solidarietà. Edmond Simeoni venne rilasciato dopo un anno di carcere ed è ancora oggi considerato un eroe nazionale in Corsica. L'ARC fu bandito, ma sostituito dall'UPC (Unione di u Populu Corsu), che dal 1976 si batte per gli interessi della Corsica nell'arena politica. Anche il FLNC (Frontu di Liberazione Naziunale Corsu), fondato nel 1976 come fronte comune per la lotta armata, rivendicò l'indipendenza e scatenò una serie di attacchi, cercando di evitare vittime. I fratelli Simeoni e l'UPC condannarono le violenze poiché volevano raggiungere l'autonomia con mezzi democratici, ma senza mai ottenere l'appoggio della maggioranza della popolazione corsa. Solo il 25 giugno 2014 l'FLNC proclamò la fine della resistenza armata e il proprio scioglimento.

Il presidente socialista F. Mitterand nel 1982 concesse un primo „statuto speciale“, che in qualche modo rafforzò i poteri amministrativi dell'assemblea regiona-

le della Corsica. Questo statuto venne riformato il 13 maggio 1991 promuovendo la Corsica a "Collectivité territoriale" senza conferire alla regione una reale sovranità legislativa. Tuttavia, il Consiglio costituzionale di Parigi decise che era incostituzionale usare il termine „peuple corse, composante du peuple français“ in questo statuto. La sua affermazione era chiara: qualsiasi attribuzione legale di diritti collettivi speciali a una minoranza o a una comunità regionale era considerata incompatibile con la Costituzione francese e con la sua dottrina dell'unità nazionale. Tuttavia, uno status speciale dell'isola era considerato compatibile con la Costituzione.

Negli anni ,90, il movimento nazionalista corso si è diviso in diversi gruppi che a volte si sono combattuti tra loro. La resistenza contro la Francia sembrava a volte annegare in sanguinose faide interne. Nel 1998 il nuovo prefetto francese della Corsica, Claude Erignac, fu ucciso a colpi di arma da fuoco in strada ad Ajaccio. Questo attacco a sua volta intensificò la repressione francese. Il premier Jospin a questo punto volle rafforzare i poteri autonomi avviando il cosiddetto processo Matignon. Tra l'altro, la lingua corsa doveva essere insegnata nelle scuole pubbliche. La destra francese era rigorosamente contraria perché non voleva creare un precedente per altre lingue minoritarie in Francia (Paesi Baschi, Bretagna, Alsazia, Occitania).

Un terzo progetto per la concessione dell'autonomia fu lanciato nel 2002. Parigi voleva creare un dipartimento unico della Corsica con la possibilità di adattare le leggi statali alle esigenze dell'isola. Tuttavia, anche questo terzo tentativo fallì: la proposta nel 2003 in un referendum venne respinta dal 50,98% dell'elettorato corso. Questa sconfitta degli autonomisti ricorda i vari problemi casalinghi della società corsa: l'immigrazione eccessiva, il sistema dei clan, il clientelismo, la corruzione.

Il sistema dei clan è una piaga secolare della Corsica. Alcuni clan influenti e i loro scagnozzi politici detengono il potere. Come la mafia del sud Italia, i clan hanno le mani negli appalti pubblici e nelle nomine e in altri affari. Complici del potere statale, sono sempre stati tollerati da Parigi o addirittura strumentalizzati per dividere i nazionalisti corsi. Il sistema dei clan non solo ha portato alla corruzione, al nepotismo, al ricatto, ma è stato estremamente dannoso per la democrazia corsa. Solo dal 2014, quando Gilles Simeoni fu eletto sindaco a Bastia, i clan sono stati gradualmente messi da parte. Oggi la maggioranza dei corsi vuole una politica trasparente e onesta senza l'influenza dei clan. Solo con un'amministrazione trasparente e una governance pulita i partiti autonomi potranno mantenere la fiducia degli elettori.

Da un punto di vista sociale ed economico, lo sviluppo della Corsica non è stato del tutto positivo, anche se dal 1970 l'economia è cresciuta fortemente. L'economia corsa soffre di alcuni svantaggi strutturali: la mancanza di infrastrutture

moderne e di una buona rete di trasporti, la scarsa presenza di imprese industriali, la stagionalità e l'eccessiva dipendenza dalle seconde case per il turismo, l'agricoltura svantaggiata e la mancanza di formazione professionale. Ciò ha portato a una disoccupazione superiore alla media francese e, di conseguenza, l'emigrazione di decine di migliaia di corsi verso la terraferma. La Corsica non ha avuto la possibilità di sviluppare la propria economia secondo le proprie priorità, come più agricoltura biologica, insediamento di piccole e medie imprese, piena gestione del turismo, promozione delle energie rinnovabili. Nel 2017, in Corsica si registravano 22.000 disoccupati e 50.000 persone in condizioni di povertà relativa. L'assemblea regionale aveva chiesto un trattamento preferenziale per i corsi per l'accesso al pubblico impiego, proposta subito respinta dal prefetto francese di Ajaccio. Ciò è aggravato dalla dipendenza finanziaria, poiché la Corsica non ha la minima autonomia finanziaria.

„La questione centrale va finalmente affrontata“, affermò Edmond Simeoni nel 2017, „il popolo corso esiste o no? Ha diritto a vivere in pace e con autodeterminazione? Se lo fanno, devono essere riconosciuti e almeno avere autonomia“. „La Francia ha colonizzato la Corsica“, disse il vecchio combattente per l'autonomia della Corsica morto alla fine del 2018, „è dal 1966 che Max ed io lo diciamo. Sono passati decenni di lotte, oltre 200 morti, migliaia di attentati, leggi speciali e repressione con tanti prigionieri politici“ (Edmond Simeoni, Corsica!, 2019).

### **Gli autonomisti in crescita**

Negli ultimi anni, il movimento politico per l'autonomia ha conosciuto una nuova ripresa. Le forze autonome della Corsica si stanno riformando dal 2013 e i successi non sono mancati. Nel 2014 l'avvocato Gilles Simeoni, figlio di Edmond Simeoni, fu eletto sindaco di Bastia in una Lista Unita della Sinistra Corsa. Nelle elezioni per l'Assemblea regionale di fine 2015, il movimento autonomista ottenne il 35% dei voti con Pè a Corsica nella forma di un'alleanza autonomista composta da Femu a Corsica (FaC) e i separatisti di Corsica Libera (CL). Le forze regionaliste per la prima volta assunsero la responsabilità del governo. Gilles Simeoni venne eletto presidente dell'assemblea regionale della Corsica e nel 2017 fu eletto capo del governo regionale. Jean-Guy Talamoni, capo di Corsica Libera, fu a sua volta eletto Presidente dell'Assemblea regionale (vedi l'intervista successiva).

Dopo circa due anni di amministrazione autonoma, il 3 e 10 dicembre 2017 si è svolta l'elezione dei 63 deputati al nuovo parlamento regionale unificato. Per la prima volta i corsi potevano eleggere un parlamento regionale unito, mentre l'isola precedentemente era stata divisa amministrativamente in due dipartimenti. Il movimento Pè a Corsica guidato da Jean-Guy Talamoni e dal popolare sindaco di Bastia Gilles Simeoni ottenne il 45,36% dei voti, il partito regionalista



*Il castello di Corte, roccaforte della resistenza corsa. Foto Thomas Benedikter*

di destra di Jean-Martin Mondolini il 14,97% e il movimento indipendentista Rinnovu Nazionale 6,69%. A causa dello sbarramento al 7% per cento, U Rinnovu non poté candidarsi al ballottaggio, per cui i suoi elettori aiutarono Pè a Corsica a ottenere una solida maggioranza. Alla fine Pe a Corsica ricevette il 56,49% dei voti al secondo turno, il 20% in più rispetto al 2015.

Mai prima d'ora una lista con l'obiettivo dichiarato di una „maggiore autonomia“ aveva ottenuto la maggioranza assoluta alle elezioni regionali della Corsica. Risultati elettorali simili per partiti unici pro-autonomia esistevano solo nei Paesi Baschi, Groenlandia, Valle d'Aosta e Alto Adige. „Con questo voto“, affermò Jean-Guy Talamoni, Presidente del Parlamento, „il popolo corso ha dimostrato che la Corsica non è solo un pezzo di Francia, ma una nazione con una propria lingua, cultura e modo di essere al mondo“. L'Assemblea nazionale di Parigi comprende ora anche tre deputati corsi del movimento per l'autonomia e non più i vassalli locali dei partiti nazionali.

### **Uno spirito di ottimismo sull'autonomia**

Il 1.1.2018 è entrata in vigore in Corsica la nuova „Collettività Territoriale di Corsica“, che ora gestisce la Corsica nel suo insieme. Il 2.1.2018 entrambi i presidenti dell'Assemblea e del governo hanno prestato giuramento sul preambolo della Costituzione corsa del 1755 (Pasquale Paoli). Il 18.1.2018 un esperto di diritto costituzionale è stato incaricato di elaborare una nuova proposta di autonomia per Parigi. L'8 marzo 2018, l'Assemblea ha approvato una solenne risoluzione con 48:1 voti per riconoscere i diritti del popolo corso. Il 29 marzo 2018 l'As-

semblea regionale della Corsica ha adottato un programma visionario intitolato „Corsica 2035 - Prugettu di sucietà“ su cui avevano lavorato cinque gruppi di lavoro permanenti. Gli autonomisti della Corsica ora volevano mettersi al lavoro.

L'obiettivo del movimento di autonomia corso è un nuovo statuto di autonomia con più diritti legislativi e il pieno riconoscimento del corso come lingua co-ufficiale. Questo deve essere attuato entro 10 anni, dopodiché la popolazione corsa dovrebbe essere in grado di decidere in modo democratico diretto se questo statuto è sufficiente oppure andrebbe ulteriormente rafforzato. Sebbene il parlamento regionale possa presentare proposte legislative in un numero relativamente limitato di settori, queste diventano legge solo quando vengono adottate dal governo di Parigi. Sebbene la Corsica sia una collettività territoriale con più diritti rispetto ad altre regioni della Francia, è ancora molto indietro rispetto alle comunità autonome della Spagna o alle regioni a statuto speciale in Italia.

Nel programma di Pe a Corsica „Autonomia in tre anni“, si prevede una fase di attuazione in altri tre anni. Pe a Corsica (Per la Corsica) vuole l'autonomia „de plein droit e de plein exercise“. Ciò non dovrebbe solo adattare le leggi statali, ma anche conferire alla regione la sovranità legislativa in una dozzina di competenze. Questa categoria di diritto esiste già, si chiama „diritto nazionale“ (Lois du pays) nella Polinesia francese. Ora, secondo gli autonomisti, Parigi deve riconoscere anche la specificità della Corsica. Da gennaio 2018 è stato avviato un nuovo dialogo su questo tema con Parigi, ma si sta sviluppando solo lentamente. Il 7 aprile 2017, il presidente Macron ha dichiarato a Furiani durante la sua prima visita in Corsica: „La Repubblica francese è abbastanza forte da tenere conto delle specificità al proprio interno“. Questa affermazione non ha ancora avuto conseguenze concrete. Macron era disposto solo a consentire alla Corsica di adattare la propria legislazione nazionale. Questo per la Corsica non può bastare. Il governo aveva rifiutato di concedere l'amnistia ai prigionieri nazionalisti, di fare del corso la lingua ufficiale e di subordinare l'acquisto di beni immobili a diversi anni di residenza in Corsica. La Corsica non è una priorità per Macron. Poi c'è anche una maggioranza di destra al Senato che è sempre stata tradizionalmente molto ostile all'autonomia della Corsica.

Così, già alla fine di giugno 2018, il clima di ottimismo in Corsica ha subito una grave battuta d'arresto: l'Assemblea nazionale francese ha respinto la richiesta della Corsica di uno statuto di autonomia sancito dalla costituzione. Si tratta di autonomia, non indipendenza, avevano affermato i tre parlamentari corsi. Con un articolo costituzionale separato, la Corsica doveva ottenere l'autonomia a ragione della sua specificità geografica, sociale ed economica, allineando così la Corsica allo status di collettività d'oltremare. Le trattative erano ora bloccate. „Si sta perdendo un'occasione storica per dirimere la questione della Corsica“, ha dichiarato Gilles Simeoni, capo del governo regionale, „questo blocco ci porterà in un vicolo cieco“.

## Un progetto per una vera autonomia territoriale nel quadro della Francia

Dal 1.1.2018, la Corsica, in quanto „collettività territoriale“ unificata, è amministrativamente un’entità unica. Tuttavia, non ha ancora autonomia territoriale nel senso di sovranità legislativa regionale. L’art. 72 della Costituzione attribuisce alla Corsica uno statuto speciale, ma questa posizione è ambigua, perché da essa non derivano diritti speciali. Finora solo due territori d’oltremare in Francia hanno ottenuto una reale autonomia territoriale, vale a dire la Nuova Caledonia e la Polinesia francese. La nuova maggioranza autonoma della Corsica esige autonomia almeno nella misura della Nuova Caledonia. A tal fine, occorre modificare la costituzione francese, cosa possibile solo con una maggioranza di tre quinti al Congresso (Assemblea nazionale e Senato in sessione congiunta). Le prospettive per questo sono attualmente scarse.

Tuttavia, i risultati delle ultime due elezioni regionali hanno inviato un chiaro messaggio: la Corsica vuole ottenere un’autonomia speciale come parte della Francia. „Solo in questo modo si può soddisfare l’aspettativa della popolazione di una reale partecipazione“, ha chiarito l’assemblea regionale nella sua risoluzione del 10.3.2018, „i corsi conoscono meglio le proprie peculiarità e sono nella posizione migliore per regolarle da soli“. Il governo regionale della Corsica ha incaricato l’esperta di diritto costituzionale Wanda Mastor di redigere un simile emendamento costituzionale all’inizio del 2018. Su questa base, l’Assemblea regionale di Ajaccio ha indirizzato una nuova risoluzione al Parlamento e al governo di Parigi.

## Cosa propone la Corsica?

La „proposta Mastor“ ricorda che il concetto di autonomia regionale non viola in alcun modo il principio dell’indivisibilità della Repubblica, sacrosanto in Francia. Come dimostrano gli esempi di Spagna e Italia, tutte le regioni potrebbero avere uno statuto di autonomia senza pregiudicare l’unità dello Stato. A tal fine sono essenziali due qualità: in primo luogo, una tale regione ha bisogno di un’assemblea regionale e di un governo regionale eletti direttamente. D’altra parte, i poteri legislativi e le risorse finanziarie dovrebbero essere trasferiti alla regione, mentre i poteri generali rimarrebbero allo Stato centrale. L’autonomia di alcune regioni a statuto speciale in Italia, Spagna e Portogallo deriverebbe unicamente dal loro carattere insulare, come in Sicilia, Isole Baleari e Canarie, Madeira e Azzorre. Altre regioni avrebbero ottenuto l’autonomia per la loro specificità etnico-culturale. In Corsica, entrambi i requisiti coincidono. La Corsica ha questo in comune con le isole autonome altamente sviluppate del nord: Isole Åland, Isole Faroe, Groenlandia. E la stessa Francia ha concesso una vera autonomia territoriale a due ex-colonie dell’Oceania. La Corsica, infine, non ha solo una lingua e una cultura particolari, ma è anche un caso speciale in termini economici, con particolari esigenze di sviluppo.

Wanda Mastor sottolinea che nessuna regione autonoma ha una sovranità legislativa assoluta che limiti la sovranità dello stato. La legislazione autonoma sarebbe esercitata solo nelle competenze trasferite e dovrebbe conformarsi alla Costituzione. Il controllo permanente della legge è esercitato da un organo centrale dello Stato a Parigi: il Consiglio Costituzionale. Come ha dichiarato lo stesso Presidente Macron il 24 novembre 2017: “Questa energia che voglio dare ai territori presuppone che ci si permetta di rompere con la parità di trattamento. L’uguaglianza nella Repubblica è un principio nobile, ma questo non deve significare uniformità di norme, perché i territori non sono nella stessa situazione. Oggi sorge la necessità di adeguare le norme, di dare alle regioni la capacità di stabilire norme per rispondere alle sfide dei nostri territori”.

In passato si è spesso pensato che la Corsica avesse già tali poteri regionali, soprattutto da quando nel 1982 e nel 1991 le è stato conferito lo status di „collettività territoriale“. Il disegno di legge del 2002 avrebbe previsto una certa sovranità legislativa, ma è stato respinto nel referendum del 2003. Con la netta maggioranza odierna di Pè a Corsica nell’Assemblea regionale, i tempi sono maturi per un nuovo inizio, affermano gli autonomisti. Il riconoscimento costituzionale del ruolo speciale della Corsica sarebbe solo l’ancoraggio di uno stato di fatto di lunga data che dovrebbe essere modellato costituzionalmente.

### **Come dovrebbe essere la futura autonomia della Corsica?**

L’Assemblea regionale, un’istituzione democratica consolidata, dovrebbe avere una serie di poteri legislativi. Ad oggi, l’Assemblea regionale della Corsica ha solo un diritto di proposta, ma nessun diritto di iniziativa. La legge del 22.2.2002, punto L, recita quanto segue: „L’Assemblea della Corsica può presentare emendamenti concernenti le competenze, l’organizzazione e il funzionamento della collettività territoriale della Corsica“. Tale diritto di proposta al momento non è vincolante, in quanto il Presidente del Consiglio non è nemmeno obbligato a rispondervi entro un termine stabilito. In sintesi, dal riconoscimento della specificità della Corsica, già legalmente riconosciuta, non derivano poteri legislativi specifici. Secondo gli autonomisti corsi, non è più accettabile eleggere un’assemblea regionale solo a scopo rappresentativo e amministrativo.

Ma quali poteri dovrebbero consentire alla Corsica di esercitare realmente l’autonomia? Wanda Mastor è favorevole alla variante utilizzata nei territori autonomi francesi d’oltremare. Alla Corsica sarebbero attribuiti gli stessi poteri della Polinesia francese, ma in tre ambiti principali: le modalità per l’acquisizione di beni immobili, le finanze della regione e la politica linguistica. Un nuovo articolo costituzionale indicherebbe chiaramente queste competenze. Inoltre, la Corsica richiede competenze in materia di edilizia sociale, protezione ambientale, istruzione, occupazione, salute, finanza e tassazione degli immobili. Solo il Consiglio



costituzionale francese dovrebbe avere il potere di garantire la costituzionalità delle leggi corse.

Il controllo del mercato immobiliare e delle transazioni fondiarie è particolarmente importante per la Corsica, poiché l'isola soffre di un aumento del turismo delle seconde case. Almeno 70.000 case sono occupate da residenti della Francia continentale per alcune settimane di vacanza ogni anno. La crescente acquisizione di seconde case da parte di non residenti ha gonfiato i prezzi degli immobili, impedendo ai locali di trovare alloggi a prezzi accessibili. Qui sarebbe avvenuta una strisciante espropriazione della popolazione dell'isola. La Corsica afferma di poter risolvere autonomamente questa questione vitale. In campo finanziario, la Corsica rivendica maggiori risorse, flessibilità e diritto a riscuotere le proprie tasse, ad esempio sulle eredità e sui trasferimenti immobiliari.

Gli autonomisti chiedono un trattamento preferenziale per i residenti all'ingresso nel servizio pubblico, che lo Stato ha rifiutato di concedere. Nonostante 22.000 disoccupati (2017), 3.000-4.000 persone immigrano ogni anno dalla terraferma e il mercato del lavoro corso non è più in grado di assorbirle. Gli autonomisti vogliono sollevare i problemi particolari della Corsica con l'UE e la Francia.

L'autonomia della Corsica innescherà un effetto domino per ulteriori richieste di autonomia in Francia? No, gli autonomisti corsi affermano che quasi non ci sono movimenti di autonomia organizzata a livello politico in altre regioni della Francia. Solo lo 0,5% della popolazione francese vive in Corsica, l'isola contribuisce con lo 0,4% del PIL francese e lo 0,015% delle esportazioni francesi. Una tale riforma non metterebbe in alcun modo a repentaglio l'indivisibilità della Francia. La Corsica avrebbe un'autonomia speciale come le Isole Canarie, la Sardegna, le Azzorre o la Nuova Caledonia. Né la Francia dovrebbe diventare uno stato regionale nel suo insieme. „Egalité“ non significa „uniformité“, ma le cose disuguali non dovrebbero essere trattate allo stesso modo, né l'autonomia sarebbe una rottura rivoluzionaria nella struttura statale francese quando due territori d'oltremare l'autonomia l'hanno già ottenuta.

Il movimento di autonomia corso chiede a Parigi che il voto dell'elettorato venga finalmente preso sul serio e che si avviino negoziati concreti per un nuovo, autentico statuto di autonomia. Un'autonomia territoriale moderna non solo darebbe alla Corsica più spazio di manovra democratico, ma impedirebbe anche la scomparsa della lingua corsa nel prossimo futuro.

## **„Non siamo padroni in casa nostra.“**

**Intervista a Jean-Guy Talamoni, Presidente dell'Assemblea Regionale della Corsica (Assemblée de Corse)**



*Jean-Guy Talamoni (classe 1960) è un esponente di spicco del nazionalismo corso, attivo soprattutto nel movimento „Corsica Nazione Indipendente“. Nell'Assemblea regionale della Corsica (Assemblée de Corse), ha guidato il gruppo parlamentare del partito Corsica Libera. Il 17.12.2015 è stato eletto presidente dell'assemblea. Talamoni è stato anche membro del consiglio comunale di Bastia. Impegnato per molti anni nella conservazione della lingua e della cultura corsa, nel 2007 ha fondato la rivista in lingua corsa „A Nazione“ (La Nazione) nel 2007.*

***Dal 1 gennaio 2018 in Corsica esiste una sola Collettività, che ha sostituito i due Dipartimenti e la precedente Collettività Territoriale. Le elezioni regionali del dicembre 2017 hanno portato alla vittoria dei partiti nazionalisti. La maggior parte della popolazione corsa sostiene il vostro progetto di autonomia. Lo Stato francese è pronto ad avviare trattative con le istituzioni della Corsica?***

Talamoni: Non c'è apertura politica da parte del governo francese. Ora abbiamo una sola Collettività unitaria della Corsica, che si è fatta carico di tutte le responsabilità e risorse delle istituzioni precedenti. Fino a metà 2018 si è parlato della riforma dello statuto della nuova Collettività dopo la fusione delle tre precedenti istituzioni. Partendo dal successo elettorale del dicembre 2017 e dalle nostre proposte fondamentali abbiamo invitato il governo ad aprire un dialogo con noi.

***Come ha reagito il governo? Ci sono stati dei colloqui costruttivi?***

Talamoni: È stato estremamente difficile. Si discuteva di questioni di autonomia già con il presidente Hollande dal 2015. Ha fatto alcune prime concessioni, ma non era disponibile a modificare la costituzione francese per stabilire l'autonomia per la Corsica poiché non aveva una maggioranza di tre quinti nel parlamento nazionale. Rivolgendosi all'Assemblea regionale della Corsica Hollande

ha affermato che la Corsica non può ottenere un nuovo statuto di autonomia. Il presidente Macron in una prima fase era di mentalità molto aperta, ma dalla sua prima visita sull'isola tutte queste promesse sono state dimenticate. Finora, da dicembre 2017 nulla è cambiato, anche se ora come partiti nazionalisti siamo sostenuti da un'ampia maggioranza assoluta degli elettori. Abbiamo una forte legittimità democratica per le nostre proposte e rivendichiamo l'avvio formale dei negoziati con il governo francese. Sulla base della nostra peculiarità geografica, storica, culturale e linguistica abbiamo ribadito la nostra proposta di modifica della Costituzione inserendo un nuovo articolo riferito all'autonomia della Corsica. Ma Parigi su questo tema resta irremovibile. Non si registrano progressi né sulla questione del mercato immobiliare, né su quella dei detenuti, né sull'autonomia finanziaria, né sulla co-ufficialità della lingua corsa. Al contrario, lo Stato ha ripreso per sé alcuni poteri. Di recente, il prefetto ha varato un nuovo consiglio dei sindaci, che si trova in concorrenza diretta con l'attuale consiglio dei comuni della Corsica.

***Oltre a queste pretese di fondo dei partiti nazionalisti corsi avete già una dettagliata bozza di statuto di autonomia, magari attingendo dalla proposta della consulente legale Wanda Mastor?***

Talamoni: lo stesso come presidente dell'Assemblea regionale ho incaricato la signora Mastor di elaborare questa proposta. Quello che propone è una modifica della Costituzione identica all'art. 74 della Costituzione riferito alla Nuova Caledonia, oggi territorio autonomo all'interno della Repubblica. Rivendichiamo un articolo simile, ma Parigi lo rifiuta. Anche Femu, nostro alleato in maggioranza, condivide pienamente quella proposta di autonomia territoriale per la Corsica. Il mio partito Corsica Libera è impegnato per l'autonomia come tappa intermedia, ma poi bisognerebbe andare anche oltre. Il rapporto di Wanda Mastor mostra la strada costituzionale per raggiungere questo obiettivo.

***In quale ambito politico i partiti nazionalisti della Corsica percepiscono la maggiore esigenza di autogoverno, quindi la necessità di poteri legislativi ed esecutivi più autonomi?***

Talamoni: Il controllo del mercato immobiliare è molto urgente per noi, poiché i corsi vengono letteralmente espulsi dalla loro patria da investitori ricchi provenienti da fuori. Quasi il 40% di tutte le case in Corsica sono usate come seconde case. A causa delle dinamiche di mercato, i prezzi degli immobili crescono senza sosta e le famiglie corse più povere non riescono a tenere il passo. I prezzi dei beni immobili incidono direttamente sugli affitti degli appartamenti. Così, molti corsi non riescono più a trovare appartamenti a prezzi accessibili. Un numero crescente di corsi lascia l'isola per trovare un lavoro e vivere altrove in Francia e all'estero. Abbiamo bisogno di un potere speciale per controllare il mercato immobiliare poiché il livello dei prezzi cresce più che in regioni simili della ter-

raferma. Pertanto, devono essere adottate alcune restrizioni per l'accesso alla proprietà immobiliare in Corsica. Ad esempio, chi vuole acquistare un immobile secondo noi dovrebbe dimostrare di risiedere legalmente in Corsica da almeno 5 anni.

***Quali altri poteri legislativi politici nelle mani della Collettività della Corsica ti mancano di più?***

Talamoni: Come Collettività siamo già responsabili di alcuni doveri pubblici, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Ad esempio nel settore dell'istruzione, nella politica culturale, negli affari linguistici, escluso il riconoscimento del corso come seconda lingua ufficiale. Il sistema educativo non sta andando molto bene, le disuguaglianze sociali sono elevate come riportato dalle valutazioni PISA. Ma mancando di autonomia non possiamo intervenire efficacemente. Ci sono altre ragioni per cui la disuguaglianza sociale continua a crescere in Corsica. Pertanto ho proposto di istituire un assegno sociale di base generale per tutte le famiglie, ma non senza prerequisiti. Nel settore della sanità, dell'urbanistica, della politica del lavoro e della tutela dell'ambiente servono poteri maggiormente autonomi. Dovremmo essere in grado di legiferare in tutti questi settori politici.

Attualmente la Collettività può formulare solo delle proposte legislative da sottoporre al governo di Parigi. Cosa succede se questo non è d'accordo?

Talamoni: Questa possibilità esiste già dal 1981, quando il presidente Mitterand ha conferito alcuni poteri alla nostra Assemblea regionale. La maggior parte di tali proposte è stata avanzata negli anni '80, ma raramente con successo. Tali proposte regolarmente diventavano carta straccia. Non ha funzionato. Per questo motivo non ricorriamo più a questa opportunità.

***L'Assemblea regionale della Corsica può approvare regolamenti per adeguare la legislazione nazionale alle esigenze della Corsica?***

Talamoni: Quello di cui si parla a questo proposito sono norme nazionali che riguardano la Corsica. Secondo l'art. 34 della Costituzione solo il governo di Parigi ha il diritto di approvare leggi. In quanto Assemblea regionale non siamo autorizzati a farlo, ma possiamo semplicemente prendere decisioni nell'ambito delle nostre competenze ed esercitare alcuni diritti di consultazione. Ma nel sistema giuridico francese esiste una tale forma ibrida di leggi regionali applicate in Nuova Caledonia e definite "legge del paese" (loi du pays). C'è un dibattito giuridico sul fatto che tali atti siano atti reali. Dal mio punto di vista di avvocato queste leggi non sono leggi in senso stretto, ma piuttosto norme di attuazione in virtù dei loro poteri di Collettività autonoma.

Ora, la nostra Assemblea regionale ha più poteri di un'assemblea tipica delle regioni francesi. Guardando alla nostra agenda, discutiamo questioni molto più autenticamente politiche piuttosto che solo questioni amministrative. Se sorgo-

no seri problemi politici noi, il capo del consiglio direttivo Gilles Simeoni ed io, siamo i primi politici ad essere interpellati dal popolo, prima ancora del prefetto come vero responsabile dell'ordine pubblico nell'isola. Ma come Collettività non abbiamo alcuna responsabilità né per la polizia né per la magistratura. Nella percezione del pubblico comune purtroppo siamo sopravvalutati nei nostri poteri. Questo è rischioso nella misura in cui un politico può essere ritenuto responsabile solo di ciò che può governare in misura minima. Ma noi corsi non siamo i padroni in casa nostra! L'uomo più potente dell'isola è il prefetto che rappresenta il governo francese.

***Se questo blocco di Parigi durerà e non sarà possibile ottenere progressi nella questione dell'autonomia, si rischia una nuova radicalizzazione in alcune parti della società e della politica della Corsica?***

Talamoni: La lotta armata per l'autodeterminazione nel 2014 è definitivamente cessata. La decisione del FLNC di porre fine alla violenza è un cambiamento irrevocabile e fondamentale nella strategia politica. Ne sono convinto. Ma non possiamo escludere per sempre nuovi problemi politici e singoli atti di violenza politica. D'altra parte la pressione politica del movimento nazionalista e il voto dell'elettorato non hanno finora suscitato alcuna reazione. Siamo stati eletti dal 56% degli elettori della Corsica con un chiaro programma politico, ma lo Stato francese ha respinto tutte le nostre proposte. Questo è un affronto. Abbiamo giocato con le loro regole del gioco, stabilite dallo Stato poiché la legge elettorale viene approvata da Parigi. Abbiamo vinto e ora siamo incaricati di applicare il nostro progetto politico.

Cosa dovremmo fare in una situazione del genere? Qualsiasi ritorno alla resistenza armata è fuori discussione. Sono molto contento della rinuncia del FLNC alla violenza nel 2014. D'altra parte, sulla base della nostra forza in termini di voti e seggi in Assemblea, dovremmo avviare negoziati con Parigi. Siamo sostenuti anche da molti sindaci della Corsica. Personalmente, nel mio partito Corsica libera mi impegno ad andare ancora oltre. Ciò significa che i nostri rappresentanti politici dovrebbero commettere alcuni atti di disobbedienza civile per spingere lo Stato al dialogo e a seri negoziati. Il messaggio che trasmettiamo oggi è questo: non importa avere il 56% dei voti dei corsi a sostegno della nostra richiesta di autonomia o forse il 95% domani. Abbiamo semplicemente il diritto di essere ascoltati oggi.

***La lingua corsa finora non è stata riconosciuta come seconda lingua ufficiale della Corsica. Inoltre, si parla sempre meno nella vita quotidiana. La trasmissione della lingua corsa all'interno delle famiglie continua a diminuire. Cosa si potrebbe fare per rafforzare il ruolo della lingua corsa?***

Talamoni: Senza co-ufficialità l'uso della lingua diminuirà ulteriormente, sia nella vita quotidiana che nella politica e nei media. L'Assemblea regionale già nel 2005

ha affidato all'Università di Corte un'inchiesta per verificare lo stato della lingua corsa. Il risultato di questo rapporto è stato molto chiaro: qualora il corso non fosse dichiarato lingua co-ufficiale in tempi brevi, sarà destinato a scomparire. Questa è una conclusione tratta dagli scienziati sulla base di fatti e dati. Da un lato diminuisce l'uso quotidiano del corso, dall'altro negli ultimi tempi sta crescendo l'affezione alla nostra lingua. Pertanto, oggi abbiamo un'elevata consapevolezza linguistica, ma una pratica quotidiana debole. Da giovane negli anni 1970 avevo molti più interlocutori in corso di quanti ne ho oggi. Purtroppo, a partire dagli anni 1970, gran parte dei corsi ha cessato di usare la lingua poiché la riteneva inutile. Oggi, quando mettiamo ai voti la questione del riconoscimento del corso come seconda lingua ufficiale, tutti sono favorevoli, a prescindere dai partiti di destra o di sinistra. In Corsica c'è un ampio consenso sul riconoscimento del corso come lingua co-ufficiale della nostra patria.

***Una lingua ufficiale deve essere stabilita nella sua versione standardizzata. Qual è la forma scritta del corso?***

Talamoni: La lingua corsa scritta è stata sviluppata solo nel 20° secolo, siccome prima i Corsi scrivevano in italiano. C'era una diglossia. L'italiano era usato come lingua ufficiale nella vita pubblica e nella letteratura, e il corso era la lingua volgare della vita quotidiana. Non c'erano quasi autori corsi che scrivessero in corso. Abbiamo avuto una diglossia con due lingue appartenenti alla stessa famiglia linguistica. Oggi abbiamo una diglossia con il francese come lingua dominante e unica ufficiale, ma nessun bilinguismo coerente. Lingue diverse vengono utilizzate per scopi diversi.

Oggi noi corsi rivendichiamo un nuovo impegno pubblico per la protezione della nostra lingua. Purtroppo la politica della lingua francese è ancora segnata dagli stessi principi guida dei tempi della Rivoluzione francese. La classe politica francese parla solo una lingua: il francese. La Francia rivoluzionaria si sforzò persino di eliminare ogni forma di patois, dei dialetti e delle lingue minoritarie. La posizione del francese come unica lingua ufficiale dello Stato è diventata un dogma. Pertanto, tutte le nostre richieste di co-ufficialità sono attualmente bloccate.

***Nel 2007 l'Assemblea Regionale della Corsica ha deciso di rafforzare l'insegnamento bilingue nelle scuole. Secondo i dati più recenti disponibili solo il 16,2 per cento degli alunni delle scuole primarie e secondarie sono iscritti a tali corsi. Cosa si può fare per rafforzare il ruolo del corso nel sistema educativo?***

Talamoni: In effetti, ci sono troppo pochi alunni iscritti nelle scuole bilingue. Quello che potremmo fare come primo passo è stabilire il corso come materia obbligatoria per tutti nelle nostre scuole, nel quadro di un nuovo statuto di autonomia, come succede per tutte le lingue minoritarie ufficialmente riconosciute in altri paesi. Oggi il corso è solo facoltativo, mentre tutte le materie in tutta la Francia sono insegnate in lingua francese. Cosa significa per la scuola? Se mai la

scuola fosse un optional, di sicuro non tutti i bambini la frequenterebbero. Per legge c'è un'istruzione obbligatoria e la lingua della regione dovrebbe essere obbligatoria anche nelle scuole pubbliche. Non è sufficiente insegnare il corso solo come materia facoltativa, anche se ciò è della massima importanza: il corso insomma dovrebbe essere una lingua d'insegnamento obbligatoria. A tal fine abbiamo bisogno di molti più insegnanti di lingua corsa.

***Una tale disposizione cambierebbe l'importanza complessiva della lingua corsa nella società e nella vita pubblica?***

Talamoni: Di sicuro questo non sarebbe sufficiente. Dobbiamo pensare all'uso della lingua nella società in generale. In molte regioni con minoranze etniche i membri di tali comunità minoritarie non tengono in grande considerazione la propria madrelingua. La colonizzazione culturale che dura da due secoli e mezzo ha prodotto una sorta di disprezzo di sé, che non è facile da affrontare. Noi corsi dovremmo apprezzare di più la nostra lingua. Essere lingua ufficiale significa che la lingua corsa avrebbe un suo ruolo nella vita pubblica e nel mondo del lavoro, come mezzo per la carriera professionale, in primis nel servizio pubblico. Sempre in Corsica abbiamo un numero significativo di migranti sia dalla terraferma che dall'estero, i cui figli non imparano affatto il corso in quanto non lo ritengono in alcun modo utile. Ma i migranti in Catalogna imparano il catalano, poiché solo il catalano garantisce prospettive di carriera. E noi?

***In qualità di presidente dell'Assemblea regionale della Corsica, nel 2018 ha inaugurato la nuova sessione con un discorso interamente in corso. Questo nella Francia ufficiale è stato visto come uno scandalo. In che misura la lingua corsa è usata nella vita politica in Corsica? Nei comuni per esempio?***

Talamoni: Sebbene tutti capiscano il corso, anche nell'Assemblea regionale la lingua dominante è il francese. Per strada non tutte le persone capiscono il corso, benché non tutti i rappresentanti eletti sono in grado di parlarlo e di scriverlo. Il nazionalista ovviamente lo parla, ma probabilmente non tutti i membri a livello di base. Ho tenuto il mio discorso in corso per sollevare la questione e l'ho fatto per affrontare i nostri problemi fondamentali e le rivendicazioni nei confronti di Parigi. Questo è ciò che più conta, ma Parigi si è scandalizzata per il solo fatto che in un'Assemblea regionale il presidente ha tenuto un discorso in una lingua diversa da quella della Repubblica. Questo è stato percepito come un sacrilegio. Questa è la situazione attuale in Francia. Sono un membro eletto di un'istituzione della Repubblica, ma sono stato eletto dai corsi per rappresentare le richieste della Corsica.

Anche nella Polinesia francese c'è stato un caso simile, che ha dimostrato la perversione della politica francese al riguardo. C'è stato un emendamento alla costituzione francese per stabilire il francese come unica lingua ufficiale di Stato. Ma questo sforzo è stato fatto in difesa del francese contro le lingue straniere,

inglese in primis, non per combattere le lingue minoritarie come è il corso. Ma proprio questo articolo è stato utilizzato per contestare l'uso del tahitiano nelle istituzioni di Tahiti in Polinesia. Incredibile. Oggi a Parigi ci sono corsi liceali e universitari in inglese, in contraddizione con la costituzione, e anche alla borsa di Parigi è consentito l'uso dell'inglese, ma nella nostra stessa Assemblea regionale non è ammesso l'uso della nostra lingua.

### ***Quale ruolo ha avuto la lingua corsa nei media?***

Talamoni: La Collettività della Corsica sostiene finanziariamente la radio e la TV pubblica in lingua corsa. C'è Radio Corse Frequenza Mora RCFM che trasmette una serie di programmi in lingua corsa. L'attuale maggioranza dell'Assemblea regionale vuole ampliare l'offerta dei media in lingua corsa. A tal fine oggi abbiamo bisogno di una presenza molto più forte della lingua e dei programmi corsi nei media, in particolare nella TV e nei media digitali in generale. Non bastano solo atti politici simbolici. Abbiamo sicuramente bisogno di più risorse.

### ***Che ne è dei giornali in lingua corsa? Avete in programma un ulteriore supporto per la stampa per la pubblicazione di un quotidiano corso?***

Talamoni: Dovremmo fare di più in questo senso. Nel 2000 ho fondato io stesso un giornale in corso. Oggi abbiamo appena ricevuto un quotidiano locale, Corse Matin, con un inserto settimanale in lingua corsa, che è pochissimo. Certo sarebbe l'ideale pubblicare un giornale corso, ma in termini economici è estremamente difficile. Anche i giornali regionali in lingua francese oggi faticano a sopravvivere. Tempo fa in Corsica avevamo addirittura due quotidiani in francese. Ma oggi sarebbe una grande sfida economica pubblicare un giornale quotidiano solo in lingua corsa.

### ***Esistono forme di cooperazione transfrontaliera tra la Collettività della Corsica e le regioni estere, in primis con l'Italia?***

Talamoni: Sì, una tale cooperazione sta funzionando da tempi più lunghi nei limiti delle nostre competenze regionali. Quattro anni fa insieme al presidente del Consiglio Regionale della Sardegna, Gianfranco Ganau, ho fondato il Consiglio Permanente Corso-Sardo. I presidenti di tutti i gruppi politici di entrambe le assemblee sono membri di quel consiglio. Il nuovo presidente della Sardegna è vicino alla Lega, ma la nostra collaborazione continua a livello istituzionale, soprattutto per quanto riguarda le questioni culturali. Abbiamo ottenuto una certa collaborazione a livello universitario, ma abbiamo anche istituito un premio comune per la letteratura. Inoltre, ci sono alcuni progetti di cooperazione economica. Abbiamo quindi un buon rapporto con la Sardegna.

In generale, i rapporti tra la Corsica e l'Italia dal secondo dopoguerra sono stati profondamente compromessi per decenni. L'occupazione dell'isola da parte dell'Italia nel 1942/43 è stata molto brutale e ha lasciato tracce profonde. In seguito la generazione della guerra non volle più sapere nulla dell'Italia. La generazione più giovane oggi è più aperta e più interessata allo scambio con l'Italia.





*L'autore ospite del Presidente Talamoni a Bastia (Corsica).*

***Sembra quindi inconcepibile pensare all'Italia come Stato protettore rispetto alla Corsica come parte della Francia, allo stesso modo in cui l'Austria agisce a favore dell'Alto Adige, attivamente impegnata per la sua autonomia. Ma anche la Francia nei primi anni si è comportata così a nome della Valle d'Aosta.***

Talamoni: Nel periodo tra le due guerre tra gli intellettuali corsi ci sono stati alcuni circoli irredentisti che hanno alzato la voce per una "Corsica italiana". Ma tali gruppi, a causa dei piani di Mussolini di anettere la Corsica e a causa dell'occupazione durante la seconda guerra mondiale, sono stati completamente screditati. Oggi tali gruppi filo-italiani non ci sono più. In Francia tali gruppi per un po' sono serviti a screditare tutti gli attivisti che rivendicavano l'autodeterminazione e l'autonomia della Corsica. Ma nel periodo tra le due guerre c'è stato un altro movimento corso impegnato solo per l'autonomia o l'indipendenza, mentre solo pochissimi hanno rivendicato l'annessione all'Italia. La politica ufficiale della Francia in seguito ha fatto di tutt'erba un fascio screditando l'intero movimento per l'autogoverno della Corsica. Abbiamo rapporti culturali con l'Italia e condividiamo un patrimonio culturale e una storia comuni. Sono quindi favorevole a nuove collaborazioni con l'Italia. Ma cercare il sostegno politico italiano per le nostre rivendicazioni di autonomia sarebbe assolutamente controproducente.

***Lo stato francese nelle sue spese pubbliche sembra essere abbastanza generoso con la Corsica rispetto a regioni simili del sud della Francia. Naturalmente, dobbiamo tenere presente la portata molto più ampia dei poteri amministrativi gestiti dalla Collettività della Corsica. In generale si può parlare di privilegi finanziari della Corsica?***

Talamoni: La Corsica nella sua storia ha sofferto molto dall'annessione alla Francia. Per tutto il 19° secolo c'è stata una legge francese che ha imposto dazi doganali sulle esportazioni dalla Corsica alla Francia continentale, ma al contrario

le importazioni dalla Francia alla Corsica erano esenti da dazi. Durante la prima guerra mondiale tantissimi giovani corsi furono reclutati nell'esercito francese e circa 12.000 giovani morirono in prima linea. Le perdite umane in quei tempi furono enormi. Poi abbiamo subito l'occupazione fascista e l'isola è stata pesantemente bombardata. Dopo la seconda guerra mondiale lo sviluppo industriale della Francia quasi non ha toccato la Corsica, la nostra economia è stata trascurata per decenni. Quindi abbiamo subito una forte emigrazione e ancora oggi la situazione sociale è piuttosto critica. In due parole: ci sono buone ragioni perché la Francia continui con un impegno finanziario più sostenuto in Corsica.

## Gli ungheresi in lotta per l'autonomia: lo Szeklerland (Terra dei Siculi) in Romania



*Territorio proposto dallo SNC per una „Szeklerland“ autonoma. Fonte: Andrei Nacu, commons.wikimedia.org, public domain.*

Il 10 marzo è il „Giorno della Libertà degli Szekler“, un giorno di commemorazione che viene celebrato da anni con grandi raduni e manifestazioni. In questo giorno, gli Szekler ungheresi commemorano tre martiri che pianificarono una rivolta contro gli imperatori asburgici nel 1854 e furono giustiziati per questo. Queste manifestazioni sono organizzate da una piattaforma apartitica, il Consiglio Nazionale Szekler (SZNT o SNC), che dal 2003 lotta per l'autonomia dello Szeklerland e per i diritti della comunità ungherese. Il luogo delle manifestazioni è di solito Marosvásárhely, in rumeno Targu Mures, in tedesco Neumarkt. Questa città, abitata da quasi tanti ungheresi quanti rumeni, ora è governata da un sindaco di lingua ungherese. Dal 2012, lo „Szekler Freedom Day“ è servito soprattutto per articolare le richieste di autonomia del popolo Szekler. La più grande manifestazione di questo tipo finora si è svolta nell'ottobre 2013, quando 120.000 persone formarono una catena umana di 54 chilometri attraverso lo Szeklerland. Per i rumeni nazionalisti, tuttavia, la richiesta di autonomia degli Szekler è una provocazione. Nei rapporti annuali dei servizi segreti queste richieste sono presentate come „estremismo etnico“, come se l'autonomia territoriale fosse sinonimo di secessione o rivolta. Benché gli Szekler possano rifarsi a numerosi esempi di autonomia funzionante in Europa, lo stato rumeno è rimasto sordo a tali richieste per tre decenni.

## Chi sono gli Szekler? Cos'è lo Szeklerland?

Sono militanti e attenti alle tradizioni: gli Szekler ungheresi, ex guardie di frontiera del Regno d'Ungheria, dai tempi dall'alto medioevo vivono nello Szeklerland (Székelyföld) nel sud-est della Transilvania. Prendono il nome dal „Széks“, che significa sedia nel senso di sede del potere presente in ognuna delle otto contee dello Szeklerland storico. Per alcuni, gli Szekler sono addirittura gli „ungheresi migliori“, per altri sono arretrati, persino vittime di scherzi. Gli Szekler hanno anche una loro bandiera: sole, luna e Venere su uno sfondo blu. Viva è anche la scrittura con caratteri intagliati Rovásírás, che ricorda lontanamente le rune germaniche.

Lo Szeklerland autonomo proposto dal SNC corrisponde approssimativamente agli attuali distretti di Harghita, Covasna e Mureș e copre un territorio di circa 13.000 km<sup>2</sup>. Quest'area non corrisponde del tutto alla regione storica degli Szekler, perché solo un terzo del distretto orientale di Mureș, che è più popolato da ungheresi, dovrebbe diventare parte dell'area autonoma. Circa il 75% delle 900.000 persone che vivono in queste tre contee sono ungheresi nativi dello Szekler, oltre il 20% rumeni e il resto sono minoranze etniche minori. Nel 2002, la proporzione di Szekler ungheresi era dell'84,6% a Harghita, del 73,8% a Covasna e del 39,2% a Mureș. Lo Szeklerland, territorio proposto come regione autonoma, ospita solo la metà dei circa 1,2 milioni di ungheresi in Romania, la più grande minoranza nazionale del paese.

La Transilvania, che fu parte dell'Ungheria per secoli, è una grande regione della Romania, storicamente definita ma non chiaramente delimitata. Gli ungheresi formano una maggioranza nello Szeklerland, una forte minoranza nella zona di confine a nord-ovest e una minoranza dispersa nel resto della Transilvania. In tutta la Romania, circa il 10% dei 20 milioni di abitanti appartiene a minoranze nazionali. 19 gruppi etnici sono stati ufficialmente riconosciuti dallo stato. La quota di ungheresi sulla popolazione totale della Transilvania è costantemente diminuita durante il periodo comunista, poiché il regime di Ceausescu ha incoraggiato l'immigrazione di rumeni etnici attraverso l'industrializzazione e il servizio civile. I tedeschi in Transilvania furono „riscattati“ in gran numero dalla Germania durante il periodo comunista. La maggior parte dei tedeschi rimasti emigrarono dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989, così che oggi solo poche migliaia di persone di lingua tedesca vivono in Transilvania.

È dal passaggio alla democrazia nel 1989 che gli Szekler hanno rivendicato l'autonomia per la loro regione, si potrebbe dire che rivogliono la loro vecchia autonomia. Per gli ungheresi dello Szeklerland, questo significherebbe più uguaglianza, autogoverno, migliore sviluppo economico della regione e meno dipendenza dallo stato centrale. Una quota maggiore delle entrate fiscali regionali potrebbe rimanere nella regione, e gli ungheresi avrebbero maggiori responsabilità nella

politica linguistica e culturale, nell'educazione e nell'istruzione superiore, e verrebbero garantiti una vera uguaglianza e pari diritti nell'uso della lingua. Nell'istruzione, sebbene gli ungheresi godano già di diritti di minoranza chiaramente definiti, ci sono ancora controversie tra la minoranza ungherese e le autorità statali.

### **L'autogoverno ha una lunga tradizione nello Szeklerland**

A partire dal 10° secolo gli Szekler furono insediati dai re ungheresi come guardie di frontiera sulle pendici occidentali dei Carpazi per tenere fuori gli invasori. Erano silenziosi, testardi, combattivi, proprio come le guardie di confine. In cambio dei loro servizi, gli Szekler ottennero diritti di autonomia e non dovettero pagare tasse al Regno d'Ungheria. Insieme alla nobiltà ungherese e ai sassoni transilvani come classe sociale dominante, gli Szekler formarono l'“Università delle Nazioni”, una costituzione federale con un diritti di autogoverno estesi, che fu schiacciata alla fine del XIX secolo. Nel Regno d'Ungheria dal Medioevo fino al 1876, gli Szekler avevano goduto di una sorta di autonomia. Quando l'Ungheria dovette cedere due terzi del suo territorio statale nel trattato di Trianon del 1920, 3,3 milioni di ungheresi si trovarono a far parte di una minoranza negli stati vicini, tra cui circa 1,7 milioni in Romania. Insieme a tutta la Transilvania, lo Szeklerland passò alla Romania nel 1920.

Gli Szekler non rinunciarono alla loro rivendicazione di indipendenza politica anche come parte della Romania. Ma solo tra il 1952 e il 1968 l'area conosciuta come „Regione Autonoma Magiara“ ebbe alcuni diritti di autogoverno nella Romania comunista. Nonostante l'aumento dell'immigrazione dal resto della Romania verso l'intera Transilvania, gli ungheresi dello Szeklerland storico rimasero in gran parte tra di loro. Questo non è cambiato significativamente dopo la caduta del regime di Ceausescu. Lo Szeklerland, con la sua regione di confine nord-occidentale, beneficia della vicinanza dell'Ungheria. Le aziende ungheresi sono felici di investire nello Szeklerland, specialmente dopo l'adesione di entrambi gli stati all'UE. I salari più bassi, la stessa lingua e il buon livello d'istruzione della forza lavoro hanno reso la regione più interessante come luogo d'affari.

L'autonomia dell'era sovietica era stata imposta alla Romania da parte di Stalin contro la volontà del partito comunista rumeno, che aveva cercato invano di impedire l'autonomia degli ungheresi in Transilvania. Stalin, da georgiano esperto di conflitti di autodeterminazione e di minoranze nazionali, voleva evitare qualsiasi conflitto tra Ungheria e Romania. La Romania aveva inizialmente promesso di garantire la protezione delle sue minoranze, senza poi attuarla legalmente. Così Stalin ha insistito su un minimo di autonomia per gli ungheresi. Sotto la direzione di Stalin, l'intera costituzione della Romania del 1952 nei suoi punti essenziali fu stabilita a Mosca, compresa l'autonomia per gli ungheresi. Non si

trattava di un'autonomia legislativa di tutta la regione, ma solo di un'amministrazione decentralizzata. Tuttavia, i diritti della minoranza ungherese nell'uso della lingua e nell'istruzione furono notevolmente migliorati rispetto al periodo tra le due guerre. Prima delle prime elezioni parlamentari dell'ottobre 1952, centinaia di migliaia di rumeni protestarono contro l'autonomia imposta dall'esterno in Transilvania. Cinquemila singoli cittadini rumeni presentarono emendamenti alla Costituzione al partito comunista.

Questa autonomia fu abolita dal regime di Ceausescu nel 1968. La questione è stata ripresa dopo la caduta del 1989. Gli ungheresi della Romania si sono sforzati di sviluppare i loro diritti di minoranza. Ma l'opinione pubblica rumena si è ricordata del 1952, quando l'autonomia di quell'entità magiara fu imposta alla Romania dall'esterno. La nuova richiesta di autonomia fin dall'inizio incontrò un ampio rifiuto da parte dei politici rumeni e della popolazione maggioritaria. Un clima politico di cooperazione e fiducia tra le parti coinvolte come prerequisito per eventuali negoziati sull'autonomia dopo la liberazione del 1989 non è ancora venuto a crearsi.

### **Sforzi per ottenere l'autonomia dalla caduta del comunismo nel 1989**

Il „Fronte Unito“ degli ungheresi di Romania RMDSZ (Alleanza Democratica degli Ungheresi di Romania) ha presentato la sua prima proposta di autonomia per lo Szeklerland già nel 1993 con una cerimonia solenne a Cluj-Kolozsvár. La RMDSZ si agganciò alle proposte di autonomia del periodo tra le due guerre, le convenzioni internazionali per la protezione delle minoranze vigenti e gli esempi di autonomie territoriali funzionanti in Europa. Presentò un progetto di legge per la protezione delle minoranze nazionali e per la creazione di corporazioni pubbliche per la gestione dell'autonomia culturale, ma anche per l'autonomia locale.

A quel tempo, molti ungheresi supponevano che la Romania democratica fosse praticamente obbligata a ripristinare la vecchia autonomia in vigore tra il 1952 e il 1968. Inoltre, si aspettavano una pressione diretta su Bucarest da organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa, l'UE e l'OSCE. Ma a parte l'Ungheria, nessuno all'estero ha sostenuto attivamente l'autonomia dello Szeklerland in Romania. Quando un accordo bilaterale tra la Romania e l'Ungheria emerse nel luglio 1995, gli Szekler invano cercarono di inserire in esso la loro richiesta di autonomia. Questo accordo era anche una precondizione per l'adesione di entrambi i paesi alla NATO. Gli Stati Uniti non sostenevano né le rivendicazioni territoriali né quelle di autonomia negli stati post-sovietici ed esortarono l'Ungheria a raggiungere un compromesso, rinunciando all'autonomia dello Szeklerland.

Gli ungheresi della Romania erano estremamente delusi, poiché avevano sempre lavorato per questo obiettivo senza violenza e con mezzi democratici. Alla fine l'Ungheria rimase una sorta di „potenza protettrice“ per la minoranza ungherese

in Romania, ma gli Szekler dovettero riconoscere che la questione dell'autonomia poteva essere risolta solo all'interno della Romania nel loro rapporto con lo stato rumeno. Dal 1996 al 2000, la RMDSZ ha co-governato Bucarest come una sorta di "fronte unico" degli ungheresi di Romania. Eppure, anche durante questa partecipazione al governo era emerso chiaramente che i partiti rumeni di maggioranza non ne volevano sapere di un'autonomia territoriale nello Szeklerland storico.

### **Come dovrebbe essere l'autonomia dello Szekler?**

Negli anni 1990, gli ungheresi di Romania hanno raccolto 100.000 firme per una petizione per l'autonomia dello Szeklerland, che è stata presentata al Parlamento rumeno. „Lo Szeklerland è una regione con un passato molto speciale“, si legge nella relazione di accompagnamento, „che ha sempre goduto di un alto grado di autonomia, sotto qualsiasi governo e con qualsiasi stato, anche sotto il regime comunista“. La proposta si basa sul principio di sussidiarietà, uno dei valori fondamentali degli stati europei. Tutte le comunità locali dovrebbero poter decidere il più possibile sulle questioni locali che li riguardano direttamente. I promotori criticano i continui ritardi nel processo di regionalizzazione della Romania. In questo contesto, uno Szeklerland autonomo potrebbe essere un progetto pilota di autonomia regionale, si sottolinea, significativo per tutta la Romania. L'ipotetico Szeklerland autonomo sarebbe in grado di regolare e gestire da solo una serie di poteri senza mettere in discussione l'integrità territoriale e la sovranità della Romania.

Il territorio della futura regione autonoma sarebbe composto dagli attuali distretti di Covasna, Harghita e una parte del distretto di Mureş, che ha una percentuale significativa di popolazione ungherese. La nuova regione sarebbe divisa in otto "sedie" (Széks), cioè distretti. L'ungherese nello Szeklerland autonomo sarebbe una lingua co-ufficiale nell'amministrazione pubblica, nell'istruzione, nel sistema giudiziario e nella vita culturale. Le principali istituzioni dell'autonomia sarebbero l'Assemblea legislativa, il Consiglio esecutivo (governo regionale) e un presidente eletto direttamente ogni quattro anni. Anche a livello degli storici „Széks“ andrebbero istituiti organi di rappresentanza politica. La proposta di legge degli Szekler disciplinava anche il rapporto tra lo Stato e la regione autonoma, disciplinava l'attuazione dell'autonomia e gli organi per la risoluzione delle controversie. Fu esaminata dalla commissione costituzionale del parlamento rumeno, ma poi subito respinta come incostituzionale.

Dopo il rifiuto di tutte queste proposte, la questione dell'autonomia rimase quiescente per qualche tempo, senza però scomparire dall'agenda politica ungherese. La politica della RMDSZ fu segnata da un costante tentativo di rimanere un partner di coalizione a livello statale. Tuttavia, questa fondamentale disponibilità

a sostenere la coalizione di governo nazionale non ha ancora aperto la strada all'autonomia dello Szeklerland, che i partiti rumeni rifiutano rigorosamente.

I partiti Szekler fanno ripetutamente riferimento a modelli europei di autonomia territoriale che funzionano bene da decenni: le regioni autonome in Scandinavia, Belgio, Italia, Spagna e Portogallo. Il paragone con l'Alto Adige è il più frequente, perché anche la protezione internazionale con lo „stato madre“ Ungheria fa parte della lista dei desideri. Per dare alla richiesta ampio slancio e legittimità, nel 2003 è stato fondato il Consiglio Nazionale degli Szekler (SZNT), che il 14.3.2008 per la prima volta ha chiesto congiuntamente l'autonomia dello Szeklerland come area centrale della Transilvania. Il SZNT si considera una piattaforma non partitica. Nei villaggi e nelle città, i delegati sono eletti per le sezioni locali sul territorio delle unità amministrative storiche, gli „Szeks“. Con questa procedura viene eletta la direzione del SZNT, che oggi è guidata da Bálázs Izsák (vedi l'intervista qui di seguito). La SZNT ogni anno il 10 marzo organizza la „Giornata della libertà“ e nel 2013 ha organizzato l'ingente catena umana e altre manifestazioni in tutta la regione.

Da dicembre 2006 a febbraio 2008 la SZNT ha tenuto un referendum non ufficiale sull'autonomia in più di 200 comuni dello Szeklerland. Su un totale di 395.008 elettori 209.304 cittadini hanno votato, di cui 207.864 (99,31%) erano a favore dell'autonomia territoriale. Il SZNT e il partito ungherese MPP puntavano a svolgere un referendum ufficiale e legalmente vincolante il 15.3.2009. Ai raduni in vista di questo referendum, non solo si potevano vedere le bandiere dello Szeklerland e dell'Ungheria, ma anche striscioni che chiedevano l'autonomia sul modello dell'Alto Adige: „Székelyföld - Dél-tirol“ (Szeklerland - Alto Adige).

Ogni anno nello Szeklerland si tengono iniziative e raduni di alto profilo per i diritti e l'autonomia ungherese. All'inizio le autorità rumene cercavano di proibire i raduni, e prima del 2015 i manifestanti venivano addirittura registrati per nome e multati, e la manifestazione venne vietata. Questa misura venne poi impugnata con successo in tribunale. I tentativi di intimidazione in passato avevano fatto sì che ai raduni non arrivasse il numero di partecipanti sperato. Poiché a livello politico si registravano pochi progressi visibili, la popolazione di lingua ungherese stentava a sostenere questi sforzi nella lotta per l'autonomia. La SZNT accusa il partito RMDSZ di adottare una linea troppo moderata nei confronti di Bucarest. Mentre non c'è consenso tra le varie organizzazioni ungheresi su una specifica proposta di autonomia, si è sviluppata una sorta di competizione tra i partiti e i politici su chi sia il „miglior partito autonomista“.





*Manifestazione per l'autonomia dello Szeklerland a Marosvásárhely (Romania). Foto Attila Toró.*

### **Autonomia: mero profilo nella competizione dei partiti ungheresi o possibilità realistica?**

Che significato hanno questi progetti di autonomia per gli ungheresi in Szeklerland e in Romania in generale? Dal 1990 il partito RMDSZ (Alleanza Democratica degli Ungheresi in Romania) si è affermata come una sorta di partito di raccolta degli ungheresi. Nel 1996 la RMDSZ per la prima volta è entrata nella coalizione di governo rumena. Un rappresentante della RMDSZ è diventata ministro delle minoranze nazionali. Dopo le elezioni parlamentari del 2004, Béla Markó del RMDSZ è diventato addirittura vice primo ministro e ministro della cultura, dell'educazione e dell'integrazione europea. Essendo un partito molto moderato, il RMDSZ cerca di bilanciare i diritti delle minoranze e l'autonomia culturale da un lato e le richieste di autonomia territoriale dall'altro. Nel 2005, il RMDSZ ha presentato un progetto di legge per la creazione di una regione autonoma dello Szeklerland, che era rimasto in sospeso per sette anni fino a quando non era stato definitivamente respinto dal parlamento nel 2012. Senza la RMDSZ la situazione degli ungheresi in Romania oggi, 30 anni dopo l'introduzione della democrazia, sarebbe molto peggiore, dato il forte sentimento nazionalista in Romania.

Una scissione più radicale dal RMDSZ è il Partito Civico Ungherese MPP, nato nel 2008. Tuttavia, il RMDSZ rimane il partito più rappresentativo degli ungheresi della Romania. Inoltre, si è formato il PPMT (Partito Popolare Ungherese in Transilvania) che, proprio come l'MPP, si impegna per l'autonomia dello Szeklerland.

L'ultimo capitolo di questo conflitto ha avuto luogo nell'aprile 2020. Il deputato del MPP aveva introdotto un proprio progetto di legge per l'autonomia dello Szeklerland. Il MPP fa parte di un'alleanza di lista con il RMDSZ per superare lo sbarramento del 5%, ed è riuscito a piazzare un senatore e un deputato nel parlamento di Bucarest. Il 28.4.2020 la Camera dei Deputati, a causa di una scadenza, si era trovata a dover approvare la proposta di legge del deputato del MPP sull'autonomia nello Szeklerland, ma il giorno dopo il Senato ha immediatamente bocciato questa legge senza neanche discuterne. Nelle loro dichiarazioni, i partiti rumeni si sono superati nella severità del loro rifiuto. L'autonomia è percepita come un attacco all'unità della nazione. Persino Klaus Iohannis, il presidente della Repubblica rumena, di origine tedesca della Transilvania, si è lasciato sfuggire un commento sprezzante sulle proposte di autonomia degli Szekler.

Così, l'élite politica ungherese ha dovuto dolorosamente riconoscere che l'autonomia per lo Szeklerland come soluzione immediata è piuttosto irrealistica. Tuttavia, la richiesta di autonomia rimane una questione importante per il consenso degli elettori ungheresi. L'autonomia virtualmente è diventata uno strumento per profilarsi nella competizione interna dei partiti ungheresi, servendo anche alla mobilitazione degli ungheresi, senza però una strategia comune su come raggiungerla.

C'è un grande e sincero impegno per l'autonomia a livello di base, tra i sindaci e gli attivisti dello Szeklerland, che si scontra oggi con il rifiuto netto di ogni proposta di autonomia da parte delle forze politiche rumene. Infatti, tra i rumeni dello Szeklerland - il 20-25% della popolazione di questa ipotetica regione autonoma - c'è una diffusa sfiducia nei progetti di autonomia ungherese. Hanno paura di subire svantaggi, di dover rinunciare a posizioni privilegiate, di dover accettare nuovi diritti linguistici per gli ungheresi. Il potere decisionale politico si sposterebbe anche a svantaggio della minoranza interna dello Szeklerland. I fautori dell'autonomia perciò si sentono invitati a sottolineare la concordanza politica, la parità di diritti per i due grandi gruppi e una rappresentanza politica garantita a tutti i gruppi in tutte le cariche governative all'interno di un futuro Szeklerland.

Tra i rumeni della Transilvania, c'è solo un'occasionale apertura mentale verso le richieste di autonomia. Anche se molti rumeni sono infastiditi dalla mancanza di ritorno delle imposte pagate a svantaggio della regione, fra i rumeni etnici residenti nello Szeklerland ci sono solo poche voci che simpatizzano all'idea dell'autonomia. Nel 1998, il giornalista e politico Sabin Gherman aveva attirato l'attenzione su di sé con un manifesto che chiedeva più autonomia per la Transilvania. Nel 2015 a Targu Mureș si è formato un nuovo partito, il Partito del Popolo Libero (POL), il cui fondatore Dan Masca ha dichiarato che potrebbe vivere come rumeno in uno Szeklerland autonomo.

Di fronte a questo muro di rifiuto di Bucarest, gli Szekler stanno cercando di ottenere più sostegno internazionale per la loro causa, sia dall'Ungheria che dall'UE. Tuttavia, l'UE ha finora deluso le aspettative degli Szekler. L'UE non è intervenuta né prima dell'adesione della Romania né dopo per soddisfare le richieste di autonomia dell'Ungheria. Anche se la protezione delle minoranze nazionali fa parte dei criteri di Copenhagen per l'adesione all'UE ed è una delle condizioni per ogni paese candidato, l'UE non ha l'autorità di intervenire nella struttura interna degli stati membri. Sulla base dei trattati dell'Unione, l'UE ha effettivamente solo possibilità limitate di premere per la concessione dell'autonomia territoriale in uno dei suoi Stati membri.

### **Prospettive di autonomia territoriale in Romania**

Negli ultimi 20 anni, i rappresentanti politici degli ungheresi in Romania hanno presentato non meno di 16 proposte per uno statuto di autonomia dello Szeklerland, senza riuscire a rompere la resistenza unita dei partiti romeni. Ciononostante, c'è la possibilità di introdurre un certo grado di regionalizzazione in tutta la Romania e concedere così allo Szeklerland una sorta di statuto di autonomia speciale, magari sulla falsariga del regionalismo asimmetrico in Italia e Spagna? In effetti, sotto il governo Basescu, era previsto di formare grandi regioni fondendo 4-7 distretti per creare le cosiddette regioni NUTS-II per l'attuazione dei programmi dell'UE (fondi strutturali e di coesione) nel corso dell'adesione all'UE. Mentre lo Szeklerland doveva essere trasformato in una regione di sviluppo dell'UE, la parte rumena voleva fondere i tre distretti in questione in una Grande Regione di 7 distretti, in cui gli ungheresi avrebbero costituito solo il 30% della popolazione. Nessuno dei piani ha avuto successo. Le regioni NUTS-II sono fallite. Oggi, nessun partito rumeno vuole un vero decentramento dello stato nel suo insieme. Piuttosto, oggi in Romania ci sono piani e discussioni per la ricentralizzazione, per esempio nell'istruzione. Questo significherebbe privare i distretti esistenti delle finanze e del potere decisionale. Questi distretti hanno consigli di contea eletti e presidenti di contea, ma nessun potere legislativo.

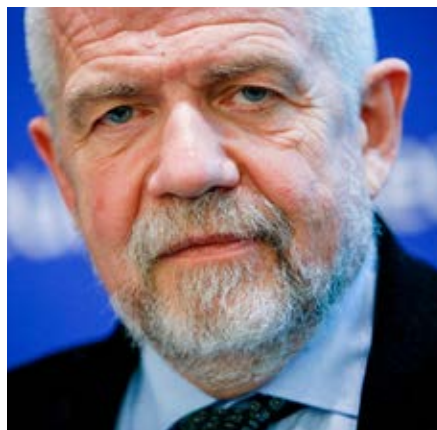
Dall'altra parte sul tavolo c'è anche il rafforzamento dei diritti delle minoranze, in particolare dei diritti linguistici, compresa la questione dell'autonomia culturale. Un progetto di legge in tal senso, presentato dalla RMDSZ nel 2005, non è mai stato discusso. Tra gli ungheresi c'è anche il timore che la RMDSZ possa essere istituzionalizzata come organo di autogoverno, il che favorirebbe una concentrazione di potere e un clientelismo ancora maggiori. L'autonomia culturale (non territoriale) risponderebbe alle esigenze degli ungheresi che vivono sparsi in piccole comunità nella Transilvania occidentale e settentrionale, ma per gli Szekler della Transilvania sarebbe certamente troppo poco.

Cosa può offrire l'autonomia territoriale in un caso come lo Szeklerland? Non è solo il trasferimento di poteri legislativi e amministrativi a rappresentanti politici direttamente nella regione. Gli Szekler dall'autonomia si aspettano anche un'effettiva uguaglianza nella politica, nella vita economica, nella funzione pubblica, nei diritti linguistici. Sono stanchi della subordinazione permanente alla lingua nazionale, alla burocrazia centrale, alle direttive del governo centrale, che prende tutte le decisioni rilevanti. Un problema fondamentale è che, nonostante la protezione delle minoranze, non c'è una vera uguaglianza tra romeni e ungheresi nei diritti linguistici e nell'istruzione. I rumeni non imparano quasi mai l'ungherese. Gli ungheresi vogliono l'uguaglianza linguistica e le stesse opportunità di avanzamento sociale con dell'etnia romena. Gli ungheresi pretendono una vera uguaglianza nella loro regione ancestrale. Il quadro per ottenere questo dovrebbe essere l'autonomia territoriale.

## **„Dobbiamo convincere la maggioranza rumena dei principi fondamentali dell'autonomia“**

**Intervista a Balász Izsák, presidente del Consiglio Nazionale Szekler**

*Balász Izsák (1952), ingegnere di Sfântu Gheorghe (Romania), è stato continuamente impegnato nella vita pubblica in Transilvania dalla caduta del regime di Ceausescu. A livello di partiti politici è stato attivo nella RMDSZ (Unione Democratica degli Ungheresi di Romania). Poi è stato l'iniziatore del Forum Szeklerland e nel 2003 co-fondatore del Consiglio Nazionale Szekler (SZNT). Sotto la guida di Izsák, lo SZNT si è sviluppato in un ampio movimento per l'autonomia dello Szeklerland, che combatte per i diritti e gli interessi degli ungheresi dello Szekler a vari livelli.*



**La storia dell'autonomia come forma di autogoverno dello Szeklerland è antica. Non solo gli Szekler ungheresi avevano diritti estesi di autogoverno sotto il Regno d'Ungheria, ma anche durante l'era comunista della Romania c'era una sorta di autonomia. Quale territorio dello Szeklerland era coperto da questa autonomia e perché è stata abolita?**

Izsák: Esisteva una provincia autonoma tra il 1952 e il 1968 che copriva lo Szeklerland. Durante il comunismo i diritti di autogoverno non potevano ovviamente essere esercitati. Eppure, allo stesso tempo, avevamo più diritti di usare la lingua ungherese di quanti ne abbiamo ora. Studiavamo nelle scuole ungheresi. C'erano istituzioni culturali ungheresi funzionanti: teatri, musei, gruppi folkloristici finanziati dallo stato. Paradossalmente, a quel tempo avevamo più diritti della popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige. Nel 1968, Ceausescu ha abolito l'autonomia Szekler come parte di una riforma amministrativa. È scioccante che questo sia stato accettato dalla comunità internazionale senza una sola voce di protesta.

**Il Consiglio Nazionale Szekler SNC è l'organizzazione ombrello degli ungheresi che lottano per la protezione dei loro diritti come minoranza nazionale e per l'autonomia dello Szeklerland. Come movimento Szekler oggi siete interessati a ripristinare questo tipo di autonomia del periodo 1952-1968 sullo stesso territorio?**

Izsák: Oggi, lo Szeklerland storico è diviso tra tre contee in Romania: Covasna, Harghita e Mureş. Quindi, nella lotta per l'autonomia, perseguiamo due obiettivi fondamentali. In primo luogo dobbiamo rompere la frammentazione dello Szeklerland, cioè dobbiamo creare la sua unità territoriale. In secondo luogo, questa unità territoriale deve essere dotata di poteri decisionali ed esecutivi indipendenti, in altre parole, lo stato romeno deve riconoscere l'autonomia di questo territorio.

**Quando si viaggia attraverso le città più grandi con popolazione di minoranza ungherese come Temesvár, Kolozsvár e Marosvásárhely la denominazione dei luoghi non è completamente bilingue e i nomi dei luoghi ungheresi sono scarsi. Che dire dello status ufficiale della lingua ungherese nelle contee a maggioranza ungherese come Covasna e Harghita o altre con una quota significativa di popolazione Szekler? La lingua ungherese è riconosciuta ufficialmente a livello comunale e di contea ogni volta che la popolazione ungherese supera il 20% della popolazione totale?**

Izsák: C'è una lingua ufficiale in Romania ed è la lingua rumena. Questo è sancito dalla costituzione, anche se la costituzione e varie leggi permettono agli ungheresi di usare la loro lingua, ma allo stesso tempo questo viene ostacolato a tutti i livelli. Non è possibile presentare una domanda in ungherese a un'autorità rumena, anche quando gli ungheresi sono la maggioranza e i rappresentanti delle autorità conoscono la lingua ungherese. La Romania ha ratificato la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulle lingue regionali e minoritarie, ma non viene applicata. Per esempio, non ci sono cartelli bilingue all'ingresso degli insediamenti, o solo molto raramente. I cartelli stradali sono per lo più monolingue. Alle riunioni del consiglio comunale, la legge permette l'uso della lingua ungherese dove gli ungheresi sono la maggioranza, ma non sono previste le condizioni per questo, come a Marosvásárhely, per esempio. Si può parlare ungherese alla riunione del consiglio solo nei villaggi e nelle città dove, a causa della composizione della popolazione, ci sono solo ungheresi. Anche nei casi in cui sarebbe vitale, la lingua ungherese non può essere usata, per esempio le istruzioni per l'uso dei medicinali, le avvertenze per i materiali pericolosi, o l'etichettatura dei pesticidi e degli insetticidi. In casi come questi, la vita delle persone può essere messa in pericolo o addirittura possono verificarsi disastri ambientali perché un ungherese non può leggere queste importanti informazioni nella sua madrelingua.

**Oltre alla lingua, anche i simboli Szekler sono spesso proibiti. Issare la bandiera Szekler e altri simboli della comunità ungherese è ancora una questione controversa che spesso porta a reazioni aggressive dei partiti e delle autorità rumene. Voi come movimento Szekler avete ora il permesso di esporre pubblicamente tali simboli durante le manifestazioni pubbliche o sugli edifici?**

Izsák: Lo stato rumeno è bifronte su questa questione. Come Stato membro europeo, deve garantire la libertà di espressione. Ma poi fa di tutto per impedire l'uso dei nostri simboli, specialmente la bandiera Szekler. I sindaci sono stati multati per aver issato la bandiera Szekler su un edificio pubblico, ma anche per averla messa nel loro studio. Noi usiamo la bandiera Szekler e quella ungherese in tutte le nostre manifestazioni, e le istituzioni sono costrette a tollerarlo. Allo stesso tempo, bisogna sapere che le autorità continuano a cercare motivi per penalizzarci. Siamo andati in tribunale in più di un caso del genere, e abbiamo vinto le cause contro le autorità. Tuttavia, questo non impedisce loro di imporre ulteriori multe, poiché lo scopo è quello di intimidire la comunità.

**Ogni anno il 10 marzo la „Giornata della Libertà Szekler“ viene organizzata dal SNC a Marosvásárhely, la capitale storica dello Szeklerland, con decine di migliaia di partecipanti. Ci sono stati alcuni tentativi delle autorità di bloccare la Giornata della Libertà degli Szekler, anche per via giudiziaria. Ora siete ufficialmente autorizzati a tenere questa manifestazione?**

Izsák: A causa della pandemia, non abbiamo tenuto la Giornata della Libertà Szekler nella primavera del 2020. Quest'anno è speciale in questo senso, perché gli eventi pubblici hanno dovuto essere cancellati in molti paesi. In altri anni, abbiamo subito angherie da parte delle autorità. Questo aveva anche lo scopo di intimidirci, poiché il diritto di riunione deve essere riconosciuto e le sue condizioni legali garantite in tutti gli Stati membri dell'UE. In questo senso, le autorità rumene sono in uno stato di pressione, e non lo nascondono.

**Nelle contee di Covasna e Harghita a maggioranza Szekler le relazioni interetniche in passato sono state sollecitate e soprattutto negli anni 90 ci sono state tensioni. Oggi, c'è interesse per l'autonomia territoriale anche tra i rumeni etnici? Ci sono partiti o forze politiche rumene aperti a discuterne?**

Izsák: L'autonomia è un termine che spaventa i cittadini romeni della Romania, e lo legano esclusivamente agli ungheresi. La cultura politica non è ad un livello in cui la gente si rende conto che il termine è usato più volte nella costituzione romena. Lo stato romeno riconosce l'autonomia delle università, l'autonomia delle chiese e l'autonomia delle autorità locali.

L'élite politica romena e la stampa romena hanno inventato un termine e descrivono i nostri sforzi di autonomia come „autonomia basata sull'etnia“. Lo inquadrano come se volessimo una posizione privilegiata per gli ungheresi che vivono in una zona specifica, come lo Szeklerland, come se l'istituzione dell'autonomia non garantisse la piena ed effettiva uguaglianza dei cittadini della regione autonoma. Stanno cercando di spaventare i cittadini semplici, sostenendo che se lo Szeklerland ottenesse l'autonomia, la lingua rumena sarebbe vietata e i rumeni sarebbero espulsi. In questo modo il significato di autonomia è stravolto da parte degli estremisti rumeni. Allo stesso tempo, non abbiamo rinunciato al dialogo,

alla corretta informazione. Secondo noi, il forum più alto per il dialogo sociale è il parlamento stesso, e crediamo che la presentazione dello Statuto di Autonomia al Parlamento offra sempre un'opportunità per un dialogo aperto. Siamo consapevoli che è estremamente difficile superare i pregiudizi.

**Nel 2004 la SZNT ha presentato al Parlamento rumeno un progetto di statuto di autonomia basato su una relativa legge organica. Questa proposta è ancora valida oggi?**

Izsák: Sì, questa proposta è ancora valida ed è il documento più importante del Consiglio Nazionale Szekler. Ci sono state molteplici bozze sull'autonomia dello Szeklerland, come quella redatta dal RMDSZ. Tuttavia, solo la bozza del Consiglio Nazionale Szekler è finita davanti al Parlamento rumeno. È l'unica bozza che può essere letta anche sul sito Internet del Parlamento rumeno.

**Secondo il vostro progetto di statuto, l'oggetto dell'autonomia territoriale proposta sarebbe la „Comunità dello Szeklerland“ non suddivisa secondo gruppi linguistici ufficialmente riconosciuti come in Alto Adige. Così, i gruppi ungherese e rumeno, che convivono in uno Szeklerland potenzialmente autonomo, non sarebbero riconosciuti come gruppi linguistici separati?**

Izsák: Lo statuto di autonomia della Catalogna afferma che tutti i cittadini della comunità autonoma possono usare sia la lingua spagnola che quella catalana alle stesse condizioni e nello stesso modo. Noi consideriamo questo come un esempio valido, e nello Szeklerland autonomo vogliamo creare la possibilità che lo status della lingua ungherese sia uguale a quello della lingua dello stato.

**Una disposizione forte del vostro progetto di autonomia è stata ispirata dall'attuale regolamento di autonomia dell'Alto Adige. Si tratta del sistema di quote etniche per gli impieghi pubblici, per alcune risorse pubbliche e per la rappresentanza proporzionale nella maggior parte delle istituzioni politiche. Tale disposizione richiede una dichiarazione individuale di appartenenza a uno dei due gruppi. Alcune forze politiche si oppongono a questo sistema come meccanismo di separazione; altre lo favoriscono come meccanismo di pari opportunità e giustizia sociale. Sarà necessario anche per uno Szeklerland autonomo?**

Izsák: In questo momento la discriminazione strisciante è una realtà in tutta la Romania. Se si chiede quanti ungheresi o altri membri delle minoranze sono attualmente impiegati nella pubblica amministrazione, l'unica risposta è: non lo sappiamo, perché la lingua madre degli impiegati non viene registrata per il reclutamento. Ma sappiamo che in Romania c'è una discriminazione strutturale contro i membri delle comunità minoritarie che sono interessati a un lavoro pubblico. Gli ungheresi di gran lunga non sono impiegati in misura proporzionale alla loro quota sulla popolazione totale della contea. Questa è una realtà. Come possiamo rimediare a questo squilibrio in una futura regione autonoma? Il parti-





*Balász Izsák alla „Giornata della libertà degli Szekler“ a Marosvasarhely (Szeklerland). Foto Attila Toró*

to più rappresentativo degli ungheresi nel parlamento statale, il RMDSZ, non affronta sufficientemente questo problema. Ma prima di applicare un tale sistema di quote, dobbiamo avere un'autonomia territoriale. Allora sarà necessaria una dichiarazione individuale di affiliazione per ogni candidato.

**La via alternativa potrebbe essere - come in Catalogna e nei Paesi Baschi - prevedere un bilinguismo molto rigoroso nella sfera pubblica. Potrebbero essere assunti solo candidati bilingue che sarebbero obbligati a fornire un certificato di conoscenza di entrambe le lingue ufficiali prima di dare l'esame di ammissione.**

Izsák: Tale requisito dovrebbe essere obbligatorio per ogni impiegato pubblico anche in uno Szeklerland autonomo. Dovrebbero conoscere entrambe le lingue ufficiali, e tutti i cittadini dovrebbero potersi rivolgere a qualsiasi ufficio o ente pubblico in una delle due lingue ufficiali, nel nostro caso l'ungherese e il rumeno. Questo dovrebbe essere applicato come in Catalogna e in Alto Adige. Il problema è che lo stato rumeno non ne vuole sapere della co-ufficialità delle lingue regionali.

**Nel vostro progetto di statuto d'autonomia anche gli storici „Széks“ verrebbero ristabiliti come entità territoriali locali con tutti gli organi politici richiesti: un consiglio, un presidente e un governatore capo eletti dai cittadini. Così il futuro Szeklerland autonomo avrebbe una governance multilivello a tre livelli: la regione, gli Széks e i comuni. Non è una costruzione piuttosto complessa per una regione con circa 800.000 abitanti?**



*L'autore incontra il presidente SNC Balász Izsák a Marosvásárhely nell'ottobre 2020.*

Izsák: Questo è uno dei fondamenti del nostro concetto di autonomia, che è diverso dalle altre regioni autonome. Per gli ungheresi dello Szeklerland, le entità Szék sono una caratteristica centrale della nostra identità storica; per questo le vogliamo. È una caratteristica importante perché le differenze culturali esistono anche tra i diversi Szék, ed è assolutamente necessario mantenere viva questa diversità culturale. I confini del singolo Szék non sono solo storici: sono disegnati dalla natura e dalla geografia. In altre parole, all'interno dell'identità Szekler ci sono identità Szék, che significano dedizione a queste regioni culturali. Questo non è diverso da come nelle regioni di lingua tedesca, i dialetti bavarese, sassone, prussiano e tirolese sono considerati separati.

**Come alternativa all'avere uno Szeklerland composto geograficamente dalle contee esistenti (Covasna, Harghita e Tirgu Mureș/Marosvásárhely), potrebbe immaginare che anche ognuna di queste contee esistenti possa ottenere una certa autonomia territoriale separata e poi cooperare ad un livello superiore, evitando così di creare una nuova entità politica territoriale?**

Izsák: Questo sarà abbastanza difficile, perché vogliamo integrare solo un terzo della contea di Mureș nel Szeklerland autonomo. Solo la parte orientale della contea di Mureș ha una consistente popolazione ungherese, quindi questa parte storica dello Szeklerland dovrebbe essere ricavata dall'odierno Mureș per essere integrata nella nuova regione autonoma. D'altra parte, tutte e tre le entità devono essere unite in una nuova grande regione che copra più o meno l'area storica dello Szeklerland. Ottenere una certa autonomia solo per le contee esistenti non sarà sufficiente.

**La situazione costituzionale oggi è questa: l'art. 117 (3) permette unità amministrative autonome, ma apparentemente nessuna vera autonomia con poteri legislativi. Prima di stabilire l'autonomia dello Szeklerland, la costituzione nazionale deve essere modificata per permettere questa nuova forma di autonomia territoriale basata sul trasferimento di poteri legislativi a un consiglio e un governo regionale eletto direttamente?**

Izsák: L'articolo 117 (3) della Costituzione rumena permette l'istituzione di autorità amministrative autonome. Un esempio di tale autorità amministrativa autonoma è il Consiglio per la gestione degli archivi della Securitate (CNSAS). Nel nostro approccio, il parlamento regionale dello Szeklerland autonomo sarebbe anche istituito sulla base di questa disposizione della costituzione. Pertanto, non c'è bisogno di emendare la costituzione perché il parlamento rumeno adotti lo statuto di autonomia dello Szeklerland. Ai sensi dell'articolo 117 (3), una legge organica può istituire una tale autorità. Abbiamo presentato lo Statuto di Autonomia al Parlamento rumeno sapendo che sarebbe stato adottato come legge organica.

**Nel 2004 il parlamento rumeno ha respinto il progetto di statuto di autonomia della SZNT affermando che la nuova entità non sia identica alla disposizione data dall'articolo 117 della costituzione. Questo creerebbe un'asimmetria tra lo Szeklerland e il resto del paese, e dividerebbe la società lungo linee etniche. Da un lato, naturalmente, un'autonomia nella maggior parte dei casi è stabilita esattamente per questo scopo, cioè per proteggere una minoranza e per assicurare a una minoranza nazionale un certo autogoverno. Dall'altro lato, un ipotetico diritto fondamentale all'autogoverno degli ungheresi di Romania deve prima essere riconosciuto nella Costituzione (e forse anche in accordi bilaterali con l'Ungheria), da cui poi deriverebbe il diritto di introdurre un'autonomia territoriale?**

Izsák: Ogni volta che il Parlamento rumeno respinge il nostro progetto, leggiamo e analizziamo le loro motivazioni. Confutiamo coerentemente le contro-argomentazioni del Consiglio legislativo del Parlamento rumeno. La Romania si è impegnata a rispettare la Raccomandazione 1201/2003 del Consiglio d'Europa, il cui articolo 11 stabilisce il diritto all'autonomia di una minoranza che costituisce una maggioranza in una determinata area. La Romania non ha ancora rispettato questo impegno, anche se era una condizione per l'adesione. Possiamo tranquillamente dire che il diritto internazionale è dalla nostra parte. Guardiamo a questo impegno della Romania come voi guardereste alla Convenzione Gruber-De Gasperi. Quest'ultima può essere più forte come fonte di diritto internazionale, ma sta a noi garantire che il „pacta sunt servanda“ sia rispettato anche nel caso dell'impegno della Romania.

**La richiesta di autonomia degli Szekler è spesso dipinta come un tentativo di minare l'unità, l'indivisibilità e la sovranità dello stato romeno. Questo non è confermato dallo sviluppo reale in circa 10 paesi membri dell'UE che hanno stabilito un'autonomia territoriale, a volte da molti decenni. Perché lo stato romeno non riconosce questo scopo fondamentale di un'autonomia territoriale?**

Izsák: A questa domanda si può rispondere solo guardando gli eventi precedenti. Come esposto prima, la provincia autonoma ungherese fu abolita definitivamente nel 1968. Prima di questo, c'era una campagna per l'idea di uno stato romeno unificato. Questo era tipico della propaganda comunista. Usano parole forti, cercano di suscitare passioni, ma non dichiarano l'obiettivo specifico. Tuttavia, tutti capirono che il nuovo leader - Ceausescu - voleva abolire la provincia autonoma ungherese. Fu allora che iniziò l'eccessiva enfasi propagandistica sulla sovranità statale e l'indivisibilità territoriale. Da bambini di terza elementare, i miei compagni di classe ed io dovevamo imparare frasi sulla sovranità dello stato, l'indivisibilità della Romania. Seguì nel 1965 l'adozione di una nuova costituzione che includeva questi criteri: la sovranità, l'indipendenza, l'inalienabilità e l'indivisibilità del territorio, ma soprattutto, la provincia autonoma ungherese, prevista dalla precedente costituzione adottata nel 1952, fu lasciata fuori. Poi venne la riforma amministrativa, volta ad abolire la Provincia Autonoma Ungherese. Il suo territorio fu diviso in tre nuove contee che non avevano alcun potere speciale. Ma questo fu anche il momento della rinascita del nazionalismo romeno. Autori precedentemente qualificati come membri della Guardia di Ferro poterono nuovamente essere pubblicati; i loro libri furono stampati e insegnati nelle scuole. Considerando tutto ciò, perché lo stato romeno non riconosce questo scopo fondamentale dell'autonomia territoriale? È a causa del sospetto o addirittura dell'odio verso gli ungheresi, ancora diffuso sulla scia dell'ideologia nazionalista di Ceausescu.

**Forse alcuni romeni che vivono nello Szeklerland hanno paura di essere trasformati in una minoranza impotente a livello politico, e di essere governati da una maggioranza ungherese politicamente piuttosto unita. Avete mai pensato a meccanismi di cosiddetto governo di concordanza con una rappresentanza obbligatoria di entrambi i gruppi etnolinguistici nelle istituzioni, nel governo in particolare? Tali meccanismi dovrebbero essere sanciti anche nello statuto come in Alto Adige.**

Izsák: Per quanto riguarda il cosiddetto governo consociativo, e la pratica altoatesina dell'autonomia territoriale in generale, bisogna dire che nella fase attuale della lotta per l'autonomia, non è opportuno parlare di dettagli che possono essere discussi solo dopo che i principi di base sono stati adottati, attraverso un dialogo tra le due comunità. Dobbiamo ricordare che la Convenzione Gruber-De Gasperi, che ha stabilito l'autonomia dell'Alto Adige, non copriva nemmeno due pagine, e non conteneva nemmeno questi dettagli. Dobbiamo far accettare alla



*Una catena umana lunga 54 km per l'autonomia dello Szeklerland nel 2013, foto: Attila Toró*

maggioranza rumena i principi di base, ma ovviamente sottolineando che dopo l'adozione dello statuto seguiranno ulteriori norme più dettagliate.

**Il mondo politico della Romania non sembra finora accessibile né per un decentramento generale né per regimi di autonomia speciale per l'autogoverno di alcune minoranze nazionali particolari. C'è qualche segno o voce tra la maggioranza rumena che si è levata a favore di tali soluzioni?**

Izsák: Sono stati fatti molti studi sul decentramento per tutto il paese, ma ogni volta che il governo cambia, cambiano anche le proposte. I partiti di destra propongono un'idea, che poi viene respinta dai partiti di sinistra. Tra i partiti romeni non c'è una visione unitaria del decentramento, e per noi nessuna delle due versioni è accettabile. Purtroppo l'unica cosa che i partiti di destra e di sinistra della Romania hanno in comune è l'obiettivo di assimilare le minoranze. Tuttavia, sarebbe ingiusto se, nel rispondere a questa domanda, non menzionassimo quegli intellettuali con un'influenza significativa e seria che hanno capito o sostenuto direttamente le aspirazioni di autonomia degli Szekler. Senza cercare di essere esaustivo, citerei Gabriel Andreescu, Sabin Gherman, Smaranda Enache, Tudor Duica e Valentin Stan.

**Cosa si può fare per convincere un maggior numero di rumeni etnici e i loro rappresentanti politici dei vantaggi di un'autonomia territoriale?**

Izsák: In questo momento abbiamo molte discussioni con i sindaci rumeni dello Szeklerland, i cui comuni hanno una maggioranza rumena. Per la maggior parte,

non hanno una conoscenza concreta di cosa sia l'autonomia territoriale. Di solito rispondono che le entità locali si sentono meglio a dipendere direttamente da Bucarest, piuttosto che da una nuova entità regionale, perché il governo centrale è più potente e finanziariamente competente. Hanno bisogno di capire prima come funziona l'autonomia territoriale e quali vantaggi ha un tale sistema per tutti.

**Oltre all'autonomia territoriale, cosa si può e si deve fare per migliorare i diritti delle minoranze in generale per gli ungheresi della Romania in generale, comprese le aree in cui si sono dispersi? L'autonomia culturale nazionale come funziona in Ungheria e in Serbia è una strada percorribile anche per gli Szekler? L'art. 6 Costituzione permette ai „propri organi decisionali ed esecutivi secondo lo Statuto delle minoranze nazionali adottato per via legislativa“. Questo ha portato a concedere l'autonomia culturale nazionale agli ungheresi che vivono fuori dallo Szeklerland o nei comuni con meno del 20% di ungheresi sulla popolazione totale?**

Izsák: Dal 1993 esiste un concetto noto come autonomia a tre livelli. L'autonomia personale della comunità nazionale ungherese in Romania apparterrebbe a tutti gli ungheresi che vivono in Romania. Questa è in sostanza un'autonomia culturale. Il livello successivo è l'autonomia dei governi locali con statuto giuridico speciale, che fornirebbe autonomia alle persone che vivono in insediamenti a maggioranza ungherese. Questa autonomia è attuata dal governo locale. Il terzo livello è l'autonomia territoriale o regionale, che potrebbe funzionare dove gli insediamenti a maggioranza ungherese formano un'unità compatta. Questo è lo Szeklerland. Gli ungheresi che vivono nello Szeklerland ottenendo solo l'autonomia culturale non eliminerebbero la vulnerabilità economica della regione.

**Nel dicembre 2019 i deputati del RMDSZ hanno presentato un progetto di legge per l'autonomia dello Szeklerland alla camera bassa del parlamento romeno. Il 28 aprile 2020 questo progetto di legge è stato adottato automaticamente, ma il 29 aprile il Senato lo ha respinto. C'è stata una discussione seria sulla questione o tutti i partiti romeni sono ideologicamente contrari ad un tale progetto?**

Izsák: Non c'è stata nessuna discussione su questo progetto di legge. Sono stato presente quando la questione è stata trattata. Nella commissione parlamentare solo un membro ha detto che probabilmente sarebbe stato necessario discutere questo progetto di legge, punto per punto. Ma tutti gli altri hanno detto NO. Così all'unanimità hanno respinto il progetto di legge senza alcuna discussione. Abbastanza vergognoso per un paese democratico.

**L'Ungheria estendendo la cittadinanza agli ungheresi etnici che vivono all'estero ha garantito alcuni diritti ai membri della minoranza ungherese nei paesi**

**vicini come la Romania. Quali vantaggi pratici ha portato questa misura per voi ungheresi in Romania?**

Izsák: Ho fatto domanda di ricevere la cittadinanza ungherese, ma non ho mai pensato a dei vantaggi pratici. Per me, questa misura è simbolica, ma allo stesso tempo molto importante. Quando i nostri genitori e nonni sono stati separati dall'Ungheria, hanno perso automaticamente la loro cittadinanza ungherese. Nessuno ha chiesto loro di farlo. Penso a loro quando dico: sono cittadino ungherese. È una gratificazione morale, sapere che la nazione ungherese mi riconosce come parte di essa.

**Di quali strumenti politici dispone la SZNT per esercitare una maggiore pressione politica sul Parlamento rumeno per ottenere l'autonomia? Quali sono oggi le prospettive politiche per raggiungere questo obiettivo? L'Ungheria può fare qualcosa di più per la sua causa?**

Izsák: La SZNT lavora su cinque livelli diversi. Primo: organizziamo la Giornata della Libertà Szekler per spingere l'identità Szekler e mantenere la comunità ungherese unita dietro la richiesta di autonomia. Secondo: lavoriamo con le autorità locali, perché i sindaci dovrebbero imparare di più sulle responsabilità sulla questione Szekler. Terzo: cerchiamo di far conoscere meglio alla parte rumena tutte le nostre proposte, capire cosa vogliamo, visto che continuano a rifiutarle. Quarto: l'Ungheria dovrebbe sempre sollevare la questione in tutti i colloqui e accordi bilaterali con la Romania. Vogliamo fare pressione su Budapest per mantenere vivo questo argomento. Quinto: questo tema può essere promosso a livello europeo e anche internazionale, facciamo pressione per portare l'agenda davanti all'UE e ad altre istituzioni europee.

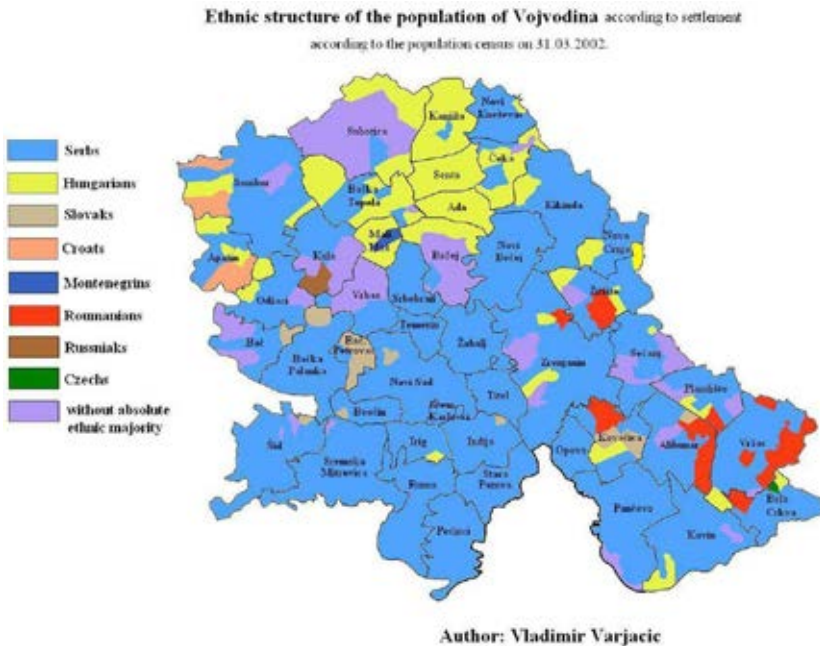
**Che tipo di sostegno alla vostra richiesta di autonomia territoriale per lo Szeklerland vi aspettate dai paesi europei, specialmente dalle istituzioni dell'UE? In effetti, l'UE, secondo il Trattato dell'Unione, non ha il permesso di intromettersi in questi affari interni degli stati membri. L'UE, tuttavia, può essere coinvolta più fortemente nel tentativo di raggiungere una certa autonomia territoriale in Romania?**

Izsák: Dobbiamo tornare alla Raccomandazione 1201/2003 del Consiglio d'Europa. Quando è stata adottata, l'Assemblea parlamentare del Consiglio europeo ha proposto un protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti umani. Questo non è stato adottato dal Consiglio dei ministri. La codificazione del diritto all'autonomia nel diritto internazionale si ferma qui e da allora ristagna. Ci sono stati un paio di tentativi spettacolari di uscire da questa stagnazione. Per esempio, la risoluzione 1334/2003 adottata sulla base del rapporto di Andreas Gross, o la risoluzione 1811/2007 adottata sulla base del rapporto di Lluís Maria de Puig, e la risoluzione 1985/2014 adottata sulla base del rapporto di Ferenc

Kalmár, ma nessuno dei tre ha portato a un diritto internazionale universale e vincolante come avrebbe potuto essere un protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti umani. Ci aspettiamo che i paesi europei superino i loro pregiudizi, riconoscano che questa stagnazione non è accettabile, e facciano progressi nella codificazione internazionale dell'autonomia. Sarebbe altrettanto positivo se la Carta europea dell'autonomia regionale passasse finalmente dal progetto di legge alla legislazione vera e propria.



## Una regione multi-etnica e autonoma nei Balcani: la Voivodina



*La mappa etnica della Voivodina (2002). Fonte: Wikipedia, autore: Vladimir Varjacic, CC BY-SA 3.0 unported.*

*Il 14 dicembre 2008 una cerimonia memorabile ha avuto luogo nel Parlamento della Voivodina a Novi Sad: il nuovo statuto di autonomia della provincia è stato ufficialmente proclamato. Così, dopo 18 anni di interruzione, la provincia aveva riacquisito la sua vecchia autonomia nel quadro della Repubblica Serba. La Serbia non solo ha preso le distanze dal centralismo del regime di Milošević, ma ha anche confermato la sua intenzione di mantenere gli standard europei nella protezione delle minoranze in vista dell'adesione all'UE. La Voivodina ha goduto di autonomia territoriale dal 1974 al 1990. Nel settembre 1990, Milošević ritirò lo status di autonomia sia alla Voivodina che al Kosovo. Dopo la caduta di questo regime nel 2000, è emerso un clima di riforma che ha portato al ripristino dell'autonomia in forma limitata nel 2002. Solo il 15 ottobre 2008 il parlamento di 120 membri della Voivodina a Novi Sad ha potuto approvare il nuovo statuto di autonomia con 89 voti contro 21. Con leggere modifiche, è stato poi ratificato dal parlamento serbo: 137 deputati hanno votato a favore, 24 contro. Nel 2009 è iniziata una nuova era con una rinnovata autonomia per la multi-etnica Voivodina.*

## Tre ondate di espulsione ed emigrazione forzata

Fu nel 1691 che l'imperatore asburgico Leopoldo I concesse alla regione Voivodina un voivodato autonomo, all'interno dell'Ungheria. Il gruppo serbo in Voivodina, a suo tempo ancora in minoranza, dal 1691 lottava per l'autonomia. Nei secoli XVII e XVIII, gli Asburgici avevano incoraggiato l'insediamento dei serbi come agricoltori in funzione di difensori e baluardo contro i turchi. Nel 1790, i serbi della Voivodina organizzarono un'assemblea nazionale a Temešvár/Timișoara. Ma la loro richiesta di autonomia fu respinta dall'Ungheria.

In risposta alla rivolta ungherese del 1848, i serbi della Voivodina proclamarono la regione autonoma della „Voivodina serba“. La maggior parte della regione fu comunque incorporata al Regno d'Ungheria. Fino alla fine dell'Impero asburgico nel 1918, i rappresentanti serbi della Voivodina nel parlamento di Budapest fecero pressione per l'autonomia del loro territorio. Secondo l'ultimo censimento ungherese del 1910, su una popolazione totale di 1,5 milioni, il 30% erano ungheresi, il 25,6% serbi e il 21,6% tedeschi. Nel nord della Voivodina c'era una maggioranza ungherese, nel sud una maggioranza serba.

Dopo la prima guerra mondiale, in seguito al Trattato di Trianon del 1920 il Regno d'Ungheria dovette rinunciare a un buon terzo del suo territorio di allora, compresa la Voivodina. La Grande Assemblea della Voivodina decise il 25 novembre 1918 di unirsi al Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, che poi divenne il Regno di Jugoslavia.

Questo significava che la protezione della minoranza serba come ragione per l'autonomia territoriale aveva cessato di esistere e la minoranza tedesca in Voivodina, che era stata forte in numero fino al 1918, si era ridotta considerevolmente. Ma il carattere multietnico e multireligioso della regione, il suo patrimonio culturale e architettonico, alcune peculiarità della vita politica e delle istituzioni sono rimasti. Pertanto, i serbi della Voivodina, insieme ad altre minoranze etniche, insistevano per uno status speciale per la provincia all'interno della Serbia e nel nuovo stato multietnico jugoslavo. Ma il Regno di Jugoslavia era uno stato centralizzato e il desiderio di autonomia rimase inizialmente insoddisfatto.

La seconda guerra mondiale fu traumatica per la Voivodina. Dopo anni di oppressione e atrocità da parte delle potenze occupanti Germania nazista, Croazia e Ungheria, gli Svevi del Danubio furono collettivamente accusati di collaborazione. Dall'autunno 1944, la grande minoranza tedesca (323.000 persone nel 1910) fu collettivamente espulsa dalla regione, molti furono assassinati. Anche decine di migliaia di ungheresi dovettero lasciare la provincia. Nel 1948, per la prima volta nella storia della Voivodina, c'era una maggioranza di popolazione serba, mentre la quota della popolazione ungherese si era ridotta al 26%.



*Municipio di Novi Sad. Foto: Wikipedia, autore: Nick Savchenko, Kiev, Ucraina (CC BY-SA 3.0 unported)*

### **Dopo la guerra: autonomia in un contesto jugoslavo e socialista**

L'obiettivo del nuovo stato comunista era quello di permettere a tutti i gruppi etnici di vivere insieme su un piano di parità. Un forte gruppo di rappresentanti della Voivodina rivendicò persino lo status di repubblica costituente alla pari della Serbia e della Croazia. Come compromesso, il partito comunista guidato da Tito accettò l'idea di autonomia territoriale per la Voivodina. Infine, anche le minoranze della Voivodina - ad eccezione degli Svevi del Danubio e di una parte degli Ungheresi - avevano appoggiato la resistenza contro il fascismo. Nel 1945, la Voivodina fu incorporata nella Repubblica di Serbia come provincia autonoma con Novi Sad come capitale.

Tuttavia, i veri poteri legislativi furono concessi a questa provincia solo nel 1969 ed estesi con la riforma costituzionale del 1974. La nuova costituzione del 1974 ha persino dato alla provincia della Voivodina una propria corte costituzionale con lo stesso grado delle corti delle sei repubbliche jugoslave. La Voivodina godeva di sovranità finanziaria, di chiari diritti di co-determinazione a livello dello stato federale, e di piena responsabilità per la protezione delle minoranze nazionali sul suo territorio. Queste ultime erano chiamate „nazionalità“, mentre i popoli titolari delle repubbliche erano definiti „nazioni“. La protezione delle minoranze era abbastanza pronunciata. Per esempio, la padronanza di una lin-

gua minoritaria della Voivodina era un prerequisito per i candidati ad entrare nel servizio civile. Tuttavia, la Jugoslavia socialista incoraggiò anche l'afflusso di serbi dal resto della Serbia nella provincia autonoma.

Solo quando nel 1990 Slobodan Milošević arrivò al potere a Belgrado quale presidente della Serbia, l'autonomia della Voivodina fu quasi completamente abolita, il suo parlamento sciolto. Migliaia di funzionari provinciali persero il lavoro, la provincia dovette rinunciare alla maggior parte dei suoi poteri e alle sue entrate finanziarie. Con questo atto anche la protezione delle minoranze interne della Voivodina entrò in crisi.

La Voivodina ha sofferto della dissoluzione della Jugoslavia multinazionale in vari modi. Quasi la metà dei rifugiati fuggiti nella Repubblica di Serbia in seguito alle guerre in Croazia e Bosnia-Erzegovina fino al 1995 vennero accolti dalla Voivodina, cioè quasi 260.000 persone. La maggior parte di loro si è poi stabilita in modo permanente. Solo l'8,8% dei profughi dopo la guerra ha preferito tornare alle proprie case originarie in Croazia, Bosnia-Erzegovina e Kosovo.

La composizione etnica della Voivodina è cambiata significativamente dopo le guerre jugoslave del 1992-99. Molti membri delle minoranze etniche, soprattutto ungheresi, croati e bosniaci, avevano lasciato la regione. D'altra parte, numerosi serbi etnici provenienti come profughi dalla Croazia, dal Kosovo e dalla Bosnia-Erzegovina si erano trasferiti in forma stabile. Più di 10.000 croati della Voivodina hanno accettato uno scambio di proprietà con i serbi della Croazia. In totale, circa 20.000 croati hanno lasciato la Serbia, molti di loro dalla Voivodina. Nelle guerre jugoslave del 1992-95, si stima che 50.000 croati siano stati espulsi da tutta la Serbia. La proporzione di serbi nella popolazione della Voivodina è aumentata di conseguenza. Secondo il censimento del 2011, il 66,8% dei 1.931.000 abitanti della Voivodina erano serbi, il 13% ungheresi, il 2,6% slovacchi, il 2,43% croati, il 2,2% rom, l'1,32% rumeni e l'1,15% montenegrini. La Voivodina ha anche il più alto numero di residenti maschi e femmine non disposti a dichiarare la loro etnia (4,2%).

Durante i disordini della guerra degli anni 1990 la provincia di Voivodina è stata un rifugio, un'oasi di tolleranza e ricettività. Ha cercato di distinguersi dal nazionalismo aggressivo nel resto della Serbia. Tuttavia, come conseguenza diretta dell'afflusso di immigrati serbi, la Voivodina ha conosciuto conflitti interetnici, aggressioni di gruppi nazionalisti contro le minoranze nazionali ancestrali, specialmente croati, bosniaci e albanesi, la ghettizzazione ed emigrazione forzata di membri di alcune minoranze.

Così, nel solo secolo XX, la Voivodina ha vissuto tre ondate di espulsione e di emigrazione forzata. Solo con la legge Omnibus del 2002 la Voivodina è riuscita a ri-acquistare alcune delle sue competenze autonome che aveva fino al 1990. Dopo la secessione dal Montenegro nel 2006, la Repubblica di Serbia ha adottato una nuova costituzione. Su questa base, la Voivodina inizialmente ha recuperato la sua

autonomia finanziaria. Nell'ottobre 2008, l'Assemblea della Voivodina ha adottato il nuovo Statuto di autonomia come modello per l'emendamento costituzionale. Di seguito, il 15 ottobre 2008, il Parlamento della Serbia ha approvato il nuovo Statuto di autonomia con alcuni emendamenti, aprendo la strada alla nuova fase dell'autonomia della Voivodina, sancita dalla Costituzione serba. Tuttavia, la Corte costituzionale ha contestato alcuni articoli dello statuto del 2008 e li ha dichiarati incostituzionali con una sentenza del 2013. Solo nel maggio 2014 il nuovo statuto di autonomia della Voivodina è entrato in vigore.

### **Lo status autonomo della Voivodina**

La Serbia è uno stato unitario, a parte la Voivodina e il Kosovo, che è indipendente dal 2008. Nessun'altra unità territoriale della Serbia dispone di un'autonomia territoriale con poteri legislativi almeno in certi ambiti. Il resto della Serbia, stando alla Costituzione, è divisa in province dotate di soli poteri amministrativi. La creazione di una nuova regione autonoma, invece, richiederebbe un emendamento costituzionale e un referendum. Nell'art. 12, la costituzione serba garantisce il diritto civile all'autonomia dei comuni e delle province, ma non specifica come questa autonomia debba essere applicata in concreto. Così la Serbia ha sperimentato finora solo un decentramento parziale e asimmetrico: solo la provincia settentrionale della Voivodina, grande come la Slovenia in termini di superficie e popolazione, gode di una vera autonomia territoriale a causa del suo multilinguismo e delle sue caratteristiche storiche. L'assemblea provinciale eletta direttamente ha persino il diritto di redigere essa stessa lo statuto d'autonomia nel quadro della costituzione, che successivamente deve essere approvato dal parlamento serbo. In altre parole, una sorta di sovranità statutaria.

L'autonomia della provincia di Voivodina è determinata, da un lato, dalla „Legge statale sulla determinazione delle competenze della provincia autonoma di Voivodina“ e, dall'altro, dallo stesso Statuto di autonomia. Nel redigere il suo statuto, l'assemblea provinciale a Novi Sad è vincolata solo dalla costituzione. Lo Statuto di Autonomia è un atto giuridico sui generis che sta al di sopra delle leggi ordinarie serbe. Tuttavia, entrambe le basi legali dell'autonomia della Voivodina possono essere modificate con relativa facilità da un voto a maggioranza assoluta del parlamento statale della Serbia.

Nella sua legislazione, la provincia autonoma della Voivodina deve rispettare le leggi quadro serbe e fino al 2009 poteva al massimo approvare leggi di attuazione delle leggi statali. Altrimenti, la legge statale generalmente prevale sempre sulla legge provinciale della Voivodina. Le leggi statali hanno un alto grado di dettaglio e lasciano poco spazio a soluzioni autonome. Le clausole di esenzione per la Voivodina sono l'eccezione piuttosto che la regola, per cui l'autonomia effettiva appare piuttosto limitata.

La provincia autonoma della Voivodina ha due tipi di competenze. Da un lato, le competenze originali (primarie) e dall'altro le competenze trasferite dallo Stato. Le competenze primarie includono l'agricoltura e la silvicoltura, le vie navigabili, la pesca, il turismo, la protezione dell'ambiente, l'industria, i trasporti e la mobilità, la scuola e lo sport, la cultura e i media, gli affari sociali e la salute. Tuttavia, la provincia non può regolamentare esclusivamente queste aree tematiche, ma deve osservare le leggi dello stato serbo. Si tratta quindi di una questione di legislazione concorrente. Anche l'attuazione delle leggi provinciali della Voivodina da parte del governo autonomo deve operare nel quadro del diritto amministrativo statale. La Serbia non mantiene quindi una vera e propria legislazione quadro, ma spesso invade le competenze della provincia autonoma con regolamenti dettagliati, anche se si tratta solo di „interessi provinciali“, che non sono definiti come interessi nazionali (cfr. Katinka Beretka).

Come provincia autonoma, la Voivodina non è rappresentata a livello statale, né lo stato serbo ha una sua rappresentanza nella provincia. Così, la Voivodina può solo entrare in negoziati bilaterali con la Serbia. Questo funziona in misura limitata quando i governi di Novi Sad e Belgrado hanno composizioni partitiche diverse. Non ci sono commissioni di parità o organi di coordinamento tra questi livelli. In caso di conflitti di competenza, la provincia della Voivodina può ricorrere davanti alla Corte costituzionale, perché non ha né un diritto di veto sulle leggi statali né un diritto di essere ascoltata nel parlamento serbo. I deputati della Voivodina sono liberi di presentare emendamenti. Alla fine, è la maggioranza nel parlamento nazionale della Serbia che decide.

### **Il ruolo della provincia autonoma nella protezione delle minoranze nazionali**

La costituzione conferisce alla Voivodina il diritto di proteggere i diritti umani e delle minoranze e di promuovere il loro sviluppo. Grazie al suo statuto di autonomia e alla Costituzione la Voivodina ha un margine più ampio per regolare la protezione delle minoranze etno-linguistiche al suo interno. Tuttavia, l'autonomia non include la regolamentazione legale delle lingue ufficiali, che è stata vietata dalla Corte costituzionale. La Voivodina può comunque disciplinare l'istruzione scolastica nelle lingue minoritarie. Inoltre, nei comuni con una maggiore presenza di minoranze nazionali - questo riguarda soprattutto gli ungheresi nel nord della Voivodina - un numero proporzionalmente maggiore di giudici deve anche appartenere a queste minoranze, in modo che i giudici possano anche comunicare nelle rispettive lingue minoritarie. Tuttavia, questo regolamento non significa che i procedimenti giudiziari stessi debbano essere condotti in una lingua minoritaria o perfino in forma bilingue.

La costituzione serba permette anche alle sue province autonome - finora solo la Voivodina - di introdurre ulteriori diritti per le loro minoranze nazionali (art.

79 della costituzione). Di conseguenza, lo statuto di autonomia della Voivodina è molto più preciso e completo in termini di protezione delle minoranze. L'articolo 7 dello statuto di autonomia afferma: „Il multilinguismo e la diversità culturale e religiosa sono valori universali di particolare importanza per la Provincia autonoma della Voivodina. Saranno prese misure speciali per promuovere l'apprezzamento reciproco e l'apprendimento delle lingue, delle culture e delle religioni della provincia“. Oltre alla rappresentanza obbligatoria delle minoranze negli organismi provinciali, il governo della Voivodina deve adottare misure speciali per garantire la rappresentanza proporzionale delle minoranze in questi organismi (art. 22 dello Statuto di autonomia). Una Commissione per i diritti umani e delle minoranze e per l'uguaglianza di genere controlla il rispetto di queste disposizioni. Un assessorato provinciale specifico (ministero) per l'istruzione, l'amministrazione e le comunità nazionali è incaricato dell'attuazione di questi obblighi di legge.

Secondo l'art. 22 dello Statuto di autonomia, il diritto delle minoranze all'auto-governo nella cultura, nell'educazione, nell'informazione, nell'uso della lingua ufficiale è esercitato anche dai consigli eletti delle minoranze nazionali. Anche se questi „consigli delle minoranze nazionali“ sono autorizzati per legge a partecipare alla spesa dei fondi di bilancio, non hanno competenze e risorse significative. La Provincia autonoma della Voivodina è anche autorizzata a mantenere contatti con altri stati e regioni, ma solo nel quadro della politica estera serba. Non può aderire a nessuna organizzazione internazionale o sovraregionale. Questa restrizione colpisce soprattutto i membri di quelle minoranze nazionali che desiderano mantenere scambi con uno stato confinante della stessa lingua e cultura (Croazia, Ungheria, Romania, Slovacchia, Montenegro).

### **Una regione orientata all'Europa**

Anche dopo la disintegrazione della Jugoslavia, la Voivodina si è sempre vista come una regione multietnica aperta e disposta a far rivivere la sua tradizione storica di unità nella diversità. In questo senso, l'élite politica ha cercato di mettere in primo piano l'appartenenza di tutti gli abitanti alla provincia autonoma. In contrasto con l'atteggiamento nazionalista della maggior parte dei partiti serbi, si sottolinea l'integrazione delle minoranze nella vita sociale, economica e politica della provincia. Le organizzazioni non governative hanno lanciato ripetutamente iniziative per la riconciliazione delle ex-repubbliche jugoslave. Con la Croazia e la Bosnia-Erzegovina sono stati stretti accordi di gemellaggio e un'intera rete di comuni per promuovere lo scambio e la cooperazione comunale attraverso le frontiere. Inoltre, la Voivodina mantiene legami più forti con i paesi vicini rispetto al resto della Serbia, ma la nuova costituzione ha notevolmente limitato le sue competenze nelle relazioni internazionali.

Quanto è importante l'autonomia della Voivodina per gli stessi abitanti? Secondo la ricercatrice Katinka Beretka di Novi Sad, i membri delle minoranze etniche in Voivodina chiedono un rafforzamento dell'autonomia e l'espansione delle competenze della provincia. L'autonomia è anche nell'interesse della maggioranza serba in Voivodina, perché permette loro di trarre vantaggio dal decentramento del potere statale. Così, i regolamenti legali svantaggiosi (legislazione concorrente) possono essere modificati a vantaggio di tutta la popolazione. In altre parti della Serbia c'è anche una percentuale significativa di persone appartenenti a minoranze, che non sono dotati di diritti comparabili. Per rispondere a questa necessità, lo stato serbo ha fatto ricorso al concetto di autonomia culturale. L'autonomia culturale come diritto di tutte le minoranze nazionali riconosciute è regolata da una legge statale specifica.

La Voivodina autonoma potrebbe giocare un ruolo di primo piano nella prevista integrazione della Serbia nell'Unione Europea. Perché questo accada, la Repubblica di Serbia deve non solo soddisfare le condizioni essenziali per quanto riguarda lo stato di diritto e la democrazia, ma anche garantire il decentramento e più democrazia a livello sub-statale. Anche in Voivodina, sono soprattutto i partiti della minoranza ungherese e l'Alleanza degli ungheresi della Voivodina a premere per riforme dell'autonomia. L'autonomia territoriale non dovrebbe essere concessa solo all'intera provincia, dove lo sconvolgimento demografico degli ultimi 18 anni ha portato a una maggioranza di due terzi di serbi nella popolazione. Piuttosto, si propone di istituire nuove forme di autonomia locale per le aree settentrionali della Voivodina, in cui è concentrata la minoranza degli ungheresi.



## Autonomia in Oceania: Bougainville e Nuova Caledonia

*Due grandi isole in Oceania hanno goduto di autonomia territoriale negli ultimi decenni: Bougainville, che appartiene alla Papua Nuova Guinea; e la „collettività sui generis“ francese Nuova Caledonia, insieme alla Polinesia francese che condivide le stesse caratteristiche di autogoverno. Lo stato francese evita il più possibile il termine „autonomia“. Su entrambe le isole, i fronti di liberazione per anni hanno combattuto per l'indipendenza. Entrambi i territori hanno poi ottenuto l'autonomia territoriale come soluzione transitoria, in base ad accordi ufficiali. Recentemente, l'elettorato di queste isole ha potuto decidere sul futuro status politico della loro isola in un referendum libero. Il risultato è stato diverso l'uno dall'altro.*

### **L'autonomia territoriale non ha convinto il popolo di Bougainville.**

Dal 23 novembre al 7 dicembre 2019, gli abitanti di Bougainville hanno potuto scegliere tra l'autonomia estesa e la completa indipendenza dalla Papua Nuova Guinea. Con un'affluenza dell'87,5%, il 97,7% ha votato per la piena indipendenza. Nel frattempo Papua Nuova Guinea e Bougainville hanno trovato l'accordo sull'indipendenza dell'isola da realizzarsi nel 2027.

Il referendum è stato uno dei tre pilastri dell'“Accordo di pace di Bougainville” del 2001, che ha posto fine alla guerra che era durata dal 1988 al 1998. Un accordo di pace provvisorio venne firmato in Nuova Zelanda nel gennaio 1998 dopo che tra le 15.000 e le 20.000 persone erano rimaste vittime degli scontri tra l'esercito statale e le forze ribelli. A questo accordo seguì l'accordo di pace finale nel 2001, che dichiarò Bougainville una provincia autonoma all'interno della Papua Nuova Guinea. Il 20 maggio 2005 si svolsero le prime elezioni per un'assemblea provinciale autonoma. Tuttavia, lo statuto di autonomia del 2001 non venne pienamente attuato.

L'isola di Bougainville, includendo alcune isole minori è grande quanto Creta con una popolazione di circa 250.000 persone. Si trova a circa 1.000 chilometri a est di Port Moresby, la capitale della Papua Nuova Guinea. L'identità culturale di Bougainville è chiaramente melanesiana, ma ci sono diversi gruppi etnici con un totale di 19 lingue. Bougainville è stata colonizzata relativamente tardi. Inizialmente sotto l'influenza britannico-australiana, Bougainville passò alla Germania alla fine del XIX secolo. Dopo la fine della prima guerra mondiale, Bougainville divenne territorio fiduciario dell'Australia, che trattò l'isola come una sorta di cortile di casa. Nonostante il regime coloniale, una piccola élite politica si sviluppò tra la popolazione indigena grazie alle migliori opportunità di istruzione. Già prima dell'indipendenza della Papua Nuova Guinea nel 1975, alcune associazioni politiche di Bougainville avevano chiesto l'autodeterminazione. L'obiettivo era



Fonte: Wikipedia, autore: Carport, CC BY-SA 3.0 unported

quello di ottenere un completo autogoverno, l'esenzione dalle tasse e un ritorno alle strutture di leadership tradizionali nelle comunità di villaggio. Si sviluppò così un movimento politico per l'autonomia. Ma nonostante i suoi stretti legami storici e culturali con le vicine Isole Salomone, Bougainville fu assegnata alla Papua Nuova Guinea quando questo paese divenne indipendente nel 1975.

In questa fase di transizione verso l'indipendenza Bougainville deve trovare soluzioni per stabilizzare la sua economia e le finanze pubbliche. Come regione autonoma ha ricevuto l'80% delle sue entrate dallo stato della Papua Nuova Guinea. Ora Bougainville dovrà attingere a nuove fonti di reddito, come la riapertura dell'enorme miniera di rame e oro di Panguna. È proprio questa miniera che in passato ha causato gravi danni ambientali, sociali ed economici e ha alimentato il conflitto tra Bougainville e Papua Nuova Guinea. La miniera dal 1972 al 1989 era stata gestita dalla compagnia mineraria anglo-australiana Rio Tinto, che aveva garantito alla Papua Nuova Guinea un'entrata considerevole. La maggior parte dei posti di lavoro erano però occupati da Papuani provenienti dall'isola principale. Più di un milione di tonnellate di materiale di scavo veniva scaricato nei fiumi di Bougainville, con conseguenze devastanti per la salute dei residenti locali, che non avevano quasi più acqua potabile. Rio Tinto ha fatto disboscare vaste aree dell'isola, provocando frane e smottamenti che hanno seppellito interi insediamenti. Il danno ambientale, i risarcimenti mai pagati e la discriminazione contro la gente del posto infine hanno scatenato la rivolta armata di Bougainville durata 10 anni.

Ora il governo di Bougainville sta pensando di riaprire l'estrazione di rame e oro. Si dice che i depositi di rame e oro abbiano un valore di molti miliardi di dollari. Questo ha suscitato cupidigia sia sull'isola che tra le varie compagnie minerarie straniere. Ma per molti isolani, Panguna è ancora sinonimo di guerra e del peggi-



Fonte: Wikipedia, autore: Tschubby, CC BY-SA 3.0

or disastro ambientale a memoria d'uomo. E non tutti i proprietari terrieri sono d'accordo con la riapertura della miniera di Panguna. Ora si sta valutando se sia da preferire la „via melanesiana“, cioè un misto di consultazione, negoziazione e ricerca del consenso. Nel 2027, raggiunta la piena indipendenza, Bougainville sarà pienamente responsabile delle sue sorti.

### La Nuova Caledonia vota per l'autonomia all'interno della Francia

Il 4 novembre 2018, i 174.000 elettori della grande isola del Pacifico della Nuova Caledonia sono stati chiamati alle urne per decidere se l'arcipelago dovesse rimanere sotto la sovranità territoriale della potenza coloniale francese o diventare uno stato indipendente. Il 56,4% dei votanti ha votato per mantenere la Nuova Caledonia come regione autonoma sotto la sovranità territoriale dello stato francese. Non tutti i cittadini francesi legalmente residenti in Nuova Caledonia erano ammissibili al voto, ma solo i cittadini che vivevano in Nuova Caledonia prima del 1994 e che potevano dimostrare di essere stati residenti in quella regione autonoma per almeno 20 anni. Poiché più di un terzo dell'Assemblea regionale ha chiesto un altro referendum sull'indipendenza, questo si è tenuto il 4 ottobre 2020. Con un'affluenza dell'85%, questa volta il 53,3% dei Caledoniani ha votato per rimanere con la Francia. Tuttavia, la questione dell'indipendenza non è definitivamente fuori discussione, poiché la Nuova Caledonia rimane una regione gestita dall'ONU come „territorio dipendente non decolonizzato“ dal 1986.

La Francia occupò quest'isola nel 1853 e soggiogò e colonizzò il suo popolo indigeno, i melanesiani Kanak. Il potere coloniale incoraggiò l'immigrazione di francesi, asiatici e polinesiani da altre aree coloniali, così che oggi i Kanak costituiscono solo il 39% della popolazione. L'8% sono polinesiani di Wallis e Futuna,

anch'essi territorio francese. La Nuova Caledonia ha quindi una società multietnica, ma quasi il 60% dei suoi abitanti non parla più una lingua autoctona. La resistenza al dominio francese ha cominciato a organizzarsi solo negli anni '70. Nel 1984 è stato fondato il Fronte di Liberazione Nazionale dei Kanak FLNKS, che ancora oggi con mezzi politici continua a lottare per l'autodeterminazione della popolazione dell'isola e per una „Nuova Caledonia Kanaky“ libera.

Dall'accordo di pace di Nouméa del 1998, la Nuova Caledonia ha una vera autonomia territoriale con un'assemblea regionale eletta direttamente e un governo regionale eletto dall'assemblea. Fino al 2003, la Nuova Caledonia era un cosiddetto territorio d'oltremare, e dal 2003 è una „collettività sui generis“ (regione a statuto speciale) che invia due rappresentanti all'Assemblea nazionale di Parigi. In questo quadro, l'Assemblea regionale può legiferare nella maggior parte delle aree politiche ed eleggere il proprio governo, che, come nell'Irlanda del Nord, è sostenuto da tutti i principali partiti in conformità con il principio della democrazia di concordanza. I poteri autonomi non comprendono la difesa, la giustizia, la politica monetaria, la polizia, la giustizia penale e l'immigrazione. Le comunicazioni, l'istruzione superiore e alcuni enti pubblici non sono ancora stati trasferiti.

Il panorama politico della Nuova Caledonia è diviso tra oppositori (lealisti) e sostenitori dell'indipendenza. Le popolazioni indigene, i Kanak e i polinesiani, socialmente ed economicamente più arretrati, tendono a sostenere l'indipendenza; i Caldoches, cioè i discendenti degli immigrati francesi, sono favorevoli a rimanere con la Francia. In Nuova Caledonia, sono soprattutto le forze di sinistra a sostenere la secessione dalla Francia, mentre i Caldoches, perlopiù privilegiati economicamente, sono lealisti. Fra i lealisti ci sono poi forze decisamente nazionaliste che rifiutano persino qualsiasi espansione dell'autonomia. Altre forze accolgono l'identità comune della Nuova Caledonia e sostengono una maggiore autonomia senza secessione. La Nuova Caledonia è „una piccola nazione“ nel contesto della Francia, simile alla Scozia nel Regno Unito e al Québec in Canada, si sostiene. Il no alla secessione si spiega anche con la forte dipendenza economica dell'isola dalla Francia, la sua sicurezza militare e l'alta qualità della vita grazie al sostegno finanziario francese.

Infatti, un buon 30% del PIL della Nuova Caledonia proviene da stanziamenti finanziari dello stato francese, ma una buona parte di questi stanziamenti ritorna alla Francia in varie forme, esclusivamente attraverso l'alto livello di importazioni di cibo. I sostenitori dell'indipendenza puntano sulle grandi riserve di nichel e il turismo, che potrebbero garantire l'indipendenza economica. Oggi, il PIL pro capite della Nuova Caledonia è significativamente superiore a quello dei suoi vicini oceanici come Vanuatu o le isole Fiji.

La Nuova Caledonia è una nazione multiculturale, ma anche il FLNKS ha sposato la causa della Nuova Caledonia multiculturale, anche se come stato indipenden-

te. Dal 1963, la popolazione kanaky è costantemente diminuita a causa dell'immigrazione dalla Francia. Anche se la vittoria degli oppositori dell'indipendenza era attesa, nel 2020 il 46,7% dei neo-caledoniani ha votato a favore della secessione. I sostenitori dell'idea credono che solo uno stato indipendente potrà preservare l'identità Kanak. La possibilità di determinare liberamente e congiuntamente lo sviluppo sociale, economico e di politica estera della Nuova Caledonia esisterebbe solo con l'indipendenza, e un partenariato speciale con l'ex potenza coloniale sarebbe fuori questione. Non meno dell'83% dei favorevoli all'indipendenza hanno una buona immagine della Francia e vogliono comunque continuare le strette relazioni con Parigi anche in qualità di stato indipendente.

Dall'altra parte, la forza politica più forte, Caledonie Ensemble, considera l'autonomia territoriale come un vantaggio economico centrale, perché garantisce l'appartenenza a un paese industriale influente. La Nuova Caledonia condivide questo orientamento con la grande maggioranza dei territori francesi d'oltremare, i resti del suo impero coloniale, che hanno scelto democraticamente di rimanere con la Francia, ma quasi sempre senza una vera autonomia territoriale. Tuttavia anche Caledonie Ensemble ha annunciato di voler avviare nuovi negoziati con Parigi per rafforzare l'autonomia territoriale, compreso il diritto all'autodeterminazione,

La Polinesia, la seconda regione autonoma della Francia, è divenuta "Territorio d'oltremare" nel 1946. Grazie alla legge-quadro Defferre sulla decentralizzazione nel 1984 si è dato un primo statuto di autonomia. Nel 2004 questo è stato rivisto e rafforzato per la quarta volta. Il nuovo testo dello statuto stabilisce, tra l'altro, un sistema di "discriminazione positiva" in materia di impiego e di patrimonio terriero, in favore dei cittadini che possono attestare un certo periodo di residenza nell'oceano Pacifico. Seguendo il modello della Nuova Caledonia lo statuto prevede anche la nozione di *loi du pays* (legge del paese), senza presentare lo stesso valore giuridico che nella Nuova Caledonia. In quest'ultima, le leggi del paese sono sottoposte al consiglio costituzionale e hanno valore di legge, mentre in Polinesia queste „leggi“ vengono trasmesse al Conseil d'État (Consiglio di Stato), costituendo soltanto degli atti amministrativi di carattere particolare. La Polinesia francese è anche autorizzata a stringere degli accordi internazionali con altri Stati e organismi internazionali, non solo del Pacifico. Il presidente del governo della Polinesia, scelto fra i membri dell'Assemblea autonoma, reca il titolo "Presidente della Polinesia francese". Anche nella Polinesia francese alcune forze politiche hanno richiesto un referendum sull'indipendenza.



## Uno stato offre autonomia: il Marocco e il Sahara occidentale



Fonte: Geographic Institute University of Bern, 2019. Cartography: A. Hermann

*Per ben quarant'anni, decine di migliaia di soldati marocchini hanno innalzato un muro di sabbia che si estende per 2.400 chilometri attraverso il Sahara occidentale. Il muro è stato costruito dal Regno del Marocco a partire dagli anni 1980 per proteggere la frontiera, probabilmente la seconda fortificazione di frontiera più lunga mai costruita dopo la Grande Muraglia cinese e il Limes romano. Il muro di confine, assicurato con filo spinato e innumerevoli mine terrestri, divide un'area di 266.000 km<sup>2</sup> conosciuta come Sahara occidentale, che il Marocco chiama la sua „regione del Sahara“. È stato territorio coloniale spagnolo fino al 1975. Dopo la partenza degli spagnoli, la Mauritania e il Marocco hanno occupato e poi si sono spartiti questo territorio contro la volontà dei Sahrawi, la popolazione indigena tribale della regione.*

*Il Marocco ha annesso il nord del Sahara occidentale nel 1976 e il resto nel 1979 dopo la rinuncia e il ritiro della Mauritania. Queste annessioni non sono state riconosciute dalle Nazioni Unite, e a tutt'oggi il Sahara Occidentale è ufficialmente elencato dall'ONU come un „Territorio Dipendente“ ai sensi dell'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite. In diverse risoluzioni, l'ONU ha affermato il diritto dei saharawi all'autodeterminazione. La Corte di giustizia dell'UE ha anche stabilito che il Sahara occidentale non appartiene al Marocco secondo il diritto internazionale e quindi non dovrebbe essere considerato parte del territorio nazionale secondo i trattati bilaterali tra l'UE e il Marocco. Nonostante la mancanza di una legittimazione legale, il Marocco rivendica la piena sovranità sulla sua „regione del Sahara“.*

## In un limbo giuridico da 46 anni

Il Fronte Popolare per la Liberazione del Sahara Occidentale POLISARIO aveva combattuto contro la potenza coloniale spagnola ancor prima che il Marocco ne prendesse il controllo, e dopo il suo ritiro nel 1976 si è visto defraudato del diritto all'autodeterminazione. Così, il 27 febbraio 1976, il POLISARIO proclamò comunque la Repubblica Democratica Araba Sahrawi e rivendicò un referendum popolare. Questa repubblica, riconosciuta da circa 50 stati, è membro dell'Unione Africana (UA) dal 1984. In risposta all'ammissione della Repubblica del Sahara, il Marocco ha lasciato l'UA nello stesso anno e da allora per 33 anni è stato l'unico paese africano senza adesione all'UA. Il regno è ritornato nell'organizzazione panafricana solo il 31 gennaio 2017. La Repubblica del Sahara non ha un seggio all'ONU poiché il riconoscimento dipende dai risultati di un referendum sullo status della Sahara occidentale.

A partire dal 1975 per 16 anni il POLISARIO ha condotto una guerriglia contro il Marocco. Solo nel 1991 è stato raggiunto un cessate il fuoco. Poi è arrivato il muro di terra, che ha spinto il POLISARIO e i sahwari, che non erano fuggiti in Algeria, nell'est inospitale e quasi disabitato del Sahara occidentale. Il Marocco controlla ora circa l'80% dell'intero territorio. Insieme all'accordo di cessate il fuoco del 1991, è stato concordato che la popolazione locale avrebbe avuto il diritto di decidere sul futuro del Sahara occidentale in un referendum nel 1992. Tuttavia, il referendum è fallito già nella fase preparatoria, poiché il Marocco e il POLISARIO non sono riusciti ad accordarsi su chi dovesse avere il diritto al voto nel referendum. Mentre il POLISARIO riteneva che solo i sahwari che vivevano nel Sahara occidentale al momento della fine del dominio coloniale spagnolo e i loro discendenti avessero diritto al voto, il Marocco pretendeva che anche i membri delle tribù sahwari che vivevano nel sud del Marocco fossero considerati indigeni. Un nuovo tentativo di organizzare un referendum fallì nel 1997: dopo che il Marocco e il POLISARIO non riuscirono a raggiungere un accordo sulla definizione degli aventi diritto al voto, l'ONU, su suggerimento dell'allora Segretario di Stato americano James Baker, fece una proposta di mediazione, che però fu accettata solo dal POLISARIO.

James Baker non si arrese così rapidamente. Il suo secondo piano prevedeva un referendum sul futuro status dopo un periodo di transizione con autonomia territoriale. Questo piano fu approvato all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU nel 2003, ma rifiutato dal Marocco perché temeva di perdere il referendum. Sotto l'impressione degli eventi dell'11.9.2001 negli Stati Uniti, il re Mohammed riuscì a convincere il presidente americano George Bush che un Sahara occidentale indipendente e presumibilmente ostile all'Occidente sarebbe diventato una base per le milizie terroriste jihadiste. Il POLISARIO è contento del coinvolgimento degli Stati Uniti nella questione perché per anni nessuno a livello internazionale si era preoccupato del conflitto. L'UE è divisa sulla ques-



tione del Sahara occidentale, come su molte altre. Mentre diversi stati membri dell'UE non vogliono alienarsi il Marocco, l'UE in quanto tale non ha riconosciuto l'appartenenza della „regione del Sahara“ al Marocco secondo il diritto internazionale e ha inserito riserve giuridiche corrispondenti negli accordi bilaterali con il Marocco.

Solo all'inizio di dicembre 2018 i colloqui tra il Marocco e il POLISARIO sono ripresi dopo una lunga pausa, incoraggiati dall'ex consigliere per la sicurezza dell'amministrazione Trump John Bolton. Bolton aveva lavorato nel Sahara occidentale come parte di una missione di pace delle Nazioni Unite nel 1991 ed era stato membro del team di negoziatori di James Baker alla fine degli anni ,90. Bolton e l'inviato speciale delle Nazioni Unite per il Sahara occidentale Horst Köhler, l'ex presidente tedesco, sono riusciti a riunire i principali attori del conflitto intorno a un tavolo a Ginevra il 5 e 6 dicembre 2018: Marocco, Mauritania, Algeria e POLISARIO. Finora questi incontri non hanno prodotto nessun progresso significativo nella soluzione del conflitto.

Così, il Sahara occidentale rimane ancora oggi in un limbo diplomatico. Il POLISARIO insiste per un referendum, mentre il Marocco offre al massimo un'autonomia territoriale all'interno dei confini dello stato. Il principale punto di contesa qui è la questione se, oltre all'integrazione nello stato marocchino con l'autonomia nella migliore delle ipotesi, l'indipendenza del Sahara occidentale dal Marocco debba essere anche un'opzione in questo referendum. Anche se il Marocco ha offerto l'autonomia per la prima volta nel 2007, rifiuta ancora rigorosamente un referendum sulla sovranità del Sahara occidentale secondo il diritto internazionale.

I negoziati di pace a Ginevra sono rimasti finora inconcludenti. Il Marocco è accusato di tattica dilatoria. De facto, controlla la parte più importante del Sahara occidentale e spera che prima o poi questo sarà riconosciuto dalla comunità internazionale secondo il diritto internazionale. Fino ad oggi, la comunità internazionale non ha presentato una nuova proposta. Così, lo status finale del territorio rimane tuttora aperto. Il POLISARIO chiama il suo paese „l'ultima colonia dell'Africa“ e accusa il Marocco di espulsione degli abitanti legittimi e di occupazione del territorio in violazione del diritto internazionale. Così, il Sahara occidentale è oggi uno dei più vecchi conflitti di autodeterminazione irrisolti in tutto il mondo.

### **Immigrazione forzata e sviluppo**

Già prima dell'annessione formale del territorio nel 1976, il Marocco nel 1975 aveva invitato centinaia di migliaia di marocchini nella „marcia verde“ verso il Sahara occidentale insediandoli con un generoso sostegno statale. Oggi, quasi 600.000 persone vivono nel Sahara occidentale controllato dal Marocco, di cui

solo un quinto circa sono sahwawi indigeni. Tutti i posti di lavoro più importanti nell'economia privata e nell'amministrazione sono occupati da marocchini. Le imprese marocchine e straniere sfruttano la più grande ricchezza di risorse del Sahara occidentale, i depositi di fosfato e le zone di pesca nell'Atlantico. Il territorio è strettamente controllato dall'esercito marocchino, dalla polizia e dai servizi segreti. Le manifestazioni di protesta sahwawi sono disperse con la violenza, i diritti politici fondamentali e le libertà civili sono fortemente limitati. Il Marocco nega le violazioni dei diritti umani e accusa il POLISARIO e l'Algeria di fomentare ripetutamente i problemi nel Sahara occidentale.

D'altra parte, il Marocco cerca di convincere la popolazione dei vantaggi dell'appartenenza al Marocco. Secondo Transparency International, dal 1975 lo stato ha investito 862 miliardi di dollari nel Sahara occidentale. Sono state costruite infrastrutture, sono state sviluppate le poche città, è stata fornita sicurezza militare, è stata promossa l'estrazione di risorse e persino il turismo è stato permesso. Il re Mohammed IV ha detto che il Marocco ha investito 7 dirham di fondi pubblici per ogni dirham di entrate dal Sahara occidentale. Nel Sahara occidentale del Marocco, i residenti non pagano tasse e ricevono generosi sussidi di disoccupazione. Si dice che molti sahwawi sono ora anche venuti a patti con l'idea di appartenenza al Marocco e accolgono favorevolmente questi sforzi di sviluppo.

Nello stesso Marocco, la maggioranza è fermamente convinta che il Sahara occidentale appartiene al Marocco. Nella concezione marocchina dello stato, il territorio è sempre appartenuto al regno e chiunque lo contesti è considerato una specie di traditore del paese. Si ritiene che sia stato un "compito sacro" del Marocco aver reintegrato questa parte del regno dopo il periodo coloniale.

D'altra parte, c'è ancora il grande problema dei rifugiati nei campi in Algeria. Secondo l'ONU, 170.000 sahwawi vivono nella zona di Tindouf, nel sud-ovest dell'Algeria, in condizioni di estrema precarietà in alcuni campi profughi che portano il nome delle più grandi città del Sahara occidentale, 50.000 solo a Smara. Dalla fine degli anni 1970, la seconda generazione di Sahwawi è cresciuta in questi campi nel deserto, conoscendo nient'altro che la vita nei campi. Le agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni umanitarie si occupano dei campi, la cui situazione economica sembra essere migliorata negli ultimi anni. In questo „esilio permanente“, i sahwawi coltivano il sogno di tornare in un Sahara occidentale indipendente, mentre il Marocco accusa il POLISARIO di usare i rifugiati per i suoi scopi. Ma il POLISARIO ha introdotto un autogoverno funzionante, garantito la parità di diritti per le donne e abolito la schiavitù. Una parte della gioventù sahwawi, tuttavia, sta diventando sempre più impaziente e forze più radicali stanno spingendo per riprendere la lotta armata. Giovani sahwawi si sono già uniti ai jihadisti nel nord del Mali. In mancanza di prospettive il traffico di droga e il fondamentalismo religioso potrebbero attecchire fra questi giovani.

## L'offerta d'autonomia del Marocco

Nell'aprile 2007, il Regno del Marocco ha presentato una proposta ufficiale al segretario generale dell'ONU Ban Ki-Moon per la creazione di una regione autonoma sahwawi, intitolata „Iniziativa marocchina per il negoziato di uno statuto di autonomia per la regione sahwawi“. Tale compromesso era destinato a risolvere il conflitto tra il Marocco e il popolo sahwawi. Il Sahara occidentale avrebbe ottenuto un'autonomia territoriale e in cambio i legittimi rappresentanti del popolo sahwawi avrebbero riconosciuto la sovranità dello Stato marocchino. Questo solleva due domande fondamentali: primo, i sahwawi sono disposti a rinunciare a un referendum sull'autodeterminazione in cambio del riconoscimento ufficiale del loro territorio quale parte dello stato del Marocco? In secondo luogo, questo tipo di autonomia sarà in grado di garantire la pace, la stabilità, l'autogoverno e la protezione dei diritti del popolo del Sahara occidentale? In effetti, un'autentica autonomia territoriale non può essere introdotta nell'attuale sistema politico del Marocco con la stessa facilità di uno stato democratico europeo. Mentre la Francia, gli Stati Uniti e alcuni altri stati dell'UE hanno accolto positivamente la proposta di autonomia del Marocco, il POLISARIO, che rappresenta il popolo sahwawi, l'ha respinta senza mezzi termini.

Questo ci porta alla seconda domanda: lo stato marocchino offre le condizioni quadro necessarie per un'autonomia territoriale funzionante? Come spiegato nel capitolo d'apertura, ciò richiederebbe uno stato di diritto pienamente funzionante con una magistratura indipendente, una democrazia dotata di tutte le libertà civili e di tutti i diritti politici fondamentali, e l'abolizione dell'apparato di potere basato sul clientelismo sia nello stato sia nel Sahara occidentale. Ora, il Regno del Marocco sin dall'ascesa al trono di Mohammed IV ha fatto progressi sostanziali verso la democrazia e lo stato di diritto, ma non si tratta ancora di una democrazia ineccepibile. Freedomhouse classifica il Marocco come „stato parzialmente libero“. L'autonomia territoriale moderna, tuttavia, richiede un sistema democratico con lo stato di diritto sia nello stato nel suo insieme che nella regione autonoma. Se i diritti di autonomia che non potessero essere discussi davanti a tribunali supremi indipendenti l'autonomia territoriale sarebbe discutibile fin dall'inizio. L'iniziativa marocchina di autonomia per il Sahara occidentale potrebbe certamente servire ad avviare un processo di pace che, dopo una fase transitoria, porterebbe ad un ordine stabile accettato dalla maggioranza di tutti i partner del conflitto. Ma quale forma dovrebbe assumere tale autonomia territoriale per soddisfare questa pretesa?

## Miglioramenti alla proposta di autonomia inevitabili

Nell'ambito dei negoziati bilaterali, le parti in conflitto dovrebbero prima raggiungere un accordo sulla procedura di redazione di uno statuto e di creazione della regione autonoma. In ogni negoziato sull'autonomia del Sahara occidentale andrebbero chiariti tutti i dettagli. Poi il risultato dei negoziati dovrebbe essere sottoposto a tutta la popolazione della regione in un referendum libero. Secondo le risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU e del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sul conflitto del Sahara Occidentale, i legittimi abitanti del Sahara Occidentale dovrebbero essere liberi di decidere se accettare o meno l'autonomia nella forma negoziata. Tuttavia, come per il referendum sulla sovranità del Sahara Occidentale, che il POLISARIO chiede da 46 anni, lo scoglio starebbe anche qui, cioè nella definizione degli aventi diritto al voto: dovrebbero avere diritto al voto tutti i cittadini marocchini residenti oggi nel Sahara Occidentale, o solo quelli che possono dimostrare un periodo minimo di residenza, o anche solo quelli che erano legalmente residenti prima dell'annessione del territorio da parte del Marocco nel 1976? Come dovrebbero partecipare al voto i rifugiati sahwari in Algeria? Se tutti gli attuali residenti avessero diritto al voto, i sahwari originari sarebbero messi in minoranza se rifiutassero la soluzione dell'autonomia, perché costituirebbero solo la minoranza degli aventi diritto al voto.

Un altro punto chiave dell'autonomia territoriale sono le competenze trasferite alla regione. Nel caso del Sahara occidentale, il Marocco sarebbe disposto a cedere a questa regione una parte considerevole delle competenze statali rispetto ad altri Stati arabi. Tuttavia, nell'offerta del Marocco del 2007 mancano importanti poteri politici, come il controllo delle zone di pesca al largo del Sahara occidentale e lo sfruttamento delle risorse minerarie, soprattutto i ricchi giacimenti di fosfato importanti per il Sahara occidentale, l'approvvigionamento energetico, la gestione autonoma dell'amministrazione regionale e dei servizi pubblici in generale, e l'infrastruttura di comunicazione, per esempio sotto forma di una stazione radiotelevisiva regionale. Anche la responsabilità della sicurezza interna e della polizia regionale non è menzionata nella proposta di autonomia del 2007. Vista l'immigrazione forzata da parte del Marocco negli ultimi decenni, manca un'altra competenza di importanza cruciale: il controllo dell'immigrazione. Una regione autonoma del Sahara occidentale dovrebbe avere il diritto di co-determinare l'afflusso di nuovi coloni dal Marocco.

Quale posizione avrebbe la popolazione tribale indigena dei sahwari nella regione autonoma? La proposta di autonomia marocchina assicura loro una „posizione privilegiata“ dentro e fuori il territorio e un ruolo di primo piano nelle istituzioni e negli organismi, che non è ulteriormente definito. Quale controllo potrebbe esercitare un Sahara occidentale autonomo sulle sue risorse naturali? La proposta d'autonomia del Marocco concede alla futura regione autonoma una parte dei proventi dell'uso delle sue risorse economiche, ma rimane delibe-



*Lo stato del Marocco considera il Sahara occidentale la sua regione „Sahara“. Alla destra la famiglia reale marocchina. Pannello per le strade di Rabat. Foto Thomas Benedikter*

ratamente vaga. Questi importanti diritti di base devono essere regolati con precisione in uno statuto d'autonomia per prevenire futuri conflitti: chi è il legittimo proprietario delle risorse naturali della regione? Chi concede quali concessioni d'uso? Qual è la quota di entrate totali della regione autonoma? Tali questioni devono essere regolate in dettaglio in un accordo di autonomia.

Come dovrebbe essere rappresentato lo stato del Marocco nella regione autonoma del Sahara? Secondo la proposta di statuto marocchino, il capo del governo regionale dovrebbe essere anche un rappresentante dello Stato. Dovrebbe assumere una doppia funzione: capo democraticamente eletto del Sahara occidentale autonomo, ma anche rappresentante dello Stato nel Sahara occidentale nominato dal re. Tuttavia, una chiara separazione tra la responsabilità governativa legittimata democraticamente e il ruolo di supervisore dello Stato è indispensabile per una regione autonoma a tutti gli effetti. L'indipendenza del parlamento regionale, eletto direttamente dai cittadini, e il suo diritto di scegliere liberamente il governo regionale sono tra le istituzioni fondamentali di ogni autonomia territoriale moderna. Lo stato sarebbe intitolato ad impugnare le trasgressioni di competenze da parte di una regione autonoma davanti alle corti supreme, ma non attraverso semplici istruzioni a un presidente regionale che dipende dal re. In uno stato costituzionale le aree di responsabilità tra lo stato e le regioni autonome devono rimanere chiaramente distinte.

La proposta di autonomia del Marocco del 2007 manca anche di un organo bilaterale per risolvere le controversie e attuare l'autonomia. In altre autonomie territoriali è stato dimostrato più volte che una tale interfaccia è di enorme importanza nei conflitti, nei problemi di interpretazione, nella soluzione di controversie. In Italia, Danimarca, Finlandia, Spagna, tali commissioni stato-regione

hanno avuto molto successo. Compiti, composizione e metodi di lavoro di tali commissioni bilaterali dovrebbero essere definiti precisamente nello statuto di autonomia.

Allo stesso modo, il processo di attuazione dell'autonomia deve essere regolato con chiarezza, perché l'esperienza mostra che l'attuazione richiede molti anni. In un caso di conflitto che dura da decenni con poca fiducia reciproca tra le parti in conflitto, bisognerebbe anche assicurarsi che l'attuazione dello statuto sia continuamente monitorata da istituzioni internazionali (per esempio ONU, UA, Lega Araba) e che venga rispettato un chiaro orizzonte temporale.

Il contesto internazionale gioca un ruolo molto importante per la stabilità duratura di una soluzione di autonomia nel Sahara occidentale. Oggi, la maggior parte del popolo sahwawi vive come rifugiato nella vicina Algeria. Questi fattori hanno giocato un ruolo decisivo nel successo di altre autonomie territoriali. Non solo nei negoziati per l'autonomia, ma anche nella garanzia dell'autonomia territoriale stessa, questo stato vicino dovrebbe essere incluso come una sorta di potenza protettrice. Questo ruolo può anche essere ancorato nello statuto d'autonomia senza violare la sovranità del Marocco. L'Algeria sarebbe allora l'autorità garante e di controllo secondo il diritto internazionale e marocchino, il che può essere una condizione per il consenso dei sahwawi alla soluzione d'autonomia e una garanzia di pace duratura.

Cosa può ottenere l'autonomia nel caso del Sahara occidentale conteso? Poiché l'iniziativa marocchina per l'autonomia deve essere vista come un'offerta di negoziato, c'è un notevole spazio per la negoziazione. Ora entrambe le parti devono muoversi. Soprattutto, il Marocco deve migliorare considerevolmente l'offerta d'autonomia per riportare il POLISARIO al tavolo dei negoziati. Anche l'Algeria ha interesse a una soluzione del conflitto: da troppo tempo 170.000 sahwawi sono accampati nel deserto algerino; da troppo tempo questa regione desertica è divisa da un muro di sabbia minato e le relazioni con il Marocco sono tese. I popoli tribali sahwawi e la popolazione del Marocco di radice berbera in fondo hanno molto in comune oltre alla lingua e alla religione. Il Sahara occidentale come parte autonoma del Marocco può essere vantaggioso per entrambe le parti, purché siano garantiti l'autogoverno democratico e la posizione speciale degli indigeni sahwawi. L'autonomia territoriale con standard elevati può essere la chiave per la risoluzione del conflitto nel Sahara occidentale, ma deve essere un'autonomia autentica.

## Autonomia territoriale in Africa?

Nel continente nero il concetto di autonomia territoriale di singole unità sub-statali è ancora quasi sconosciuto. Due di questi esperimenti di condivisione del potere territoriale sono miseramente falliti. L'accordo di autonomia tra Etiopia ed Eritrea, stabilito da una risoluzione delle Nazioni Unite, durò dal 1952 al 1962, ma crollò sotto l'attacco del regime di Addis Abeba. Solo nel 1993, dopo tre decenni di resistenza armata, l'Eritrea ottenne la sua indipendenza. La prima autonomia del Sud Sudan del 1972 esisteva solo sulla carta e il suo fallimento scatenò due decenni di guerra. Nel 2006 fu stabilita una sorta di autonomia transitoria per preparare il sud all'indipendenza, che fu dichiarata nel 2011 dopo un referendum popolare. Oggi, l'unica vera autonomia territoriale dell'Africa funziona sulle isole di Pemba e Zanzibar, che si è dimostrata una soluzione stabile nello stato della Tanzania.

Lo stesso è accaduto al federalismo, che in Africa ha una storia di ambivalenza. Nel periodo precedente l'indipendenza, i popoli e i gruppi etnici più piccoli vedevano nel federalismo un baluardo contro la dominazione dei grandi popoli e una garanzia per conservare uno status privilegiato sul loro territorio tradizionale. Dopo il ritiro delle potenze coloniali, il federalismo fu popolare tra i movimenti politici che emersero per rappresentare gli interessi dei piccoli gruppi etnici storicamente distinti. Ma l'idea fu buttata a mare rapidamente da quei movimenti che ottennero il potere statale. Oggi, solo quattro dei 55 membri dell'UA hanno una costituzione federale: Etiopia, Nigeria, Sudafrica e Comore (la Somalia è solo formalmente uno stato federale).

I confini che hanno diviso l'Africa fino agli anni '60 sono stati per lo più creati da una strategia coloniale di conquista e occupazione e questi territori erano per lo più eterogenei in termini di cultura ed etnia. In contrasto con la storia della costruzione degli stati in Europa, gli stati dell'Africa non sono emersi sulla scia di guerre interstatali, che hanno anche contribuito all'unità interna dei nascenti stati nazionali, ma attraverso il passaggio di consegne in gran parte non conflittuali da parte delle potenze coloniali, tranne l'Algeria, i territori coloniali del Portogallo e l'Africa meridionale. Il risultato di questa storia è che le relazioni tra gli stati erano prevalentemente ordinate, mentre erano affette da endemica instabilità interna e continue rivolte. Negli anni successivi all'indipendenza, i nuovi stati post-coloniali furono generalmente modellati sullo stato nazionale territoriale dell'Europa occidentale. Troppo spesso, la struttura e l'organizzazione di quegli stati rispecchiavano quelle dell'ex potenza coloniale: le ex colonie britanniche installarono un sistema bicamerale, mentre gli stati ex-colonie francesi copiarono le istituzioni della Francia, entrambi però erano di natura centralistica.

Questa continuità istituzionale si rifletteva nella costruzione dei nuovi stati africani. Spesso, la vecchia dipendenza tra metropoli coloniale e colonia periferica fu sostituita da una nuova divisione tra la capitale e la periferia interna dello stato, che spesso erano anche terre di minoranze etniche e popoli minoritari. Oggi, la maggior parte degli stati in Africa è ancora organizzata in forma centralizzata: il potere statale è concentrato spazialmente nella capitale e socialmente nelle mani della cosiddetta classe statale, che spesso è solo un'espressione del gruppo etnico dominante. Questo significa anche che l'abbandono delle province più remote è continuato dopo l'indipendenza, indipendentemente dal fatto che sia stato seguito un percorso di sviluppo capitalista, socialista, democratico o autoritario. Un ruolo importante è stato giocato dalla biografia di quei leader che avevano alle spalle una socializzazione politica e intellettuale in quei paesi contro il cui dominio si erano ribellati, ma la cui cultura politica avevano comunque profondamente assorbito. Così, il centralismo statale sotto il dominio di un'etnia e una classe dirigente ha caratterizzato la genesi e lo sviluppo della maggior parte dei 55 stati africani, in maggioranza nati dopo il colonialismo.

Poiché lo stato nazionale europeo funzionava implicitamente come metro di misura per una costruzione statale di successo, il primo compito era quello di creare o costruire efficacemente una "nazione" per legittimare il rispettivo nuovo stato. La popolazione spesso socialmente, etnicamente, culturalmente e linguisticamente molto eterogenea - si parlano 200 lingue in Congo, 500 in Nigeria, 80 in Etiopia - doveva essere saldata insieme in una comunità con un'identità collettiva. Dal punto di vista di molti politici della prima ora dell'era postcoloniale, solo uno stato unitario poteva realizzare un compito così mastodontico.

Tuttavia, mezzo secolo di centralizzazione del potere nei paesi africani non ha portato stabilità politica. Infatti, ha provocato risposte violente da diversi movimenti e gruppi politici. La proliferazione di movimenti di liberazione basati sull'etnia in molti stati africani è spesso attribuita al progetto di costruzione forzata della nazione che di seguito ha radicato l'idea dello stato altamente centralizzato come veicolo principale della costruzione di una nazione. Benché tanti governi centrali poi hanno fallito nella creazione di un'identità nazionale forte e di stabilità politica, la reazione non è stata quella di passare ad un modello federale, decentralizzato o di autonomia territoriale, ma la secessione. Anche se l'etnicità ha e continua ad avere un ruolo importante nella mobilitazione politica nella maggior parte degli stati africani, l'autonomia territoriale o perlomeno la decentralizzazione, raramente si è trovata sull'agenda di movimenti ribelli. Questo è in parte dovuto al ruolo particolare che l'etnicità ha assunto nell'Africa post-coloniale, e dall'altra parte dalla mancanza di una tradizione democratica e dello stato di diritto sul continente africano.

D'altra parte, era più facile mantenere il sistema neocoloniale di governo in uno stato centralizzato, anche se questo non era quasi mai apertamente espresso



come motivo. Tale sistema, che esiste ancora in molti stati africani, si basa sul controllo delle risorse statali da parte del centro, che a sua volta concede ai suoi sostenitori benefici in cambio di lealtà e fedeltà. Qui, lo stato occupa uno spazio esorbitante nella vita sociale ed economica e spiazzava gli altri attori. Allo stesso tempo, coloro che fanno parte del corpo statale usano la sua posizione dominante per arricchire se stessi e lo stato centrale a spese della popolazione e per assicurare la continuità dell'apparato di approvvigionamento.

Tuttavia, finché l'accesso più sicuro alla ricchezza e all'influenza è il controllo sugli organi dello Stato, la politica diventa inevitabilmente un gioco a somma zero in cui può esserci un solo vincitore. Nell'Africa post-coloniale, questa struttura di incentivi ha significato che la competizione politica da parte dei partiti di opposizione o dei movimenti ribelli si è ridotta alla lotta per il controllo del governo centrale. Le richieste di decentralizzazione, d'altra parte, erano raramente espresse e ancora più raramente ascoltate. Al contrario, molti governanti o accettavano l'impovertimento e l'abbandono delle province o addirittura lo vedevano come una strategia per mantenere il potere.

Naturalmente, questo non significa che l'autonomia territoriale non accontenti i gruppi etnici politicamente mobilitati. L'autonomia territoriale sub-statale per definizione moltiplica l'accesso al potere politico ed economico. Fornendo ai gruppi etnici una regione in cui sono maggioranza, facilita le opportunità di partecipazione e rappresentanza politica. Fornisce alle élite regionali i mezzi per la partecipazione politica e la rappresentanza nelle strutture di leadership dei rispettivi governi autonomi regionali, promuovendo l'autogestione delle comunità territoriali. La cospicua assenza del federalismo e dell'autonomia territoriale nell'agenda di molti movimenti politici in Africa non è quindi necessariamente legata all'incapacità del sistema di affrontare le preoccupazioni di queste comunità politiche. È piuttosto la natura del progetto di costruzione della nazione che è stato avanzato da molti stati in Africa che potrebbe spiegare l'interesse smorzato per il federalismo e l'autonomia territoriale.

Nonostante la riluttanza ad estendere un riconoscimento formale, l'uso di unità territoriali autonome o semi-autonome in un quadro federale o semi-federale per gestire i conflitti interni, forma una parte importante della risposta istituzionale che diversi stati africani hanno adottato per affrontare le sfide della diversità etnica. Si tratta di istituire unità territoriali in forma simmetrica, denominate province in Sudafrica e nella RD del Congo, stati in Nigeria, contee in Kenya e regioni in Etiopia, oppure di attribuire un'autonomia speciale a un gruppo etnico concentrato geograficamente. Un primo esempio di questo approccio è la federazione etiopica. L'esperimento federale etiopico, che è stato lanciato quasi due decenni fa, è stato progettato principalmente per accogliere la diversità etnica del paese. Ma quando l'autonomia territoriale da un lato aiuta a gestire le linee di faglia etniche e a proteggere le minoranze, dall'altro potrebbe ulteriormente

radicare ed esacerbare quelle stesse divisioni sociali che è progettato per gestire.

Che si tratti di sistemi federali simmetrici, o di stati regionali simmetrici, ma anche di autonomia territoriale per territori distinti, le esperienze raccolte in 100 anni di autonomia territoriale in tutti i continenti suggeriscono che gli stati possono gestire la diversità etnica e l'autogoverno senza istituzionalizzare le divisioni etniche. Per raggiungere questo obiettivo, altrettanto importante del disegno territoriale è l'impegno politico per lo stato di diritto e i diritti umani fondamentali. Il primo è cruciale per assicurare l'applicazione del quadro costituzionale e giuridico dell'autogoverno territoriale, mentre il secondo aiuta a evitare l'instabilità politica e promuove la partecipazione paritaria e la coesione sociale. Se le regole costituzionali vengono violate a piacimento e i diritti fondamentali delle minoranze etniche vengono impunemente violati, l'esperimento dell'autonomia rischia di fallire.

Così, torniamo alle precondizioni fondamentali dell'autonomia territoriale. Per quanto riguarda l'organizzazione statale, la democrazia, uno stato di diritto pienamente funzionante e il rispetto dei diritti individuali e collettivi delle minoranze sono precondizioni. Per quanto riguarda le caratteristiche socio-geografiche, una certa concentrazione territoriale di un gruppo etnico che chiede l'autonomia territoriale forma un'altra precondizione. L'autonomia prevede uno spazio giuridico di autogoverno su quel territorio, a patti che siano rispettate le minoranze interne di quella regione coinvolgendole nel governo della stessa regione. Ogni volta che l'élite del territorio autonomo è desiderosa di controllare il potere autonomo da sola, escludendo il resto della popolazione residente, si innescheranno nuove discriminazioni etniche, gettando il seme per nuovi disordini, violenze e movimenti di secessione. Purtroppo, la maggior parte degli stati africani ha copiato il modello europeo di stati nazionalisti centralisti, ma senza importare coerentemente la democrazia e lo stato di diritto. Non è da biasimare la semplice eterogeneità etnica di molti paesi africani, ma la mancanza di una robusta democrazia, di uno stato di diritto e di sistemi di protezione delle minoranze, la condizione sine qua non per una vera autonomia territoriale.

## Autonomia solo di nome: Xinjiang/Turkestan orientale e le entità autonome della Cina



Fonte: Britannica. Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported license.

*L'autonomia territoriale per le minoranze etniche („Autonomia regionale nazionale“) è un diritto fondamentale sancito dalla costituzione cinese (art. 31): „L'autonomia regionale per le minoranze etniche in Cina significa che l'autonomia è applicata sotto la guida unitaria dello Stato dove le minoranze etniche vivono in comunità compatte. In queste aree sono stati introdotti organi di autogoverno. L'attuazione di questa politica è cruciale per il rapporto di uguaglianza, unità e assistenza reciproca tra i diversi gruppi etnici“ (Libro bianco del governo cinese 2005, preambolo). Tuttavia, la Cina comunista non ha mai riconosciuto i „popoli“ e ha evitato in modo imbarazzante la parola autodeterminazione, utilizzando solo il termine „minzu“ (nazionalità). Il Partito Comunista cinese già nel 1935 aveva abbandonato l'idea di autodeterminazione dei popoli e di una repubblica federale.*

### L'“autonomia nazionale regionale“ della Cina

La Cina comunista temeva l'interferenza esterna, soprattutto nelle regioni di confine appena conquistate con importanti popoli minori come i tibetani, gli uiguri e i mongoli. D'altra parte, la costituzione cinese del 1982 afferma esplicita-

mente che il grande sciovinismo nazionale Han e gli sciovinismi locali andavano combattuti.

In Cina, per „minzu“ si intende una comunità storicamente sviluppata di persone unite da una lingua, un territorio, un'economia e una cultura comuni. I costumi e la lingua sono le caratteristiche più importanti dell'etnia, e più raramente la storia e la religione. Quando fu fondata la Repubblica popolare cinese circa 400 minoranze etniche erano considerate „minzu“, ma solo 55 furono ufficialmente riconosciute dallo stato. Nelle aree in cui almeno il 20% della popolazione appartiene a una minoranza etnica, può essere introdotta un'autonomia territoriale „sotto la guida unitaria dello Stato“ per proteggerla. Solo la nuova Costituzione del 1982 ha chiarito questo principio di base. La legge sull'autonomia nazionale del 1984 lo ha attuato, legge emendata poi nel 2001. Tuttavia, nessuna regione autonoma dispone di una sovranità statutaria, per cui non possono darsi il proprio statuto di autonomia.

Partendo da questi principi di base, l'autonomia regionale è stata gradualmente attuata dal 1949, a tre livelli: a livello provinciale con 5 regioni autonome, a livello di distretto con 30 prefetture autonome e a livello di contea con 117 contee autonome. Inoltre, nella Mongolia interna autonoma ci sono tre “circoscrizioni” autonome con dimensioni approssimative di contee. In termini di superficie le prefetture autonome equivalgono alle tipiche regioni autonome europee, mentre le cinque regioni autonome della Cina hanno le dimensioni di grandi stati territoriali che da soli coprono i due terzi della superficie della Repubblica popolare cinese.

La Mongolia Interna è stata la prima ad essere costituita come regione autonoma già nel 1947, due anni prima della proclamazione della Repubblica Popolare Cinese. Oggi, tuttavia, i mongoli formano una minoranza più piccola (17%) rispetto ai cinesi Han (79%). Tuttavia, vivono più mongoli etnici nella Mongolia Interna che nella Repubblica di Mongolia. La regione autonoma uigura dello Xinjiang fu fondata nel 1955, Ningxia e Guangxi divennero autonome nel 1957 e il Tibet fu l'ultima regione a ricevere l'autonomia territoriale nel 1965. Tra le cinque regioni autonome della Cina, solo il Tibet ha la maggioranza assoluta del gruppo etnico titolare. Nello Xinjiang, gli uiguri attualmente formano ancora la maggioranza relativa.

Non ci sono prefetture o contee autonome nelle quattro regioni autonome di Tibet, Mongolia interna, Ningxia e Guangxi. Solo nel più multietnico Xinjiang (Turkistan orientale) c'è autonomia amministrativa per altre minoranze sotto forma di sei contee autonome di tagiki, kazaki, mongoli, Hui e Xibe. In teoria, le regioni autonome possono prendere decisioni indipendenti in numerose aree politiche, ma le linee guida del governo centrale per „unità, armonia e sviluppo socialista“ hanno sempre la precedenza.

Il sistema cinese di autonomia territoriale si basa sulla legge statale sull'“Autonomia nazionale regionale” del 1984, modificata nel 2001, e sulla legge di attuazione del 2005. Il Congresso del popolo e il governo popolare del rispettivo livello rappresentano i poteri di governo. Le regioni autonome, le prefetture e le contee sono responsabili della regolamentazione delle questioni locali ed etniche, e hanno un certo grado di autogoverno in materia di istruzione, lingua, costumi e politica culturale. Hanno anche diritti speciali di finanziamento. Il controllo legislativo, se esiste, è responsabilità del governo centrale di Pechino. Tuttavia, il vero potere politico nel sistema cinese risiede chiaramente nel Partito Comunista e nelle sue strutture locali.

Nel caso di unità autonome multietniche, tutti i gruppi etnici devono essere adeguatamente rappresentati nel Congresso del Popolo Autonomo e nel Governo del Popolo autonomo, nel modo più proporzionale possibile alla loro quota di popolazione. Se questa proporzione è inferiore al 50%, la minoranza etnica deve essere addirittura rappresentata in modo sproporzionato. I capi di governo delle unità autonome devono appartenere al rispettivo gruppo etnico titolare, il che non è molto importante in presenza del partito unico. Nella maggior parte dei casi, il PCC ha cercato di cooptare in qualche modo le élite di questi popoli e gruppi etnici.

Il sistema cinese di autonomia territoriale almeno sul piano culturale in molti casi ha dimostrato una certa efficacia, preservando l'identità delle minoranze, garantendo i diritti linguistici, impedendo l'assimilazione. La Cina ha quindi un approccio fondamentalmente positivo alla protezione delle minoranze, considerando l'autonomia territoriale come un mezzo di autogoverno limitato, sotto la guida del partito. Anche l'impero cinese prima del 1917 aveva coltivato buone relazioni con molte minoranze. L'autonomia è quindi considerata un diritto storicamente sviluppato e una forma di organizzazione territoriale assodata per la protezione delle minoranze. Dopo tutto, anche nella lotta contro gli invasori coloniali nei secoli XIX e XX c'era quasi sempre un consenso politico tra i cinesi Han e le minoranze. Il limite sistemico di questo tipo di autonomia è il sistema profondamente autoritario di questo stato.

### **Una vera autonomia nella Repubblica Popolare Cinese?**

Le forme di autonomia territoriale in Cina possono essere classificate come „autonomia territoriale moderna“? I dubbi sono giustificati sia da un punto di vista costituzionale che politico. Anche se l'organo legislativo delle regioni autonome (i „Congressi popolari autonomi“) e l'organo esecutivo („Governi popolari“) possono approvare o modificare le leggi, qualsiasi atto deve essere controfirmato dal governo centrale. Questo limita notevolmente l'autonomia sostanziale nella legislazione e nell'amministrazione. Il principio di unità e gli interessi generali

dello Stato e il dominio generale del partito unico alla fine prevalgono sempre sull'autonomia.

Un esempio di questa relativizzazione dell'autonomia è fornito dall'articolo 7 della legge sull'autonomia nazionale regionale, che afferma che „gli organi di autogoverno dei territori etnici autonomi devono mettere gli interessi dello Stato nel suo complesso al di sopra di qualsiasi altro interesse e fare sforzi positivi per raggiungere gli obiettivi fissati dagli organi statali superiori“ (art. 7 legge sull'RNA). In questo contesto, un aspetto fondamentale della struttura statale cinese deve essere sempre tenuto a mente: la gerarchia del partito forma una struttura di potere parallela che domina gli organi di rappresentanza politica, interviene a monte in ogni nomina di personale politico e limita fortemente il loro potere decisionale fin dall'inizio.

Ciò significa che non sono garantite procedure decisionali indipendenti dal partito o che non sono nemmeno possibili decisioni contrarie agli interessi del partito. Anche se alcuni poteri sono stati formalmente trasferiti alle unità autonome, due criteri centrali per una vera autonomia non sono soddisfatti nell'ordine costituzionale cinese: il libero processo decisionale sul territorio condotto da rappresentanti politici eletti direttamente dal popolo, e il pieno rispetto dello stato di diritto con tribunali indipendenti e la separazione dei poteri.

È impossibile determinare il grado di accettazione da parte delle minoranze etniche cinesi degli attuali istituti e forme di autonomia. Ricercatori indipendenti confermano che la politica delle minoranze della Cina ha migliorato la situazione concreta delle minoranze in molte aree rispetto al passato dell'Impero (Shuping Wang 2004). D'altra parte, i territori ancestrali delle minoranze sono tra le aree più povere ed economicamente più arretrate della Cina. Le disparità economiche tra le regioni delle minoranze e le altre province, specialmente le regioni costiere in espansione, hanno causato forti resistenze tra alcune minoranze. Recentemente, il governo cinese ha cercato di promuovere lo sviluppo economico delle regioni centrali e occidentali dove vive la maggior parte delle popolazioni minoritarie. Nel frattempo, però, la frenetica crescita economica ha sollevato nuovi problemi, come l'uso più intensivo di terra, acqua, foreste e l'estrazione su larga scala di risorse minerarie nelle regioni con popolazioni minoritarie, che minaccia lo spazio vitale di questi gruppi etnici.

C'è anche una critica alla regolamentazione dell'autonomia da parte della popolazione a maggioranza Han. In molte aree autonome, le minoranze sono anche numericamente in minoranza nel loro territorio tradizionale, ma godono di un trattamento preferenziale sotto vari aspetti (discriminazione positiva, rappresentanza sproporzionata nel pubblico impiego, altre forme di promozione). Questo a sua volta da molti cinesi Han è percepito come una discriminazione. La necessità di un'entità autonoma è stata messa in discussione in diversi casi in

cui una minoranza nazionale è anche una minoranza locale o regionale. Questo è il caso di tre delle cinque regioni autonome, cioè Guangxi, Ningxia e Mongolia Interna. Altri considerano l'esistenza delle regioni autonome perfino come una minaccia all'unità nazionale cinese in generale.

### **Xinjiang: una strategia di estinzione culturale**

I cinesi usano „Xinjiang“ (terra di confine occidentale) per riferirsi al Turkestan orientale, l'area di insediamento storico del popolo uiguro, di origine turca. Prima dell'invasione dell'Armata Rossa nel 1949, il Turkestan orientale era stato indipendente per un breve periodo di tempo in due occasioni, poi fu incorporato nella Repubblica Popolare in spregio al diritto all'autodeterminazione. Nel 1955 la Cina costituì la „Regione Autonoma Uigura dello Xinjiang“ (XUAR). Già negli anni '50 furono effettuate epurazioni tra gli intellettuali del Turkestan orientale, che peggiorarono durante la Rivoluzione Culturale. A partire dagli anni '60, il PCC perseguì una politica di reinsediamento per rompere il modello di insediamento compatto degli uiguri nelle campagne e costringerli a migrare verso le città. Gli uiguri sfruttarono il periodo di apertura della Cina sotto Deng Xiao Ping e Hu Yaobang per chiedere una vera autonomia e la fine della discriminazione multipla. In diverse occasioni, tali proteste venivano violentemente repressi, al che gruppi radicalizzati reagirono con violenza e attentati. Nel Turkestan orientale, gravi disordini e tensioni tra han e uiguri sono ricorrenti dal 1997. Nel 2009, centinaia di persone sono morte in disordini a Urumqi. Lo stato cinese da allora ha cercato sistematicamente di presentare la resistenza uigura come un problema di terrorismo che andava punito e schiacciato.

Anche prima, cioè dall'inizio del millennio, la Cina è passata ad una strategia di assimilazione degli uiguri promuovendo l'immigrazione di cinesi Han. Secondo i dati del governo, nel 1953 il 75% della popolazione dello Xinjiang era uigura e solo il 6% cinese Han. Secondo gli ultimi dati ufficiali (censimento 2000), gli uiguri costituiscono il 45% della popolazione totale di circa 25 milioni, i cinesi Han il 41%. Nella capitale Urumqi - simile a Lhasa - più di tre quarti della popolazione è formata da tempo da cinesi Han. Questa immigrazione dall'est, incoraggiata sistematicamente dallo stato, ha trasformato completamente la vita economica, sociale e culturale del Turkestan orientale. La cultura nazionale è stata sostituita da istituzioni dominate dai cinesi e da una vita economica dominata dai cinesi. Nel prossimo futuro, gli uiguri diventeranno una minoranza nel loro stesso paese.

I costumi e le tradizioni religiose, la produzione letteraria, l'arte, la cultura e l'architettura degli uiguri sono presentati in questo senso come arretrati. Il mainstream cinese viene dipinto come culturalmente superiore e moderno, non solo in termini tecnologici. Come in molte altre aree minoritarie, l'espressione della

cultura popolare uigura è appena tollerata come folklore. Questo progetto di assimilazione diventa visibile al mondo esterno nella nuova architettura dello Xinjiang: mentre da un lato le vecchie città uigure vengono abbattute in quanto antigieniche, i nuovi complessi residenziali stanno trasformando il Turkestan orientale in una qualsiasi provincia cinese. La distruzione irrecuperabile della vecchia cultura edilizia uigura può essere osservata al meglio a Kashgar, sull'antica Via della Seta. Mentre i cinesi Han, emigrati nell'ex impero Qing, costruivano ancora i loro quartieri separatamente dai vecchi edifici uiguri, oggi le cose sono diverse: anche nell'architettura tutto ciò che è uiguro deve cedere il passo al modello cinese di modernizzazione.

Gli uiguri sono stati a lungo esclusi dai processi decisionali politici, a parte i collaboratori compiacenti del PCC, che sono selezionati e nominati dall'alto. L'immigrazione dalle province orientali della Cina, insieme all'alienazione culturale, sta portando ad una società etnicamente segregata. I cinesi Han ottengono i lavori migliori, tutte le posizioni di comando e dominano anche il sistema educativo. Gli uiguri e le minoranze minori subiscono una discriminazione sistematica solo per motivi linguistici. La rinuncia alla vera uguaglianza e all'ulteriore sviluppo della lingua uigura, la soppressione della vita religiosa, la soppressione della cultura uigura dalla vita pubblica e privata, l'esclusione degli uiguri dai processi decisionali politici fanno parte del „programma di modernizzazione“ cinese del Far West. L'obiettivo della Cina è di impedire il riorientamento culturale degli uiguri verso l'Asia centrale islamica, di integrarli completamente nella Cina dominata dagli Han, e infine di sradicare l'identità culturale indipendente degli uiguri. Oggi gli uiguri sono collettivamente sotto pressione per subordinarsi a un modello di sviluppo imposto dallo stato, diffuso dalla cultura dominante Han e fatto rispettare dalle autorità locali controllate dal PCC. Questo lascia solo due opzioni aperte agli uiguri: adattamento e assimilazione che offre qualche vantaggio economico o resistenza sotto il sospetto generale di estremismo e separatismo rischiando di essere emarginati.

### **Sorveglianza e repressione totale**

Poiché gli uiguri non hanno ceduto senza resistenza a questa politica, che dura da decenni, lo stato ha fatto ricorso a misure di indottrinamento obbligatorio e di repressione di ogni resistenza. È stato istituito un apparato di sorveglianza e controllo completo con metodi ad alta tecnologia. Le violazioni dei diritti umani sono culminate nella creazione di campi di rieducazione sul territorio dello Xinjiang per più di un milione di uiguri.

La tendenza alla sorveglianza è in costante crescita in Cina in generale e si è intensificata da quando Xi Jinping è entrato in carica. I gruppi presi di mira sono vari gruppi sociali ed etnici come attivisti dei diritti civili, minoranze religiose, professori universitari, ma anche un intero popolo: gli uiguri. Lo Xinjiang è ormai diventato



uno stato di polizia e sorveglianza che non ha eguali nel mondo. Come riferisce Dolkun Isa, presidente del Congresso Mondiale degli Uiguri (vedi l'intervista sotto), migliaia di telecamere di sorveglianza, una rete finemente tessuta di posti di blocco stradali e il monitoraggio sistematico delle comunicazioni su Internet e sui telefoni cellulari sono elementi chiave della sorveglianza. Poi ci sono i campi di rieducazione. I „China Cables“, fatti filtrare in Occidente da giornalisti indipendenti, un grande archivio di documenti ufficiali provenienti dalle zone più interne dell'apparato di potere del PCC, hanno confermato questa strategia: la Cina ha creato „strutture educative per gli uiguri“ in tutto lo Xinjiang. Naturalmente, queste non sono istituzioni educative, ma campi di internamento. I detenuti devono sottoporsi all'addestramento prescritto per poter essere rilasciati. Il programma di formazione comprende il cinese, la dottrina del partito e gli insegnamenti di Xi Jinping.

Perché la Cina ha scelto questa repressione rigorosa e spietata degli uiguri? Perché crede che questo sia l'unico modo per ottenere la sicurezza e la stabilità del potere politico, obiettivo centrale del PCC. L'oppressione degli uiguri non è veramente nuova, ma dal 2014 ha assunto nuove dimensioni. Si tratta non solo della persecuzione individuale di alcuni attivisti politici, ma dell'oppressione generale e sistematica di un intero popolo. Nel Turkestan orientale (Xinjiang) gli stessi principi dell'autonomia regionale e della protezione delle minoranze etniche, sanciti dalla costituzione cinese e dalle leggi statali, vengono messi ad absurdum.

### **Nessuna autonomia senza democrazia**

La Cina ha istituito un sistema differenziato di autonomia territoriale regionale e locale per soddisfare le richieste e i desideri delle sue 55 minoranze nazionali, che in realtà sono spesso popoli minoritari. Ci sono dubbi giustificati sul fatto che queste entità possano essere considerate „regioni autonome“, soprattutto perché manca una qualità essenziale: la democrazia. Inoltre, nemmeno lo stato di diritto e il rispetto di numerosi diritti umani sono garantiti, anche se queste „autonomie nazionali“ coprono alcuni bisogni e interessi dei popoli minoritari. I meccanismi di protezione giuridica sono poco sviluppati nel sistema giudiziario della RPC.

Per parlare di una vera autonomia territoriale, manca un altro prerequisito fondamentale: diritti democratici di base, procedure decisionali e organi rappresentativi. Questo non include necessariamente il pluralismo dei partiti nel senso occidentale, ma deve rispettare i diritti democratici fondamentali e le libertà politiche, in particolare il diritto di eleggere liberamente i rappresentanti politici nell'Assemblea regionale e il diritto dei cittadini di candidarsi liberamente in qualsiasi elezione. Altri importanti diritti politici fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali delle Nazioni Unite, dall'ICCPR e dall'ICSER del 1966 non sono rispettati in Cina. Oggi, gli esempi più lampanti di violazione non solo dei

diritti democratici di base, ma anche dei diritti umani fondamentali sono lo XUAR (Xinjiang/Turkestan orientale) e la Regione autonoma del Tibet.

Nel regolare l'autonomia, si fa costante riferimento allo „sviluppo socialista“, che deve governare le politiche delle regioni autonome. L'autonomia è quindi inserita in un quadro di leggi, regole e istituzioni nazionali. Ma non esiste un meccanismo costituzionale di controllo della separazione verticale dei poteri. Il partito comunista mantiene il controllo generale. Non è prevista la partecipazione diretta della popolazione del territorio, se non nelle elezioni al livello più basso. Il carattere debole dello stato di diritto in Cina e l'assenza di un sistema democratico, insieme agli obiettivi prioritari di unità e controllo dello sviluppo economico, impediscono una vera autonomia territoriale, anche nelle regioni in cui non ci sono diffuse violazioni dei diritti umani, come Guangxi e Ningxia. Nelle parole di Yash Ghai: „Non c'è un'autorità indipendente che controlli i confini, quindi non c'è una chiara protezione contro le interferenze nell'autonomia. Il Partito Comunista mantiene il pieno controllo e all'interno del partito non c'è alcun requisito di partecipazione o autonomia locale“ (Ghai, 2000, 91).

Quando si discute la questione dell'„autonomia in Cina“, bisogna innanzitutto tenere presente che l'autonomia in questo sistema gioca un ruolo diverso rispetto a quello di un contesto democratico. In Cina, l'autonomia è disgiunta dal pluralismo politico e dallo stato di diritto in senso occidentale. Si tratta di una forma di governo in cui i gruppi etnici, insieme ai membri della popolazione maggioritaria, hanno più potere nei processi decisionali politici (esecutivo e legislativo) rispetto alle entità territoriali senza autonomia. Lo stato cinese riconosce le peculiarità delle culture etniche e minoritarie sul suo territorio ed è anche onestamente interessato a promuovere la loro partecipazione politica e lo sviluppo sociale ed economico. Tuttavia, tutte le disposizioni sull'autonomia devono muoversi nel quadro delle leggi e delle istituzioni statali superiori e, in definitiva, nel quadro della struttura del potere dominante. Questo limita considerevolmente la libertà e l'ambito di movimento delle comunità e delle istituzioni subordinate.

### **L'autonomia territoriale dalla prospettiva cinese**

Dalla prospettiva dell'élite al potere in Cina oggi, c'è un'altra limitazione „necessaria“ al concetto di autonomia territoriale. Ci deve essere una legittimazione etnica e una richiesta di autonomia da parte delle minoranze, ma la concessione dell'autonomia è subordinata alla fedeltà allo stato cinese e alla subordinazione agli interessi generali dello stato. La lingua, la cultura e l'educazione sono protette fino a un certo punto, finché l'identità etnica non porta a un'autopercezione o perfino organizzazione politica „non statale“. La classe dirigente dei cinesi Han è consapevole dell'esperienza storica dello sciovinismo Han e dell'assimilazione di molte culture minoritarie nella cultura dominante. Dalla prospettiva cinese Han

vanno rispettate le etnie più piccole con la loro storia, le loro tradizioni e i loro costumi, ma solo nella misura in cui si considerano parte della „storia della Cina nel suo complesso“, cioè dell’universo Han.

Ma ogni volta che i popoli minoritari non vogliono essere costretti in questo schema politico preponderante, l’autonomia diventa una minaccia. Per esempio, il buddismo tibetano e l’Islam dello Xinjiang, sulla base delle loro rispettive identità religiose, hanno una visione del mondo diversa da quella del Partito comunista cinese. L’autonomia a questo punto si riduce ad uno spazio ristretto per qualche tipo di decisione politica sotto stretto controllo dall’alto: questo è tutto.

In molte regioni del mondo oggi, la base religiosa dell’identità etnica è più fortemente influenzata dalle dinamiche economico-mercantili che dai dogmi marxisti-leninisti. Anche in Cina, la forte enfasi sulla modernizzazione economica sta minacciando più che mai il modo di vivere dei popoli minoritari, poiché essi vengono integrati più che in passato nel sistema economico generale. Le risorse naturali delle aree abitate dalle minoranze vengono aperte ancora di più all’accesso esterno, il che ha portato a gravi impatti ambientali e a enormi movimenti migratori di cinesi Han. Questi sviluppi pericolosi possono essere osservati soprattutto nello Xinjiang, nella Mongolia interna e in alcune parti del Tibet. Quando l’amministrazione autonoma di una tale regione diventa „etnica“ in senso stretto, l’autonomia viene rapidamente ridotta o la struttura di potere parallela del Partito Comunista interviene con opportune correzioni. L’autonomia sembra essere tollerata solo nella misura in cui non disturba il progetto globale del Partito comunista. Sovranità, unità nazionale e non interferenza dall’esterno sono i punti cardine centrali. La rivendicazione di „autodeterminazione interna“ rimane sospetta per chi è al potere, non solo da un punto di vista politico, ma soprattutto quando si esprime come rivendicazione di civiltà.

Questa concezione dell’autonomia è strettamente legata all’emergere del concetto di autonomia nella storia del Partito Comunista, dove non sono mai avvenuti negoziati a pari livello tra i popoli minoritari con i loro legittimi rappresentanti e i rappresentanti del popolo maggioritario dello Stato. Tuttavia, nonostante le obiezioni fondamentali all’esistenza dell’autonomia in stati non democratici come la Cina, bisogna notare che la Cina, rispetto ad altri mega stati governati in modo più o meno democratico come l’India, l’Indonesia, il Brasile e la Nigeria, ha anche consentito un certo grado di amministrazione autonoma e di protezione culturale delle minoranze e ha in qualche misura soddisfatto i desideri e gli interessi di alcuni dei 55 popoli minoritari ufficialmente riconosciuti.

## **„Non c'è una vera autonomia né nel Turkestan orientale né nella Cina in generale“.**

**Intervista a Dolkun Isa, presidente del Congresso Mondiale Uiguro WUC**



*Dolkun Isa, 52 anni, è nato e cresciuto nel Turkestan orientale (Xinjiang). Come studente universitario nel 1984-1988, si è reso conto della portata della privazione dei diritti del suo popolo, gli uiguri, e si è impegnato per una maggiore democrazia e parità di diritti. Nel 1988, Isa ha organizzato una grande manifestazione studentesca a Urumqi, che è stata violentemente interrotta dalla polizia. Isa fu espulso dall'università e perseguitato per anni. Nel 1994 fuggì in Turchia e nel 1996 chiese asilo politico in Germania. Dal 2006 è cittadino tedesco. Dopo il suo arrivo in Germania, Dolkun ha fondato il Congresso Mondiale Uiguro (World Uyghur Congress), l'organizzazione ombrello di 32 organizzazioni uigure in 18 paesi. Nel 2017, Dolkun Isa è stato eletto presidente del WUC.*

**C'è un rapporto di prima mano della signora uigura Asiye Abdulaheb, che ha anche sostenuto il rilascio dei cosiddetti „China Cables“ sulla strategia della Cina nello Xinjiang. Che dire dei centri di detenzione forzata nello Xinjiang-Turkestan orientale?**

Dolkun Isa: Questo testimone oculare riferisce di condizioni spaventose. Le condizioni di vita variano da campo a campo, dato che ci sono circa un migliaio di questi centri in tutta la regione. In alcuni di questi centri di detenzione 20-30 persone sono costrette a condividere una stanza con un solo bagno per tutti. Dormono sul pavimento di cemento. La situazione igienica è miserabile, mancano acqua e cibo. I detenuti sono costretti a lavorare duramente, molti di loro muoiono presto. Con la forza e la tortura sono costretti all'autocritica, ad ammettere il cattivo comportamento e a promettere obbedienza. Ma la maggior parte di loro non sa nemmeno perché sono tenuti in detenzione. Le visite private sono permesse per non più di 20 minuti, ogni telefonata viene registrata.

**Cosa succede oggi nel Turkestan orientale in generale?**

Dolkun Isa: Il problema non sono solo quei campi, ma l'intera regione. Il Turkestan orientale oggi è una specie di „prigione a cielo aperto“ per più di dieci

milioni di persone. Il Turkestan orientale si è trasformato in uno stato di polizia, probabilmente non si può trovare un altro esempio al mondo dove la sorveglianza sistematica con mezzi elettronici è così diffusa e altamente organizzata. Non solo ci sono telecamere ovunque, ma anche i telefoni cellulari e la comunicazione via internet sono sotto costante sorveglianza. Ora anche le telecamere di riconoscimento emotivo sono sperimentate per controllare i cittadini. La Cina usa il Turkestan orientale come area di prova per sviluppare nuove tecnologie di osservazione, che poi saranno esportate in paesi terzi. Oltre al monitoraggio fisico oggi il controllo digitale dei dati è ancora più importante. In Tibet dal 2011 è stata istituita una rete a maglie strette di posti di controllo della polizia, ora lo stesso è stato stabilito nel Turkestan orientale. Ci sono migliaia di stazioni di monitoraggio della polizia in tutto il paese, solo a Urumqi sono state costruite 960 stazioni di monitoraggio della polizia da Chen Quanguo, capo regionale del PCC. Inoltre dal 2016 tutti i cittadini devono scaricare una speciale app per essere rintracciabili sul loro cellulare 24 ore su 24.

**Guardando al vostro paese, il Turkestan orientale, la Costituzione cinese del 1982, la legge sull'autonomia nazionale regionale del 1984 e l'atto sull'attuazione della LRNA del 2005 hanno stabilito una sorta di autonomia territoriale, ma la Cina apparentemente non rispetta la sua stessa legge. Inoltre, fino al 2012 non ci sono stati atti regionali rilasciati dalle regioni autonome della Cina e successivamente approvati dal comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo, come richiesto dalla costituzione cinese. Gli atti regionali della XUAR sono mai stati approvati da Pechino?**

Dolkun Isa: In effetti, il governo cinese deve approvare i progetti di legge approvati dall'Assemblea popolare regionale delle regioni autonome. Il Congresso del Popolo dello Xinjiang è l'istituzione politica suprema della XUAR. Ma nel Turkestan orientale ogni progetto di legge viene elaborato dal PCC nazionale nell'interazione con il politburo regionale del PCC. Solo allora il Congresso regionale del popolo riceve l'ordine di procedere alla discussione formale e all'approvazione degli atti regionali. Questo non è un parlamento nel senso europeo. Si riunisce solo due volte all'anno e il processo parlamentare è come uno spettacolo, come sotto telecomando del PCC locale e nazionale.

**Chi sono i membri del Congresso regionale del popolo? Devono essere tutti membri del PCC?**

Dolkun Isa: In una società democratica i membri di un'assemblea parlamentare dovrebbero essere tutti eletti dai cittadini. Ho vissuto nel Turkestan orientale fino al 1994, poi sono stato costretto a lasciare il mio paese. Non ho mai visto un'elezione dell'Assemblea popolare regionale dello Xinjiang. I suoi membri sono solo selezionati e nominati dal PCC regionale in base alla loro fedeltà al partito comunista regionale e nazionale. Ogni CCP regionale ha un segretario

di partito, lo stesso accade a livello di prefettura, contea e comune. Essi sono il principale cane da guardia sulla lealtà del partito.

**Chi può candidarsi alle elezioni? Alcuni studiosi dicono che in Cina a livello comunale anche i cittadini indipendenti possono candidarsi alle elezioni.**

Dolkun Isa: Non ci sono elezioni, solo la nomina dei candidati e la nomina dei delegati scelti. Non ho mai sentito parlare di candidati indipendenti nelle municipalità né ho mai visto una campagna elettorale di tali candidati per un seggio a qualsiasi livello. Non ci sono elezioni formali. Tuttavia, alcuni rappresentanti dell'Assemblea Nazionale del Popolo non sono membri del PCC. Tra i membri della delegazione dello Xinjiang ci sono stati alcuni imam come rappresentanti delle comunità religiose, che però devono riconoscere la leadership del PCC.

**Una regola fondamentale in Cina: nelle regioni autonome, prefetture e contee il governatore capo deve essere un membro del gruppo etnico minoritario di quel territorio. Che significato ha questa regola?**

Dolkun Isa: Secondo la legge autonoma della XUAR il governatore deve essere un uiguro, ma questi uiguri non sono mai eletti dai cittadini, ma solo scelti dall'ufficio politico del PCC dello Xinjiang e poi nominati da Pechino. Il servizio di sicurezza cinese, prima di selezionare una tale personalità, cerca tutto il suo background personale di 4 o 5 generazioni indietro. Se trovano qualche parente che non collabora realmente con il sistema, la persona non sarà nominata. Inoltre, ogni candidato per i gradi più alti del partito deve completare con successo la scuola CCP dei quadri di partito a Pechino. Dopo 2-3 anni gli studenti si laureano e vengono esaminati ancora una volta prima di intraprendere la carriera politica.

**Ci sono mai stati uiguri nominati capi del PCC a livello regionale, prefettizio, di contea nello Xinjiang? Chi è il responsabile della sezione locale del partito?**

Dolkun Isa: Il segretario del partito in tutte le regioni e province è sicuramente un cinese Han. Nel Turkestan orientale in ogni istituzione pubblica e anche nelle imprese pubbliche ci sono due capi. Uno è il direttore esecutivo, il principale responsabile delle decisioni. Al suo fianco c'è un quadro di partito come una sorta di cane da guardia. Anche alcune aziende private hanno questi quadri del PCC come direttori aggiunti. Il governatore ufficiale della XUAR non può fare nulla senza consultare i funzionari del PCC, che prevalgono sempre nelle istruzioni e nella preparazione delle decisioni. Così, c'è sempre una doppia leadership, il capo ufficialmente responsabile e il funzionario del partito al suo fianco. Senza la sua approvazione non si può fare nulla.

**Tra la fondazione della XUAR nel 1955 e la repressione delle prime manifestazioni di massa contro il dominio cinese nel 1988 e poi a Ghulja nel 1997 c'è stato un periodo in cui l'autonomia dello Xinjiang funzionava in senso limitato?**

Dolkun Isa: Dopo la morte di Mao nel 1976 e la fine degli anni ,80 abbiamo potuto vedere qualche segno di autonomia. Dopo aver spodestato la „banda dei quattro“, Deng Xiao Ping ha potuto portare avanti una nuova strategia per la Cina. La Cina aprì le porte al mondo, tutto era più liberale, anche prima che Hu Yao Bang andasse al potere. All’inizio degli anni ,80 fino alla metà degli anni ,90 c’erano alcuni segni di autonomia. Un bel po’ di uiguri sono stati liberati dal carcere e hanno avuto qualche possibilità di carriera professionale e politica. Potevano andare liberamente in moschea, frequentare le scuole in lingua uigura, che era la seconda lingua ufficiale della XUAR. Dopo Tien An Men nel 1989 il vento è cambiato e anche per i popoli etnici e le regioni autonome i diritti civili e le libertà sono stati sempre più ridotti.

**Dopo l’11 settembre 2001 la Cina ha sistematicamente usato attacchi terroristici altrove e alcuni atti violenti di resistenza nel Turkestan orientale come pretesto per la sua politica di controllo e assimilazione nella XUAR. In quegli anni gli uiguri hanno mai spinto attivamente per l’autodeterminazione? C’è stata un’organizzazione per la liberazione del Turkestan orientale?**

Dolkun Isa: Negli anni ,80 la protesta uigura era per lo più pacifica. Quando ho studiato dal 1984 al 1988, potevamo riunirci e discutere liberamente. Più tardi, nel 1988, 15-20.000 di noi in una manifestazione pubblica chiesero più autonomia, la fine dei test nucleari nello Xinjiang e la fine del trasferimento sistematico della popolazione dalla Cina al nostro paese. Abbiamo anche rivendicato elezioni democratiche. Ma tutto questo solo nel rispetto del diritto all’autonomia del popolo uiguro, cioè delle leggi cinesi. Nel 1988 ho guidato questa manifestazione a Urumqi. Poi sono stato arrestato ed escluso dall’università. Dopo il 1989 la Cina ha applicato nuove restrizioni lasciando più spazio per esprimere spontaneamente la nostra protesta. La Cina ha anche inviato forze militari per reprimere la protesta popolare. 8000 persone, la maggior parte dei quali civili, sono state uccise nella prima rivolta degli anni 1990. Nel 1997 a Ghulja le manifestazioni pacifiche per la libertà religiosa sono state soppresse in una sanguinosa repressione con 300 persone uccise, come ha riferito Amnesty International. In seguito la Cina non solo ha incolpato presunti gruppi terroristici, ma ha attaccato direttamente le comunità religiose del Turkestan orientale.

**Cosa è successo alla pianificazione familiare nello Xinjiang?**

Dolkun Isa: Fino al 1984 nel Turkestan orientale è stata applicata la politica del figlio unico, mentre per le minoranze nazionali erano ammessi due figli. Ma questa è stata applicata in modo molto restrittivo. La regola era: come famiglia di una minoranza nazionale si può avere un secondo figlio, ma dopo il primo bisogna aspettare almeno 3 anni. Le autorità non solo hanno multato le famiglie che hanno avuto più figli, ma più tardi hanno anche applicato la sterilizzazione forzata alle donne uigure. Non c’è da stupirsi che gli uffici di pianificazione fami-



*L'autore con il presidente dello World Uyghur Congress, Dolkun Isa, a Monaco, 2020.*

liare siano stati attaccati da persone arrabbiate, che rivendicavano la libertà di decisione sul numero di figli.

### **C'è stata qualche protesta contro la continua immigrazione di cinesi Han nel Turkestan orientale?**

Dolkun Isa: Dal 1985 la questione di fermare il trasferimento di popolazione dalla Cina al Turkestan orientale è stata una questione centrale. A quel tempo il dogma centrale della pianificazione familiare era la politica dei 2 figli per le minoranze nazionali. Ma la Cina sosteneva che lo XUAR ha un grande territorio e una piccola popolazione, quindi poteva assorbire altre persone. Se era necessaria una maggiore popolazione nel nostro paese, perché la Cina non ha permesso a noi Uiguri e ad altre minoranze di avere più figli? Questo è ciò che ha indignato la popolazione locale. Il PCC applica una politica per trasformare gli uiguri in una minoranza nel proprio paese. Nel 1949 prima del dominio comunista la popolazione cinese Han nel Turkestan orientale era solo il 4-5% della popolazione totale, comprese le forze militari e di polizia. Oggi, secondo i dati ufficiali, i cinesi Han sono più del 40%. Sappiamo che le statistiche cinesi non sono molto affidabili, ma in questo caso il governo tende piuttosto a sottostimare le cifre degli Han che vivono nel Turkestan orientale.

**Se consideriamo i poteri autonomi della XUAR, la portata della cosiddetta autonomia sulla carta è piuttosto grande e abbraccia molti singoli settori tra cui la politica linguistica, la scienza, la cultura, l'educazione e la scuola superiore. La lingua uigura ha ancora una posizione ufficiale al pari della lingua cinese?**



Dolkun Isa: Secondo la legge cinese, ancora oggi la lingua uigura è la lingua ufficiale della XUAR. Anche sul denaro cinese la nostra lingua appare insieme alle altre lingue delle regioni autonome. Fino ai primi anni '90 la lingua uigura aveva pari diritti e gli uiguri potevano usarla davanti ai tribunali e alle autorità pubbliche. Potevano usare la loro lingua madre ovunque e avevano diritto ad avere interpreti se necessario. Da circa 30 anni il ruolo della lingua uigura è stato fortemente ridotto, passo dopo passo. Quando ero studente gli studenti cinesi ricevevano l'insegnamento in cinese e in uiguro e altre minoranze come i kazaki e i kirghisi lo ricevevano in uiguro. Dal 2006 l'uiguro non è più usato come lingua di insegnamento, ma solo come una materia specifica con alcune ore due volte la settimana, anche nella scuola materna. Ora gli studenti universitari del primo anno devono imparare solo la lingua cinese, poi nel corso principale è permesso solo il cinese come mezzo di insegnamento. Anche i professori uiguri agli studenti uiguri devono insegnare in cinese. Questo viola persino la legge e la costituzione cinese.

**Quale rimedio legale hanno gli uiguri in questi casi? La Regione Autonoma o i cittadini della XUAR hanno il diritto di contestare una tale misura davanti alla Corte suprema cinese?**

Dolkun Isa: Il capo della Corte deve essere un membro del PCC, questo è molto indicativo della sua indipendenza. In quel tribunale c'è una doppia presidenza come in tutte le posizioni di comando in Cina: uno è il presidente della Corte, l'altro il segretario del partito nominato. È così che funziona il sistema. Il potere supremo è sempre del PCC.

**Possiamo immaginare un'autonomia territoriale funzionante nel quadro di uno stato autoritario a partito unico come avviene in Cina? Il governo in esilio del Tibet ha rivendicato una „vera autonomia“, ma questa è mai pensabile all'interno del sistema politico cinese?**

Dolkun Isa: C'è questa proposta del governo in esilio del Tibet per una genuina autonomia che pretende anche di trattare il Tibet secondo il principio „Un paese, due sistemi“. Questa proposta è stata respinta da Pechino. Come ha fatto in Tibet, l'Armata Rossa ha conquistato e occupato il Turkestan orientale, che è stato una Repubblica indipendente, ignorando completamente il diritto all'autodeterminazione del popolo uiguro e di altri gruppi nazionali minori. Poi nel 1955 la Cina ha accettato l'autonomia regionale per lo Xinjiang. Lo stesso è successo al Tibet che fino al 1949 è stato una nazione sovrana con un rapporto speciale con la Cina. In seguito il Tibet ha fatto diverse proposte di autonomia. Ci sono stati diversi incontri tra il governo cinese e il governo in esilio del Tibet. Secondo il motto di Deng Xiao Ping, la Cina ha dichiarato: possiamo discutere di tutto, tranne dell'indipendenza. La Cina ha incontrato la delegazione del Dalai Lama per diversi anni, ma dopo il 2006 l'intero processo si è fermato.



*Propaganda statale cinese nel Tibet (Regione autonoma del Tibet). Foto Thomas Benedikter*

### **Perché?**

Dolkun Isa: La Cina dagli anni 1980 si è aperta al mondo e al mercato globale, la sua economia stava crescendo velocemente esportando in tutto il mondo. A quel tempo aveva bisogno della cooperazione con i paesi occidentali, specialmente per lo scambio tecnologico. Ora la Cina è quasi l'economia più forte del mondo e non ha più bisogno dei paesi occidentali nella stessa misura. Così, la Cina si è tolta la maschera. D'altra parte, ora il mondo è interessato a mantenere i mercati cinesi, ad avere buone relazioni, a beneficiare degli investimenti cinesi.

### ***Il WUC ha mai proposto qualcosa di simile come „vera autonomia“ per il Turkestan orientale? Può immaginare un tale compromesso con la Cina?***

Dolkun Isa: Secondo l'esperienza del Tibet anche i nostri ex leader chiedevano un dialogo con la Cina, basato sul diritto all'autodeterminazione. Abbiamo tenuto una grande conferenza al Parlamento europeo sul tema dell'autodeterminazione nel 2010. Poi abbiamo chiesto al governo cinese di avviare un dialogo, ma Pechino non ha mai risposto. Gli obiettivi della Cina nel Turkestan orientale sono molto chiari: piena assimilazione, pieno controllo, nessuna reale autonomia, oltre 3 milioni di uiguri nei campi di rieducazione, ogni tipo di discriminazione e repressione degli uiguri. La nostra posizione ufficiale come WUC è quella di cercare la libertà per il popolo uiguro attraverso mezzi pacifici, non violenti e democratici per determinare il loro futuro politico in modo indipendente come popolo uiguro. Abbiamo perso completamente la fiducia nello stato cinese. La Cina aveva assicurato di concedere l'autonomia, ma non ha mai rispettato questo obbligo. Abbiamo la cosiddetta XUAR, ma tutto il potere decisionale è dello stato cinese e del PCC.

***Pensa che la Cina entrerà mai in trattative con la WUC?***

Dolkun Isa: Se la leadership cinese vuole entrare in un vero e onesto negoziato con noi deve prima di tutto fermare immediatamente le più gravi violazioni dei diritti umani di milioni di uiguri e adempiere ai suoi obblighi internazionali e costituzionali per la protezione delle minoranze e l'autogoverno. Se prima non accade ciò, non ha senso parlarne.

***L'attuale sviluppo di Hong Kong è un'ulteriore prova che il principio „un paese, due sistemi“ non funziona?***

Dolkun Isa: I giovani attivisti per la democrazia a Hong Kong da circa due anni hanno esposto proprio questi striscioni „Se non agiamo ora, domani vivremo come lo Xinjiang“. Da circa due anni questo è uno slogan diffuso a Hong Kong. Ma alla Cina non importa e ha approvato la nuova legge sulla sicurezza. Possiamo affermare senza dubbio: anche a Hong Kong l'autonomia è finita. Fino a quando Xi Jinping ha preso il potere, Hong Kong aveva ancora alcune istituzioni democratiche, la libertà di parola, i media, la libertà di riunione ed elezioni parzialmente democratiche erano permesse. Ma poi passo dopo passo Pechino ha aumentato la sua interferenza. Tuttavia, il parlamento di Hong Kong non è mai stato eletto in modo completamente democratico. Ora, passo dopo passo la Cina sta stringendo il cappio, senza interessarsi minimamente dell'opinione internazionale.

***Ha ancora qualche contatto con la sua famiglia in patria?***

Dolkun Isa: No, la maggior parte dei membri della mia famiglia sono tenuti in detenzione forzata. Questo vale sicuramente per i miei due fratelli. Non so niente invece di mia sorella. Mia madre è morta in un campo di rieducazione due anni fa. Recentemente ho appreso da un giornale cinese che anche mio padre è morto. Aveva già più di 80 anni e probabilmente non poteva sopravvivere alle dure condizioni di vita in questo tipo di centri. Ma non ho dettagli sulla sua morte.

***Dal 1996 vivi in Germania in esilio, ma per molti anni sei stato inserito nella lista dei ricercati dell'Interpol. A causa delle pressioni della Cina sei ricercato come „terrorista“. Sei ancora perseguitato?***

Dolkun Isa: Sì, e non viaggio in paesi che collaborano attivamente con la Cina. Questo vale per la maggior parte dei paesi asiatici, ma anche per molti altri paesi. Corro il rischio di essere arrestato ed estradato. Sono anche ricattato da parte delle autorità cinesi, che minacciano i miei parenti che vivono ancora in Cina che non sono più al sicuro. Negli ultimi 20 anni sono stato spesso bloccato durante le manifestazioni pubbliche nei paesi occidentali e negli aeroporti, come a Ginevra, Seoul e anche una volta a Roma. Le autorità cinesi cercano ancora di ostacolare le nostre attività ovunque possano.

## Hong Kong: „Un paese - due sistemi“?

Hong Kong, che fa parte della Repubblica Popolare Cinese, rappresenta un caso speciale di autonomia politico-territoriale. Questa autonomia non è stata stabilita per proteggere le minoranze etniche, dato che la grande maggioranza della popolazione di Hong Kong è cinese Han. Piuttosto, questa autonomia serve alla coesistenza e all'integrazione di un altro sistema economico e politico, quello dell'ex colonia della corona britannica Hong Kong, nella "patria" cinese. Questa autonomia si basa sul trattato sino-britannico del 1984, cioè sull'accordo di cessione del 19 dicembre 1984, che mira a preservare il carattere speciale della zona. La Regione amministrativa speciale di Hong Kong (Hong Kong Special Administrative Region HKSAR) è stata creata il 1° luglio 1997 sulla base dei principi di „un paese, due sistemi“ e „Hong Kong amministra Hong Kong“. Questi principi sono sanciti dalla Legge fondamentale, la Costituzione della HKSAR, che conferisce a Hong Kong un „alto grado di autonomia“.

Si tratta di un'autonomia territoriale moderna a tutti gli effetti che Hong Kong ha ottenuto dopo il trasferimento di sovranità dalla Gran Bretagna alla RPC avvenuto il 1° luglio 1997? La Cina ha garantito a Hong Kong che sarà una „Regione Amministrativa Speciale“ con poteri legislativi ed esecutivi e giudiziari speciali, tranne che per la politica estera e di difesa. Grazie alla posizione leader di Hong Kong come centro commerciale mondiale e al suo successo economico, la Cina ha dichiarato la sua intenzione di lasciare il governo di Hong Kong intatto nonostante il trasferimento di sovranità. Questa operazione storicamente unica ha avuto luogo sullo sfondo della trasformazione accelerata dell'economia cinese in un'economia di mercato, ma senza concedere alla popolazione diritti e libertà democratiche secondo gli standard occidentali. La dichiarazione sino-britannica del 1984 ha stabilito il principio di „un paese, due sistemi“ e dovrebbe essere valida dal 1997 al 2047. Durante questo periodo, il sistema socialista cinese non può essere introdotto nella SAR di Hong Kong.

Oggi, Hong Kong può essere descritto come un moderno stato capitalista con autogoverno interno sotto la sovranità della RPC, che ha il potere di mantenere l'unità nazionale e l'integrità territoriale in tutta la madrepatria. Il documento costituzionale di Hong Kong è la Legge fondamentale, che è stata promulgata dall'Assemblea del popolo cinese il 1° luglio 1997 („Legge fondamentale della regione amministrativa di Hong Kong della Repubblica popolare cinese“).

Essa conferisce a Hong Kong un alto grado di autonomia, dichiara il suo sistema capitalista intoccabile e mantiene la separazione dei poteri tra il potere legislativo, quello esecutivo e quello giudiziario. Tutte le leggi precedentemente in vigore a Hong Kong dovrebbero rimanere in vigore a meno che non siano in flagrante

contraddizione con la Legge fondamentale. Questo tipo di costituzione riconosce a tutti i cittadini residenti a Hong Kong, il diritto alla libertà di espressione, la libertà dei media, il diritto di riunione e dimostrazione, il diritto alla libera informazione, il diritto di praticare la religione, e anche il diritto di sciopero e di formare sindacati. Le norme fondamentali dei Patti internazionali sui diritti civili e politici e dei Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 rimangono in vigore. Inoltre, Hong Kong rimane un porto aperto e un territorio doganale con una propria valuta. La Legge fondamentale afferma che il libero flusso di capitali è garantito e che la Cina non può imporre tasse a Hong Kong. Il governo di Hong Kong rimane responsabile dell'ordine pubblico, mentre l'Esercito Popolare di Liberazione è di stanza a Hong Kong solo per la difesa esterna.

Il Congresso del Popolo della Repubblica Popolare Cinese è l'unica istituzione autorizzata a interpretare e modificare la Legge fondamentale di Hong Kong. Né il Parlamento né i cittadini di Hong Kong hanno questo diritto. Hong Kong è rappresentata nell'Assemblea nazionale del popolo da 35 deputati, tutti selezionati da Pechino. Il governo di Hong Kong risponde solo al governo centrale del popolo a Pechino. Inoltre, la Cina è intervenuta più volte nella sfera di libertà dell'autonomia di Hong Kong, per esempio quando il diritto di manifestare è stato modificato retroattivamente e le manifestazioni dovevano essere autorizzate dal governo di Pechino. I partiti che secondo Pechino minacciano la sicurezza interna possono essere vietati. Le „leggi anti sovversione“ hanno lo scopo di impedire critiche eccessive al governo cinese.

La libertà di espressione può essere limitata per motivi di sicurezza nazionale dal nome molto vago. Nell'estate del 2019, una cosiddetta legge sull'estradizione di persone ritenute criminali o una minaccia da Hong Kong a Pechino ha scatenato enormi proteste di massa dirette contro il governo orientato a Pechino di Carrie Lam. Dopo aspre contestazioni, questo governo è stato costretto a ritirare questa legge sull'estradizione il 23.10.2019. Alle elezioni locali del novembre 2019 il campo pro-democrazia ha ottenuto una vittoria schiacciante. Il governo centrale ha allora fatto il passo successivo per limitare l'autonomia e la democrazia a Hong Kong. Il 28 maggio 2020, dopo proteste e disordini prolungati, l'Assemblea nazionale del popolo cinese ha approvato una nuova „legge sulla sicurezza“ per Hong Kong, dando alle autorità statali accesso diretto ai cittadini di Hong Kong e nuovi diritti di intervento sul territorio di Hong Kong.

Hong Kong è un esempio di vera autonomia, come potrebbe essere applicato ad altre aree che sono state annesse dalla Cina, come il Tibet e il Turkestan orientale? Dopo l'istituzione della Regione Amministrativa Speciale di Hong Kong nel 1997 (e lo stesso vale per Macao nel 1999), il Dalai Lama ha chiesto che lo stesso sistema venga applicato al Tibet, con solo la difesa e la politica estera che rimangono allo stato cinese, mentre tutti gli altri poteri sarebbero lasciati ai tibetani

con piena autonomia interna. In realtà, Hong Kong ha mantenuto notevoli poteri in politica estera: mantiene la sua appartenenza a molte istituzioni internazionali e regionali, le è permesso di concludere accordi internazionali e ha persino una sua moneta, un suo ordine economico, un sistema fiscale e finanziario, un sistema legale e giudiziario basato sul diritto civile sul modello del Regno Unito, libertà civili e politiche, cittadinanza e competenza per l'immigrazione. In breve, un ordine statale separato. Questo livello di competenza porta Hong Kong molto più vicino allo status di uno stato associato che a quello di una regione autonoma.

Ma la debolezza dell'autonomia di Hong Kong risiede nel suo assetto istituzionale, che non soddisfa gli standard democratici: „Il sistema politico interno ha una forte inclinazione verso il capo dell'esecutivo, il capo del governo, che esercita un forte controllo sulla legislazione attraverso il veto, e ha anche una forte presa sull'iniziativa legislativa stessa. Il capo del governo è nominato dal governo cinese e non può essere rimosso dal suo incarico dal corpo legislativo di Hong Kong a meno che la Cina stessa non sia d'accordo“ (Ghai, 2000, 93).

D'altra parte, il capo del governo non può sciogliere il Parlamento. La debolezza del Parlamento deriva dalla sua legittimità democratica solo parziale. La maggior parte dei suoi membri sono nominati da ristrette „circoscrizioni funzionali“ o comitati speciali. Questi riflettono principalmente gli interessi economici e commerciali, che a loro volta vogliono mantenere la Cina ben intenzionata per non mettere in pericolo il paese come sede di affari. Di conseguenza, il governo di Hong Kong non è né in grado né disposto a ribellarsi al governo cinese, e anche i membri del parlamento più favorevoli all'autonomia non sono in grado di difendere pienamente i loro interessi nei confronti della Cina.

Oskar Peterlini ha identificato le debolezze centrali di questa posizione speciale (Peterlini 2020, 124-125):

- Sebbene la Dichiarazione congiunta britannico-cinese del 1984 sia vincolante per il diritto internazionale, gli obblighi che ne derivano non possono essere fatti rispettare.
- L'esecutivo della Regione amministrativa speciale è nominato da Pechino, così come gli alti funzionari, su proposta del capo del governo di Hong Kong.
- La Legge fondamentale di Hong Kong non fa parte della Costituzione cinese.
- Non c'è una Corte costituzionale a Hong Kong: „In definitiva, l'autonomia è decisa da un organo politico, cioè dal governo centrale“ (Peterlini 2020).
- Lo status speciale è limitato nel tempo.
- Gli obiettivi e gli interessi di Hong Kong - almeno della maggioranza della sua popolazione - e quelli del Partito Comunista Cinese divergono.
- I sistemi autoritari sono in fondamentale contraddizione con l'autonomia, conclude Peterlini, perché „le garanzie costituzionali e internazionali e un

sistema democratico sono più importanti della portata quantitativa dell'«autonomia» (Peterlini 2020,125).

Lo slogan „un paese, due sistemi“ quindi non riflette la realtà politica, perché una democrazia completa a Hong Kong non è mai esistita, scrive l'esperto di autonomia Yash Ghai (Ghai 2000, 94). Un sistema genuinamente democratico a Hong Kong non rientrerebbe più nel concetto di „Un Paese“, così come Taiwan non vuole assimilarsi volontariamente alla Cina governata dai comunisti. Questa contraddizione deriva dallo scopo stesso dell'autonomia di Hong Kong, che non è né di proteggere una minoranza etnica (il 98% della popolazione di Hong Kong è cinese Han), né di introdurre un'autonomia permanente dotata del diritto all'autodeterminazione del proprio status politico di Hong Kong all'interno della Cina. Per la Cina lo scopo fondamentale di questa pseudo-autonomia è piuttosto quello di creare un quadro giuridico per mantenere Hong Kong funzionante come zona economica complementare alla sua economia per un periodo di transizione. Inoltre, la Cina usa Hong Kong come prova che due sistemi giuridici diversi possano coesistere nello stesso stato, da intendersi come un invito aperto ad unirsi rivolto a Taiwan. Ecco perché la Cina ha immediatamente respinto la proposta del Dalai Lama di trattare anche il Tibet secondo il principio „un paese, due sistemi“. Il Tibet è già pienamente integrato nel sistema politico ed economico cinese e non ha bisogno di un „sistema di transizione“, ha detto Pechino.

In effetti, lo status di Hong Kong corrisponde alla sua designazione ufficiale, cioè una „Regione amministrativa speciale“ piuttosto che un'autonomia territoriale moderna. Per un periodo transitorio fino al 2047, la RPC permette un livello più alto di diritti democratici e libertà civili, che però, come nel 2019 e 2020 è stato chiaramente dimostrato dalle proteste di massa, saranno gradualmente smantellati molto prima della scadenza programmata di questa „autonomia“.





## Rendere giustizia alla diversità etnica: autonomia in India



*Membri del popolo Karbi a Diphu (Distretto autonomo di Karbi Anglong, Assam, India)*

*Foto: Thomas Benedikter*

*L'India è l'unico stato dell'Asia meridionale ad avere alcune forme di autonomia territoriale moderna a livello sub-statale, cioè all'interno dei rispettivi stati federati. Gli artt. 370 e 371 della Costituzione indiana prevedono uno status speciale per alcuni territori o stati costituenti, cioè per Jammu e Kashmir, Nagaland, Sikkim, Assam, Manipur e Arunachal Pradesh. Il sistema federale indiano aveva quindi alcuni elementi di asimmetria, perché ad alcuni degli ormai 28 stati erano stati dati diritti speciali. Alcune di queste aree come Arunachal Pradesh, Sikkim, Manipur, Mizoram, Meghalaya sono successivamente diventati stati federali. Lo stato di Jammu e Kashmir ha perso il suo status speciale nell'agosto 2019 ed è stato convertito in un "Territorio dell'Unione". Tali territori, previsti dall'art. 239 della Costituzione), sono amministrati direttamente dal governo federale tramite un governatore capo nominato da Nuova Delhi e sono dotati di un'autonomia parziale. Un tale territorio esiste ad esempio a Puducherry, sulle isole Andamane, Chandigarh, Delhi stessa, Ladakh (precedentemente parte dello stato di Jammu&Kashmir e Jammu e Kashmir (escluso il Ladakh). Quasi tutti i distretti veramente autonomi dell'India si trovano nel Nord-Est.*



*Membri del popolo Khasi nel Distretto autonomo di Jaintia, Meghalaya (India).  
Foto: Thomas Benedikter*

### **L'autonomia territoriale nella costituzione indiana**

L'autonomia territoriale moderna, come esiste in 10 stati europei, è stata introdotta in India dagli anni '50 sulla base del 6° allegato alla Costituzione. Questa sezione permette l'istituzione dei cosiddetti „Consigli distrettuali autonomi“ (ADC), specialmente nei distretti con una maggioranza di popolazione indigena. Lo scopo principale di questa disposizione è un'auto-amministrazione limitata, che mira principalmente a garantire lo sviluppo economico e la protezione delle culture indigene. Non si tratta di riserve etniche, ma di aree a popolazione mista con istituzioni democraticamente elette, in cui i „popoli tribali“ riconosciuti come gruppo etnico titolare (scheduled tribes) hanno seggi garantiti. Tale autonomia distrettuale è stata stabilita non solo per proteggere le minoranze, ma anche per prevenire i conflitti etnici e le tendenze secessioniste, specialmente nel tormentato nord-est dell'India (stato di Assam). 22 degli attuali 23 ADC sono stati istituiti negli stati nord-orientali di Assam, Meghalaya, Mizoram e Tripura, uno nel Bengala occidentale (Gorkhaland). Solo 10 di questi distretti autonomi sono sanciti dalla Costituzione indiana (6° allegato), gli altri sono stati introdotti con legge statale degli stati membri interessati.

La costituzione indiana contiene anche varie disposizioni per proteggere le minoranze. L'articolo 26 della costituzione, per esempio, garantisce alcuni diritti fondamentali alle comunità religiose. L'art. 30 riconosce il diritto delle minoranze

etniche alle proprie istituzioni educative. L'art. 371 protegge il diritto consuetudinario, i diritti alla terra e la tutela dei costumi dei popoli indigeni. La sezione 16 della costituzione protegge alcuni diritti delle caste riconosciute, delle tribù senza riferimento ad un territorio ancestrale, cioè nel quadro di una sorta di „autonomia culturale“.

Sebbene ci siano 640 distretti in India, più o meno delle dimensioni di una regione italiana con una popolazione media di due milioni di abitanti, oltre questi 23 distretti non ci sono altri distretti autonomi nel resto del paese. A differenza di questi distretti autonomi, gli altri distretti non hanno poteri legislativi. L'autonomia territoriale è così rimasta la rara eccezione in India, anche se il paese presenta una diversità etnica e linguistica maggiore rispetto alla realtà europea. Tuttora in India sono in corso numerosi conflitti etnici e sociali violenti. In diversi casi, l'autonomia distrettuale piuttosto limitata non è stata in grado di accogliere il desiderio di autodeterminazione dei popoli minoritari.

Nel 1963 per esempio, dopo anni di rivolte e guerre su piccola scala, il popolo Naga dell'Assam ottenne il proprio stato federale. Poco più tardi i nuovi stati di Mizoram, Tripura e Meghalaya furono separati dall'Assam. L'area contesa dell'Arunachal Pradesh, con le sue numerose popolazioni indigene al confine con il Tibet, ottenne lo status di stato federale nel 1987. Anche il Bodoland nell'Assam e il Gorkhaland (Darjeeling) nel Bengala occidentale per tanti anni hanno rivendicato un proprio stato federato all'interno dell'Unione, ma finora si sono dovuti accontentare dell'autonomia territoriale.

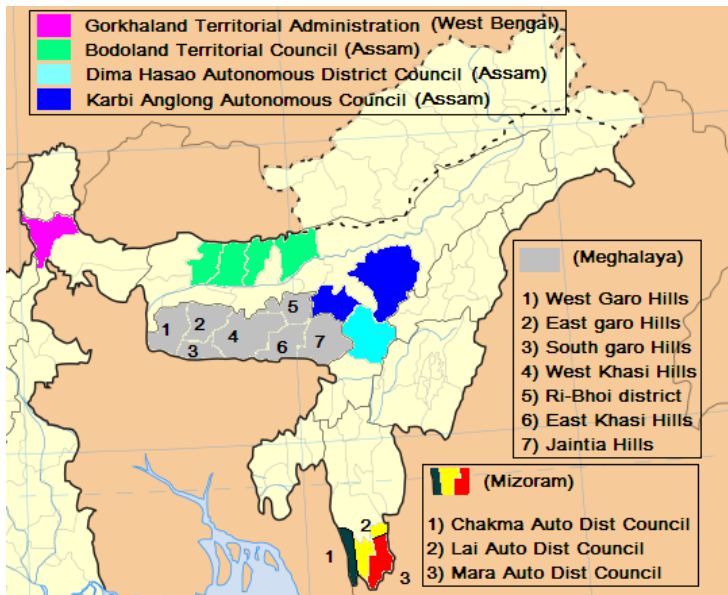
Tuttavia, la strategia dell'India di soddisfare le minoranze etniche e i popoli più piccoli con questa forma di autonomia territoriale rimane piuttosto contraddittoria. Da un lato, la costituzione indiana sottolinea l'uguaglianza dei diritti per tutti i gruppi etnici e la non discriminazione in base alla lingua, alla religione, alla casta, e quindi non permette „autonomie etniche“ o riserve per i popoli indigeni in stile nordamericano. Ma per pacificare i forti conflitti locali, spesso condotti in modo violento, questo livello minimo di autonomia territoriale è stato creato per i gruppi etnici presenti in modo compatto nel loro territorio ancestrale. Tuttavia, alcuni popoli o etnie minoritarie, una volta ottenuto un proprio distretto autonomo e dotati di un'ampia maggioranza nelle istituzioni rappresentative di tali distretti, hanno iniziato a tentare di discriminare le minoranze etniche interne alla regione o addirittura a creare uno spazio di „dominio politico etnicamente esclusivo“. Così, a sua volta, è stato necessario mettere in atto accordi istituzionali per mantenere una democrazia di concordanza etnica che coinvolgesse tutti i gruppi. Tuttavia, molti popoli indigeni, specialmente gli Adivasi presenti negli stati dell'India settentrionale e centrale, non hanno ancora raggiunto questo livello di autogoverno.

## I distretti autonomi dell'India

<i>Distretto autonomo (ADC)</i>	<i>superficie</i>	<i>popolazione (censimento)</i>	<i>capitale</i>	<i>parte dello stato</i>	<i>anno di costituzione dell'entità autonoma</i>
Bodoland	8.821	3.155.359	Kokrajhar	Assam	07.12.2003 27.1.2020 Riforma
Dima Hasao (North Cachar Hills)	4.853	213.529	Haflong	Assam	17.11.1951 2.2.1970
Karbi Anglong	10.434	965.280	Diphu	Assam	17.11.1951 14.10.1976
Chakma ADC	686	45.307	Chawngte	Mizoram	1987
Lai ADC	1.870	75.477	Lawngtlai	Mizoram	1987
Mara ADC	1.445	55.000	Siaha	Mizoram	1987
Tripura Tribal Area ADC	7.132	679.720	Khumwng	Tripura	1987
Garo Hills	8.167	865.045	Tura	Meghalaya	22.02.1972 – 1979 separazione
Jaintia Hills	3.819	295.692	Jowai	Meghalaya	22.02.1972
Khasi Hills	7.995	1.060.923	Shillong	Meghalaya	22.02.1972

Fonte: rispettivo sito Internet ufficiale dei Consigli distrettuali autonomi

**Nota:** La sezione 6 (appendice) della Costituzione dell'India consente l'istituzione di distretti autonomi ai fini della tutela di popoli minoritari o minoranze etnolinguistiche (scheduled tribes) a livello substatale (stati membri del sistema federale indiano), sotto il profilo della dimensione più o meno equivalenti alle tipiche regioni autonome d'Europa. Attualmente i Distretti autonomi dell'India sono collocati tutti quanti nel Nordest dell'India (stati Assam, Meghalaya, Mizoram, Tripura, e nel Bengala Ovest). Il distretto del Gorkhaland con la capitale Darjeeling nello stato del Bengala ovest geograficamente fa anche parte del Nordest dell'India. 10 delle 23 distretti autonomi sono previsti dalla Costituzione indiana, 13 distretti sono stati costituiti a livello substatale secondo le rispettive Costituzioni, cioè Chandel, Churachandpur, Sadar Hills, Senapati, Tamenglong, Ukhl (Manipur), Mising, Rabha Hasong, Sonowal Kachari, Thengal Kachari, Tiwa e Deori (Assam) e Gorkhaland (Bengala ovest). Quest'ultimi dispongono di un numero molto esiguo di competenze legislative, e quasi solo di competenze amministrative. I distretti una volta autonomi di Kargil e Leh nello stato dello Jammu e Kashmir dall'agosto 2019 sono stati trasformati in "Territori dell'Unione", forma giuridica diversa dall'autonomia territoriale.



Distretti autonomi nel Nordest dell'India. Fonte: Wikipedia. CC BY-SA 3.0 unported

### Karbi Anglong: autonomia distrettuale per placare contrasti etnici

Lo stato nordorientale dell'Assam ospita un certo numero di gruppi etnici autoctoni, conosciuti in India come „tribali“, senza portare sempre le caratteristiche comuni delle società tribali. Essi differiscono dalla maggioranza degli assamesi per lingua, cultura e storia (gruppi tibeto-birmani o austro-asiatici), non necessariamente in termini economici e sociali, dato che l'agricoltura è la principale fonte di reddito sia per gli indigeni tribali che per i nuovi immigrati. Nel distretto di Karbi Anglong, i Karbi formano la maggioranza relativa, insieme ai Dimasa, Rengma, Tiwa, gruppi più piccoli nonché i membri della popolazione maggioritaria assamese.

Nel distretto autonomo del Karbi Anglong, creato nel 1952, la lingua Karbi è riconosciuta come lingua ufficiale insieme all'Assami, ma l'inglese domina nell'amministrazione. Nella sonnolenta capitale del distretto, Diphu, il parlamento del distretto si riunisce una volta al mese. Alcuni dei suoi membri sono eletti (26), mentre altri sono nominati dal governatore dell'Assam (4) per assicurare che le minoranze più piccole siano rappresentate. Il governatore statale nominato da Delhi ha un potere speciale nei confronti delle autonomie distrettuali indiane in generale: non solo nomina alcuni dei membri dei parlamenti distrettuali, ma può rinviare qualsiasi legge distrettuale o rimandarla al presidente per l'approvazione. Può sciogliere o sospendere il parlamento distrettuale ed è pienamente responsabile della sicurezza e dell'ordine pubblico nell'area autonoma.

La Commissione Esecutiva composta da 12 membri, una sorta di governo distrettuale, gestisce principalmente alcune aree centrali dell'economia regionale di Karbi Anglong (agricoltura, foreste, acqua, turismo, servizi pubblici), ma ha anche poteri nel sistema scolastico, nella cultura e nel livello inferiore della giurisdizione. Tuttavia, come spesso accade in India, la politica autonoma a livello distrettuale è limitata non solo dallo stato, ma anche dalle finanze. Il distretto autonomo di Karbi Anglong è finanziato come altre autonomie distrettuali da Delhi, ma il denaro scorre attraverso il governo statale dell'Assam a Guwahati. Dato il basso livello di reddito dei suoi cittadini, il distretto può difficilmente raccogliere le proprie tasse, il che rende difficile per il governo di Diphu controllare lo sviluppo economico e sociale del distretto in modo incisivo e significativo.

Karbi Anglong, come il distretto autonomo di Dima Hasao (North Cachar Hills) a sud, è un distretto multietnico. Questo pone la sfida permanente di trovare un accordo politico tra i diversi gruppi etnici. Il karbi come lingua ufficiale è usato solo in misura limitata, poiché la lingua franca è l'inglese. I gruppi etnici più piccoli non vedrebbero di buon occhio un ruolo più forte per il karbi. Ma anche per loro, questa autonomia distrettuale offre troppo poche opportunità di sviluppo. Seguendo il modello di movimenti politici simili in Assam, Nagaland, Manipur e Tripura, si sono formati gruppi radicali che operano con forme violente contro l'esercito e la polizia e anche contro immigrati provenienti da altri distretti e stati.

Una seconda linea di conflitto attraversa la società del distretto. Per decenni, l'Assam ha forzato l'immigrazione di membri della popolazione maggioritaria, mentre l'autonomia distrettuale non ha permesso alla maggioranza Karbi e ad altri gruppi etnici indigeni l'uso di strumenti giuridici per controllare quest'immigrazione, un problema che il Karbi Anglong condivide non solo con altri distretti autonomi, ma con lo stesso stato dell'Assam, dove fronti di liberazione radicali come l'ULFA da tanto tempo si oppongono all'immigrazione dal Bengala occidentale e dal resto dell'India.

Nel vicino stato del Bengala Occidentale, l'etnia nepalese del distretto di Darjeeling ha lottato per decenni per estendere la sua limitata autonomia e per creare il proprio stato „Gorkhaland“. Nel 2012 è stata costituita la nuova „Amministrazione territoriale del Gorkhaland“, sostituendo il vecchio „Darjeeling Gorkha Hill Council“ (1988-2012). Tuttavia, l'assemblea distrettuale eletta direttamente non è stata dotata di una gamma di poteri legislativi significativa da parte del Bengala occidentale.

## **Il Bodoland autonomo**

Kokrajhar, la capitale del Bodoland (oggi ufficialmente: Bodoland Territorial Area District) non dà l'impressione di una capitale di una grande regione autonoma.



*Bodoland Territorial Area Districts in Assam (India). Autore: Furfur, Own work. Licence: CC BY-SA 3.0*

Niente indica al visitatore che entra in una delle poche regioni veramente autonome dell'India. Solo alcuni cartelli alla stazione ferroviaria e sugli edifici pubblici indicano che il Bodo è la lingua co-ufficiale del paese, oltre all'inglese e alla lingua nazionale Assami. Una lingua che, a differenza della maggior parte delle lingue tribali dell'India, è anche scritta e ha una tradizione letteraria. La lingua dei Bodo è stata ufficialmente riconosciuta nella Costituzione indiana. Come spesso accade in India e specialmente nel nord-est multietnico del paese, la popolazione è variopinta. Non solo i bodo, che appartengono alle famiglie tibeto-birmane vivono nel Bodoland, ma anche assami, bengalesi, nepalesi, rajbongshi, adivasi e una serie di altre minoranze riconosciute e non riconosciute.

L'edificio del governo regionale autonomo, chiamato Comitato esecutivo, è una struttura poco appariscente per una regione autonoma di 3,1 milioni di persone. L'assemblea legislativa del Bodoland ha una sede più rappresentativa. Ma il Bodoland è anche una delle zone più povere dell'Assam. È nata come regione autonoma nel 2003 a seguito di un accordo di pace tra lo stato dell'Assam e le „Tigri per la Liberazione del Bodoland“, il Fronte di liberazione del Bodoland. Poi, i bodo sono riusciti a potenziare l'autonomia territoriale di questa regione nel 2020.

I bodo avevano già chiesto l'autogoverno al regime coloniale britannico nel 1929. Nel 1969, la „All Bodo Students' Union“ ABSU fu fondata come punta di diamante di un ampio movimento per l'indipendenza politica del Bodoland. L'ABSU lottò per la conservazione della lingua Bodo e contro la crescente immigrazione da altre parti dell'India, specialmente dal popoloso Bengala occidentale. Come altri piccoli popoli in India, la richiesta di autodeterminazione dei Bodo fu igno-



*Il palazzo del Consiglio del Bodoland Autonomous District a Kokrajhar. Foto: Thomas Benedikter*

rata per decenni. Un punto di svolta per i Bodo arrivò negli anni 1980, quando emerse un movimento per l'autonomia o addirittura la secessione. Le Tigri per la Liberazione del Bodoland (BLT) e il Fronte Democratico Nazionale del Bodoland (NDFB), a maggioranza cristiana, lottarono con la forza delle armi per un proprio stato sul modello del Nagaland e del Mizoram. La fitta giungla sul lungo confine con il Bhutan divenne un'area di ripiego per organizzare innumerevoli attacchi e aggressioni da parte delle Tigri per la Liberazione del Bodo. Ma quando il Bhutan cacciò i guerriglieri Bodo, sul piano militare finirono sotto pressione e alla fine accettarono una soluzione di compromesso, cioè l'autonomia territoriale all'interno dello stato di Assam. Fino a tutt'oggi, l'ABSU aspira ancora a uno stato separato come il Mizoram e il Nagaland, mentre i partiti democratici dei politici bodo hanno accettato il compromesso con lo stato di Assam e lo stato federale per creare un'autonomia territoriale.

Con circa due milioni di persone, i Bodo formano la più grande minoranza etnica nelle pianure dell'Assam, spesso chiamata in India „società tribale“ (tribù). Secondo la costituzione indiana, viene fatta una distinzione tra „tribù riconosciute“ (scheduled tribes) e tribù non riconosciute (non-scheduled tribes). La parola „Bod“ significa casa. I Bodo hanno avuto un regno influente fino al 13° secolo. Una volta i Bodo erano il popolo più potente dell'Assam occidentale, ma furono gradualmente assimilati dagli Assamesi, che appartengono alla stessa famiglia



etnica. La lingua bodo è stata dotata di un alfabeto dalla metà del 19° secolo ed è stata usata come seconda lingua di insegnamento nelle scuole del Bodoland dal 1963. Il bodo oggi è anche usato ufficialmente nell'amministrazione, nei media e in alcune università assamesi. La legge sulla lingua dello Stato di Assam ha riconosciuto il bodo come lingua nazionale co-ufficiale nel 1985. Secondo il censimento del 2011, il 30,5% della popolazione del distretto autonomo parla il bodo, seguito dall'assamese (23,7%) e dal bengalese (26,8%). Le lingue ufficiali del distretto non possono essere modificate senza il consenso dell'Assam, né il Bodoland autonomo può determinare unilateralmente le lingue di insegnamento nelle scuole pubbliche.

Il 7 dicembre 2003, a Kokrajhar, migliaia di combattenti Bodo hanno deposto le armi alla presenza del vice primo ministro indiano e del capo del governo dell'Assam. La regione autonoma è stata ufficialmente costituita come „Bodoland Territorial Area District“ (8.821 km<sup>2</sup>, 2020: 3.155.000 abitanti) secondo il 6° allegato della Costituzione indiana, con lo scopo di mantenere l'identità economica, educativa, linguistica, socio-culturale ed etnica dei Bodo e di promuovere lo sviluppo della loro regione autonoma.

L'organo centrale dell'autonomia è un consiglio distrettuale con 40 membri eletti direttamente oltre 6 membri nominati dal governatore dell'Assam per rappresentare le altre comunità etniche. L'assemblea regionale (Bodoland Territorial Council) elegge un governo autonomo di 14 membri ed è responsabile dello sviluppo economico, dell'istruzione, dei diritti fondiari, dell'uso della lingua, dei costumi e dell'identità etnica e delle infrastrutture. L'ex capo delle Tigri per la liberazione di Bodo, Hagrama Mohilary, è stato nominato primo capo del governo autonomo. Il suo partito, il Bodoland Progressive Front, ha governato la regione autonoma per tre mandati, fornisce anche 11 membri del Parlamento dell'Assam e siede nel gabinetto statale. Mohilary e il suo partito sono stati sostituiti al governo del Bodoland nelle recenti elezioni tenutesi nel dicembre 2020.

Quando il governo federale indiano ha sostenuto la creazione del nuovo stato di Telangana nel 2013, che è stato separato dall'Andhra Pradesh nel 2014, l'agitazione per uno stato del Bodoland è rinata. Ci furono scioperi, blocchi ferroviari e stradali, edifici governativi andarono in fiamme. Dopo dispute lunghe e trattative serrate un nuovo accordo di pace è stato raggiunto il 27 gennaio 2020 tra il governo indiano, il governo dell'Assam e i tre partiti Bodo più rappresentativi. Questo ha dato al Bodoland un totale di 40 poteri legislativi, quasi tutti già trasferiti. Ulteriori aree popolate da Bodo sono state incorporate nella regione autonoma, e alcune aree a maggioranza non popolate da Bodo sono state scorporate. Anche dopo questo aggiustamento dei confini del 2020 solo una leggera maggioranza della popolazione della regione autonoma è di etnia Bodo. Il 6° allegato della Costituzione indiana ha dovuto essere emendato per permettere una regolamentazione speciale in questo caso, in quanto il Consiglio distrettuale

del Bodoland deve garantire la rappresentanza di tutti i gruppi etnici del territorio autonomo.

I diritti sulla terra sono di fondamentale importanza per una regione prevalentemente agricola come il Bodoland. I Bodo hanno sempre cercato di impedire la vendita di „terre tribali“ a persone che non appartengono a tribù riconosciute. Tuttavia, era proprio questa parte della popolazione che aveva ripetutamente lamentato la discriminazione da parte dei Bodo dominanti. Il Bodoland ora non ha più giurisdizione sul trasferimento della terra e sul diritto di successione. Anche altri cittadini indiani che non appartengono a tribù riconosciute possono acquisire terreni.

Di grande importanza è anche lo sviluppo dell'amministrazione regionale, ora pienamente in mano al Bodoland. Tuttavia, a tutti i gruppi etnici deve essere garantito l'accesso ai posti del pubblico impiego. La polizia resta sotto la responsabilità dello stato di Assam. In una regione economicamente piuttosto arretrata, un'attenzione particolare sarà data allo sviluppo economico e a una giusta quota di investimenti in infrastrutture da parte dello Stato di Assam. Qui i Bodo hanno imparato dalle cattive esperienze di altre regioni autonome dell'Assam. Oggi, il Bodoland ha un ruolo molto più forte nella pianificazione dello sviluppo dello Stato e si è assicurato una quota equa degli investimenti cofinanziati dal governo federale di Delhi. Il nuovo statuto di autonomia stabilisce una serie di nuovi progetti di sviluppo, come la creazione di imprese e la costruzione di infrastrutture, università e strutture di ricerca. Con l'autonomia istituita nel 2003, il Bodoland ha conosciuto un sorprendente sviluppo economico, però ancora troppo concentrato nella capitale del distretto.

I Bodo hanno lottato per decenni per il riconoscimento e la protezione della loro lingua, paragonabile a quella dei Baschi in Spagna. Per l'ABSU, i diritti linguistici e la politica dell'istruzione sono la pietra di paragone per il successo dell'autonomia. Solo nel 2020 l'ABSU è riuscita a far approvare l'istituzione di un'università nella capitale statale Kokrajhar, in cui è ammessa anche il bodo quale lingua di insegnamento. La qualità dell'insegnamento scolastico, la pianificazione e lo sviluppo della lingua, l'amministrazione scolastica autonoma, la formazione degli insegnanti: tutto questo ora può essere gestito dallo stesso Bodoland autonomo. C'è ora un investimento massiccio nell'istruzione e nella ricerca. Il bodo era stato accettato come lingua d'insegnamento nelle scuole solo dal 1985. Il sistema scolastico e di istruzione superiore ha bisogno di più risorse, che il nuovo accordo di autonomia del 2020 ha messo in maggiore evidenza da parte dell'organizzazione studentesca.

Il 27 gennaio 2020, i rappresentanti del Fronte Democratico Nazionale del Bodoland (NDFB), l'ABSU e i rappresentanti del governo federale a Delhi hanno firmato il nuovo accordo di pace. Allo stesso tempo, 1.550 combattenti delle varie

milizie di Bodo hanno deposto le armi. L'accordo include le seguenti principali innovazioni:

- L'Assemblea del Bodoland viene portata da 40 a 60 membri.
- Un'università centrale sarà stabilita a Barama.
- Una fabbrica nel Bodoland produrrà vagoni ferroviari.
- Saranno istituiti centri dell'Autorità Sportiva Indiana.
- Un'autorità sociale si occuperà dei Bodo che vivono fuori dal Bodoland.
- Una clinica per i tumori e un centro di formazione saranno istituiti a Tamalpur.
- Sarà istituito un nuovo college per la medicina veterinaria.
- Il governo federale dell'India riconosce il popolo Bodo come „tribù di collina“.
- Il governo dell'Assam riconosce la lingua bodo nella scrittura Devanagari come lingua ufficiale co-ufficiale dello stato di Assam.

Nel complesso, il nuovo accordo di pace fornisce la base per l'autogoverno, lo sviluppo economico e le relazioni interetniche nella regione del Bodoland. Sono previsti anche regole per la democrazia di concordanza, cioè i partiti dei Bodo non possono governare da soli in questa regione multietnica, ma sono obbligati a coinvolgere nel governo le altre minoranze, sia le tribù riconosciute (scheduled tribes) sia la popolazione non tribale. La popolazione non tribale si sente spesso svantaggiata, mentre i partiti di Bodo inizialmente non volevano condividere il potere dopo tanti anni di lotta. Così la coesistenza pacifica di tutti i gruppi etnici con la democrazia di concordanza rimane la più grande sfida del Bodoland. La regione è considerata l'autonomia territoriale più avanzata dell'India. Tuttavia, l'obiettivo di creare uno stato separato del Bodoland non è ancora scomparso dall'agenda politica dei movimenti di Bodo, anche dopo l'estensione dell'autonomia nel 2020. A livello federale, tuttavia, la creazione di nuovi stati etnicamente omogenei in India è vista in modo sempre più critico.

### **Conclusione: è necessario un impulso alla riforma per una maggiore autonomia regionale**

La richiesta di autonomia regionale viene espressa sempre più fortemente in India da vari gruppi etnici e regioni, dalla „cintura tribale“, l'ampia fascia centrale indiana che va dal Madhya Pradesh all'Orissa e le sue popolazioni Adivasi numericamente significative come i Santhal, i Gondi, gli Ho e i Bhili, a gruppi più piccoli come i Karbi in Assam, i Rajbongshi a Cooch Bihar nel Bengala, i Naga e i Kuki a Manipur. Ma la formazione di nuovi stati e distretti autonomi è molto controversa in India. L'“autonomia etnica“ è rifiutata soprattutto dal Partito del Congresso

e dai partiti di sinistra in nome dell'unità nazionale. D'altra parte, i conflitti di natura etnica, sia tra gli stati e i gruppi etnici minoritari sia tra la popolazione indigena e gruppi immigrati, sono tutt'altro che risolti. Nel nord-est dell'India è emerso chiaramente che le forme di „autonomia distrettuale“, istituite secondo il 5° e 6° allegato della Costituzione indiana, non sono più sufficienti a soddisfare le richieste di autogoverno territoriale.

Anche nell'India centrale sono state create organizzazioni ombrello di popoli indigeni che chiedono con forza più autonomia. Qui, come in Nepal durante la rivolta maoista, la discriminazione etnica e l'esclusione sociale rischiano di intrecciarsi, incoraggiando le organizzazioni di guerriglia naxalite di matrice comunista. Da un lato, le precedenti forme di autonomia distrettuale hanno raggiunto i loro limiti in vari casi (Gorkhaland, Karbi Anglong). Dall'altro, l'India non dispone di un livello governativo posto tra il livello degli stati federati e i comuni, che sia dotato di un minimo di poteri legislativi. Ciò costituisce anche un deficit fondamentale della democrazia indiana. Circa 50 dei 640 distretti dell'India - approssimativamente paragonabili alle circa 300 regioni d'Europa - hanno una maggioranza diversa dalla lingua dello stato a cui appartengono. Molte delle lingue minoritarie dell'India non godono di diritti garantiti e alcune sono minacciate di estinzione.

L'India non è solo uno stato federale relativamente centralizzato con poteri insoliti per il governo dell'Unione. Questo centralismo si ripete anche a livello statale, mentre l'autonomia regionale è completamente sottosviluppata. Questa è anche la ragione per cui le regioni (distretti) di solito chiedono subito un proprio stato federato. Tradizionalmente, l'élite politica dell'India ha arginato i tentativi di autonomia territoriale temendo le forze centrifughe e ha sempre combattuto risolutamente le tendenze secessioniste sul piano militare. Sotto l'impressione della divisione del subcontinente e della diversità etnica di questo stato, „l'unità nazionale“ è un dogma fondamentale. Ora l'autonomia regionale potrebbe pacificare i conflitti etnici senza mettere in discussione la sovranità dello Stato. Oggi non si tratta di creare „riserve etniche“, ma autonomie territoriali moderne che combinano al meglio l'autogoverno democratico consociativo, la condivisione del potere territoriale e la protezione delle minoranze. Il diritto all'autonomia e la sua forma giuridica e politica all'interno della costituzione hanno urgente bisogno di una spinta riformatrice.

## ***„Sfruttiamo al massimo questa autonomia!”***

**Un'intervista con P.K Hazoari, ex segretario capo del Consiglio territoriale del Bodoland (Distretto territoriale del Bodoland, Assam, India)**



*Foto: Thomas Benedikter*

### ***L'autonomia del Bodoland è in vigore dal 2003. Quali i risultati finora?***

Hazoari: La nostra autonomia funziona dal 7 dicembre 2003. I cittadini del Bodoland sono liberi di decidere sullo sviluppo del nostro paese in base alla nostra realtà locale e ai bisogni della nostra popolazione. L'autonomia ha portato notevoli miglioramenti nei trasporti, nell'istruzione, nelle strutture sanitarie, nella fornitura di acqua potabile, nell'agricoltura e in una serie di altre aree.

### ***Il popolo Bodo è la nazione titolare nel territorio del BTC, il Bodoland autonomo. Quali altri gruppi etnici o popoli tribali vivono nel Bodoland e sono ugualmente riconosciuti come tribù riconosciute alla pari dei Bodo?***

Hazoari: Le altre tribù residenti nell'area di BTC sono i Rava, Garo, Hajong, Modahi Kochari. Tranne gli Hajong tutte le altre comunità sono riconosciute come "scheduled tribes". Le altre comunità etniche che non sono ST sono i Rajbongshi, i Nath Yogi, e i membri delle caste classificate che sono sparsi in numero minore in tutta l'area del BTC. Nel BTC c'è anche un numero considerevole di persone appartenenti alla popolazione maggioritaria dell'Assam e del Bengala.

### ***Che importanza ha lo status delle ST per l'ordine istituzionale del BTC e per i diritti sociali ed economici delle rispettive popolazioni? Esiste un sistema di quote applicato nel pubblico impiego dal BTC sulla base dell'appartenenza a ST dei candidati?***

Hazoari: Ad eccezione dei Bodo, gli altri gruppi etnici riconosciuti non hanno la forza numerica per essere rappresentati nell'Assemblea legislativa del Bodoland.

Pertanto, secondo le disposizioni del 6° Allegato della Costituzione dell'India, 6 seggi sono comunque riservati alle comunità indigene minori. 30 dei 46 seggi sono riservati ai rappresentanti dei gruppi etnici riconosciuti, 5 sono eletti in circoscrizioni aperte a tutti gli elettori, e 5 seggi sono riservati a candidati che non appartengono ai gruppi etnici riconosciuti (scheduled tribes). Così, 40 membri dell'Assemblea del Bodoland sono eletti direttamente dal popolo, 6 sono nominati direttamente dal governo dell'Assam in rappresentanza delle comunità tribali minori.

***Il bodo nel Bodoland è riconosciuto come la seconda lingua ufficiale insieme all'assamese. Il bodo si trova quindi effettivamente a pari livello con la lingua di stato? Quali lingue si usano nelle scuole?***

Hazoari: Il bodo è la lingua ufficiale del Bodoland. Bodo, Assamese, Hindi e Bengali sono usate come lingue di insegnamento nelle scuole della nostra regione. Inoltre, anche il santhali, il garo, l'arabo, l'urdu, il persiano e altre lingue sono insegnate come materie linguistiche nelle scuole pubbliche. Il Rajbongshi viene insegnato in alcuni distretti del Bodoland. Non c'è nessuna disposizione costituzionale o di legge statale in India che escluda qualsiasi lingua come lingua d'insegnamento nel sistema scolastico pubblico.

***Nel sistema di governo del Bodoland c'è qualche disposizione per una rappresentanza proporzionale di ogni gruppo etnico nelle istituzioni?***

Hazoari: No, nel 6° appendice della Costituzione dell'India, su cui si basa la nostra autonomia, non c'è nessuna disposizione o linea guida per l'assegnazione dei posti di governo secondo la rispettiva proporzione della popolazione, e quindi non esiste neanche nel nostro statuto di autonomia del Bodoland.

***Cosa succede se il Bodoland autonomo entra in conflitto con lo stato di Assam nell'esercizio dei suoi 40 poteri? Le leggi del Bodoland prevalgono una volta che sono state controfirmate dal governatore dell'Assam?***

Hazoari: Fino ad oggi, nessun conflitto di questo tipo è sorto nel campo della legislazione tra lo stato di Assam e il BTC. Ci sono disposizioni specifiche nella Costituzione che guidano la preparazione e la promulgazione della legge. La legge promulgata dalla legislatura statale o dal governo non può prevalere sulla legge promulgata dal governo dell'India e sulle leggi della legislatura di BTC. Finora nessuna norma approvata dal Bodoland è stata impugnata dallo Stato dell'Assam.

***Lo scopo dell'autonomia territoriale non è solo l'autogoverno di una determinata area, ma anche la protezione delle minoranze etniche e indigene della zona, specialmente nel campo della politica linguistica, della cultura, dei media e della scuola. Il Bodoland ha poteri sufficienti per questo scopo?***

Hazoari: Non si può rispondere con un sì o un no. Finora, nel quadro dell'autono-

mia esistente, i diritti di regolamentare l'uso della lingua e l'educazione si sono dimostrati sufficienti. Ma la mancanza di fondi per questi programmi porta enormi ostacoli allo sviluppo del Bodoland.

***Qual è la situazione generale del finanziamento dell'autonomia del Bodoland BTC?***

Hazoari: Il BTC non è autosufficiente per quanto riguarda lo sviluppo dei mezzi finanziari per agire come agente di sviluppo. I fondi ricevuti dal Governo dell'India e dallo Stato dell'Assam sono gli unici mezzi per finanziare lo sviluppo dell'area del BTC. Possono essere investiti nei dipartimenti e trasferiti al BTC per l'agricoltura e la silvicoltura, i trasporti e l'assistenza sanitaria. Il BTC non ha il potere di imporre tasse se non sulle entrate forestali e fondiarie. Pertanto, l'attuazione di parte delle politiche in materia di istruzione e lingua richiede ulteriori mezzi di finanziamento.

***I cosiddetti consigli distrettuali autonomi in India sono solitamente finanziati dal governo federale, con questi fondi che vengono assegnati attraverso i rispettivi stati costituenti. Questo funziona nel caso del Bodoland e dell'Assam e questo finanziamento è sufficiente per il BTC?***

Hazoari: Il sistema di assegnazione dei fondi attraverso il rispettivo governo statale funziona sufficientemente bene. Tuttavia, incanalare i fondi al BTC attraverso lo Stato richiede la partecipazione positiva dell'Unione, dello Stato e del BTC. Il flusso di fondi dall'Unione al BTC fa un viaggio tedioso, poiché impiega almeno 6-8 mesi, se non di più, per raggiungere il Consiglio. Si osserva che né l'Unione, né lo Stato, né il Consiglio possono essere considerati come gli unici responsabili del flusso regolare di fondi in un determinato processo. L'autonomia e la sua interpretazione varia da zona a zona, da comunità a comunità, da paese a paese e da stato a stato.

***Come dovrebbe essere migliorata l'attuale disposizione costituzionale sull'autonomia territoriale sub-statale ai sensi del 6° Allegato della Costituzione per consentire a zone come il Bodoland un maggior grado di autogoverno?***

Hazoari: Sarà più praticabile se il trasferimento dei poteri al BTC continuerà secondo l'esperienza raccolta e la capacità dimostrata dall'amministrazione autonoma di gestire questi poteri e finanze. La devoluzione dei poteri dall'Unione allo Stato e dallo Stato al Consiglio dovrebbe essere un processo naturale. Con il passare del tempo, man mano che si raccoglie più esperienza, la portata dei poteri devoluti dall'Unione agli Stati e dagli Stati alle ADC richiederà una revisione periodica.

***Il BTC ha anche poteri sulla sicurezza e la polizia locale?***

Hazoari: No.

***Di quali diritti di rappresentanza godono i Bodo nel parlamento statale dell'Assam?***

Hazoari: Non c'è nessuna disposizione legale specifica nella Costituzione indiana che preveda una rappresentanza speciale del popolo bodo nell'Assemblea di Stato. Ci sono circoscrizioni riservate per le tribù riconosciute (ST) nell'Assemblea dell'Assam da cui vengono eletti i rappresentanti della nostra popolazione all'Assemblea dell'Assam. Attualmente ci sono 12 membri dell'assemblea legislativa dell'Assam e 3 ministri nel gabinetto dell'Assam provenienti dalla comunità di Bodo.

***Quali sono i principali problemi del Bodoland oggi?***

Hazoari: Questo dipende interamente dal punto di vista di una persona. Vista attraverso gli occhi di un politico, la situazione del Bodoland è diversa dalla prospettiva dei funzionari pubblici o dei cittadini comuni. Secondo la mia opinione personale, la sfida più importante per il Bodoland autonomo è mantenere la pace interna.

***Il sindacato degli studenti ABSU non è soddisfatto di ciò che è stato raggiunto. È solo l'impazienza dei giovani?***

Hazoari: Secondo me dobbiamo partire dall'accettazione dell'Accordo del Bodoland nel 2003. Fino al 2005 c'è stata unità tra le forze politiche di Bodo, ma poi si sono divise. Inoltre, parte dell'ABSU è andata con il BPPF che oggi è all'opposizione. C'è ancora qualche conflitto tra ex-combattenti di diverse fazioni, anche qualche atto di violenza interna tra i Bodo. Ma tutto sommato oggi siamo in una posizione molto migliore di Karbi Angong e Cachar settentrionale. Al momento non abbiamo altro da fare che cogliere le nuove opportunità offerte da questa autonomia.



## Autonomie in crisi: la Costa Caraibica del Nicaragua ed il Kashmir indiano



United Nations map

*Due regioni molto diverse, una in America centrale, l'altra in Asia meridionale, hanno ottenuto l'autonomia in forme costituzionali molto diverse decenni fa. Oggi, entrambe si trovano in una profonda crisi che minaccia non solo il loro buon funzionamento, ma anche la loro stessa esistenza: lo stato di Jammu e Kashmir con la sua posizione speciale nello stato federale dell'India e le due regioni caraibiche del Nicaragua, localizzate nella parte orientale del Nicaragua, una volta chiamate „Atlantico Sur“ e „Atlantico Norte“.*

### La Costa Caraibica del Nicaragua

Le regioni costiere caraibiche del Nicaragua sono separate dalla parte occidentale del paese, più densamente popolata, da montagne e da una fitta foresta pluviale. Questa regione, definita dai colonizzatori britannici "Mosquito Coast", occupa più della metà del territorio del paese, ma ospita solo il 12% della sua popolazione. Tre gruppi di popolazioni vivono in queste due regioni: in primo luogo, gli indigeni Miskito, Sumu e Rama; in secondo luogo, i Garifuna, discendenti degli africani immigrati più tardi; e in terzo luogo, i meticci di lingua spagnola. Mentre nella regione settentrionale dei Caraibi del Nicaragua poco più della metà degli abitanti sono indigeni, nella regione meridionale ben l'80% della popolazione è meticcia. La composizione etnica della popolazione della costa caraibica del Nicaragua è cambiata drammaticamente negli ultimi 30 anni. Migliaia e migliaia di meticci sono migrati dal Nicaragua occidentale soprattutto verso

la costa caraibica settentrionale, dove la popolazione è raddoppiata a 480.874 abitanti (2015). La regione della costa caraibica meridionale ha una popolazione di 385.000 persone. Molti immigrati si sono appropriati illegalmente della terra e si rifiutano di rispettare gli avvisi ufficiali di sfratto. Anche dal punto di vista politico, le relazioni tra i gruppi etnici si sono costantemente deteriorate. Questo ha portato a tensioni crescenti e, più recentemente, alla violenza.

### **I diritti fondiari dei popoli indigeni: una cartina di tornasole per l'autonomia territoriale in Nicaragua**

La questione della proprietà collettiva delle terre da parte dei popoli indigeni è stata un problema nella storia delle relazioni tra il Nicaragua e la sua costa caraibica fin dall'annessione di questo territorio nel 1894. Nel 1980, dopo la rivoluzione sandinista, questa questione tornò all'ordine del giorno e fu una delle cause scatenanti del conflitto militare tra i sandinisti rivoluzionari e le comunità indigene della costa caraibica. Il FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) non capì l'importanza fondamentale dei diritti alla terra per i popoli indigeni della zona. Per i Miskito, Sumu e Rama la proprietà comunitaria della terra non è solo la base per la sussistenza economica, ma anche cruciale per la cultura, la tradizione e la coesione sociale, in breve, la loro identità. Il FSLN ha frainteso questa rivendicazione come un ostacolo al rinnovamento della società nel senso di una maggiore giustizia sociale. Il dialogo con le organizzazioni indigene è fallito. Solo dopo anni di conflitto armato, strumentalizzato dagli USA per la rivolta armata dei "Contras", finanziata dalla CIA, entrambe le parti si sono accordati per istituire un'autonomia territoriale per tutta la costa caraibica, poi sancita nella costituzione del Nicaragua nel 1987. Anche la proprietà comunitaria della terra delle popolazioni indigene della costa caraibica è stata riconosciuta nella costituzione (articolo 89). Inoltre, lo statuto di autonomia sancisce il diritto alla conservazione della lingua e della cultura, alle forme tradizionali di organizzazione sociale e politica e al proprio governo locale.

Ma questa autonomia territoriale è rimasta sulla carta fino ben oltre il 2000, perché i governi conservatori in carica dal 1990 al 2006 non erano disposti ad applicare lo statuto di autonomia. Solo nel 2003 è stata approvata la legge statale sulla proprietà comune delle terre dei popoli indigeni e delle comunità etniche della Costa Caraibica (legge nazionale 445). Anche questa legge non è stata pienamente applicata. Nonostante i progressi nella demarcazione della proprietà terriera indigena - il 31,6% del totale del territorio nazionale - i diritti di proprietà non sono rispettati nella pratica. Perciò

- spesso manca la registrazione della terra come prerequisito per i proprietari indigeni per far valere il loro diritto di proprietà;

- questo rende difficile per i legittimi proprietari rimuovere i coloni illegali da queste terre;
- c'è la minaccia di espropriazione di grandi aree di terra da parte dello Stato a causa di progetti statali su larga scala, specialmente il previsto Canale Interoceanico;
- le istituzioni autonome sono minate da una politica centralizzata del governo statale. Sono dominate dai rappresentanti dei nuovi immigrati, che emarginano gli indigeni.

In questo contesto, l'attuazione dei diritti fondiari indigeni è diventata la cartina di tornasole per il successo dell'autonomia territoriale della Costa Caraibica: il Nicaragua vuole rispettare i suoi obblighi costituzionali nei confronti delle popolazioni indigene? I rappresentanti politici delle due regioni autonome riusciranno a salvaguardare i legittimi diritti dei popoli indigeni? Le regioni autonome sono in grado di porre limiti alle infiltrazioni illegali di immigrati dal resto del paese? In caso contrario, l'autonomia delle regioni caraibiche del Nicaragua avrebbe perso il suo significato.

La questione dello sfratto delle terre da parte dei coloni, che hanno illegalmente occupato terre, è una sfida sociale enorme che lo stato dovrebbe superare in anni di procedimenti legali. Ma questo non avviene, e così il potenziale di violenza aumenta. Il governo chiede la „coabitazione“ dei coloni meticci con le comunità indigene. Non sta seriamente onorando il suo dovere di porre fine alle occupazioni illegali delle terre da parte dei coloni, ma semplicemente conserva lo status quo per rinviare le richieste degli indigeni alle calende greche. Questo porta a crescenti scontri violenti tra coloni illegali e indigeni. La ragione di ciò è che il FSLN non vuole mettere in pericolo le simpatie di decine di migliaia di questi coloni e il loro appoggio politico. I coloni illegali ricorrono sempre più alla violenza armata, che ha già provocato centinaia di vittime. Così, per le comunità indigene, l'applicazione dei loro diritti collettivi alla terra è diventata niente di meno che una questione di sopravvivenza.

Inoltre, dal 2006, il FSLN in particolare sta promuovendo un modello neoliberale di occupazione e sfruttamento delle risorse della costa caraibica. Il megaprogetto del Canale Interoceanico, il „secondo canale di Panama“, che verrebbe scavato in gran parte attraverso la regione caraibica meridionale, è di importanza decisiva in questo contesto. Il diritto dei Rama e dei Creoli, che vivono lì, di rifiutare il loro consenso rischia di essere aggirato, i loro interessi sono subordinati a quelli degli investitori stranieri - siano essi statunitensi, messicani o cinesi. Contrariamente allo spirito e alla lettera originaria dell'autonomia, lo stato non ha garantito alla Costa Caraibica un potere decisionale autonomo per il suo sviluppo economico. Anche se il FSLN, tornato al potere dal 2006, ha dichiarato il suo impegno esterno per l'autonomia, vuole esercitare il controllo politico sulla zona per far rispet-

tare la sua strategia di sviluppo nazionale. Questo può solo portare a un conflitto se le istituzioni politiche autonome vogliono proteggere la proprietà collettiva della terra, prevenire una massiccia distruzione ambientale e plasmare il proprio sviluppo culturale, economico ed ecologico.

### **L'indebolimento della democrazia regionale**

Le assemblee regionali elette direttamente delle due regioni autonome dei Caraibi hanno il potere legislativo per un certo numero di competenze. I loro 45 deputati provengono da tutti i gruppi etnici che vi abitano. L'assemblea elegge il governo autonomo, il cosiddetto „Coordinamento regionale“. Secondo lo statuto, lo stato è obbligato ad appoggiarli nella creazione di un'amministrazione regionale. Ora, nei 35 anni dall'istituzione delle regioni autonome caraibiche, un effettivo autogoverno e un'amministrazione funzionante non ha preso il via per tre motivi (Gonzales 2015, 77):

1. Il tradizionale centralismo del Nicaragua e il nazionalismo dei suoi partiti.
2. Il non funzionamento dell'amministrazione autonoma, che ha escluso i gruppi indigeni dai processi decisionali.
3. L'eccessivo potere dei partiti nazionali del Nicaragua, che hanno sempre più marginalizzato le organizzazioni e i leader politici locali.

In questo contesto, i processi decisionali basati sul consenso dei popoli indigeni della costa caraibica sono entrati in massiccio conflitto con il modello occidentale di governo dei partiti, basato sul principio di maggioranza. L'autonomia e l'autodeterminazione minacciano di diventare frasi vuote in un tale contesto, se lo stato non rispetta più il suo mandato costituzionale e i suoi obblighi legali. Così, entrambi sono in gioco nelle regioni caraibiche: l'autonomia politica delle due aree e l'attuazione dei diritti alla terra delle comunità indigene delle regioni. L'autonomia, i diritti alla terra e l'identità culturale devono essere difesi contro le occupazioni di terra e l'alienazione da parte dei meticci con la complicità dello Stato. Se queste violazioni continuano, la coesistenza pacifica all'interno di una regione autonoma governata democraticamente non potrà più funzionare.

Ci sono molti esempi in America, dove è proprio la privazione della proprietà della terra che ha segnato l'inizio della fine per i nativi americani. L'autonomia territoriale, istituita per proteggere la popolazione indigena, può funzionare se lo stato non protegge il territorio dall'immigrazione illegale, dall'occupazione delle terre e dallo sfruttamento da parte di interessi di capitali stranieri? L'autonomia non viene presa ad absurdum se lo stato inonda il territorio con membri della popolazione maggioritaria e poi i partiti nazionali della regione autonoma prendono il potere e costringono gli indigeni politicamente con le spalle al muro? La

costa caraibica del Nicaragua diventa così la cartina di tornasole per il funzionamento di un'autonomia territoriale in queste situazioni problematiche.

La legge statale 445 ha istituito amministrazioni locali e comunitarie con compiti simili a quelli dei governi locali europei. I loro dirigenti sono eletti nelle assemblee locali secondo le procedure consuete. Le assemblee regionali delle due regioni autonome devono successivamente riconoscere e finanziare questi enti locali. Nel 2014 e nel 2019, il FSLN ha vinto circa tre quarti dei seggi nelle due assemblee regionali e governa in entrambe le regioni della Costa Caraibica. Ora, però, è sempre più frequente che i governi locali non siano riconosciuti dalla regione autonoma se non sono politicamente sulla stessa linea.

Anche le elezioni democratiche e la legittimazione dei governi locali non servono a nulla se il governo regionale non riconosce la loro legittimità pubblica come istituzioni statali. Questo approccio ha portato a una grande insicurezza tra la popolazione indigena e ha minato i processi democratici. Solo quando vengono eletti amministratori locali approvati dal FSLN possono contare sulla benedizione dall'alto e quindi sulla disponibilità della Regione Autonoma a collaborare. La rappresentanza politica si raddoppia sempre più, e solo i rappresentanti non eletti dal popolo ma legalmente riconosciuti dal governo regionale controllato dal FSLN possono prendere decisioni.

Le elezioni locali, espressione stessa dell'autonomia e dell'autogoverno, sono così diventate un campo di battaglia di interessi di partito. Una politica che semina sfiducia, frustrazione e propensione alla violenza. Questo ha anche a che fare con il disegno istituzionale dell'intera autonomia territoriale in Nicaragua. L'autogoverno etnico-territoriale è stato sacrificato alla conservazione del potere da parte delle propaggini dei partiti nazionali - soprattutto il FSLN - che perseguono i propri interessi, portano con sé i propri elettori attraverso l'immigrazione marginalizzando così la popolazione indigena.

Il FSLN ha una visione centralista, autoritaria e ormai modernista dello stato e della società. In questo senso, l'autogoverno indigeno deve essere subordinato a un'autonomia limitata sotto il comando dello stesso partito. Questo mette il Nicaragua allo stesso livello dell'Indonesia, del Bangladesh, del Marocco e, curiosamente, della Cina. Mentre numerose organizzazioni della società civile cercano di salvare l'autonomia, la leadership autoritaria del FSLN e lo stato governato dal presidente Daniel Ortega mettono fundamentalmente in discussione l'autonomia della Costa Caraibica.

Eppure questo capitolo era iniziato con molte speranze nel 1987 con l'istituzione delle autonomie caraibiche. Il conflitto armato con i Contras era terminato. La diffidenza storicamente radicata tra la popolazione della Costa Caraibica e il resto del Nicaragua era stata risolta, e si sarebbero stabiliti riconoscimento e

rispetto reciproco. Un'autonomia territoriale come parte del riconoscimento del carattere multiculturale della regione e della democrazia, un'apertura iniziata in gran parte dell'America Latina a partire dal 1992. Mentre fino al 1987 l'idea dell'autonomia territoriale non era riuscita ad affermarsi contro il centralismo storico delle élite politiche del Nicaragua, successivamente i governi di destra non si sono mostrati interessati alla sua attuazione. Dal 2006, la regione caraibica si è confrontata con un FSLN da un lato sempre più autoritario, dall'altro lato con spinte verso una politica economica neoliberale che svende le risorse del paese alle multinazionali straniere. Tutto questo ha portato a condizioni molto sfavorevoli per l'autonomia territoriale, che è in profonda crisi in entrambe le regioni caraibiche del Nicaragua.



*Il nuovo Territorio dell'Unione dello Jammu e Kashmir (dal 2019)*

*Fonte: Wikipedia, autore: TUBS, India location map*

## **Il Kashmir indiano - autonomia persa definitivamente?**

Il 1° novembre 2019, lo stato indiano di Jammu e Kashmir ha perso il suo status speciale nel sistema federale dell'India, è stato diviso e trasformato in due territori dell'unione: il Ladakh, principalmente buddista, nel nord, la valle del Kashmir e Jammu nel sud. Come tali, questi due nuovi territori sono governati direttamente dal governo federale attraverso governatori nominati da Delhi, mentre il potere del parlamento eletto del vecchio stato è stato sostanzialmente ridotto.

Al Jammu e Kashmir era stato concesso il suo status speciale con la creazione dello stato dell'India nel 1947 con un articolo aggiuntivo nella costituzione indiana (articolo 370), come una sorta di sostituto per l'autodeterminazione tramite referendum richiesta dai kashmiri musulmani, che era stata promessa da Pakistan e India all'ONU, ma da allora negata. Questo status speciale non significava in realtà „autonomia territoriale“ nel senso qui delineato, ma corrispondeva allo status di uno stato federale con alcuni diritti speciali. Poiché solo alcuni stati indiani come il Sikkim, il Nagaland e il Mizoram hanno tali diritti speciali sanciti dalla costituzione, l'India non può essere realmente classificata come uno „stato federale asimmetrico“. Il modello di stato federale indiano è più paragonabile a quello del Canada, che ha concesso uno status speciale alla sua provincia francofona del Québec dotata di alcuni diritti speciali. L'autonomia territoriale in India in senso stretto esiste solo a livello sub-statale. Tuttavia, nel caso del Kashmir amministrato dall'India, il termine „autonomia“ è spesso usato.

Sulla base di questo articolo 370 della Costituzione indiana - una „disposizione provvisoria“ - tutti i poteri legislativi sono stati trasferiti allo Stato del Jammu e Kashmir ad eccezione della politica estera, della difesa e delle comunicazioni. Un ulteriore articolo costituzionale 35a, inserito nel 1954, ha permesso al Parlamento di quello Stato di determinare chi ha diritto al voto, ad acquisire legalmente la terra e a ricoprire cariche governative come cittadini dello Stato.

Dal 1947, Pakistan e India hanno combattuto tre guerre per il Kashmir, ma tutto è rimasto uguale. Lo status speciale del Jammu e Kashmir è stato gradualmente eroso dal 1953 senza modificare formalmente la Costituzione federale. La costante interferenza di Nuova Delhi, la mano dura della polizia contro ogni opposizione e la riduzione dei diritti di autonomia hanno infine portato alla rivolta dei kashmiri dagli anni 1990, con violenze e contro-violenze che continuano ancora oggi. Dopo la sanguinosa repressione della resistenza politica e militare, l'India ha spinto la popolazione kashmira della valle del Kashmir alla frustrazione e alla disperazione. Oggi, la grande maggioranza dei kashmiri probabilmente sosterebbe la secessione, ma questo rimane un sogno lontano.

La maggioranza nazionalista indù al governo dell'Unione indiana sotto il primo ministro Narendra Modi ha fatto esattamente il contrario. Era solo una questione di tempo prima che questi diritti speciali dello stato del Jammu e Kashmir fossero formalmente rimossi dalla costituzione. La legge n. 34/2019, approvata dalla Camera dei Comuni indiana il 9 agosto 2019, non solo ha abolito i diritti speciali precedentemente garantiti dall'articolo 370 della Costituzione. Il Jammu e Kashmir è stato anche diviso e degradato a Territorio dell'Unione. La misura, giustificata dai continui disordini nella regione, è stata imposta contro la feroce opposizione di tutti i partiti del Kashmir e inevitabilmente ha esacerbato le tensioni nella valle del Kashmir.

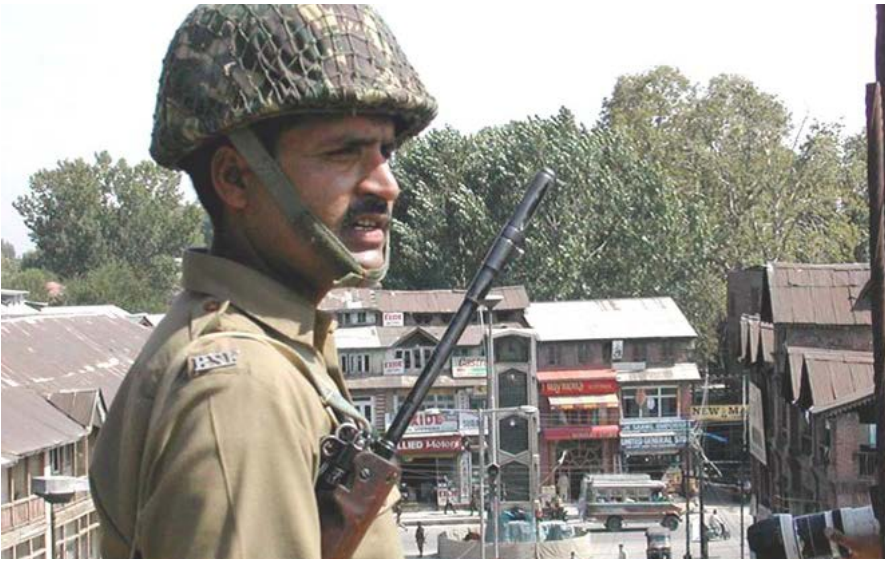
L'ex capo del governo del Jammu e Kashmir, Mehbooda Mufti del Partito Democratico del Popolo (PPD), ha descritto il 1° novembre 2019, giorno dell'entrata in vigore dell'abolizione dello status speciale del Kashmir, come il „giorno più buio della storia indiana“. Eliminando lo status speciale, il governo Modi ha soddisfatto una vecchia richiesta della destra nazionalista indù. Quest'ultima non ha mai accettato l'islamizzazione del Kashmir iniziata nel XIII secolo e sostiene apertamente l'immigrazione forzata di indù nella valle del Kashmir per cambiarne la composizione demografica. Questa strategia equivale a quella della Cina nello Xinjiang e nel Tibet, dell'Indonesia nella Papua occidentale, del Marocco nel Sahara occidentale e del Bangladesh nelle regioni montane di Chittagong.

Il conflitto del Kashmir è una conseguenza diretta del crollo dell'impero coloniale britannico nell'Asia meridionale e della sua divisione in due stati ostili. A quel tempo, gli stati principeschi avevano il diritto di scegliere tra il Pakistan musulmano e lo stato laico dell'India. Ora, due terzi della popolazione del principato di Jammu e Kashmir erano musulmani, ma il loro principe, un Maharajah indù, scelse l'India per conservare il suo potere. L'India colse l'opportunità e occupò la maggior parte dell'ex-principato, prevenendo così un'invasione del Pakistan. L'India non ha mai mantenuto la promessa dell'ONU alle parti in conflitto di svolgere un referendum supervisionato a livello internazionale sul futuro status in tutto il territorio dell'ex-principato del Jammu e Kashmir.

Il Jammu e Kashmir storico è diviso dal 1947, la linea di demarcazione (Line of Control) non è un confine riconosciuto a livello internazionale, dove si verificano continuamente scontri a fuoco e azioni di guerriglia. Gruppi separatisti hanno condotto attacchi in Jammu e Kashmir per decenni. I gruppi islamisti hanno anche cercato di usare il conflitto del Kashmir per i loro scopi. Questo ha portato l'India a trasformare lo stato in una zona di occupazione militare, dove a volte stazionavano non meno di 60.000 soldati e paramilitari. Le proteste politiche pacifiche dei kashmiri sono rimaste senza esito. Decenni di repressione sanguinosa hanno portato a un'enorme frustrazione e disperazione tra la popolazione musulmana. Raramente nella storia dopo la seconda guerra mondiale c'è stato un così palese disprezzo per il diritto all'autodeterminazione di un intero popolo.

Tuttavia, l'unificazione di tre diverse parti del paese in un unico stato federale era sfavorevole a una soluzione di autodeterminazione. Prima la valle del Kashmir, completamente musulmana, poi il Jammu, prevalentemente indù, e poi il Ladakh, una regione montuosa nel nord dell'ex stato di Jammu e Kashmir che è stata storicamente influenzata dal buddismo tibetano ed è molto scarsamente popolata. Il Ladakh stesso era stato conquistato dal Maharajah del Kashmir solo a metà del XIX secolo, ma era rimasto parte dello stato prevalentemente musulmano anche dopo l'annessione all'India. La parte occidentale del Ladakh (Kargil) è di carattere musulmano.





*Soldato indiano nel Kashmir. Foto: Anjul Gupta*

Anche se il Ladakh ha goduto di una certa autonomia come „distretto autonomo di montagna“ dal 2003, si è sempre sentito in qualche modo discriminato e alienato nel Jammu e Kashmir, dominato da musulmani e indù. In contrasto con i Kashmiri musulmani, i Ladakhi buddisti avevano chiesto loro stessi lo status di Territorio dell’Unione, e quindi la separazione dal Jammu e Kashmir. Le relazioni con Delhi erano prive di conflitti, di fatto una garanzia per la conservazione del carattere buddista di questa parte del paese chiamata Piccolo Tibet. Il Ladakh vive di turismo e dello stazionamento di grandi truppe dell’esercito indiano in questa delicata regione tri-frontiera tra Pakistan, Cina e India, oltre all’agricoltura difficoltosa. Ora, nel 2019, il grande territorio è stato trasformato in un Territorio dell’Unione direttamente governato da Delhi, cosa che si sarebbe potuta fare anche senza abolire lo stato di Jammu e Kashmir.

Un Territorio dell’Unione secondo il diritto costituzionale indiano non soddisfa i criteri della moderna autonomia territoriale, ma è un ibrido tra uno stato membro e un territorio direttamente subordinato allo stato centrale. I Territori dell’Unione dell’India sono governati da un “Lieutenant Governor” nominato da Delhi, mentre il parlamento regionale eletto deve essere solamente consultato. Così, il Consiglio dei ministri del Jammu e Kashmir sarà nominato dal governatore nominato a livello centrale e non più dal parlamento regionale. Questo rimuove un importante elemento di democrazia regionale, il che significa che non c’è più una forma autentica di autogoverno legittimato da elezioni regionali. Il governatore può emettere decreti che hanno lo stesso status delle leggi approvate dal parlamento regionale. Mentre in passato solo piccole aree a carattere

etnico-geografico erano Territori dell'Unione come la capitale federale Delhi, l'ex colonia francese di Pondicherry, le isole Andamane, ora un intero stato territoriale è stato degradato a tale forma di governo semi-diretto.

Il Kashmir viene così in un certo senso ricolonizzato: una buona metà delle 309 leggi statali finora approvate sono state eliminate e sostituite da 106 leggi dello Stato centrale. Tutte le commissioni indipendenti, come la Commissione per i diritti umani, sono state sciolte. La Corte Suprema del Jammu e Kashmir è ora formalmente sotto la giurisdizione della Corte Suprema dell'India. Un tale „colpo di stato dall'alto“ contro la volontà della stragrande maggioranza della popolazione può essere attuato solo con mezzi di polizia statale. In Kashmir, la libertà di espressione, la libertà di riunione e la protezione dei diritti umani individuali sono sospesi ormai già da 30 anni. Più che in qualsiasi altro stato democratico, il diritto fondamentale all'informazione è stato gravemente colpito dalla chiusura di Internet e dei telefoni cellulari. In Kashmir, migliaia di attivisti politici sono stati detenuti come misura precauzionale e nessun giornalista straniero è stato ammesso da molti anni. L'India, la più grande democrazia del mondo, non è più democratica e favorevole alle minoranze in questa parte del paese di quanto lo sia la Repubblica Popolare Cinese nel Turkestan Orientale e in Tibet, o l'Indonesia nella Papua Occidentale.

Oggi, il Kashmir è un cimitero pacifico, sorvegliato dalle forze dell'ordine indiane in un clima di stato di polizia. Questo massiccio esautoramento del popolo kashmiro non solo approfondirà la frustrazione e l'alienazione della regione dal resto dell'India, ma riaccenderà anche la resistenza militante. La democrazia e le libere elezioni non sono più un'opzione in Kashmir. Mentre le democrazie occidentali hanno effettivamente reagito nel caso della limitazione dell'autonomia di Hong Kong dal 2019, nessuna protesta internazionale significativa da parte dell'Occidente si è sentita nel caso della rimozione dell'autonomia e dell'abolizione dei diritti politici del Kashmir.

## Tra autonomia e indipendenza: i curdi in Iraq e Siria



*L'area popolata da curdi. Fonte: Perry Castaneda, Library Map Collection at the University of Austin, Texas. US CIA in 1992. Public Domain.*

*Con almeno 30 milioni, i curdi sono il più grande popolo senza un proprio stato. La loro area di insediamento quasi 100 anni fa è stata divisa tra quattro stati in violazione del diritto all'autodeterminazione. In tutti questi stati (Turchia, Iran, Iraq e Siria), i curdi hanno sperimentato discriminazione, oppressione e persecuzione dal crollo dell'Impero Ottomano, fino alla guerra, all'espulsione e al genocidio, come nel caso dell'Iraq di Saddam Hussein, come oggi nella Turchia di Erdogan. Singoli tentativi di fondare uno stato curdo sul territorio della Turchia e dell'Iran sono falliti dopo pochi mesi o anni. Oggi esiste un'autonomia territoriale costituzionalmente ancorata dei curdi dell'Iraq e un'autonomia funzionante di fatto dei curdi in Siria nel quadro della multi-etnica „Federazione della Siria del Nord“.*

### L'autonomia dei curdi in Iraq

La persecuzione e l'oppressione dei curdi in Medio Oriente ha le sue origini nel periodo coloniale degli Ottomani e degli Europei. Dopo il crollo dell'Impero ottomano, le aree di insediamento del popolo curdo furono divise tra le potenze



*La regione del Kurdistan-Iraq e aree contese.*

Fonte: Wikipedia.de, Autore: TUBS, Spesh531

vincitrici della Prima guerra mondiale con il trattato di Sèvres (1920), con la promessa di autodeterminazione dei curdi. Tuttavia, già nel 1923 un nuovo trattato, il Trattato di Losanna, mise rapidamente fine a questo sogno dei curdi. I curdi che vivevano nella Turchia kemalista persero ogni possibilità di autodeterminazione, le aree curde in Iraq passarono sotto l'amministrazione britannica fino all'indipendenza dell'Iraq nel 1932, e le aree curde siriane passarono sotto l'amministrazione francese.

Le relazioni tra curdi e arabi dell'Iraq, tra i leader curdi e i governanti iracheni rimasero conflittuali per tutto il XX secolo. Il nuovo stato iracheno aveva un orientamento centralista e, al più tardi con l'ascesa del partito arabo socialista Baath, non si parlava più di pari diritti per il popolo curdo. Con la costituzione provvisoria del 1970, il partito Baath aveva instaurato una „repubblica popolare democratica“, di fatto a partito unico, e dal 1979 una dittatura del clan di Saddam Hussein. La sua presa del potere nel 1979 non solo ha cementato la supremazia dei sunniti iracheni, ma ha anche portato direttamente alla soppressione sistematica di qualsiasi tipo di autonomia curda fino al genocidio durante la cosiddetta campagna Anfal. Solo l'invasione degli USA e dei suoi alleati nel 2003 mise fine a tre decenni di regno del terrore del partito Baath e del regime di Hussein.

Oltre alle conseguenze devastanti per l'intera popolazione, la seconda guerra del Golfo del 2003 ha portato un profondo sconvolgimento politico per l'Iraq: una

nuova costituzione del 2005 ha tentato di porre le basi per uno stato democratico e federale in cui tutte le comunità etniche e religiose potessero vivere insieme su un piano di parità e in pace.

L'attuale costituzione dell'Iraq del 2005 definisce lo stato come una repubblica federale e parlamentare, basata sulla democrazia e sull'Islam. Il governo federale ha sede a Baghdad. Il paese è diviso in regioni federali e distretti governativi. Attualmente il Kurdistan è l'unico stato federale in Iraq, a cui ci si riferisce solitamente come Regione Autonoma del Kurdistan. Tuttavia, la costituzione permette la creazione di ulteriori stati se i governatorati esistenti lo richiedono. La costituzione del 2005 non ha creato uno stato federale con effetto immediato, ma ha mantenuto la prospettiva di una struttura federale e ha delineato la via da seguire. La costituzione concede agli stati membri un alto grado di autonomia, che è principalmente attribuito al potere negoziale dei curdi nel processo di costituzionalizzazione. Il governo federale ha relativamente poche competenze, mentre tutte le rimanenti competenze e quindi la maggior parte del potere politico sono nelle mani della Regione Autonoma del Kurdistan. Nel resto del paese, il governo centrale ha un ruolo molto più forte.

I curdi avevano già stabilito una regione autonoma nel nord dell'Iraq dopo la prima guerra del Golfo nel 1991, dopo che l'esercito iracheno era stato decisamente indebolito e concentrato a schiacciare l'insurrezione sciita irachena nel sud-est del paese. Poi le truppe di Saddam Hussein attaccarono anche la zona curda, scatenando un esodo di massa. Solo grazie all'imposizione da parte degli USA di una zona di divieto di volo i Peshmerga curdi riuscirono a respingere l'esercito iracheno e a imporre un cessate il fuoco. I curdi controllavano la maggior parte delle aree popolate curde, ma non il territorio di Kirkuk.

Poco dopo, però, nel 1994 scoppiò una guerra interna tra i principali partiti curdi rivali, il PUK di Jalal Talabani e il KDP di Massud Barzani, che durò fino al 1998. Dopo la mediazione degli Stati Uniti, il territorio curdo fu poi diviso in due zone di influenza: il KDP governava nel nord-ovest, il PUK nel sud-est. Solo dopo l'invasione statunitense del 2003 e il definitivo rovesciamento del regime di Hussein, queste due forze formarono un governo comune.

La regione autonoma del Kurdistan ha conosciuto una sorprendente ripresa economica a partire dal 2005, poiché l'autonomia ha permesso ai curdi di utilizzare principalmente le riserve di petrolio. Le esportazioni di petrolio sono diventate la base di un piccolo miracolo economico. Le responsabilità della regione curda comprendono anche la difesa e la politica estera e la sicurezza interna. In realtà, dal 2005, il Kurdistan iracheno è uno stato nello stato piuttosto che una regione autonoma. D'altra parte, anche la sicurezza e la stabilità di tutto l'Iraq del dopoguerra, che si è ripreso solo con difficoltà dalla guerra e dall'oppressione, ne ha beneficiato. Una nuova crisi è arrivata nel 2014 con gli attacchi dell'ISIS, che ha

preso il controllo di gran parte dell'Iraq settentrionale con la città di Mosul ed è avanzato fino alla periferia di Baghdad. Solo grazie al sostegno curdo (e americano), l'esercito iracheno è riuscito a respingere questo attacco.

Un pomo della discordia costante tra Baghdad ed Erbil, tuttavia, è lo sfruttamento delle riserve di petrolio. Più del 90% delle entrate statali dell'Iraq e del Kurdistan iracheno provengono dai proventi del petrolio. Secondo la costituzione, l'industria petrolifera è soggetta allo stato centrale, ma la regione autonoma del Kurdistan non utilizza solo le fonti sul suo territorio per la sua autosufficienza. Piuttosto, il „petrolio curdo“ è la principale fonte di reddito per tutta la regione. Ora Baghdad insiste sulla gestione centrale del business del petrolio per distribuire equamente le sue entrate tra tutte le parti del paese. Questo è uno dei motivi per cui, dopo il referendum sull'indipendenza della regione autonoma del Kurdistan nell'ottobre 2017, l'Iraq ha colto l'opportunità per riprendersi la zona ricca di petrolio di Kirkuk, controllata fino ad allora dai Peshmerga.

Una caratteristica speciale dello status autonomo del Kurdistan in Iraq è il suo esercito, che ha alle spalle decenni di tradizione nella lotta per la libertà. I Peshmerga (curdo per „coloro che guardano la morte negli occhi“) non solo hanno difeso l'esistenza stessa del popolo curdo durante le aggressioni di Saddam Hussein e successivamente l'autonomia della regione, ma hanno anche difeso con successo l'Iraq dagli attacchi dell'IS a partire dal 2014 e infine, insieme all'esercito iracheno, lo hanno praticamente eliminato.

Nel giugno 2017 il governo regionale curdo ha deciso di indire un referendum sull'indipendenza della regione. Questo passo è stato dichiarato illegale dal governo centrale. Gli Stati Uniti, alleati sia con Baghdad che con Erbil, avevano chiesto un rinvio del referendum perché una secessione del Kurdistan avrebbe indebolito l'intero stato in una fase difficile di ricostruzione. Iran e Turchia vedevano un Kurdistan indipendente come una naturale minaccia alla loro integrità nazionale. Nel referendum tenutosi il 25 settembre 2017, con un'affluenza al voto di circa il 70% degli aventi diritto, oltre il 90% dei cittadini si sono espressi per l'indipendenza. Subito dopo, il governo centrale iracheno, con l'aiuto dell'esercito, ha ripreso il controllo delle aree precedentemente controllate dai curdi al di fuori della regione autonoma stabilita, principalmente nella provincia di Kirkuk. La Corte costituzionale irachena il 20 novembre 2017 ha dichiarato incostituzionale il referendum. Per la maggior parte delle forze politiche e la popolazione del Kurdistan iracheno, il progetto di uno stato separato rimane per ora solo rinviato, ma non cancellato.

Con il referendum sull'indipendenza del 2017, Barzani voleva guadagnare popolarità e sostenere la sua pretesa di leadership. Ma il KDP voleva anche distrarre l'attenzione dal nepotismo dilagante, dagli sprechi e dalla crisi economica nella regione autonoma del Kurdistan. Inoltre, Barzani voleva indebolire il vecchio ri-



*La sala di entrata del Parlamento del Kurdistan autonomo a Erbil. Foto: Thomas Benedikter*

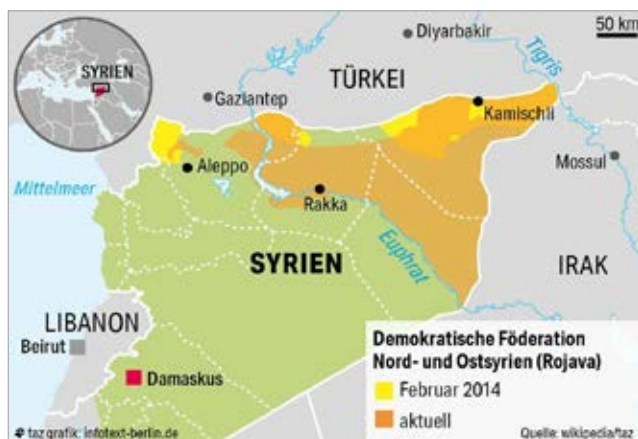
vale PUK e costringere gli USA e l'Europa a mostrare chiaramente le proprie posizioni e rendere possibile uno stato curdo. Ma né l'UE né gli USA erano disposti a sostenere attivamente la secessione curda, per evitare di complicare la situazione in Medio Oriente. Dopo tutto, Baghdad avrebbe dovuto usare il referendum per negoziare sulle aree rivendicate dai curdi, come Kirkuk. Ma è stato proprio in questo senso che il colpo si è ritorto contro. Il conflitto tra il governo regionale curdo e il governo centrale sui cosiddetti „territori contesi“ rimane irrisolto.

La creazione di uno stato curdo separato non è gradita in Occidente, perché potrebbe mettere in pericolo il fragile equilibrio tra i vari stati. Anche i curdi stessi sono divisi. Un „movimento nazionale“ unificato e globale dei curdi non esiste, nonostante la loro forte coscienza nazionale. Una vasta rete di organizzazioni curde è attiva all'estero e combatte con diverso successo per i diritti dei curdi in tutti e quattro gli stati. Tuttavia, le più importanti organizzazioni curde formano non uno ma due movimenti ideologicamente ostili, che non sono stati uniti dalle minacce esterne. Da un lato, quello dell'„Unione sociale del Kurdistan“ (KCK), a cui appartengono anche le organizzazioni affiliate al PKK. Dall'altro, i partiti della Regione Autonoma Kurdistan-Iraq. Il primo, nel suo orientamento centrale, si posiziona contro la politica della Turchia, da sempre ostile ai curdi; il secondo è alleato con Ankara e legato istituzionalmente allo stato dell'Iraq. Massud Barzani, leader del KDP, è rimasto in silenzio sulla brutale repressione dell'esercito turco contro i curdi ribelli nel Kurdistan turco nel 2015. La lotta difensiva contro l'IS è stata condotta dai curdi in Siria e Iraq, quasi separatamente l'uno dall'altro. A Sinjar nel 2015 non c'è stato quasi nessun coordinamento tra le varie unità cur-

de e yezide, e tanto meno una cooperazione attiva e un'unità di obiettivi politici.

La situazione è diversa con i curdi in Iran: Teheran ha a lungo guardato con sospetto Erbil, anche se i principali rappresentanti del KDP e del PUK hanno goduto di asilo politico in Iran per decenni e hanno cooperato con l'Iran durante la guerra Iran-Iraq. L'Iran teme il „contagio“ dei propri curdi con il nazionalismo oltre confine.

La regione autonoma del Kurdistan in Iraq è la più avanzata sulla strada della statualità. I curdi dell'Iraq hanno anche il diritto all'autodifesa militare, controllano le loro finanze pubbliche e le frontiere interne con il resto del paese, e mantengono attive le relazioni estere. I curdi iracheni formano un'entità separata sotto quasi tutti i punti di vista - con l'eccezione della religione. A causa delle loro dolorose esperienze sotto il dominio arabo, possono anche affermare una rivendicazione morale di autodeterminazione. Per l'Iraq arabo, la secessione della Regione Autonoma del Kurdistan non cambierebbe così tanto, anche se la complicata questione delle aree popolate da curdi e in parte rivendicate dalla Regione Autonoma del Kurdistan va comunque risolta a monte.



Fonte: wikipedia/taz; Infografik:infotext

## I curdi in Siria: l'autonomia in pratica nel Rojava

La guerra in Siria, che si protrae dal 2011, ha stravolto la mappa politica della Siria. I curdi al confine settentrionale con la Turchia e al confine orientale con l'Iraq unendo le forze con altri gruppi etnici della regione hanno ottenuto un'autonomia de facto. Nel gennaio 2014 i rappresentanti di tutti i gruppi etnici presenti nel Nord della Siria hanno dichiarato la fondazione della „Confederazione della Siria del Nord“ con i tre cantoni di Afrin, Kobane e Cezire. Questa zona, chiamata anche „Rojava“ (Kurdistan occidentale), doveva essere difesa prima dalle forze di autodifesa curde contro i ribelli di Al-Nusra a ovest e contro l'IS a sud, mentre





*Manifestazione per l'autonomia del Rojava a Qamishlo*

*Foto: Rappresentanza della Federazione della Siria del Nord a Berlino.*

il governo centrale di Damasco non interveniva per non aprire un altro fronte. L'autonomia del nord della Siria è nata così per necessità di autodifesa nel mezzo della guerra civile siriana.

Prima della guerra, i curdi del Rojava costituivano circa l'8-10% della popolazione totale della Siria. La prima organizzazione curda, Xoybun, era già sorta nel 1927 a Qamishlo, la capitale segreta della regione curda della Siria. Nel 1957 fu fondato il Partito Democratico del Kurdistan (PDKS). Ma già allora la Siria perseguiva una politica autoritaria e antiminoritaria contro tutti i gruppi non arabi e non aleviti. Questo divenne un sistema con la presa del potere di Hafez al-Assad, il padre dell'attuale dittatore. Già nel 1960, la Siria commise i primi massacri della popolazione civile curda. Un triste culmine della violenza di stato contro le minoranze è avvenuto nel 2004: 36 curdi furono uccisi dalla polizia siriana nello stadio di calcio di Qamishlo.

Dal 1970, il regime Ba'ath ha perseguito una politica di oppressione e assimilazione sistematica dei curdi e di altre minoranze. I curdi, gli assiri, i turkmeni e altri gruppi etnici non erano riconosciuti e non avevano diritto all'istruzione nella loro lingua madre o alla rappresentanza politica. Gli attivisti furono arrestati, torturati, uccisi e cacciati in esilio. Il regime di Assad ha deliberatamente cercato di mettere i cristiani assiri contro i curdi. Come nel vicino Iraq sotto Saddam Hussein, lo stato ha cercato di cambiare la composizione demografica della regione: i curdi della regione furono privati della loro cittadinanza e reinsediati con la forza nelle principali città, e gli arabi di altre parti della Siria furono insediati sulle terre espropriate dei curdi. La comunità curda ha resistito a questa persecuzione

e discriminazione da parte del regime siriano. Nel contesto della rivalità tra Siria e Turchia, il regime di Assad aveva concesso un soggiorno sicuro in Rojava negli anni ,80 e ,90 al Partito dei lavoratori curdi PKK e al suo leader Abdullah Ocalan. In cambio, il PKK si è astenuto da qualsiasi interferenza negli affari interni della Siria. Tuttavia, l'ideologia e le politiche del PKK e il pensiero di Ocalan hanno avuto un'influenza duratura sul movimento di autonomia curda in Siria.

## I curdi nella guerra civile siriana

Durante la guerra civile, scoppiata nel 2011, i curdi della Siria sono stati corteggiati da entrambe le parti. Inizialmente, alcuni gruppi curdi simpatizzavano con l'opposizione, ma in cambio chiedevano il riconoscimento dell'identità curda e un'unità territoriale autonoma o federale nel nord della Siria. Poiché questo non è avvenuto, i curdi hanno deciso di non schierarsi nella guerra civile e di percorrere una terza via, con il rischio di essere attaccati sia dallo stato che dall'opposizione sunnita. Tuttavia, una sorta di accordo di standstill è stato raggiunto con il regime di Assad. Guidati dal PYD (Partito dell'Unione Democratica), i curdi hanno creato unità di autodifesa e stabilito un territorio autogovernato e nuove forme di organizzazione sociale. Già nel 2011, le unità di difesa del popolo YPG e le unità di difesa delle donne YPJ erano pronte, reclutando combattenti da tutti i gruppi religiosi ed etnici del Rojava. Nel luglio 2012 queste unità sono riuscite a tenere con successo la città di Kobane, situata al confine con la Turchia, dopo settimane di assedio da parte dell'IS. Non ci sono stati gravi scontri tra le unità YPG/YPJ e l'esercito siriano dall'inizio della guerra.

Nel 2012, le forze di autodifesa del nord della Siria hanno dovuto affermarsi contro le milizie ribelli sunnite a ovest e contro l'IS a sud, che controllava una vasta area in Siria e in Iraq, compresa la megalopoli di Mosul. Inoltre, il Rojava ha dovuto costruire istituzioni autonome: scuole, polizia, tribunali, cooperative, imprese agricole. Il Rojava ha anche dovuto ricevere e curare centinaia di migliaia di rifugiati dal resto della Siria.

Il regime di Assad non ha ancora riconosciuto ufficialmente la confederazione autonoma del Nord della Siria, che esiste dal gennaio 2014. La rappresentanza politica della regione è stata finora esclusa dai colloqui di pace a Ginevra, anche su pressione della Turchia. La proclamazione dell'autonomia era un passo necessario per poter successivamente entrare nei negoziati con Damasco. L'autonomia ha portato inizialmente a un embargo totale sul Rojava da parte della Turchia e persino a un boicottaggio da parte della Regione autonoma del Kurdistan-Iraq. Quest'ultima voleva il controllo dell'area stessa, mentre la Turchia temeva che il Rojava potesse diventare il nuovo rifugio del PKK. Dopo qualche tempo, il KDP che governa in Kurdistan-Iraq ha potuto impegnarsi a fornire sostegno umanitario al Rojava e ad aprire le frontiere.



*Carri armati iracheni nel Museo della Guerra di Süleimanya (Kurdistan). Foto: Thomas Benedikter*

La proclamazione della Siria settentrionale autonoma nel 2014 è stata una pietra miliare per la minoranza curda: per la prima volta, i curdi della Siria sono stati riconosciuti nella loro identità e nei loro diritti culturali fondamentali. Sotto Assad, decine di migliaia di curdi siriani non erano stati nemmeno riconosciuti come cittadini. L'istruzione superiore era sempre stata chiusa ai curdi. Sotto il regime di Assad, la maggior parte dei giovani curdi erano esclusi da qualsiasi accesso al pubblico impiego e carriera nell'apparato statale.

Anche nella Federazione della Siria del Nord, il riavvicinamento dei diversi gruppi etnici ha avuto successo. Un clima di diffidenza era sorto come risultato di decenni di oppressione delle minoranze, poiché erano soprattutto i nuovi coloni arabi ad essere visti come colonizzatori. Anche gli assiri cristiani avevano sofferto delle tensioni. La riconciliazione e la comprensione tra i gruppi etnici e tra cristiani e musulmani rimane una grande sfida per la politica e la società del Rojava autonomo.

### **La Siria settentrionale autonoma de facto oggi**

Il Rojava-Siria settentrionale è una società multietnica e multireligiosa. Questo ha fatto capire ai curdi di Siria che non potevano in nessun caso fare affidamento su un modello di stato-nazione o anche sul nazionalismo curdo, se la coesistenza pacifica di tutti i gruppi etnici in un'area autonoma doveva essere assicurata a lungo termine. Non solo la democrazia e la protezione delle minoranze doveva-

no costituire la base di questo nuovo modello di società in Medio Oriente, ma anche un potere statale laico e la piena parità delle donne. Curdi, arabi, assiri, turkmeni, caldei e altri gruppi dovrebbero poter vivere insieme su un piano di parità in un'area autonoma di quella che sarà una Siria democratica. Questo atteggiamento anti-nazionalista dei leader della Federazione della Siria del Nord ha effettivamente creato fiducia tra i gruppi etnici. Migliaia di arabi e assiri hanno combattuto nelle unità delle Forze Democratiche Siriane SDF e sono ora attivi nella forza di polizia autonoma. La leadership della regione autonoma ha promosso la comprensione tra i gruppi in molte forme.

I curdi hanno anche ricevuto sostegno politico, umanitario, militare e finanziario dal Kurdistan del Nord (Turchia) durante questo periodo di guerra civile. Nonostante i confini chiusi tra Turchia e Siria, ce n'è uno tra il Kurdistan turco e la Siria del Nord (Rojava). Durante l'assedio di Kobane da parte dell'IS, il PKK ha inviato combattenti. Le prime scuole, università e istituzioni culturali sono state create soprattutto grazie all'aiuto del Kurdistan del Nord. Questa cooperazione transfrontaliera ha ulteriormente irrigidito il regime nazionalista di Erdogan.

Nel Kurdistan-Iraq, invece, il KDP incontra il maggiore partito del Rojava, il PYD, con diffidenza, mentre il PUK nel parlamento di Erbil preme per un maggiore sostegno finanziario, politico e militare ai curdi della Siria. Il KDP teme l'estensione degli interventi militari turchi nel nord dell'Iraq e nella regione autonoma a causa della ritirata del PKK in quella zona. Le tensioni tra il KDP e il PKK sono esplose nel conflitto nelle montagne di Sinjar, dove il PKK sta addestrando ed equipaggiando le milizie Yezidi dopo l'esperienza dell'attacco dell'IS agli Yezidi di Sinjar. Anche i curdi iraniani sono arrivati in Rojava per rinforzare l'YPG.

La situazione si è ulteriormente aggravata una prima volta all'inizio del 2018 nel cantone di Afrin, nell'ovest della regione autonoma del Nord della Siria-Rojava. Nel febbraio 2018, l'esercito turco, sostenuto dalle milizie jihadiste siro-sunnite, ha invaso il cantone e ha occupato l'intera area in un atto di aggressione internazionale. Più di 200.000 curdi sono stati cacciati dalla loro patria, mentre la Turchia, in una tipica operazione di pulizia etnica, ha cercato di sistemare i rifugiati siriani nel territorio conquistato. Nel 2019, lo scenario si è ripetuto più a est: la Turchia ha minacciato di invadere la confederazione del Nord della Siria per scacciare la „minaccia del terrore“. La Turchia e la Russia si sono accordate con il loro vassallo Assad per stabilire una „zona di protezione“ larga 30 chilometri lungo il confine turco-siriano, che sarebbe stata controllata congiuntamente. Di nuovo in palese violazione del diritto internazionale, le forze turche hanno attaccato le unità di autodifesa della Siria settentrionale sul loro territorio. Oggi, esiste un fragile cessate il fuoco, sotto la costante minaccia di una nuova aggressione militare da parte della Turchia (vedi l'intervista con Khaled Davrisch qui di seguito).

## Quali sono le possibilità di un riconoscimento duraturo dell'autonomia?

La crisi e la guerra civile non sono ancora finite dopo 10 anni. Ha portato minacce, aggressioni, guerra, ma anche nuove opportunità per i curdi. I curdi sono stati in grado di utilizzare il caos in Siria per stabilire un nuovo tipo di autogoverno. In termini di democrazia, stato laico, parità di diritti per le donne, protezione delle minoranze e libertà di religione, il Rojava-Siria settentrionale ha fatto passi da gigante e offre un esempio per tutta la Siria e il Medio Oriente. Anche internamente, la coesistenza pacifica dei gruppi è stata preservata e si è costruito un consenso per un nuovo progetto sociale. Oggi si tratta allo stesso tempo di riconoscere i curdi come gruppo etnico con diritti e diritto all'autonomia territoriale, ma anche di garantire la democrazia e la giustizia nella zona. I curdi e gli altri gruppi etnici del Rojava chiedono il riconoscimento dell'autonomia della loro regione in una Siria democratica e federale del dopoguerra nel quadro di uno stato costituzionale democratico.

La possibilità di autonomia all'interno della Siria dipende in gran parte dal sostegno internazionale a questo progetto politico. L'ONU non ha sostenuto la Federazione Autonoma del Nord della Siria, tranne che per alcuni aiuti umanitari durante i cinque mesi di assedio di Kobane. Solo alla fine del 2014 la minaccia dei jihadisti dell'IS è stata riconosciuta negli Stati Uniti, in Europa e in Russia, quando le loro cellule hanno portato il terrore nelle città europee. La liberazione di Kobane e il successo della soppressione dell'IS da parte delle unità SDF hanno portato a un ampio riconoscimento delle unità di autodifesa curdo-siriane. La cooperazione militare tra l'Occidente (USA, Francia, Regno Unito) e le SDF come truppe di terra aveva dimostrato il suo valore. Dopo la vittoria sull'IS, la Siria del Nord ha dovuto riconoscere che questo non significava automaticamente il riconoscimento come soggetto autonomo. Al contrario: quando la Turchia ha attaccato Afrin nel 2018 e il nord del Rojava nel 2019, il presidente americano Trump ha annunciato che avrebbe ritirato la piccola unità di forze USA di stanza nel Rojava e abbandonato gli alleati curdi. Il nord della Siria ha ora rappresentanze permanenti in Repubblica Ceca, Germania, Russia, Francia, Paesi Bassi, Danimarca, Svezia e Norvegia, il che equivale a una sorta di „riconoscimento de facto“ da parte degli stati europei.

L'esistenza della Federazione autonoma de facto del Nord della Siria-Rojava rimane oggi sotto minaccia. La Federazione della Siria del Nord è stata costretta a iniziare immediatamente i negoziati con Damasco. Così facendo, i curdi hanno dato per scontato che la sovranità della Siria sarebbe stata preservata e che sarebbe stata istituita una repubblica democratica, che avrebbe incluso il nord della Siria come una regione autonoma. L'offerta curda prevedeva quanto segue:

- I rappresentanti dell'Amministrazione autonoma entreranno a far parte dell'Assemblea nazionale.
- La bandiera dell'Amministrazione autonoma sarà issata insieme alla bandiera nazionale della Siria.
- L'amministrazione autonoma sarà autorizzata a mantenere le proprie relazioni diplomatiche, purché siano in accordo con gli interessi dello stato nazionale siriano e con la costituzione.
- Le Forze Democratiche Siriane (SDF) devono essere integrate nell'Esercito Nazionale Siriano e fare parte della guardia di frontiera.
- Le forze di sicurezza interne devono essere sotto il controllo delle assemblee regionali nella regione autonoma.
- Nelle regioni siriane dell'amministrazione autonoma, la lingua curda deve essere ammessa come lingua dell'istruzione, mentre l'arabo deve essere mantenuto come lingua ufficiale.
- Devono essere istituite facoltà di storia, cultura, lingua, letteratura e altre materie, dove l'insegnamento deve avvenire nella rispettiva lingua regionale.
- Tutte le risorse naturali devono essere distribuite „in modo giusto ed equo“ in tutto il paese.

I curdi della Siria si considerano parte della comunità multinazionale regionale e vogliono rimanere parte della Siria come territorio autonomo. L'auto-organizzazione curda dovrebbe essere riconosciuta da tutti gli stati e la cooperazione tra le comunità curde attraverso i confini nazionali dovrebbe essere permessa. Le attuali unità di autodifesa dovrebbero poter continuare la loro funzione. Anche se il Nord Siria-Rojava autonomo sta guadagnando sempre più legittimità politica, il rapporto con Damasco rimane poco chiaro. Solo una pressione decisiva della comunità internazionale e soprattutto della Russia, il principale sostenitore del regime di Assad, può portare a un riconoscimento duraturo della rivendicazione di autonomia della comunità multi-etnica del nord della Siria.



*Membro delle forze di autodifesa del Rojava-Federazione della Siria del Nord, YPJ. Foto: Rappresentanza della Federazione della Siria del Nord a Berlino.*

## ***„Stiamo fundamentalmente combattendo per tutta la Siria e per tutto il suo popolo“.***

**Un'intervista con Khaled Davrisch, rappresentante del governo autonomo della Siria settentrionale e orientale in Germania.**

***Qual è l'attuale situazione della sicurezza in Rojava? Ci sono ancora attacchi da parte dell'ISIS? Ci sono violazioni del cessate il fuoco da parte della Turchia o delle milizie jihadiste sue alleate?***

Davrisch: Dobbiamo combattere costantemente gli attacchi terroristici perché ci sono cellule dell'ISIS attive in diverse parti del nostro territorio. L'ultima invasione della Turchia nel nord e nell'est della Siria, soprattutto nella zona di Ras-el-Ain e Tal Abiadh, ha esacerbato il pericolo del ritorno dell'ISIS, perché ha dato alle cellule dell'ISIS nuove aree di ritiro e di operazione. L'aggressione turca continua a un livello basso. La Turchia non rispetta gli accordi raggiunti con la Russia e gli USA e ha ignorato l'appello dell'ONU a fermare le operazioni militari a causa dell'epidemia di Covid-19. Tuttavia, il terrore peggiore lo subisce la popolazione civile nelle zone occupate dalla Turchia. Lì, la Turchia sta torturando le persone con lo stesso stile dell'ISIS negli anni prima della liberazione. La presenza militare statunitense continua su scala ridotta, così come la cooperazione con le SDF nella lotta al terrorismo.

***Quali interessi sta perseguendo la Turchia in Siria e in che misura gli Stati Uniti sostengono questa politica della Turchia come partner della NATO?***

Davrisch: Con la sua politica, la Turchia non danneggia solo la Siria, ma anche l'intera regione del Medio Oriente e l'Europa. Questo comporta pericoli di vario tipo. Per quanto riguarda la Siria, l'occupazione turca persegue l'obiettivo di sabotare permanentemente una soluzione pacifica all'interno della Siria, sostenendo le milizie salafite e altri gruppi mercenari. Questa politica della Turchia viene portata avanti in violazione del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, con un'enorme quantità di distruzione e caos. La Turchia sta portando avanti progetti concreti per dividere la Siria, sia come territorio che come società. Gli Stati Uniti cambieranno la loro politica solo quando prenderanno finalmente atto dei pericoli creati dalla Turchia. Questi non riguardano solo la Siria, ma il mondo intero. Anche la Russia ha abbandonato i curdi della Siria.

***La Russia ha permesso l'invasione e l'occupazione di Afrin nella primavera del 2018, concordata tra Erdogan e Assad. Come principale sostenitore di Assad, qual è la posizione della Russia su un riavvicinamento politico tra Siria e Turchia?***

Davrisch: Stiamo assistendo a un profondo sconvolgimento in Siria che è iniziato nel 2011, dall'inizio della guerra civile. La realtà in Siria oggi è tutt'altro che stabile. Per quasi 10 anni, i siriani sono stati vittime della guerra civile e dei suoi effetti. Ci può essere una soluzione solo se si parte dai bisogni della popolazione civile. In questa fase ci sono gli interessi più diversi. In ogni caso, qualsiasi tentativo di andare contro una forza politica siriana che ha sconfitto il terrorismo e sta costruendo una società democratica dal basso sarebbe un errore molto grave. Sarebbe altrettanto un errore coinvolgere la Turchia negli sforzi di pace in Siria dopo tutto quello che Erdogan ha fatto qui. Spero che questi errori vengano finalmente riconosciuti. Nei negoziati di pace, le grandi potenze devono facilitare una soluzione all'interno della Siria e dei suoi attori politici. L'interferenza esterna non è nell'interesse della Siria.

***Dopo la ripetuta invasione della regione autonoma da parte della Turchia, sembra che ci sia ora una sfiducia fondamentale fra i curdi del nord della Siria-Rojava nei confronti dei paesi occidentali, cioè i paesi della NATO, compresa la Germania.***

Davrisch: La Germania, come gli altri stati della NATO, ha continuamente sostenuto i governi turchi con le armi. Questi stati stanno commettendo una palese ipocrisia, poiché essi stessi sono coinvolti in queste aggressioni contro il popolo curdo. Fornendo armi, i paesi della NATO si rendono complici della guerra turca contro i curdi. Con le armi della NATO, migliaia di villaggi e numerose città antiche sono state distrutte in Turchia, e con le armi della NATO la Turchia ha invaso la Siria. Quando la NATO poi parla di diritti umani, è una presa in giro per noi



curdi. L'autogestione autonoma del nord della Siria, invece, si basa solo sulle organizzazioni della società civile, sulle forze di autodifesa e sui partiti democratici. Speriamo, insieme alle forze democratiche nei paesi della NATO, di porre fine a queste forme di sostegno a Erdogan e alle milizie salafite e alla sua aggressione contro di noi.

***Sotto il regime di Erdogan, il Rojava-Siria settentrionale non può essere al sicuro da ulteriori attacchi della Turchia. La Turchia punta a una zona cuscinetto lungo tutto il confine turco-siriano. Le SDF e l'esercito siriano si difenderanno insieme e uniti contro questa minaccia?***

Davrisch: Le unità delle SDF sono composte da giovani curdi, arabi, cristiani assiri e turkmeni, e sono responsabili della sicurezza della popolazione e della difesa dagli attacchi dall'esterno. Questo principio fondamentale di difesa comune è decisivo per noi e lo mettiamo in pratica ogni giorno. Ma siamo anche aperti alla cooperazione per difendere i confini esterni della Siria e per continuare a combattere il terrorismo all'interno, ma anche per liberare la Siria dall'occupazione straniera.

***Assad ha recentemente parlato della necessità di liberare il nord della Siria dalle forze „terroristiche“ di autogoverno del Rojava dopo la „liberazione“ di Idlib. Voi curdi temete una presa a tenaglia della Turchia e del regime di Assad contro il Rojava? C'è una strategia coordinata di Assad ed Erdogan per agire contro il Rojava-Siria del Nord?***

Davrisch: Assad conta ancora su una soluzione militare per sbarazzarsi di qualsiasi tipo di resistenza contro il suo regime e per riportare l'intero territorio nazionale sotto il suo controllo. Ciò che sorprende noi curdi è che è molto meno aggressivo e minaccioso nei confronti della Turchia di quanto lo sia nei confronti della Federazione della Siria del Nord e del nostro progetto di autonomia nel Rojava. Eppure la Turchia occupa una parte considerevole della Siria in violazione del diritto internazionale. I governi siriano e turco stanno segretamente lavorando insieme per abbattere il nostro progetto di autonomia in Rojava. Questo è il frutto avvelenato dell'accordo di Astana, che Erdogan e Assad hanno concluso sotto gli auspici di Iran e Russia. Su questa base, è stato permesso alla Turchia di occupare Jarablus, El Bab, Afrin, Serekanye, Tal Abiadh. La contropartita era che le milizie salafite si ritirassero da Aleppo, Damasco, Dar'a e Homs. Assad minaccia la nostra autorità autonoma con un'invasione dalla Turchia: dovremmo arrenderci senza condizioni, altrimenti Assad permetterebbe a Erdogan di lanciare una nuova invasione. Questo tipo di ricatto è percepito oggi da molti osservatori.

***Ci sono possibilità che il regime di Assad accetti la Federazione della Siria del Nord come partner negoziale e che abbiano luogo negoziati seri tra Damasco e la Siria del Nord?***

Davrisch: Assad sta speculando su possibili cambiamenti a livello globale e regionale e attualmente può contare sull'appoggio di tre parti per riprendere il controllo dell'intero territorio dello stato: Russia, Iran e Hezbollah libanese. Al momento, non ha alcuna soluzione politica da offrire alla crisi. Continuerà a correre per le elezioni presidenziali e a guadagnare tempo per le manovre per abbattere il nostro progetto di autonomia. Ma nessuno può più negare la nuova realtà che è ormai emersa in Siria e soprattutto nel nord-est. Senza il nord-est, l'intera crisi dello stato siriano non sarà superata nemmeno nell'interesse del suo popolo.

***Qual è la posizione della Russia sui negoziati per il riconoscimento dell'autonomia de facto del nord della Siria-Rojava? La Russia cercherà di facilitare negoziati ufficiali tra il governo siriano e la Federazione della Siria del Nord?***

Davrisch: La Russia ha usato la crisi siriana per consolidare la sua presenza nel Mediterraneo, di concerto con l'Iran, perché entrambi gli stati hanno interesse a spodestare gli americani da tutto il Medio Oriente. Per affermare i suoi interessi, la Russia sostiene la cosiddetta „Alleanza della Resistenza“, che comprende Teheran, Baghdad, Damasco e Beirut. Questo spiega anche perché la Russia sta facendo di tutto per riabilitare il regime di Assad a livello internazionale, ignorando l'intera opposizione all'interno della Siria. È in questo contesto che va compresa la posizione russa nei confronti del nostro progetto di autonomia. Perché in tutti i negoziati diventa sempre più chiaro: la Russia subordina tutto all'obiettivo generale di consentire ad Assad di riprendersi il controllo dell'intero territorio nazionale, se possibile. Questo è stato dimostrato durante l'ultima invasione del nord della Siria, quando le truppe di Assad sono tornate nel nostro territorio in collusione con la Turchia. A parte queste manovre, contiamo sul dialogo per raggiungere una soluzione all'interno della Siria. Vogliamo lavorare con chiunque sostenga tale soluzione.

***La Russia sostiene effettivamente la vostra richiesta di un certo grado di autonomia territoriale, di ammissione come rappresentanza politica del nord-est della Siria nel comitato costituzionale e nei colloqui di pace di Ginevra?***

Davrisch: È possibile che l'autonomia territoriale e uno stato federale in Siria non siano un problema per la Russia. La Russia stessa è uno stato altamente decentralizzato con repubbliche federali e unità autonome di vario tipo. È la Turchia che pensa di non poter vivere con l'autonomia territoriale ai suoi confini. Ecco perché non tollera una rappresentanza curda nei colloqui di pace sul futuro della Siria. La Turchia teme che tale rappresentanza avrà molto probabilmente delle ripercussioni sulla sua stessa politica nei confronti dei curdi.

***Il riconoscimento ufficiale dell'autonomia curda presuppone che la Siria rinunci al precedente modello di stato nazionale unitario in favore di uno stato federale, come è successo in Iraq, per esempio, o almeno permetta un'auto-***

***nomia speciale per la vostra regione. Questo è concepibile con il partito Baath sotto Assad dopo questa guerra civile?***

Davrish: Il regime siriano non prende attualmente in considerazione la decentralizzazione dello stato e si attiene alla sua forma di governo centralista. Semplicemente non riconosce che la questione curda ha bisogno di una soluzione speciale. Il partito arabo Baath è un'organizzazione razzista e sciovinista che ha posto come obiettivo finale fin dall'inizio la supremazia della nazione araba a scapito di tutte le altre nazioni. Il partito Baath è convinto che il dominio della nazione araba sia geograficamente predeterminato, estendendosi dalle montagne dei Tauri a est fino all'Oceano Atlantico a ovest. Dal loro punto di vista, i popoli non arabi in questo spazio non hanno il diritto di considerarsi nazioni con pari diritti. Questo è il motivo per cui tutti i governi Baath in Siria hanno ripetutamente fatto del loro meglio per combattere e sradicare la popolazione curda, fino ad arrivare al genocidio culturale. Assad a questo riguardo si muove completamente nella tradizione Baath.

***I curdi del nord della Siria propongono come soluzione un'ampia autonomia territoriale sotto la sovranità della Siria. Un modello simile esiste già nel Kurdistan iracheno. Secondo lei, come dovrebbe essere giustificata la futura autonomia del Rojava in termini di diritto nazionale e costituzionale siriano?***

Davrish: In Siria, il presidente ha un potere e un'autorità onnicomprensivi, e con i suoi decreti di solito scavalca il parlamento nel processo legislativo. Anche i governatori provinciali sono tutti nominati dal presidente. Il ministro del governo locale, secondo la legge 107 del 2011, organizza l'amministrazione delle province ed esercita la supervisione sui consigli provinciali. In una Siria federale, i poteri dei consigli provinciali dovrebbero essere ampliati e quelli dello Stato centrale limitati. Solo la politica di difesa, estera e finanziaria dovrebbero rimanere allo stato centrale.

***Se la Federazione della Siria del Nord dovesse essere riconosciuta come territorio autonomo, i curdi e gli altri gruppi etnici insisteranno sulla responsabilità e competenza per la loro sicurezza interna ed esterna? In altre parole, la sovranità sulla polizia e sulle forze di autodifesa?***

Davrish: Le forze di polizia, che sono reclutate localmente, sono responsabili del mantenimento della sicurezza interna della nostra regione. Le forze di autodifesa, e l'SDF in particolare, hanno il compito della difesa nazionale, soprattutto delle frontiere esterne. Le SDF manterranno le loro armi e formeranno il nucleo di un nuovo esercito statale siriano che sostituirà l'attuale esercito. Questo futuro esercito dovrà essere completamente apartitico e non legato a nessuna comunità religiosa o nazionalità. In questo caso, non ci sarà più bisogno che le province mantengano i propri eserciti.

***TEV-DEM, cioè il movimento per una società democratica, è un movimento dal basso per l'autogoverno sociale e politico. Come si lega questo pilastro dell'organizzazione della Federazione della Siria del Nord al secondo pilastro delle istituzioni formalmente elette?***

Davrisch: Il 27 agosto 2018 il TEV-DEM, il Movimento per una società democratica, ha tenuto un congresso di tre giorni. Lì è stato deciso che la creazione e la formazione dei consigli è di competenza delle istituzioni autonome, mentre al TEV-DEM viene dato il compito di organizzare la società civile e il sindacato. Tutti i consigli che operano nell'area autonoma saranno eletti direttamente. Questo vale per i comuni, le province, i distretti e la regione nel suo insieme.

***In 10 paesi europei ci sono regioni autonome, alcune delle quali hanno un'autonomia fortemente sviluppata, come i Paesi Baschi, la Catalogna, l'Irlanda del Nord, alcune isole della Scandinavia. Ci sono autonomie territoriali che rappresentano un modello per i curdi del Rojava?***

Davrisch: Cerchiamo di imparare dalle esperienze degli altri nel contatto e nello scambio. Ma sappiamo anche che tra i modelli di autonomia esistenti non c'è un modello ideale che possa essere applicato alle nostre esigenze. La nostra è una realtà molto speciale che non esiste altrove, e questo richiede anche una soluzione molto speciale.

***Cosa possono fare le regioni autonome d'Europa per la Siria settentrionale autonoma - Rojava a livello politico?***

Davrisch: La guerra civile e il caos sono in corso in Siria da più di un decennio. È solo grazie al movimento di autonomia nel nord-est della Siria che è stato costruito un progetto federale, democratico e laico. Noi non coltiviamo questa visione per tutta la Siria in modo isolato, ma siamo convinti che il futuro di tutta la Siria dipenda da questo. Stiamo fundamentalmente combattendo per tutta la Siria e per tutto il suo popolo. Ci battiamo per l'integrità territoriale della Siria e per la democrazia. Ecco perché riconosciamo anche la decisione n. 2254 delle Nazioni Unite sulla situazione in Siria. Va da sé che qualsiasi risultato politico in questa direzione andrà a beneficio non solo nostro ma di tutti i siriani. Stiamo anche facendo pressione per arrivare a una soluzione politica e speriamo che l'Europa e il mondo intero ci sostengano in questo.

## L'autonomia in Turchia - Da sogno a progetto politico



Fonte: CIA, The World Factbook, autore: çalak, CC-BY-SA 3.0

*La divisione dei territori curdi tra quattro stati dopo la fine dell'Impero Ottomano e la creazione della nuova Repubblica Turca nel 1923 non fu accettata dai curdi senza resistenza. Ma la creazione di un proprio stato, avvenuto in Turchia nella seconda metà degli anni 20 e in Iran nel 1946 e tutte le rivolte successive dei curdi in Turchia fallirono. Nella Turchia kemalista, i curdi non sono mai stati riconosciuti come un gruppo etnico a sé stante, tanto meno come un popolo, così come nessun'altra minoranza nazionale. La discriminazione strutturale dei curdi da parte dello stato turco ha portato alla radicalizzazione dei curdi e alla creazione di movimenti clandestini. Il colpo di stato del 12 settembre 1980 provocò la fondazione del Partito dei Lavoratori Curdi PKK.*

*L'obiettivo del PKK era quello di creare una repubblica curda indipendente e socialista. Dal 1984 in poi, il PKK lanciò una guerriglia ad ampio raggio. Tuttavia, una soluzione militare aveva fin dall'inizio poche possibilità di successo, poiché la Turchia ha uno degli eserciti più grandi e meglio equipaggiati del mondo. Come partner della NATO, è anche costantemente riarmata dall'Europa, da Israele e dagli Stati Uniti e ha costruito una propria industria di armi. Negli anni '90, la Turchia e il PKK hanno firmato tre accordi di cessate il fuoco. Ma nel 1999 il fondatore e leader indiscusso del PKK, Abdullah Öcalan, fu catturato con l'aiuto dei servizi segreti israeliani e condannato all'ergastolo in Turchia. Da allora si trova in isolamento nell'isola-prigione di Imrali.*

## Le proposte di Öcalan per una soluzione democratica della questione curda

Oltre al PKK come parte militarmente organizzata della resistenza curda, nel 1990 è emerso anche un movimento democratico per i diritti dei curdi. Il „Partito del Lavoro del Popolo“ HEP fu fondato dopo la fine della dittatura di Evren il 7 giugno 1990. Le sue richieste centrali includevano il riconoscimento costituzionale dei curdi e la protezione come minoranza secondo le convenzioni internazionali. Nonostante la costante repressione da parte delle autorità statali, l'HEP e i partiti che gli sono succeduti sono riusciti ripetutamente ad entrare nel parlamento turco. Nelle elezioni parlamentari del 7.6.2015, con il 13,1% dei voti il „Partito Democratico dei Popoli“ HDP ha ottenuto 80 seggi. Nelle elezioni parlamentari del 24.6.2018, l'HDP ha ottenuto l'11,7% dei voti e ha inviato ad Ankara 67 deputati, molti dei quali sono stati poi condannati a lunghe pene detentive. Inoltre, ci sono partiti minori di sinistra e partiti religiosi che pure pretendono di rappresentare la popolazione curda della Turchia.

Dal 1993, il PKK guidato da Abdullah Öcalan ha espresso la sua volontà di trovare una soluzione pacifica alla questione curda attraverso un cessate il fuoco unilaterale e ha fatto proposte concrete a tal fine. Anche durante il suo processo del 1999, Öcalan ha dichiarato l'apertura fondamentale del PKK per trovare una soluzione pacifica e democratica alla questione curda all'interno della Turchia. Curdi e turchi hanno vissuto insieme pacificamente per secoli, affermò Öcalan, e potrebbero continuare a farlo anche in futuro in uno stato comune, nel rispetto dei diritti fondamentali collettivi. Uno stato curdo separato nella regione sudorientale della Turchia non sarebbe favorevole per una tale convivenza. Anche l'autonomia territoriale o il federalismo non erano l'ideale, perché i curdi della Turchia vivono dispersi su un ampio territorio. L'unica opzione sarebbe una soluzione democratica con il consenso di entrambe le parti all'interno di un'unione con la Turchia. A tal fine, la Turchia dovrebbe riconoscere la lingua e la cultura curda, rinunciare alla repressione militare, permettere l'attività di tutte le organizzazioni politiche curde e consentire la loro partecipazione alla politica a tutti i livelli. Öcalan propose la creazione di una Turchia multinazionale, riconoscendo la diversità culturale e sviluppando costantemente la democrazia.

Nel 2004, Öcalan nel carcere ha elaborato la sua proposta sullo status giuridico dei curdi in Turchia. L'autogoverno democratico dei curdi dovrebbe coesistere con le istituzioni pubbliche e le autorità dello stato turco. Al popolo dovrebbero essere dati più diritti per l'autogoverno democratico ai livelli di governo inferiori. Il popolo curdo sarebbe permanentemente e direttamente coinvolto nell'autogoverno democratico attraverso i congressi del popolo e i suoi rappresentanti eletti. Öcalan chiarì che non si trattava solo di salvaguardare i diritti dei gruppi etnici, ma anche di una continua democratizzazione della società mista curdo-turca.

Questo concetto corrisponde a un allontanamento dall'idea di uno stato nazionale curdo in questa regione. L'“entità curda confederale“ non comporterebbe alcuna

revisione dei confini esistenti o tentativi di istituire uno stato. Piuttosto, i villaggi, i comuni e i consigli comunali dovrebbero essere in gran parte autogestiti secondo il principio di sussidiarietà. Questa democratizzazione della società richiederebbe il riconoscimento costituzionale dell'identità curda e dei diritti fondamentali dei curdi e delle altre minoranze. Gli organi di autogoverno locali e regionali dovrebbero essere autorizzati a cooperare oltre confine con le unità corrispondenti degli stati vicini. A livello internazionale, Öcalan e il PKK puntano ad una trasformazione democratica dell'intero sistema statale in Medio Oriente.

Seguendo la definizione di Benedict Anderson della nazione come comunità immaginaria, Öcalan ha definito la nazione come una „comunità di persone che condividono una coscienza collettiva“ e la nazione democratica come un „modello di nazione che esclude l'oppressione e lo sfruttamento“. Così, il progetto di modernizzazione democratica di Öcalan mira all'emancipazione sociale in senso lato, che include l'uguaglianza di genere, la lotta contro la disuguaglianza e la sostenibilità ecologica. Nel mondo concettuale di Öcalan, il confederalismo democratico come associazione di comuni e comunità autonome si muove nella direzione di un sistema di democrazia partecipativa controllata dal basso, dal popolo, mentre le basi dell'autonomia territoriale - il trasferimento di poteri legislativi ed esecutivi a organi rappresentativi democraticamente eletti di una regione autonoma seguendo il modello occidentale - non sarebbero decisivi. Le teorie di Öcalan continuano a influenzare milioni di curdi e curde e hanno conseguenze dirette nella loro organizzazione e orientamento politico, soprattutto in Turchia e in Siria.

### **Cosa significa tutto questo per la Turchia?**

Dal 2005, „l'autonomia democratica“ è diventata un concetto centrale nel discorso politico dei curdi in Turchia. Si riferisce alla relazione tra curdi e turchi e include il diritto al riconoscimento e alla protezione, pur mantenendo la sovranità turca sulle aree di insediamento curde. Ciò che si intende è una sorta di „contratto sociale“ che permetta una coesistenza rispettosa in condizioni di democrazia di base. Il potere dello stato centrale deve essere limitato, sulla base del riconoscimento dei diritti dei curdi all'identità culturale. La lingua curda deve quindi diventare la lingua ufficiale, la lingua del sistema educativo pubblico, dei media e della vita culturale. Questo significa un allontanamento radicale dal concetto dello stato nazionale centralizzato verso una democrazia di base con il maggior grado possibile di autogoverno ai livelli inferiori, cioè sia dei comuni sia dei distretti.

Questa idea dei politici e degli attivisti curdi coincide con il concetto di autonomia territoriale, che nella maggior parte dei casi si basa sulla specificità etnico-culturale di un'entità territoriale particolare di uno stato. L'autogoverno democratico, la cooperazione attraverso i confini e la conservazione e il libero sviluppo delle comunità culturali in un contesto multietnico sono certamente valori guida per le

autonomie territoriali esistenti in tutto il mondo. La base di tale autonomia non è solo uno stato costituzionale democratico funzionante, ma anche il trasferimento più ampio possibile di poteri legislativi e decisionali dallo stato centrale alle regioni e ai comuni. L'odierno stato turco, altamente centralizzato, ha bisogno di tale decentramento per consentire una maggiore democrazia. L'autogoverno democratico decentralizzato è quindi una sfida per la democrazia turca nel suo complesso. Nell'immaginario delle forze curde, l'autonomia democratica non dovrebbe essere limitata alle aree a maggioranza curda, ma dovrebbe essere introdotta anche dove i curdi formano minoranze significative, formatesi attraverso la migrazione interna nella storia della Turchia antica e moderna.

L'applicazione di questo modello alla Turchia non solo richiederebbe sostanziali cambiamenti costituzionali, ma anche una profonda revisione della dottrina statale di quella che tuttora domina in Turchia, cioè il pensiero kemalista. Oggi, il sistema di governo della Turchia consiste di comuni, distretti, province e lo stato centrale, ma non attribuisce nessuna responsabilità legislativa ai livelli sub-statali e neanche alle province.

Dall'ottobre 2007, questa proposta è stata promossa in Turchia, principalmente dal „Congresso della Società Democratica“ (DTK), un'organizzazione ombrello di numerose organizzazioni della società civile, dei partiti politici e dei sindacati nel Kurdistan turco. Il DTK ritiene che le minoranze etniche e religiose dovrebbero avere diritti garantiti di rappresentanza a tutti i livelli e in tutti gli organi rappresentativi. In Turchia si tratta – così la DTK – di creare un totale di 20-25 province dotate di sovranità legislativa, mentre Ankara dovrebbe conservare solo le tradizionali funzioni di governo centrale. In molti dibattiti pubblici, il DTK ha cercato di approfondire le idee di Öcalan e di trovare un ampio consenso. Questa vibrante vita politica nel Kurdistan turco fino al 2015 rifletteva l'ampio desiderio di libertà, democrazia dal basso e autogoverno. Si può immaginare la società curda del sud-est della Turchia come un laboratorio politico in fermento, ma senza libertà democratiche, senza autonomia, senza protezione delle minoranze. Una società come quella della Catalogna ma senza la minima traccia di autonomia riconosciuta sotto la luce oscura dell'oppressione turca.

### **La pace attraverso l'autonomia territoriale**

Il Kurdistan turco è senza dubbio una di quelle grandi regioni del mondo in cui un minimo di autonomia territoriale moderna è più urgente. Il DTK è visto come uno strumento per avviare una tale riforma con mezzi democratici e pacifici. Nel 2007, „l'autonomia democratica“ è diventata il quadro di orientamento ufficiale del movimento curdo, l'approccio ampiamente condiviso per una soluzione pacifica della questione curda in Turchia. Ma nel dicembre 2009, il DTK è stato messo al bando dalla Corte costituzionale. Come organizzazione successiva, il BDP (Partito per la Pace e la Democrazia) è emerso come portavoce del movimento democratico cur-



do. Nella sua richiesta di riconoscimento della lingua e della cultura curda nella costituzione turca, il BDP ha fatto riferimento anche alla Carta europea delle autonomie locali del Consiglio d'Europa, di cui la Turchia è paradossalmente membro. Al congresso del suo partito nel settembre 2011, „autonomia democratica“ è stato il termine generico per indicare il decentramento dello stato turco in 20-25 province autogestite con ampia autonomia. Queste richieste sono state adottate anche da quella che oggi è la forza politica più importante dei curdi, l'HDP, che però ha lasciato aperta la questione del numero di regioni da introdurre in Turchia. L'HDP sostiene l'autonomia regionale soprattutto per proteggere le minoranze etniche.

Nell'ultimo decennio, in Turchia la linea del governo dell'AKP sotto il presidente Erdogan dal 2007 si è mossa nella direzione opposta, per il disappunto di milioni di curdi, cioè verso lo stato autoritario e iper-nazionalista, che non solo nega costantemente i diritti delle minoranze, ma mina sistematicamente i diritti fondamentali e le libertà politiche sancite persino dalla costituzione turca. Dall'aprile 2009, migliaia di attivisti curdi sono stati arrestati, processati e condannati per motivi politici. Le accuse standard sono „sostegno a gruppi terroristici“ e la creazione di istituzioni simili allo stato curdo con l'obiettivo di sabotare l'unità nazionale e l'integrità territoriale della Turchia.

Di conseguenza, nell'estate del 2015, le comunità di base curde in città come Diyarbakir, Sirnak, Cizre e Nusaybin si sono dichiarate comunità autogestite e hanno tentato di difenderle con armi semplici dalla violenza della polizia. Il movimento è stato schiacciato con la massima brutalità e l'uso massiccio della macchina militare turca. Sono stati massacrati tantissimi giovani curdi, si è consumata un'enorme distruzione nei centri storici curdi. In più di 100 città e comuni del sud-est della Turchia, i politici curdi eletti sono stati sostituiti da amministratori provvisori. Il regime dell'onnipotente presidente Erdogan ha letteralmente schiacciato la resistenza curda anche nelle città, dopo che quasi 2000 villaggi curdi erano stati distrutti negli anni 1990, quando vaste zone del Kurdistan turco furono attaccate durante la lotta contro il PKK. Tuttavia, la lotta per l'autonomia democratica come idea e proposta concreta di riforma vive tra milioni di curdi in Turchia e, nonostante tutte le repressioni e persecuzioni, sopravviverà all'attuale regime dispotico e antiminoritario.

Per quasi un secolo, il popolo curdo in Turchia è stato oppresso nei suoi diritti fondamentali, discriminato nella vita quotidiana e sottoposto ad uno stato di guerra interna. Dal 2015, il governo Erdogan combatte sistematicamente i curdi in Turchia e fuori dal paese. L'autonomia e la democrazia reale sono attualmente solo un sogno per migliaia di attivisti, giornalisti e politici curdi, piuttosto che un progetto realizzabile. Questo sogno di autonomia democratica è vivo e vegeto tra milioni di curdi in Turchia e, nonostante tutte le repressioni e persecuzioni, sopravviverà all'attuale regime dispotico e antiminoritario. Proprio l'autonomia territoriale con la democrazia regionale sarebbe il passo decisivo verso un obiettivo di primaria importanza per entrambi i popoli: la pace.

## Autonomia per gli Yezidi di Sinjar?

La regione montuosa di Sinjar, nel nord dell'Iraq, ha acquisito una triste fama nell'estate del 2014, quando le truppe dello Stato Islamico (IS) hanno attaccato i curdi e gli Yezidi (anch'essi curdi) che vivono qui. Soprattutto gli Yezidi, con la loro antica religione, che differisce dal cristianesimo e dall'islam, furono presi di mira dall'IS, che considerava questa minoranza come miscredente e aveva dichiarato che lo Yezidismo era una „religione pagana di epoca pre-islamica“. La città di Sinjar è stata presa, la maggior parte dei villaggi sulle montagne distrutti, e gli abitanti in parte assassinati, in parte espulsi. Le donne che non potevano fuggire furono rapite e rese schiave. Un totale di circa 6.500 Yezidi sono stati rapiti, tra cui 3.500 donne e ragazze, 1.700 delle quali vivono ancora sotto la violenza dell'IS. Quasi 1.300 persone sono considerate uccise dall'IS, 2.700 bambini sono diventati orfani. Secondo la valutazione di una commissione dell'ONU nel giugno 2016, l'IS ha commesso un genocidio contro gli Yezidi. Attraverso l'omicidio, lo stupro, la riduzione in schiavitù e la fame, l'IS ha cercato di sterminare la popolazione Yezidi nel Sinjar. Una delle tante vittime dell'IS nel Sinjar, la yezida Nadia Murad ha ricevuto il premio Nobel per la pace nel dicembre 2018.

Una milizia Yezidi, sostenuta da combattenti YPG dalla Siria e dal PKK, riuscì a liberare e garantire una via di fuga per 20.000-30.000 Yezidi nell'estate del 2015. Nel 2015, nello Sinjar si combatteva ancora. Dopo una nuova grande offensiva nell'autunno 2015, i Peshmerga della Regione Autonoma del Kurdistan sono riusciti a liberare il distretto di Sinjar e a cacciare l'IS nel novembre 2015. Il 3 agosto 2020, il presidente della Regione Autonoma del Kurdistan Barzani ha annunciato l'intenzione di integrare il distretto di Sinjar nella sua regione. Ma gli yezidi vogliono diventare parte del Kurdistan iracheno e che tipo di autogoverno chiedono?

### Sinjar: terra degli Yezidi

La città di Sinjar (curdo: Şhengal) è la capitale dell'omonimo distretto nella provincia di Ninive nel nord dell'Iraq, a ovest di Mosul al confine con la Siria e quindi adiacente alla confederazione autonoma de facto del Nord della Siria. La maggioranza della popolazione è formata dalla comunità religiosa degli Yezidi, che sono etnicamente e linguisticamente assimilabili ai curdi e parlano il kurmanji. Altri 400.000 Yezidi vivono nella Regione Autonoma del Kurdistan-Iraq e all'estero, soprattutto in Germania. La provincia di Ninive in generale è etnicamente e religiosamente diversificata ed eterogenea. Oltre ai curdi sunniti e agli yezidi di lingua curda, ci vivono anche arabi, turcomanni, assiro-caldei, kakai e mandei.

L'attuale costituzione dell'Iraq menziona il popolo Yezidi, ma non definisce specifici diritti di protezione. Come è avvenuto per secoli nell'impero ottomano, gli Yezidi in Iraq sono stati perseguitati e discriminati in due modi: in primo luogo



Fonte: *de.wikipedia.org*, author: *Ezidihan*, CC Attribution  
Share Alike 4.0 International

come minoranza di lingua curda e in secondo luogo come non-musulmani. All'inizio del 2015 gli stessi Yezidi hanno fondato un „Consiglio degli Yezidi“ e unità di autodifesa per difendere i propri interessi di ogni tipo. Anche se tutti i partiti della Regione Autonoma del Kurdistan, così come il PYD del Nord della Siria e il PKK, dichiarano di voler sostenere la comunità yezidi, non c'è un obiettivo o una strategia comune. Masud Barzani, l'ex presidente della Regione Autonoma del Kurdistan, ha annunciato il 3 agosto 2015 che la regione di Sinjar sarebbe diventata parte della Regione Autonoma Curda. Tuttavia, a causa dell'ormai forte diaspora e della persecuzione degli Yezidi, soprattutto in Iraq, è sorto un dibattito sul futuro di questa comunità religiosa. Secondo Idan Barir (WIKIPEDIA), il ritorno alle loro ex aree di insediamento come Sinjar o Shekhan non è più un'opzione per la maggior parte degli Yezidi fuggiti. La diffidenza degli Yezidi nei confronti della popolazione araba, tra cui alcuni hanno collaborato con l'organizzazione IS, è troppo grande. Inoltre, gli Yezidi non si considerano politicamente rappresentati nella Regione Autonoma del Kurdistan, e alcuni si considerano addirittura nemici. Molti Yezidi cercano quindi un futuro per la loro comunità fuori dall'Iraq. Altri chiedono una vera protezione e un autogoverno come parte della Regione Autonoma del Kurdistan.

L'Iraq è etnicamente e religiosamente frammentato, e lo stato di diritto e la democrazia si stanno affermando solo lentamente nel nord-ovest del paese dopo i traumi della dittatura di Saddam Hussein, le invasioni statunitensi, la guerra civile e il regno del terrore dell'ISIS. La regione di Sinjar si trova in una posizione delicata tra le aree autonome curde in Siria, Iraq e Turchia, dove vengono ripetutamente intraprese azioni militari contro le unità del PKK. Per gli Yezidi lì, non solo la protezione delle minoranze e l'autogoverno sono all'ordine del giorno, ma anche la sicurezza per la propria stessa esistenza contro nuovi attacchi.

## L'autonomia come soluzione permanente?

Dopo molteplici crimini di genocidio, gli Yezidi di Sinjar chiedono non solo una migliore protezione dall'Iraq, ma anche il diritto all'autodeterminazione secondo i principi democratici all'interno dei confini nazionali. Un altro genocidio potrebbe portare alla completa distruzione di una delle più antiche comunità religiose del Medio Oriente. Secondo l'Iraq post-bellico con la sua costituzione federale del 2005, non ci sono disposizioni di protezione per gli Yezidi. Lo status del distretto di Sinjar non è ancora chiaro. L'area potrebbe diventare un governatorato separato dell'Iraq (provincia) o essere incorporata nell'esistente Regione Autonoma del Kurdistan. In teoria, la popolazione del Sinjar ha il diritto di decidere il proprio status all'interno dell'Iraq. Secondo l'articolo 140 della costituzione irachena, i cittadini di questa parte della provincia di Ninive avrebbero il diritto di proclamare con un referendum una propria provincia con un governatore liberamente eletto. Questo sarebbe legittimo nel caso di Sinjar, date le sue caratteristiche etnico-religiose e le persecuzioni che ha subito. Per ragioni linguistiche, di sicurezza ed economiche, tuttavia, sarebbe più sensato e appropriato integrare il Sinjar nell'attuale Regione Autonoma del Kurdistan. In questo quadro, l'area potrebbe ricevere uno status speciale per soddisfare i requisiti di protezione delle minoranze.

A lungo termine, sembrerebbe che qualsiasi sovranità arabo-irachena sull'area non sia in linea con gli interessi vitali degli Yezidi, dei curdi e di altre minoranze etnico-religiose. A lungo termine, il Kurdistan iracheno raggiungerà l'indipendenza, che è stata votata da oltre il 90% dell'elettorato in un referendum libero il 25 settembre 2017. Il futuro degli Yezidi sta nell'unione con i curdi, gruppo a cui appartengono etnicamente e linguisticamente. La maggioranza degli Yezidi dell'Iraq vive già nella regione autonoma del Kurdistan. Nel quadro del Kurdistan, Sinjar potrebbe ricevere uno status autonomo per rendere giustizia alla specificità etno-religiosa della zona. Grazie alla propria esperienza di decenni di persecuzione e successiva autonomia, il Kurdistan ha la volontà politica di farlo.

Una tale autonomia territoriale a due livelli non sarebbe una novità assoluta. Una tale autonomia esiste già nel quadro degli stati federali a livello sub-statale, come ad esempio il Bodoland autonomo nello stato di Assam (India), la valle di Aran della Comunità Autonoma della Catalogna e la Comunità di lingua tedesca del Belgio orientale, che fa parte della regione della Vallonia. L'integrazione di un Sinjar autonomo nella regione autonoma del Kurdistan andrebbe formalizzata sia nella costituzione irachena sia nello statuto di autonomia del Kurdistan, con una chiara demarcazione delle aree di responsabilità legislative e amministrative, dei diritti di rappresentanza nel Parlamento del Kurdistan, del governo di concordanza nelle istituzioni della nuova provincia, del finanziamento e della demarcazione dei confini. Anche la sicurezza militare sarebbe meglio garantita dai Peshmerga curdi con il coinvolgimento di unità Yezidi. L'alternativa costituzionale del Sinjar come unità federale propria dell'Iraq - oltre ai tre stati costituenti di curdi, sunniti e sciiti



*Campo profughi Yezidi del Sinjar nella città di Sharya presso Dohuk, Kurdistan-Iraq. Foto: Thomas Benedikter*

previsti dalla costituzione - non sembra fattibile, perché l'area è troppo piccola ed economicamente troppo debole. L'autonomia territoriale come parte della Regione autonoma del Kurdistan offre un grande potenziale per un nuovo ordine stabile, per la protezione delle minoranze e l'autodeterminazione in un quadro sicuro.

Il 9 ottobre 2020, il governo centrale di Baghdad e il governo della regione autonoma del Kurdistan hanno raggiunto un accordo preliminare sulla situazione del Sinjar, che sarà trasformato da semplice distretto a governatorato secondo la costituzione irachena. In una dichiarazione ufficiale e congiunta, molte organizzazioni, partiti e personalità yezidi hanno accolto con favore l'accordo, ma un comitato tripartito composto solo da rappresentanti di Baghdad, Erbil e del governatorato di Ninive senza coinvolgimento dei leader yezidi non sarebbe certamente nello spirito di un maggiore autogoverno. Leader degli Yezidi in questo momento hanno sottolineato, tuttavia, che torneranno nel loro territorio nella zona nordovest di Ninive solo se saranno garantiti la sicurezza e un quadro politico stabile. A tal fine, le milizie di autodifesa yezidi dovrebbero essere integrate nelle unità regolari dell'esercito iracheno. Gli Yezidi dovrebbero anche essere presi in considerazione nel reclutamento della nuova forza di polizia locale. Con 2.500 membri, come previsto dall'accordo nazionale, questa unità sarebbe troppo piccola e dovrebbe essere portata a 9.000. Gli Yezidi e i loro rappresentanti vogliono essere coinvolti in questa riorganizzazione politica, nella struttura di sicurezza e nella ricostruzione. Dopo l'attacco genocida dell'ISIS nel 2014-15, gli Yezidi dovrebbero essere ancora più protetti dalle minacce: la Turchia al nord, le milizie sciite, i combattenti clandestini dell'ISIS al sud. Nessuna ostilità dovrebbe partire dal Sinjar verso i paesi vicini, che in tal caso provocherebbe a sua volta attacchi militari sul Sinjar. Il regolamento dell'occupazione dei posti amministrativi più importanti e l'elezione dei rappresentanti locali verrebbe lasciata agli Yezidi. Tuttavia, questo accordo non stabilisce ancora una vera autonomia territoriale con un parlamento regionale democraticamente eletto paragonabile a quello della regione autonoma del Kurdistan.

## Referendum sullo status giuridico di territori appartenenti a stati esistenti 1994-2020

<i>N.</i>	<i>anno</i>	<i>Regione o territorio interes- sato</i>	<i>Risultato</i>
<b>Referendum sull'indipendenza del territorio parte di uno stato sovrano (ai fini di ottenere la secessione e per ottenere piena sovranità)</b>			
1	1995	Québec (Canada)	Indipendenza rifiutata
2	1997	Anjouan (Iole Comore)	Indipendenza rifiutata
3	1998	Nevis (St. Kitts e Nevis)	Indipendenza accettata, ma quorum di partecipazione non raggiunto
4	1998	Puerto Rico (USA) I	Indipendenza rifiutata, SI allo status di stato membro USA
5	1999	Timor Est (Indonesia)	SI all'indipendenza
6	1999	Bermudas (Regno Unito)	Indipendenza rifiutata
7	1999	Abkhazia (Georgia)	SI all'indipendenza
8	2001	Somaliland (Somalia)	SI all'indipendenza
9	2004-05	Antille olandesi (NL)	Indipendenza rifiutata, status diverso
10	2005	Kurdistan (Iraq)	SI all'indipendenza
11	2006	Montenegro (Serbia-Montenegro)	SI all'indipendenza
12	2006	Ossezia del Sud (Georgia)	SI all'indipendenza
13	2006	Transnistria (Moldavia)	SI all'indipendenza
14	2011	Sudan del Sud (Sudan)	SI all'indipendenza
15	2012	Puerto Rico (USA) II	Indipendenza rifiutata, SI allo status di stato membro USA
16	2014	Luhansk (Ukraine)	SI all'indipendenza
17	2014	Donezk (Ukraine)	SI all'indipendenza
18	2014	Scozia (Regno Unito)	Indipendenza rifiutata
19	2017	Kurdistan (Iraq)	SI all'indipendenza
20	2017	Catalogna (Spagna)	SI all'indipendenza
21	2018	Nuova Caledonia (Francia) I	Indipendenza rifiutata
22	2019	Bougainville (Papua Nuova Guinea)	SI all'indipendenza
23	2020	Nuova Caledonia (Francia) II	Indipendenza rifiutata
<b>Referendum sull'associazione libera con uno stato sovrano oppure sull'annessione e incorporazione in un altro stato</b>			
24	1994	Republika Srpska (Bosnia e Herzegovina)	SI all'incorporazione nella Serbia
25	2004	Cipro	Riunificazione bocciata

26	2006	Tokelau (Nuova Zelanda)	SI alla libera associazione, ma quorum di partecipazione non raggiunto
27	2007	Tokelau (Nuova Zelanda)	SI alla libera associazione, ma quorum di partecipazione non raggiunto
28	2014	Crimea (Ucraina)	SI all'incorporazione nella Russia
29	2017	Puerto Rico (USA) III	SI allo status di stato membro degli USA
30	2020	Puerto Rico (USA) IV	SI allo status di stato membro degli USA
<b>Referendum sull'introduzione di uno status politico diverso da quello vigente all'interno dello stato di appartenenza esistente (autonomia territoriale o altro status giuridico)</b>			
31	1994	Bonaire (Olanda)	SI allo status speciale
32	1994	Sint Maarten (Olanda)	SI allo status speciale
33	1994	Saba (Olanda)	SI allo status speciale
34	1994	Sint Eustatius (Olanda)	SI allo status speciale
35	1995	Bermudas (Regno Unito)	SI allo status speciale
36	1997	Scotland (Regno Unito)	SI all'autonomia
37	1997	Wales (Regno Unito)	SI all'autonomia
38	1998	Northern Ireland (UK)	SI all'autonomia
39	1998	Cordilleras (Filippine)	SI all'autonomia
40	1998	Northern Territory (Australia)	SI all'autonomia
41	1998	New Caledonia (Francia)	SI all'autonomia
42	2000	Mayotte (Francia)	SI allo status di département
43	2002	Gibraltar (Regno Unito)	No alla modifica del rapporto con l'UK
44	2003	Martinique (Francia)	Département d'oltremare, NO a più autonomia
45	2003	Guadeloupe (Francia)	Unificazione del département e della regione
46	2003	Saint Martin (Francia)	Separazione dalla Guadeloupe, collettività speciale
47	2003	Saint Barthelemy (Francia)	Separazione dalla Guadeloupe, collettività speciale
48	2005	Sint Eustatius (Olanda)	SI allo status speciale
49	2005	Curaçao (Olanda)	SI allo status speciale
50	2006	Gibraltar (Regno Unito)	No alla modifica del rapporto con l'UK
51	2009	Mayotte (Francia)	SI al département

52	2009	Curaçao (Olanda)	SI allo status speciale
53	2010	Guyana Francese (Francia)	Contro più autonomia
54	2010	Martinique (Francia)	SI allo status speciale
55	2014	Sint Eustatius (Olanda)	SI allo status speciale
56	2004	Bonaire (Olanda)	SI allo status speciale
57	2004	Saba (Olanda)	SI allo status speciale
58	2000	Sint Maarten (Olanda)	SI allo status speciale
59	2003	Corsica (Francia)	NO a grado modesto di autonomia
60	2006	Bolivia I	Autonomia per le pianure orientali
61	2008	Bolivia II	Autonomia per le pianure orientali
62	2008	Groenland (Danimarca)	SI all'estensione dell'autonomia
63	2010	Guadéloupe (Francia)	No all'estensione dell'autonomia
64	2011	Wales (Regno Unito)	SI a più autonomia
65	2013	Isole Falkland (UK)	SI all'autogoverno
66	2017	Lombardia (Italia)	SI all'ampliamento dei poteri
67	2017	Veneto (Italia)	SI all'ampliamento dei poteri

**Fonti:** Markku SUKSI (2016), The Referendum as an Instrument for the Resolution of Territorial Disputes and for the Exercise of Self-Determination, in: Peter Hilpold Hg. 2016), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, Nomos, Baden-Baden, 84-111  
WIKIPEDIA: [https://en.wikipedia.org/wiki/Independence\\_referendum](https://en.wikipedia.org/wiki/Independence_referendum)  
IRAI: [https://irai.quebec/wp-content/uploads/2017/09/IRAI\\_Rapports-experts-Catalogne\\_EN\\_final.pdf](https://irai.quebec/wp-content/uploads/2017/09/IRAI_Rapports-experts-Catalogne_EN_final.pdf)  
WIKIPEDIA: voci sulle rispettive entità territoriali su [www.wikipedia.fr](http://www.wikipedia.fr); <https://en.wikipedia.org>; [www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de)

**Note:** I referendum nella Repubblica Srpska (1994), in Abkhazia (1999), nel Somaliland (2001), nel Kurdistan-Iraq (2005 e 2017), nell'Ossezia del Sud (2006), in Transnistria (2006), a Luhansk e Donetsk (2014), in Crimea (2014), in Catalogna (2017) sono stati tenuti senza una base costituzionale dello Stato di appartenenza, cioè in contrasto con il diritto costituzionale vigente nelle regioni interessate. In alcuni casi sono stati svolti da repubbliche autoproclamate (per esempio Somaliland, Transnistria, Abkhazia, Luhansk, Donetsk) o in stati costituenti o regioni autonome (Catalogna, Kurdistan-Iraq, Crimea) in spregio al diritto costituzionale ancora formalmente in vigore in questi territori. A parte il processo di votazione referendaria in quanto tale, in questi casi c'è un divario tra lo stato di diritto e la legittimità democratica. I casi di secessioni incostituzionali applicate con la forza militare, includendo violazioni dei diritti umani e l'espulsione di popolazione civile (Crimea, Donetsk, Luhansk, Repubblica Srpska) in termini sia procedurali sia costituzionali non sono paragonabili alla riorganizzazione statale all'interno di stati falliti (Somaliland) o ai referendum basati sulla legge regionale (Catalogna). Tuttavia, questi referendum mettono in luce il pericolo di reazioni violente nei casi in cui negoziati pacifici a livello democratico non vengano portati avanti all'interno dello Stato. Per questo motivo, anche tali referendum sono stati inclusi in questa lista.



## Quando l'autonomia non basta più: Scozia e Catalogna

Come i sistemi federali, anche i sistemi di autonomia sono soggetti a cambiamenti. Alcuni paesi che una volta avevano uno status autonomo sono ora stati indipendenti, come il Sudan meridionale, l'Eritrea, il Kosovo, l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud. Altri ancora hanno riformato più volte il loro statuto (Guna Yala, Groenlandia, Åland, Alto Adige, Bodoland). Nei primi casi, l'autonomia territoriale si è rivelata insufficiente a risolvere il conflitto di base tra la comunità autonoma e lo stato centrale. In altri casi i diritti di autonomia delle minoranze nazionali o dei popoli di queste aree non sono stati rispettati dallo stato centrale, come nel caso del Kosovo in Serbia, dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud nella Georgia indipendente. L'autonomia esistente è stata perfino abolita, portando a resistenza civile e militare e guerre (Eritrea sotto l'Etiopia, Kurdistan in Iraq, Kosovo sotto la Serbia). Le Antille Olandesi, precedentemente autonome, dopo un lungo processo di decisione democratica hanno optato per uno status diverso nei confronti dei Paesi Bassi, processo durato fino al 2010. In Nuova Caledonia (Francia) la popolazione ha bocciato due volte l'opzione dell'indipendenza, mentre il Bougainville, finora regione autonoma del Papua Nuova Guinea dopo il referendum pro-indipendenza del 2018 raggiungerà la sovranità nel 2027.

Regioni all'interno di stati sovrani esistenti la cui popolazione è etnicamente o culturalmente diversa dalla popolazione maggioritaria di questo stato, possono sperimentare un processo di emancipazione nazionale per arrivare alla decisione democratica di costituire un proprio stato oppure scegliere un altro status costituzionale. Si tratta di un processo di risoluzione di conflitti fra stati nazionali e regioni o popoli minoritari che riceve la sua più forte legittimazione politica attraverso i referendum democratici. La seguente tabella elenca 67 referendum che dal 1994 al 2020 in numerosi casi hanno portato al cambiamento nello status politico di un territorio non sovrano. La maggior parte di questi processi si sono svolti con procedure pacifiche e legali. Di regola, le comunità autonome o le regioni con autonomia territoriale non possono rivendicare alcun diritto all'autodeterminazione. Dipende dalla volontà politica dello stato e dal suo ordinamento costituzionale se, nell'ambito dell'autonomia territoriale, alla comunità autonoma è anche concesso il diritto di scegliere con voto democratico uno status politico diverso. Qui esaminiamo i casi, attuali e importanti per l'Europa, della Catalogna e della Scozia.

## La Scozia sulla strada dell'indipendenza: la devoluzione come fase di transizione



Fonte: WIKIPEDIA, UK location map Nord-NordWest, autore: TUBS

*Il Regno di Scozia venne fondato nel 843 e si unì al Regno d'Inghilterra nel 1603 in un'unione personale. La Scozia è stata un regno indipendente fino al 1707. Con gli "Atti dell'Unione" del 1707, il Regno di Scozia, che era già in unione personale con l'Inghilterra, fu assorbito nella molto più grande ed economicamente più forte Gran Bretagna, perdendo così l'indipendenza che aveva difeso per secoli. Furono la borghesia scozzese fortemente indebitata, la nobiltà e la famiglia reale che volevano affrancarsi sul piano finanziario attraverso questa unione con l'Inghilterra. Era un progetto d'élite, perché il popolo scozzese non aveva nessuna voce in capitolo. Una "unione con meno affetto reciproco" non era mai esistita prima, disse lo scrittore inglese Daniel Defoe, che era anche una spia in Scozia per conto dell'Inghilterra al momento dell'unificazione. Anche dopo il 1707, varie istituzioni scozzesi rimasero in vita, come la Banca di Scozia e la Chiesa di Scozia.*

La richiesta di una maggiore indipendenza politica cominciò ad emergere negli anni 1920. Nel 1928 il governo di Londra nominò un ministro separato per gli affari della Scozia. Il Partito Nazionale Scozzese (SNP) fu fondato nel 1934. Il primo referendum sulla devoluzione ebbe luogo solo nel 1979, e anche se la maggioranza degli scozzesi votò per far rivivere il Parlamento scozzese, la bassa affluenza alle urne impedì che il voto fosse valido. Nel secondo referendum sulla "devolution" del 1979, il 74% degli elettori votò per il trasferimento di un gran numero di poteri al Parlamento scozzese. Dopo quasi 300 anni un Parlamento scozzese libero è stato così eletto nel 1999, dotato di poteri legislativi su una vasta gamma di aree. L'autonomia scozzese è nata nel 1998.

Solo dieci anni dopo, lo Scotland Act del 1998 è stato messo in discussione. Questo non accadeva da 300 anni, da quando i due regni erano uniti. Nel corso dell'applicazione dell'autonomia, l'SNP è riuscito a guadagnare sempre più

sostegno da parte dei cittadini scozzesi. Nel 2011, il SNP per la prima volta ha ottenuto la maggioranza assoluta nel Parlamento di Edimburgo e ha potuto governare da solo. Il "Primo ministro" Alex Salmond aveva annunciato che si sarebbe battuto per un referendum sull'autodeterminazione della Scozia. Dopo un accordo tra il capo del governo britannico Cameron e il governo scozzese nel 2013, il referendum venne fissato per il 18 settembre 2014. Tuttavia, in quella data, il 55,3% degli elettori scozzesi, con un'affluenza dell'84,59%, rifiutò di staccarsi dal Regno Unito.

Dopo il referendum sulla BREXIT del Regno Unito del 23 giugno 2016, il Primo ministro scozzese Nicola Sturgeon definì come inaccettabile il fatto che la Scozia debba lasciare l'UE, nonostante il 62% degli elettori scozzesi abbia votato per rimanere nell'UE. Già nell'ottobre 2016 Sturgeon ha annunciato un nuovo referendum sull'indipendenza. Il parlamento scozzese ha accettato ed incaricato Sturgeon di negoziare con il governo di Londra. Da allora, il sostegno all'indipendenza della Scozia ha continuato a crescere e nel 2020 diversi sondaggi hanno mostrato una maggioranza a favore della secessione. Centinaia di migliaia di scozzesi sono scesi in piazza per l'indipendenza più volte a Glasgow e Edimburgo. Nelle elezioni generali del 2019, l'SNP ha ottenuto una vittoria schiacciante con 48 dei 59 seggi scozzesi nel parlamento di Westminster. Sturgeon ha visto questo risultato come una conferma del suo mandato per chiedere un secondo referendum sull'indipendenza, che il primo ministro britannico Johnson finora ha categoricamente respinto. La questione rimane aperta.

Quali vantaggi vede l'SNP, principale forza politica scozzese, nell'indipendenza?

Il movimento indipendentista scozzese vuole l'indipendenza politica e rifiuta il paternalismo politico del Parlamento e del governo britannico ("Westminster"), dominato dagli inglesi. Invece di subire decisioni e leggi fatte a Londra, la Scozia sarebbe governata unicamente dai membri liberamente eletti del Parlamento e del Governo scozzese, secondo l'SNP.

L'indipendenza non è fine a se stessa, sottolinea il governo scozzese nel suo Libro Bianco sull'indipendenza del 2014, l'obiettivo principale è quello di migliorare le condizioni di vita del popolo scozzese. Solo un governo proprio potrebbe mettere al primo posto i bisogni del popolo scozzese. La devoluzione dal 1999 ha dato i suoi frutti, ma nei settori rimasti allo stato sono sorti alti costi e notevoli svantaggi per gli scozzesi. Più prosperità, più equilibrio sociale (equità) e uno sviluppo economico controllato dalla Scozia stessa: questi sono i valori chiave che lo SNP vede salvaguardati dall'indipendenza. Spostare il potere delle decisioni politiche da Westminster a Edimburgo significa che le politiche della Scozia possono essere completamente in linea con i valori, le aspirazioni e gli interessi del popolo scozzese e che si può creare una società più giusta. Il periodo di controriforma neo-liberale durante l'era Thatcher e i successivi governi Tory continua a far ar-

rabbiare ancora oggi milioni di elettori scozzesi del SNP. La Scozia rappresenta una rivendicazione fondamentale di autodeterminazione da parte di una comunità storicamente evoluta che per molti versi si sente alienata dalla maggioranza del Regno Unito.

Il governo scozzese formato dall'SNP mira a quattro obiettivi generali con l'indipendenza (cfr. Scottish Government, *Scotland's Future - Your Guide for an Independent Scotland*, 2013):

## **1. Una Scozia democratica**

Dal 1999 il Parlamento scozzese è responsabile per la salute, l'istruzione, la giustizia, l'edilizia agevolata, l'agricoltura e la pesca, la politica dei trasporti, il sistema di welfare e una serie di altri settori. In una Scozia indipendente, il Parlamento sarebbe libero di modellare il sistema fiscale, il benessere sociale con il sistema pensionistico, l'immigrazione, la politica estera e di difesa. Quarantuno dei 75 anni dal 1945, la Scozia era stata governata da governi britannici che non avevano ottenuto la maggioranza in Scozia. Al contrario, il partito dei Tories, partito conservatore dominante in Inghilterra, in Scozia era sempre rimasto una forza politica marginale. Così, la politica del governo britannico è stata per lo più applicata contro i deputati scozzesi a Westminster. Per certi versi, la Scozia finora è stata soggetta ad una politica dominata da forze estranee al suo orientamento politico di fondo. Il governo SNP cita come esempio la privatizzazione del servizio postale, le politiche sociali ingiuste dei governi conservatori, tagli agli investimenti pubblici, spese eccessive per le armi nucleari della Gran Bretagna e la partecipazione alla guerra in Iraq. Una Scozia indipendente potrebbe mantenere le tasse e le imposte degli scozzesi nel paese e spenderle per il benessere della propria comunità.

## **2. Un paese più prospero**

Anche dopo la devoluzione del 1999, le principali decisioni di politica economica sono ancora prese a Londra senza un mandato dalla Scozia. Il sistema fiscale, importanti aree della spesa pubblica, la regolamentazione dell'economia aziendale, la politica della concorrenza e altre aree chiave sarebbero controllate a livello centrale. Proprio quando la Scozia avrebbe potuto affrontare con successo la disoccupazione e incoraggiare gli investimenti, si trovava alla mercé del Regno Unito.

Il paese è ricco di risorse naturali, ha un'eccellente reputazione come sede industriale, università e istituti di ricerca di livello mondiale, servizi legati alla creatività, turismo e produzione alimentare di alta qualità. Secondo il PIL pro capite, una Scozia indipendente sarebbe all'8° posto tra i paesi industrializzati dell'OC-



*La „Dichiarazione di Arbroath“ sull'indipendenza della Scozia del 1320. Foto: Thomas Benedikter*

SE. Anche senza il petrolio del Mare del Nord, l'economia scozzese sarebbe allo stesso livello di valore aggiunto pro capite del Regno Unito nel suo insieme. Le risorse di petrolio e di gas della Scozia genererebbero addirittura un quinto della produzione economica in più. D'altra parte, come parte del Regno Unito, il tasso di crescita della Scozia per gli anni 1993-2013 è stato inferiore al resto del Regno Unito.

Il tasso di povertà in Scozia è troppo alto e l'aspettativa di vita troppo bassa. Secondo il governo scozzese, i paesi scandinavi dovrebbero essere usati come punto di riferimento per gli indicatori di prosperità, dietro i quali la Scozia si trova in ritardo. Una Scozia indipendente potrebbe fornire una crescita maggiore e una migliore qualità di vita per i suoi cittadini. Tutte le decisioni di politica economica e fiscale potrebbero essere adattate alle esigenze scozzesi. Ma se la sterlina dovesse rimanere la valuta, la Scozia avrebbe ancora bisogno di affidarsi alla partnership con l'Inghilterra per la politica monetaria.

### **3. Una società più equa**

Come parte del Regno Unito, la Scozia ha una crescente disuguaglianza sociale. Qui il Regno Unito è al 28° posto tra i 34 paesi dell'OCSE. Dal 1975, la disuguaglianza è aumentata più nel Regno Unito che in qualsiasi altro paese dell'OCSE. Questo è il risultato di 40 anni di politica britannica, non solo del governo Thatcher, afferma il governo scozzese nel suo libro bianco sull'indipendenza nel 2014. La giustizia sociale non è solo essenziale per la qualità della vita delle persone socialmente svantaggiate, ma è anche importante per il successo economico di un intero paese. Grazie all'autonomia, la Scozia aveva potuto prendere delle contromisure, ma queste non sarebbero state sufficienti per combattere la

disuguaglianza. L'indipendenza permetterebbe alla Scozia di creare una società socialmente più giusta, di rafforzare lo spirito comunitario e la responsabilità condivisa, anche perché un parlamento e un governo scozzese riflettevano le preferenze politiche espresse nella Scozia stessa.

#### **4. Finanze pubbliche più stabili**

Le finanze pubbliche della Scozia hanno giocato un ruolo centrale in questo processo. La Scozia può permettersi di essere finanziariamente indipendente perché ha un bilancio più sano di quello del Regno Unito nel suo complesso. Le stime per gli anni 1980-2012 mostrano che i contribuenti scozzesi hanno pagato più tasse pro capite della media nazionale. Tuttavia, la quota di spesa pubblica nel PIL è stata più bassa in Scozia che nel Regno Unito nel suo complesso. Basandosi su entrate più stabili, l'esecutivo scozzese potrebbe abolire le tasse socialmente gravose e usare gli sgravi fiscali per sostenere specifiche imprese e i vulnerabili. Con la sua attuale autonomia, la Scozia potrebbe avere solo il 7% delle sue entrate fiscali a sua diretta disposizione. Le nuove tasse promesse aumenterebbero questa quota fino al 15 per cento, ma con l'indipendenza sarebbe il 100 per cento. Come parte del Regno Unito, la Scozia è intrappolata in uno dei modelli di sviluppo più ingiusti del mondo occidentale. Ricchezza, reddito e posti di lavoro sono concentrati regionalmente a Londra e nel sud-ovest dell'Inghilterra. L'economia britannica è instabile con un alto debito nazionale e questa situazione sarebbe esacerbata dalla Brexit.

#### **Le opportunità dell'indipendenza**

Nell'argomentazione dell'esecutivo scozzese si sottolinea ripetutamente che lo sviluppo sociale ed economico è cruciale per la questione dell'indipendenza. Tra le molte altre aree politiche che una Scozia indipendente potrebbe plasmare da sola, quest'area è prioritaria, mentre le differenze culturali con l'Inghilterra hanno un ruolo secondario. Anche le finanze pubbliche sono della massima importanza. L'autodeterminazione nelle tasse e nella spesa pubblica è centrale per modellare lo sviluppo economico nell'interesse della Scozia. Il sistema sanitario gratuito per tutti deve essere mantenuto in Scozia. Lo stesso vale per l'accesso gratuito all'istruzione superiore per tutti gli studenti scozzesi, a differenza del resto del paese. Il sistema pensionistico dovrebbe essere migliorato, così come le politiche sociali. Sulla politica di difesa, l'SNP sostiene che la Scozia dovrebbe rimanere nella NATO, ma le armi nucleari britanniche dovrebbero essere rimosse immediatamente. Con un esercito professionale scozzese più piccolo, dovrebbe essere possibile ridurre significativamente le spese militari.

La grande maggioranza dei rappresentanti politici scozzesi, e presumibilmente

anche il popolo scozzese, chiede l'indipendenza per soddisfare le aspirazioni politiche a lungo termine del popolo scozzese e per realizzare un diverso modello di società. La Scozia si considera strettamente legata ai modelli di stato sociale scandinavi. La devolution, cioè l'autonomia territoriale, ha raggiunto i suoi limiti in Scozia perché l'autonomia non può offrire un grado completo di autodeterminazione politica in tutti i settori. Questo è aggravato dalla preferenza scozzese per l'adesione all'UE, a differenza del Regno Unito che ne è definitivamente uscito. Il vantaggio della Scozia in questa fase della storia è che la Gran Bretagna riconosce in linea di principio il diritto degli scozzesi all'autodeterminazione. Un ulteriore referendum sembra solo una questione di tempo.

A differenza della questione prima sollevata "Cosa può raggiungere l'autonomia?", la domanda legittima in questo e in molti altri casi è: che cosa non può ottenere l'autonomia? In Scozia, si tratta di un bisogno politico e sociale di fondo di autodeterminazione da parte di una comunità che è cresciuta nell'arco di tanti secoli di storia e che si sente alienata in molti modi all'interno del Regno Unito e governata da forze politiche estranee alla società scozzese. Anche l'autonomia un po' rafforzata della Scozia dopo il referendum del 18.9.2014 non può più soddisfare queste rivendicazioni. La concezione del Regno Unito dello Stato richiede una legittimazione democratica permanente della sua "unità". Partendo da questo principio, il popolo scozzese, soggetto di questo diritto, ha il diritto di decidere liberamente del suo status politico e lo rivendicherà ancora.



Fonte: Commons Wikimedia.org, CC BY-SA 3.0

## La Catalogna e i limiti dello "Stato delle comunità autonome"

*La storia della nazione catalana risale a più di 1000 anni fa. Nel 1492 la Catalogna fu unita in matrimonio coatto alla Castiglia. Quando Ferdinando d'Aragona e Isabella di Castiglia, i "reyes catolicos", si sposarono, Castiglia e Aragona furono unite alla Catalogna in unione personale e nel 1516, sotto Carlo V, i due regni formarono insieme il Regno di Spagna. Dopo la guerra di successione spagnola del 1700-1713, l'indipendenza politica della Catalogna andò definitivamente persa. Ma come nazione culturale la Catalogna rimase viva.*

Nel corso di 506 anni di questa "unione per volontà reale" nessuno ha mai chiesto agli abitanti della Catalogna in quale stato avrebbero voluto vivere. Nonostante le lotte per la libertà e molta resistenza politica e militare, i catalani sono stati tenuti e governati nello stato spagnolo da monarchi o dittatori spagnoli. Quando la Catalogna nel 1931 ottenne finalmente l'autonomia con uno statuto di autonomia entrato in vigore nel 1932, questo ebbe vita breve. Fu sospeso nel 1934 e dopo la guerra civile il regime di Franco abolì la prima autonomia della Catalogna nel 1939.

Con la terza Repubblica spagnola, la Catalogna nel 1979 poté tornare all'autonomia con un nuovo statuto di autonomia nel 1979, che fu accettato dall'87% dell'elettorato in un referendum. A differenza dei Paesi Baschi, la nuova Costituzione spagnola del 1978 aveva ricevuto la maggioranza dei voti anche in Catalogna. La rivendicazione dei catalani di essere riconosciuti come un popolo con una propria lingua, cultura, storia e tradizioni, e quindi di avere il diritto di determinare liberamente il proprio status politico, risale a secoli fa. Tuttavia, il



tentativo fallito di riformare lo statuto di autonomia del 1979 nel 2005-2010 è stato direttamente decisivo per gli sforzi indipendentisti degli ultimi anni. Come è potuto accadere?

Dal 2004 al 2005, il parlamento regionale della Catalogna (Generalitat) discusse intensamente per approvare alla fine un testo nuovo dello statuto il 30.9.2005 con il 90% dei voti. Il progetto di statuto venne poi approvato dal Parlamento spagnolo alla fine di marzo 2006 dopo una lunga valutazione e alcuni emendamenti. Nel giugno 2006, l'elettorato catalano confermò il nuovo statuto con il 73,9% di voti favorevoli e un'affluenza del 49%. Solo la destra centrista del Partido Popular si oppose apertamente al nuovo statuto. Questo estendeva i poteri della Comunità Autonoma, limitava i poteri del governo, estendeva la sovranità fiscale della Catalogna, rafforzava il ruolo della lingua catalana e riconosceva la Catalogna come nazione a sé stante, almeno simbolicamente. Nella costituzione spagnola, il vecchio concetto di Catalogna come mera "nazionalità", una sorta di nazione di seconda classe, sarebbe rimasto invariato. Il nuovo Statuto definiva con estrema precisione, in 58 articoli, non solo le singole competenze, ma tutti i sottosettori dell'attività pubblica della Comunità. Per evitare il conflitto permanente con lo Stato centrale davanti alla Corte Costituzionale, lo Statuto introdusse delle garanzie giuridiche per dare certezza a tutti questi diritti.



*Il primo statuto di autonomia della Catalogna del 1932 Copertina originale dell' „Estatuto de Núria „ by Angel J. Navarro. Blogspot.com.es Public Domain*

## **La Corte costituzionale blocca la nuova autonomia della Catalogna**

Per i partiti della destra spagnola tutto questo processo è stato eccessivo. Dopo l'approvazione dello statuto di autonomia da parte del Parlamento di Madrid con alcuni emendamenti, il Partido Popular contestò addirittura 114 dei 223 articoli del nuovo statuto davanti alla Corte costituzionale. La decisione della Corte Costituzionale fu tutt'altro che facile. Solo quattro anni dopo, il 28 giugno 2010, decise di respingere la maggior parte delle vere innovazioni dello statuto di riforma. 15 disposizioni essenziali furono respinte come totalmente o parzialmente



*Il Parlamento della Comunità autonoma della Catalogna a Barcellona.*

incostituzionali, con due obiezioni particolarmente pesanti. In primo luogo, alla Catalogna venne negato il diritto di escludere qualsiasi ulteriore accesso dello Stato centrale a competenze esclusive. In altre parole, l'approccio dello statuto di stabilire competenze amministrative esclusive, condivise ed esecutive è stato respinto in quanto tale, colpendo così il cuore stesso dell'autonomia territoriale catalana. Questo non era il compito di uno statuto di autonomia, stabilì la Corte costituzionale, ma solo della costituzione stessa, e l'interpretazione della Corte costituzionale era l'unica decisiva. Le disposizioni dello statuto sulle competenze della comunità autonoma furono semplicemente considerate non vincolanti. Anche l'articolo 111, che definiva le competenze condivise con lo Stato, fu cancellato nella sua interezza.

La seconda grave limitazione era la necessità di una "interpretazione vincolante" di 24 articoli contestati. La sentenza della Corte Costituzionale si è rivelata una lunga lista di criteri di interpretazione vincolanti su numerose disposizioni dello Statuto riguardanti competenze, procedure e istituzioni. In breve, lo Statuto in quanto tale venne in tal modo subordinato alla rispettiva posizione del governo centrale e alla rispettiva interpretazione della Costituzione, compreso lo statuto di autonomia catalano, da parte della Corte costituzionale. Questo comprometteva in gran parte la preoccupazione della riforma dell'autonomia di garantire maggiore chiarezza e autonomia. La sostanza dell'autonomia era ancora lasciata all'arbitrio di Madrid.

Per la Catalogna politica, la sentenza della Corte costituzionale era stata umiliante e inaccettabile. Il 10 luglio 2010, un milione di persone scesero in piazza a Barcellona per protestare contro la sentenza.

La sentenza della Corte Costituzionale - secondo il giurista costituzionale Xabier Arzoz (Arzoz 2019) - ha confermato la visione simmetrica del decentramento spagnolo, da sempre favorita dallo stato centrale, e quindi l'autonomia da stabilire allo stesso modo per tutte le comunità. Alle comunità autonome storiche è stato così negato il diritto di sviluppare da sole la loro autonomia per mezzo di statuti secondo la costituzione spagnola. Questo ha abolito la "sovranità statutaria", paragonabile alla sovranità costituzionale degli stati federati in sistemi federali. L'unico modo per superare questa lettura totalmente restrittiva della Costituzione è quello di emendare la Costituzione spagnola. Tuttavia, un tale emendamento non solo è molto complicato come procedura, ma è anche respinto dai maggiori partiti spagnoli, quindi quasi impossibile. Anche se le riforme dell'autonomia fossero approvate dal Parlamento spagnolo, come nel caso della Catalogna nel 2006, la spada di Damocle della Corte Costituzionale penderebbe ancora su di esse. I partiti nazionalisti e centralisti avrebbero sempre la possibilità di limitare l'autonomia attraverso questa via legale. La volontà democratica di una regione di 7,5 milioni di abitanti viene respinta dalla maggioranza semplice di un tribunale di 8 membri, composto solo da spagnoli.

Sebbene il diritto fondamentale e il principio dell'autonomia territoriale siano sanciti dalla costituzione spagnola, la distribuzione delle competenze non lo è. Le regioni ricevono le loro competenze attraverso leggi statali speciali ("leggi di autonomia organica") e altre leggi statali. In 12 aree importanti, che lo Stato determina unilateralmente, lo Stato può comunque invadere il campo delle competenze autonome. Secondo la Corte costituzionale nella sua sentenza n. 31/2010, uno statuto di autonomia non può vincolare il Parlamento spagnolo, che può anche scavalcare gli Statuti con semplici leggi statali. Di conseguenza - secondo Arzoz - gli statuti di autonomia non limitano i diritti di intervento dello Stato. Le leggi statali, invece, limitano le comunità. Questo mina le basi stesse dell'autonomia territoriale. Tutto ciò ha rappresentato un segnale d'allarme per Barcellona nella scelta di reagire in modo molto forte.

In Spagna non c'è una chiara divisione di responsabilità tra lo Stato e le comunità autonome. I conflitti di giurisdizione davanti alla Corte Costituzionale si sono accumulati per anni. Tra il 1980 e il 2014 ci sono state 378 sentenze di questo tipo e 543 sentenze riguardanti l'attribuzione di competenze. Il potere e l'influenza della Corte costituzionale in Spagna vanno ben oltre la misura quella abituale degli stati federali. Le tensioni politiche tra lo Stato e le Comunità, l'ambiguità della Costituzione, la mancanza di un coinvolgimento diretto delle Comunità nella formazione della volontà politica dello Stato, tutto ciò porta a frequenti conflitti davanti alla Corte costituzionale. La Corte Costituzionale ha sviluppa-

to alcuni schemi interpretativi, ma non ha posto limiti chiari all'estensione dei poteri dello Stato. Nel 2010, alla Catalogna è stata negata la richiesta di definire chiaramente quali competenze sono definitivamente e saldamente attribuite alla Comunità Autonoma. Questo apre la porta all'interferenza dello Stato nelle competenze autonome. Non ci sono nemmeno passi procedurali che permettano alle comunità autonome di avere voce in capitolo nella legislazione statale in anticipo, dato che non sono rappresentate come tali a livello centrale. Inoltre, tutti i giudici costituzionali sono nominati dallo Stato spagnolo. La partecipazione delle comunità autonome è compromessa. Gli statuti di autonomia non sono nemmeno immuni da modifiche unilaterali da parte dello Stato. Le Comunità autonome non sono coinvolte in quanto tali nelle modifiche costituzionali e non hanno diritto di veto se il loro potere viene ridotto.

La sentenza n. 31/2010 della Corte costituzionale ha segnato uno spartiacque nello sviluppo delle autonomie dello Stato spagnolo. La fallita riforma dello statuto di autonomia catalano nel 2006 ha mostrato chiaramente gli stretti limiti dell'autonomia territoriale in Spagna. La Catalogna non voleva accontentarsi solo di miglioramenti minori. I partiti catalani sono stati essenzialmente spinti all'autodeterminazione se volevano ottenere un'autonomia più sostanziale. Mentre i sostenitori dell'indipendenza erano stati in precedenza in minoranza nella società catalana, un ampio movimento per l'autodeterminazione è emerso in pochi anni dal 2010 in poi.

### **Catalogna: una società politicamente divisa**

Nell'autunno del 2017, gli eventi in Catalogna si sono susseguiti vorticosamente: il 1° ottobre, il referendum sull'indipendenza si è tenuto nonostante il divieto di Madrid. Con un'affluenza del 42,3%, oltre il 90% degli elettori catalani si è espresso a favore dell'indipendenza. La polizia spagnola ha ostacolato gli elettori dove poteva, anche con l'uso della forza brutale. Il 27 ottobre il presidente della comunità autonoma, Carles Puigdemont, ha proclamato la "Repubblica di Catalogna". Madrid ha reagito ancora nella stessa giornata sospendendo l'autonomia della Catalogna. I leader catalani sono stati accusati di ribellione e appropriazione indebita di fondi pubblici. Puigdemont ha evitato l'arresto fuggendo all'estero. Il Parlamento di Barcellona è stato sciolto e sono state indette nuove elezioni. Il 21 dicembre 2017, i partiti della piattaforma di autodeterminazione hanno riconquistato una stretta maggioranza di seggi nella Generalitat. Nella primavera del 2018 il governo centrale ha revocato l'amministrazione forzata, ma il conflitto con Madrid è rimasto irrisolto. Per i partiti al governo nella Generalitat, guidati dal presidente Quim Torra, l'autonomia rimane una fase transitoria verso l'indipendenza.

Nella sua storia dal 1492, la Catalogna non aveva mai smesso di considerarsi una comunità culturale e linguistica indipendente e di esercitare la sovranità, almeno a livello culturale e sociale. Anche dopo la soppressione della rivolta del 1714 - da allora l'11 settembre è il giorno di commemorazione nazionale della Catalogna - la Catalogna ha continuato ad avere movimenti di rinascita politica e culturale. La Seconda Repubblica di Spagna ha iniziato questo movimento di autodeterminazione con l'autonomia nel 1932, che è crollata già nel 1936 sotto l'attacco delle truppe di Franco. L'esperienza traumatica della guerra civile spagnola e dei 40 anni di dittatura del generale Franco è profondamente radicata nella coscienza storica dei catalani. Insieme ai Paesi Baschi, la Catalogna è stato uno dei principali obiettivi della repressione di questo regime e, sia in patria che all'estero, una delle principali fonti di resistenza culturale e politica contro Franco.

Dopo che i divieti linguistici sono stati un po' allentati negli anni '60, la "Assemblea de Catalunya" fu fondata nel 1971 per organizzare la società civile catalana in modo indipendente in vista di una Spagna presto democratica. Dopo il ripristino della democrazia, la secessione e l'indipendenza erano inizialmente fuori questione. Nel 1978 la maggioranza dei catalani ha votato a favore della nuova Costituzione spagnola, che concedeva alle comunità autonome il diritto all'autonomia. Con lo Statuto di Autonomia del 1979, la Generalitat fu ristabilita come la totalità delle istituzioni politiche del paese. L'87% dei catalani nel 1979 votò per lo Statuto di Autonomia. Questo ha introdotto anche il bilinguismo ufficiale e ha riconosciuto il catalano come "lengua propia", ma la Catalogna non godeva ancora di un'autonomia fiscale così estesa come i Paesi Baschi e la Navarra. Durante i primi 25 anni sotto il governo di Jordi Pujol, con una sana maggioranza liberal-conservatrice di CiU, la comunità autonoma si è concentrata sulla ricatalanizzazione della società. Infine, con il "Programa 2000" di Pujol è riapparso il concetto di "nazione della Catalogna", con il quale non si escludeva più la statualità e la sovranità nel lungo termine. L'obiettivo immediato era quello di riformare lo Statuto del 1979, che si era rivelato sempre più inadeguato. Il Partito della Sinistra Repubblicana ERC, tuttavia, aveva sempre sostenuto l'indipendenza della Catalogna fin dagli anni '70. Come detto sopra, la stragrande maggioranza delle forze politiche catalane era impegnata a riformare lo statuto entro il 2006. Solo la sentenza della Corte Costituzionale del giugno 2010, che ha annullato come incostituzionale il pilastro essenziale della riforma, ha poi innescato la svolta verso l'opzione dell'autodeterminazione.

In Catalogna questa sentenza è stata percepita come un'umiliazione nazionale. Questa situazione è stata esacerbata dalle misure di austerità del governo Rajoy, che hanno colpito duramente la Catalogna. I partiti catalani si sono spostati sulla linea della "sovranità", perché era diventato chiaro che all'interno della costituzione spagnola una più ampia autonomia e posizione speciale della Catalogna

non era raggiungibile. Come spiega Eduardo Ruiz Vieytes (cfr. intervista nel capitolo 5), le altre comunità autonome volevano stabilire una simmetria per livellare l'autonomia di tutte le regioni al livello più basso possibile. Inoltre, le piccole nazioni "storiche" della Catalogna e dei Paesi Baschi, che aspirano a un maggiore autogoverno, non hanno alcuna possibilità di realizzare una riforma costituzionale nel senso di una maggiore autonomia o addirittura del federalismo, e nemmeno di introdurre il diritto di decidere liberamente sulla propria sovranità.

Per la sua storia, cultura, lingua e immagine politica, la Catalogna si considera ancora una nazione culturale, ma si definisce non sulla base dell'etnia, ma come una comunità di persone che vivono in Catalogna. In questo senso, non è diversa dalla concezione spagnola di nazione, che classifica tutti i popoli e le comunità culturali che vivono sul territorio spagnolo come "nazionalità" e cita solo quella spagnola nella costituzione come "nazione indissolubile".

In Catalogna, il movimento indipendentista non è motivato dal rifiuto dell'obbligo di solidarietà finanziaria con le zone più povere della Spagna. Si tratta invece soprattutto del senso di appartenenza a una nazione storica che, come altri popoli europei - anche molto più piccoli - rivendica un proprio stato. Come in Scozia, i sostenitori dell'indipendenza catalana vogliono una Catalogna incorporata nell'UE, anche se alcuni aspetti dell'UE non vanno bene. Da parte sua, l'UE si è astenuta rigorosamente dall'intervenire nel conflitto Madrid-Barcellona.

Con la riforma del suo statuto, la Catalogna non voleva solo stabilire la sua pretesa di riconoscimento come "nazione". Più importante era la sostanziale espansione e salvaguardia dell'autonomia come sfera politica distinta di autogoverno. Questa aspirazione è stata approvata dall'88,9% del parlamento catalano e, nel 2006, dal 73,9% dell'elettorato catalano. I partiti catalani non ne avevano tratto alcuna rivendicazione diretta di secessione. Ma la riforma dell'autonomia bloccata da Madrid nel 2010 li ha costretti formalmente a farlo. Oggi i catalani insistono per poter decidere da soli sullo status del loro paese. Ci hanno provato prima nel 2009 con referendum auto-organizzati in 166 comuni, poi con un referendum auto-organizzato a livello nazionale nel 2014 e infine con il referendum organizzato dalla Generalitat il 1.10.2017. Tuttavia, il "diritto di decidere" dei catalani, cioè un voto popolare democratico sullo status politico della Catalogna, rivendicato da quasi tutti i partiti catalani, è respinto da quasi tutti i partiti spagnoli. La stessa costituzione spagnola lo esclude categoricamente. Questo conflitto politico è ancora aperto e può essere risolto solo con una procedura democratica.

### **L'autonomia come fase intermedia verso la statualità catalana?**

L'autonomia territoriale ha portato, nella maggior parte dei casi della sua applicazione dal 1921 al 2021, alla risoluzione duratura dei conflitti e ha impedito le

secessioni. Anche se talvolta previsto nelle Costituzioni, i popoli e le comunità etniche che hanno inizialmente accettato l'autonomia non rinunciano al loro diritto fondamentale all'autodeterminazione. Oltre alle varie forme di autonomia, l'esercizio democratico del diritto all'autodeterminazione non solo è legittimo secondo il diritto internazionale, ma ha anche portato alla risoluzione dei conflitti. Come elencato di seguito, dal 1994 in tutto il mondo ci sono stati 67 referendum sullo status politico di un territorio di uno stato sovrano. In decine di casi, gli interessati hanno votato per l'indipendenza, in alcuni casi contro, in altri addirittura contro l'autonomia. I referendum più significativi si sono tenuti in Scozia nel 2014 e nel Kurdistan iracheno e in Catalogna nel 2017.

In tutti e tre i casi, l'autonomia territoriale ha esaurito il suo compito storico per una parte significativa della popolazione. In questi casi, l'autonomia non ha fallito, ma ha rappresentato una fase di sviluppo transitorio per una nazione in via di emancipazione. Catalogna, Scozia, Kurdistan: tre nazioni storiche, popoli di medie dimensioni che, dopo un periodo di unione forzata con vicini più grandi, cercano ora di riconquistare la propria statualità, come messo in atto in molti casi da comunità molto più piccole nella storia del XX secolo. Se il diritto internazionale riconosce il diritto fondamentale dei popoli all'autodeterminazione, perché dovrebbe essere negato a milioni di scozzesi, catalani e curdi?

La Regione Autonoma del Kurdistan è già ora uno stato nello stato, con oltre il 90% dei suoi abitanti che richiedono un proprio stato, che avrebbe dovuto essere concesso loro 100 anni fa. È stata anche l'assenza di uno stato che ha lasciato i curdi dell'Iraq in balia dell'oppressione e del genocidio fino al 1991. Non si contesta né la legittimità democratica né la legittimità di diritto internazionale di questa rivendicazione, ma solo la mancanza di appoggio internazionale e i molti problemi pratici in sospenso tra l'Iraq e il Kurdistan impediscono che questo passo venga fatto oggi.

Anche in Catalogna, la maggioranza della popolazione vuole che la nazione catalana sia riconosciuta. La pretesa di questa nazione cresciuta culturalmente in Europa di decidere da sola lo statuto politico del suo paese non è solo legittima, ma anche una conseguenza del rifiuto dello stato spagnolo, o più precisamente di alcuni giudici costituzionali, di concederle più autonomia. È la reazione dei catalani a un radicato nazionalismo statale spagnolo che lavora in segreto. Tale insistenza sulla statualità - come nei Paesi Baschi, in Scozia e nelle Fiandre - viene poi spesso liquidata come "statalismo meschino" e particolarismo e i suoi sostenitori come nazionalisti arretrati. Nell'attuale discorso critico del nazionalismo, la lotta per la statualità è presentata come irrazionale e anacronistica, e la difesa dell'integrità nazionale contro ogni separatismo come legittima e orientata al futuro.

Mentre questi popoli senza un proprio stato sono spesso denunciati come "nazionalisti", il nazionalismo degli stati nazionali tradizionali rimane indiscusso e intoccabile (Radatz 2019). Questo è un evidente disturbo percettivo. Al più tardi quando un popolo minore o una comunità regionale fa il salto di qualità verso la statualità, la critica tace: "Nessuno oggi oserebbe criticare Irlanda, Lettonia, Islanda, Norvegia, Slovenia, Slovacchia, Croazia, Estonia ecc. per il loro separatismo storico" (Radatz 2019).

In questa prospettiva, solo i 193 stati membri dell'ONU che "ce l'hanno fatta" potrebbero essere considerati legittimi, mentre le nazioni senza uno stato non sono nazioni ma al massimo province problematiche (Radatz 2019). Mentre i movimenti di popoli senza un proprio stato sono spesso denunciati come "nazionalisti", il nazionalismo degli stati nazionali stabiliti rimane indiscusso e intoccabile (Radatz 2019). Questo significa che i catalani e un certo numero di altri popoli di medie dimensioni senza uno Stato, come gli uiguri, i palestinesi, i kashmiri, i curdi, i tibetani, i papuani, resteranno permanentemente un "affare interno" dei relativi Stati esistenti? L'ordine giuridico internazionale sembra infatti cementare il club esclusivo degli stati esistenti e persino negare il diritto fondamentale all'autodeterminazione di fronte all'evidente diritto politico fondamentale all'autodeterminazione.

Nel XX secolo in tutto il mondo e anche in Europa, gli stati più piccoli hanno attraversato e completato un processo di autodeterminazione. A volte questo passo è stato preceduto dall'abolizione o dalla negazione dell'autonomia territoriale combinata con la violenza e l'oppressione dello stato centrale. Nel caso della Catalogna è stato il rifiuto di una qualità superiore di autonomia e autodeterminazione interna. L'emancipazione nazionale dei catalani non può più essere assorbita da un'autonomia territoriale limitata, e la Catalogna non vuole più rimanere in balia del nazionalismo spagnolo. Anche la Scozia, nei prossimi anni, reclamerà il suo diritto di decidere. La scelta democratica tra autodeterminazione interna (autonomia) e autodeterminazione esterna (indipendenza) in questi casi deve essere aperta. È compito del diritto internazionale e del diritto costituzionale nazionale soddisfare questo desiderio di emancipazione delle nazioni minori e regolare e stabilire le procedure democratiche e costituzionali per arrivare a questo insieme ai cittadini direttamente interessati.



## Conflitti interni aperti: L'autonomia territoriale come soluzione

Allo stato attuale, a partire dal 1921, un'autonomia territoriale moderna, definita secondo i criteri esposti nel cap. 1, è stata introdotta in almeno 24 paesi (comprese alcune aree in Ucraina, Paesi Bassi, Georgia, Nicaragua e Sudan, dove le autonomie territoriali oggi non esistono più). Diversi paesi hanno al loro interno diverse regioni autonome, come la Spagna con 17 comunità autonome, l'India con 10 distretti autonomi a livello sub-statale, l'Italia con 5 regioni a statuto speciale, il Regno Unito con tre „paesi“ autonomi. La Finlandia (Åland) ha un'autonomia territoriale funzionante da 100 anni, mentre l'ultima arrivata nel novero delle autonomie territoriali funzionanti è l'ampliamento del 2019 della regione autonoma Bangsamoro nelle Filippine. In alcuni paesi l'ex status autonomo di singoli territori è stato trasformato in un'altra forma di sovranità parziale, come le Antille olandesi (territorio d'oltremare, stato associato). Altre regioni hanno perso la loro autonomia a causa di eventi politici, come la Crimea, precedentemente parte dell'Ucraina. Inoltre, ci sono regioni precedentemente autonome come il Kosovo, il Sudan meridionale, l'Abkhazia, l'Ossezia del Sud e presto Bougainville, i cui cittadini hanno deciso di optare per uno stato indipendente esercitando il loro diritto all'autodeterminazione.

È difficile fare paragoni esaurienti tra i singoli sistemi di autonomia di queste 60 regioni autonome, perché la stragrande maggioranza dei regolamenti sono stati plasmati secondo il rispettivo caso con le sue caratteristiche specifiche e inseriti in un diverso sistema giuridico costituzionale. Inoltre, queste regioni sono state create per ragioni storiche, politiche e culturali diverse. Una valutazione completa ed empirica di tutti i sistemi di autonomia nell'analisi comparativa è molto complessa. Tuttavia, paragoni parziali sono certamente possibili. Come il federalismo, l'autonomia territoriale è una forma precisamente definita di divisione interna dei poteri tra lo stato centrale e una o più entità territoriali di quello stato. In generale, le caratteristiche di base dell'autonomia territoriale sono le stesse in tutte le parti del mondo, ed è per questo che la sua regolamentazione e la sua efficacia possono essere comparate.

I regolamenti di autonomia esistenti sono trasferibili ad altre situazioni di conflitto, alcune delle quali sono simili? L'autonomia territoriale può essere applicata come soluzione ai conflitti aperti tra uno stato e una delle sue regioni o minoranze nazionali che vivono in forma compatta nel loro territorio tradizionale?

È legittimo sviluppare ipotesi su questo,

1. se l'autonomia territoriale è applicabile in un contesto politico specifico;
2. quali caratteristiche fondamentali tale autonomia dovrebbe avere in un caso specifico per risolvere il conflitto aperto;
3. quali singoli elementi di successo delle autonomie territoriali esistenti potrebbero essere trasferiti al conflitto in questione.

Quali procedure, istituzioni, regolamenti hanno avuto successo in casi simili e possono essere applicati al caso specifico? Questo andrebbe esaminato in profondità, anche se alle parti in conflitto - lo stato centrale e la regione o la minoranza o il popolo interessato - di regola non può essere risparmiato il compito di negoziare gli innumerevoli dettagli dell'assetto concreto della rispettiva autonomia.

In molti stati ci sono attualmente tensioni tra il governo statale e le comunità regionali, i popoli minoritari o le minoranze nazionali. Come riporta WIKIPEDIA (Lista dei conflitti armati in corso), tali conflitti sono spesso condotti con la forza o con mezzi militari. Per esempio, i conflitti armati registrati per il 2019 e 2020 con più di 100 vittime in Camerun, Thailandia meridionale, Azerbaigian, Ucraina, Turchia, Mali, India, Repubblica Democratica del Congo e Angola sono causati da tensioni etniche e movimenti secessionisti. In queste regioni di crisi, la lotta politica per maggiori diritti per una regione (entità sub-statale) si mescola spesso con proteste violente di insorti radicalizzati, violenza terroristica e resistenza organizzata militarmente contro lo stato, che reagisce con violenza. La violenza a sfondo etnico esiste ancora anche in Europa, come nel caso del bacino del Donbass nell'Ucraina orientale, per esempio, che è anche fomentata dall'esterno.

Questi conflitti sono spesso il risultato di una discriminazione sistematica contro interi gruppi etnici e popoli indigeni. Alcuni conflitti hanno le loro radici nella strategia neocoloniale di quegli stati che hanno ereditato le potenze coloniali europee, come nel caso di Marocco, Indonesia, India, Camerun e Cile, senza rispettare il diritto all'autodeterminazione dei popoli minori previsto dal diritto internazionale. Altri conflitti sono dovuti alla struttura altamente centralizzata dello Stato, con una dottrina statale nazionalista che nega ai popoli minori e alle minoranze etniche qualsiasi riconoscimento, protezione e diritti speciali. Un esempio classico di tale politica per quasi 100 anni è la Turchia.

In alcuni di questi focolai di conflitto, l'autonomia territoriale come soluzione permanente al conflitto è una possibilità concreta. Questa non è solo una considerazione teorica e accademica, ma si basa sul fatto che una delle parti in conflitto richiede una vera autonomia territoriale o lo stato offre tale autonomia come sostituto della secessione. In alcuni casi, lo stato ha stabilito un'autonomia

territoriale funzionante per alcune regioni minoritarie, ma ha rifiutato di farlo in casi simili (Indonesia, Filippine, Francia). Di seguito, vengono affrontati otto di questi conflitti aperti tra gli stati centrali e le singole regioni, perché

- l'autonomia territoriale è già applicata con successo in altre parti dello Stato interessato;
- l'autonomia sarebbe perlomeno accolta con favore dai rappresentanti politici di entrambe le parti in conflitto;
- la secessione è fuori questione perché porterebbe ad un aumento della tensione interetnica e della violenza nelle regioni multietniche;
- i cambiamenti di frontiera potrebbero portare alla rottura internazionale o perfino conflitti armati con gli stati vicini.

In tutti questi casi, l'autonomia territoriale presuppone naturalmente uno stato di diritto democratico. Nelle dittature e negli stati autoritari, un accordo di autonomia potrebbe porre fine alla violenza, ma l'autonomia regionale democratica non sarebbe possibile per definizione. La politica cinese nel Turkestan orientale, per esempio, porta l'autonomia ad absurdum, e il suo approccio a Hong Kong dimostra che il principio „un paese, due sistemi“ è più propaganda che realtà. Tuttavia, la democrazia sia a livello statale che regionale rimane essenziale per una vera autonomia territoriale. Oltre all'ancoraggio dell'autonomia nella costituzione, l'esperienza storica ha dimostrato che sarebbe molto utile salvaguardare l'autonomia in base al diritto internazionale, per esempio coinvolgendo uno stato vicino o un'organizzazione internazionale (UE, Consiglio d'Europa, UA, OAS, ASEAN, Lega Araba). Ecco sette esempi di questi casi.

## Conflitti risolvibili con autonomia territoriale – 10 esempi

Territorio in conflitto	Carattere del conflitto in corso	Approccio per la soluzione
<b>Szeklerland (Romania)</b>	Circa la metà degli 1,4 milioni di ungheresi della Romania vive in questa regione centrale della Transilvania. Esiste una tradizione secolare di autogoverno in una regione a maggioranza ungherese. Diritti delle minoranze nella scuola e nella cultura, ma nessuna reale uguaglianza dei gruppi etnici. La Romania è ancora uno stato unitario senza alcun decentramento.	Forte sostegno politico alla richiesta di autonomia tra la minoranza ungherese, ma nessuna volontà di negoziare sull'autonomia da parte del governo centrale. Lo stato dell'Ungheria non ha rivendicato l'autonomia della minoranza ungherese in Romania in un accordo bilaterale.
<b>Corsica (Francia)</b>	Con la Francia dal 1769. Il corso è una lingua imparentata con il sardo, riconosciuta come lingua regionale, ma non come lingua ufficiale, pochissimi diritti linguistici. Parlamento regionale di Ajaccio senza poteri legislativi, solo il diritto di fare proposte. Lo spirito nazionale corso è molto pronunciato. 1976-2014: movimento clandestino attivo per l'indipendenza dell'isola.	Dal 1982 autonomia amministrativa con basso livello di diritti linguistici. Autonomia sul modello delle „collettività d'oltremare“ e delle regioni a statuto speciale d'Italia richiesta. La co-ufficialità del corso è considerata indispensabile.
<b>Sahara occidentale (Marocco)</b>	Occupato e annesso dal Marocco dal 1976. Grazie all'immigrazione, la maggioranza della popolazione è ora marocchina. I Sahrawi divisi in quattro gruppi: rifugiati a Tindouf (Algeria), popolazione rimasta nella parte orientale della Repubblica del Sahara proclamata dal POLISARIO, piccola minoranza nel territorio ancestrale del Sahara occidentale, diaspora.	Il POLISARIO (Fronte Sahrawi) chiede un referendum sullo status politico e ritiene l'autonomia insufficiente. Il Marocco offre l'autonomia territoriale dal 2007, ma finora non c'è stato nessun vero negoziato in merito.
<b>Ambazonia (Camerun)</b>	Questo è il nome della parte nord-occidentale anglofona del Camerun. Originariamente uno stato federale, centralizzato dal 1982, nessuna parità di diritti per le lingue ufficiali originali inglese e francese. L'inglese viene respinto a tutti i livelli nel nord-ovest (educazione, amministrazione, giustizia, media). Resistenza violenta dal 2016 con 3.000 morti e 700.000 rifugiati.	Nel 2017 proclamazione di una repubblica indipendente da parte di gruppi di guerriglieri separatisti. Finora nessun negoziato sull'autonomia, ma repressione militare a tutto campo sotto il presidente Biya, al potere dal 1982.
<b>Rojava-Federazione della Siria del Nord (Siria)</b>	Regione multi-etnica con maggioranza curda, minoranze cristiane assire e arabe. Dal 2014 politicamente indipendente con autonomia de-facto, non riconosciuta dal governo. Difesa militare principalmente contro l'IS e la Turchia. Autogoverno democratico, ordine laico, libertà religiosa, protezione delle minoranze e uguaglianza di genere.	Si richiede un'autonomia permanente all'interno di uno stato siriano, secolare, democratico e federale. Partecipazione ai colloqui di pace per la riorganizzazione della Siria. È necessaria la sicurezza contro l'invasione dall'esterno.

<b>Pattani (Thailandia)</b>	Tre province meridionali della Thailandia (insieme chiamate Pattani) sono abitate da una maggioranza di etnia malese. 1,8 milioni di musulmani nel sud formano una minoranza etnico-religiosa omogenea e politicamente ben organizzata. Resistenza al nazionalismo thailandese dal 1960, guerriglia dal 2004.	Colloqui di pace finora senza successo, frammentazione politica dei musulmani di Pattani. Le richieste della maggioranza del Fronte di Liberazione equivalgono ad un'autonomia territoriale. La Malesia non è interessata alla secessione di Pattani.
<b>Cordigliera (Filippine)</b>	Le popolazioni indigene Igorot condividono una regione montuosa con minoranze più piccole e la popolazione maggioritaria dello stato. Un'ampia alleanza popolare esige una vera autonomia territoriale, sull'esempio della Regione Autonoma di Bangsamoro del Mindanao.	Gli Igorot chiedono l'autonomia territoriale. Il futuro stato federale delle Filippine potrebbe convertire l'intera isola di Luzon in uno stato membro costituente, lasciando le tribù delle colline in posizione di minoranza senza adeguata protezione e autogoverno.
<b>Caracoles de Chiapas (Messico)</b>	Gli interessi divergono tra la popolazione costiera (Tagali cristiani, lingua Tagalog) e gli abitanti della montagna. Comunità autogestite formatesi nell'est dello stato del Chiapas (Messico), proclamate dall'EZLN (Zapatisti, oggi FZLN), abitate principalmente da gruppi etnici maya del Tzeltal, Tzotzil e Tojolabal. Chiedono diritti sociali, culturali ed economici così come l'autonomia politica sul proprio territorio, ma non una semplice riserva etnica.	Nello stato del Messico, ci sono finora alcune riserve per gli indigeni, ma nessuna vera autonomia territoriale a livello sub-statale.
<b>Wallmapu (Cile)</b>	Tra 800.000 e 1,4 milioni di indigeni Mapuche vivono principalmente nella parte centrale e meridionale del Cile. La loro lingua è gravemente minacciata e quasi senza diritti. Assimilazione degli indigeni da 140 anni, non esistono riserve. Terreni mapuche espropriati, abitanti spesso sfollati. Conflitti aperti su terreni e risorse. I Mapuche sono uno dei gruppi sociali più poveri e meno istruiti del Cile.	La rappresentanza politica mapuche rivendica l'autonomia territoriale in una zona del centro sud del Cile (Wallmapu). Finora nessuna trattativa tra Stato e organizzazioni Mapuche.
<b>Papua occidentale (Indonesia)</b>	Con 900 popoli indigeni, la Papua Occidentale ha la più alta diversità etnica in un territorio chiuso. Dall'annessione e colonizzazione da parte dell'Indonesia nel lontano 1962, molteplici discriminazioni e oppressione dei popoli indigeni. Movimento di liberazione con un alto numero di vittime. Lo stato sta cercando di creare una maggioranza giavanese nella Papua occidentale con un programma di reinsediamento.	Oggi, pseudo-autonomia senza riconoscimento e partecipazione reale della popolazione ancestrale. Contro la loro volontà, la Papua Occidentale è ancora una volta divisa in due province. In Indonesia, c'è un'autonomia territoriale funzionante nella provincia di Aceh.

## 1. La regione della Cordigliera (Filippine)

La Gran Cordillera è la più lunga catena montuosa delle Filippine, che copre circa un sesto dell'isola settentrionale di Luzon. La maggioranza della popolazione è composta dal popolo indigeno Igorot („Il popolo della montagna“), ma la popolazione è etnicamente mista. Inoltre, minoranze come gli Ifugao, Kalinga, Abra e altri vivono nella zona insieme ai membri della popolazione maggioritaria filippina. In questa zona montuosa densamente boscosa, i popoli indigeni hanno formato un fronte comune nel 1984, la „Cordillera People's Alliance“, che ha unito 120 forze politiche e organizzazioni della società civile. L'obiettivo principale di questo movimento è la creazione di una



Fonte: wikipedia.de, TUBS, Nord Nordwest

regione autonoma sull'esempio del Bangsamoro, la regione autonoma di Mindanao musulmana. Fino ad oggi, il governo centrale di Luzon si è opposto ad ogni effettiva autonomia, ma ha solo istituito la „regione amministrativa della Cordillera“ (19.422 km<sup>2</sup> con una popolazione di circa 1.722.000 abitanti). Tuttavia, la Cordillera People's Alliance rivendica una vera autonomia territoriale con potere legislativo esercitato da un'assemblea regionale, con un governo della Cordillera e una „amministrazione Cordillera Bodong“. Le Filippine sono attualmente in procinto di diventare uno stato federale, il che potrebbe portare alla formazione di uno stato separato a Luzon. Tuttavia, poiché Luzon è chiaramente dominata dalla popolazione maggioritaria filippina, che si trova principalmente lungo la costa, questo sarebbe a sua volta in contrasto con il desiderio dei popoli montani Igorot di un autogoverno autentico nelle loro aree interne. Nuovi conflitti stanno emergendo.

## 2. Papua occidentale (Indonesia)

La parte occidentale della seconda isola più grande del mondo, la Papua Nuova Guinea, ospita circa 900 diversi popoli indigeni, per lo più di origine melanesiana. La Papua occidentale ha la più alta diversità etnica al mondo all'interno di un territorio chiuso. Dal 1848 l'isola è stata dominata da varie potenze coloniali (Gran Bretagna, Germania e Paesi Bassi). Quando l'Indonesia ottenne la sua indipendenza contro i Paesi Bassi nel 1949, rivendicò anche la parte occidentale dell'isola della Nuova Guinea. Tuttavia, le potenze fiduciarie dei Paesi Bassi e dell'Australia prepararono l'indipendenza della Papua occidentale e nel 1962 cedettero questa responsabilità all'ONU. Subito dopo l'Indonesia usò questo interregno per occupare la parte occi-



Fonte: wikipedia, user Vardion, autore: Mandavi, CC-Licence 3.0

dentale dell'isola con un colpo di stato. Il 1° maggio 1963, la Papua Occidentale fu annessa dall'Indonesia senza concedere alla popolazione ancestrale il diritto di autodeterminazione promesso dall'ONU. Nel 1969, l'Indonesia tenne un „referendum“ fra 1.000 elettori selezionati, che votarono tutti per l'annessione all'Indonesia. Una farsa che fu sostenuta persino dall'ONU.

Oggi i popoli indigeni della Papua Occidentale sono discriminati in tutti i settori della vita, i loro diritti sono ignorati. L'Indonesia non è solo interessata allo sfruttamento delle risorse minerarie e dell'immensa foresta pluviale della Papua Occidentale, ma vuole risolvere i suoi problemi di sovrappopolazione dell'isola di Java con il programma di reinsediamento „Transmigrasi“. In questo quadro, circa un milione di giavanesi sono già stati reinsediati in Papua occidentale, superando di numero i circa 900.000 abitanti indigeni. Anche dopo la sospensione del controverso programma Transmigrasi, i migranti indonesiani continuano ad arrivare sull'isola di propria iniziativa.

Il movimento per l'indipendenza della Papua occidentale Organisasi Papua Merdeka (OPM), fondato nel 1964, lotta per l'autodeterminazione politica, ma qualsiasi resistenza politica e militare da parte dei popoli indigeni della Papua occidentale è stata da allora repressa in modo sanguinoso da parte delle forze armate indonesiane e sulla scena internazionale è quasi ignorata. Fino ad oggi, più di 100.000 dei 700.000 papuasi hanno perso la vita a causa della violenza. Nel 2000 la OPM ha nuovamente dichiarato l'indipendenza della Repubblica di Papua Ovest, naturalmente non riconosciuta dall'Indonesia. In cambio, la provincia ha ottenuto una pseudo-autonomia interna il 1° gennaio 2001. Nel 2003, la provincia è stata divisa in due province, quella di Papua Barat (Papua Ovest) e quella di Papua, con notevoli proteste da parte della popolazione locale. Secondo la legge speciale sull'autonomia del 2001, la popolazione indigena di Papua Ovest avrebbe dovuto essere consultata. L'approccio unilaterale dell'Indonesia

è percepito dai Papuasi come una strategia di divisione e dominazione, e l'autonomia proclamata dallo stato dai popoli indigeni di Papua ovest è considerata una farsa.

Una vera autonomia territoriale in teoria potrebbe però essere considerata una soluzione di compromesso per la Papua Ovest perché l'Indonesia ha già concesso un'autonomia territoriale funzionante alla sua provincia più occidentale, Aceh. L'autonomia territoriale nella Papua Ovest richiede non solo il riconoscimento dei diritti fondamentali dei popoli indigeni, ma anche un rigoroso controllo delle migrazioni e il coinvolgimento di un'organizzazione internazionale come garante e protettrice di questi popoli. Altrimenti, i popoli indigeni della Papua Ovest rimarrebbero indifesi di fronte ai 200 milioni di abitanti del resto dell'Indonesia e alle loro esigenze di sviluppo anche dopo l'istituzione di una vera autonomia.

### 3. Il nord-ovest anglofono del Camerun (Ambazonia)

In Camerun, nel centro dell'Africa, separatisti e forze di sicurezza governative affrontano dal 2016 un conflitto armato che affonda le sue radici nella sua storia coloniale, che ha dato al paese due lingue europee. Come ex colonia dell'impero tedesco, il Camerun è stato diviso dopo la prima guerra mondiale dalla Società delle Nazioni tra Gran Bretagna e Francia. La Gran Bretagna ricevette un mandato per la regione al confine nord-occidentale con la Nigeria, la Francia per il resto molto più grande del paese a sud e a est. Come previsto, le due potenze coloniali lasciarono la loro impronta culturale su entrambi i mandati. Nel nord-ovest del Camerun, l'inglese divenne la nuova lingua ufficiale e il suo sistema legale ed educativo era basato sul sistema britannico. Nel resto del paese, la Francia plasmò le norme sociali, legali e politiche e creò una struttura statale centralizzata basata sul modello

francese. Quando la parte francofona del Camerun ottenne l'indipendenza nel 1960, la parte anglofona si unì alla repubblica appena fondata dopo un referendum, a condizione che francesi e inglesi avessero uguali diritti nel quadro di una repubblica federale. Così, sebbene il Camerun sia ancora una nazione ufficialmente bilingue (uno stato con due lingue ufficiali europee), la parte principale francofona ha sempre marginalizzato l'inglese. L'amministrazione e l'istruzione superiore funzionano solo in francese, e il federalismo previsto dalla Costituzione non è stato attuato.



Fonte: Mikrobølgeovn - Own work, CC BY-SA 4.0, commons.wikimedia.org



Dopo l'indipendenza, le province anglofone furono inizialmente dotate di notevoli poteri di autogoverno. Tuttavia, il sistema federale fu abolito nel 1972 dopo un referendum truccato contro la volontà della popolazione anglofona. La federazione fu sostituita dalla „Repubblica Unita del Camerun“, che divise il Camerun anglofono del nord-ovest in due province. Paul Biya, presidente del Camerun dal 1982, da sempre sta favorendo la centralizzazione dello stato. Da allora, il nord-ovest anglofono è stato sistematicamente discriminato dallo Stato ad eccezione di una piccola élite, il che ha fatto crescere l'insoddisfazione.

Il governo ha coperto quasi tutti i posti chiave nelle province anglofone con persone francofone, specialmente nella magistratura, nella polizia, negli ospedali e nelle amministrazioni civili. Questo riguarda anche i dipendenti pubblici nei ministeri regionali dell'istruzione. Le forze anglofone sono state espulse dalla politica, la regione è stata economicamente trascurata dallo stato ed è stato rafforzato il ruolo della lingua francese in tutti i settori della vita. Questo ha portato inevitabilmente all'indignazione e alla resistenza. Il conflitto è infine degenerato nel 2016, quando il presidente ha voluto francesizzare non solo il sistema educativo ma anche il sistema giuridico. Così facendo, ha minato il principio costituzionale che sancisce l'inglese come seconda lingua ufficiale con pari diritti. Gli avvocati anglofoni hanno iniziato una protesta pacifica per ottenere il ritorno al sistema federale. Prima si sono uniti gli insegnanti, poi ampi settori della popolazione. Dal 2017, il governo ha cercato di sedare le proteste con la violenza e ha gettato in prigione centinaia di oppositori. Poiché non ci sono state concessioni da parte dello Stato, la richiesta di indipendenza si è diffusa.

Nel 2017, i separatisti hanno proclamato una loro repubblica chiamata Ambazonia. I combattimenti tra i gruppi separatisti e le forze governative dal 2016 hanno provocato più di 3000 morti. All'ombra dell'attenzione internazionale, già quasi 700.000 persone sono fuggite dal problematico nord-ovest del Camerun. L'autonomia territoriale è anche un buon modo per risolvere questo conflitto, perché una federazione di due parti disuguali del paese non ha funzionato, ma il nord-ovest del Camerun può rivendicare una posizione speciale per le sue caratteristiche culturali e storiche.

#### **4. Caracoles de Chiapas (Messico)**

Il primo gennaio 1994, il l'Esercito Zapatista di Liberazione Nazionale EZLN ha occupato parte dello stato del Chiapas nel sud del Messico, dove le popolazioni indigene - principalmente Tzeltal, Tzotzil e Tojolabal - costituiscono un'alta percentuale della popolazione. L'EZLN rivendicava autonomia culturale, diritto alla terra, autogoverno democratico, il ritiro delle politiche economiche neoliberali del Messico, almeno per queste zone, e il riconoscimento della peculiarità dei popoli indigeni. Tutte queste richieste sarebbero anche buoni motivi per l'istituzione dell'auto-



Fonte: [en.wikipedia.org](http://en.wikipedia.org), autore: *Mirrormundo*, CC Attribution Share Alike, 3.0

nomia territoriale. Il movimento zapatista è stato un brillante esempio di lotta militante per i diritti sociali, culturali e politici dei popoli indigeni non solo in Messico, ma in tutto il Centro e Sud America. Il Messico riconosce persino alcuni diritti di questo tipo nella sua costituzione e ha stabilito riserve per alcuni popoli indigeni minori, ma nessuna vera autonomia territoriale a livello sub-statale. Di conseguenza, nessuno dei 31 stati (più Città del Messico) ha introdotto una moderna autonomia territoriale per singoli territori al suo interno, sebbene le popolazioni indigene costituiscano il 35% della popolazione totale in Chiapas, il 37% nel vicino Quintana Roo e perfino il 53% nello stato di Oaxaca.

Il 9 agosto 2003, nel territorio controllato dall'EZLN sono stati creati i cosiddetti Caracoles (chioccioline), cinque centri amministrativi regionali dove hanno sede le „Giunte di Buon Governo“. Queste aree si sono staccate dal controllo statale e hanno creato istituzioni di autogoverno democratico. Questo include il proprio sistema sanitario, il sistema educativo, cooperative e reti per l'autosufficienza economica. Gli zapatisti hanno dichiarato la creazione di strutture di autonomia un passo strategico per contrastare quelle che vedevano come politiche ufficiali colpevolmente ignoranti nei confronti della popolazione indigena. Dal 1995 esistevano già 38 comuni autonomi a livello municipale, che ora sono stati raggruppati nelle cinque regioni, le Caracoles. È stata tentata una legislazione separata, ad esempio per proteggere le foreste tropicali. L'autonomia di fatto di stampo zapatista ha trovato imitatori in diversi stati messicani.

Secondo l'EZLN, questa regione autonoma autodichiarata non mette in discussione la sovranità del Messico e non chiede la secessione dal Chiapas. L'autonomia dal punto di vista dell'EZLN significa l'autodeterminazione dei popoli indigeni in tutti i settori della vita, senza formare un proprio stato. Tuttavia, il nucleo dell'autonomia autodichiarata rimane l'unicità culturale dei popoli indigeni, che prima era stata troppo poco protetta e promossa nello stato del Chiapas. Non sono state riconosciute né le lingue indigene né la proprietà comune della terra, che costituisce la base economica dei popoli indigeni. L'EZLN vuole porre fine alla secolare discriminazione culturale ed economica nei confronti degli indigeni e chiede il riconoscimento ufficiale dei diritti delle minoranze. Poiché questa „Regione Autonoma Zapatista“ è autonoma solo di fatto, ma non de jure, non può

essere considerata un'autonomia territoriale funzionante. Non è costituzionalmente riconosciuta né a livello statale né a livello degli stati membri.

## 5. Wallmapu (Cile)

Gli indigeni Mapuche vivono nelle regioni centrali e meridionali del Cile e della vicina Argentina. Il loro nome significa „popolo della terra“. Le stime del numero di Mapuche in Cile variano tra 800.000 e 1,4 milioni, perciò questo popolo indigeno è la più grande minoranza etnica del paese.

I Mapuche sono divisi in diversi gruppi che sono originari di diverse regioni. Sono divisi in tre gruppi principali: i Picunche („popolo del nord“), i Pehuenche („popolo del centro-sud del Cile“) e gli Huilliche („popolo del sud“). La loro lingua è il Mapudungun, che nel frattempo è parlato solo dal 10-15% dei Mapuche. Le loro comunità non sono organizzate gerarchicamente e i Mapuche vivono in armonia con la natura. Tuttavia, i legami sociali e di parentela sono molto importanti. La definizione di sé come Mapuche implica anche uno stretto legame con la terra come parte dell'identità collettiva del popolo. Da un lato, serve come mezzo di sostentamento e, dall'altro, è rispettata e valorizzata come la terra degli antenati.

I Mapuche sono stati capaci di affermarsi con successo sia contro gli Incas che contro gli spagnoli. Nel trattato di Killin del 1641 la Spagna riconobbe persino l'autonomia territoriale dei Mapuche. Tra il 1879 e il 1884, il Cile, diventato indipendente, cercò di sottomettere e assimilare i Mapuche una volta per tutte. Nella successiva guerra, decine di migliaia di Mapuche furono cacciati dalle loro terre o uccisi. Sotto la dittatura di Pinochet (1973-1990) la terra mapuche fu sfruttata ed espropriata su larga scala, e i suoi abitanti indigeni furono costretti a tornare in piccole riserve (comunidades).

Oggi, la relazione tra lo stato cileno e i Mapuche è gravata principalmente dai conflitti irrisolti sui diritti alla terra e sulle risorse. Le comunità mapuche protestano contro la deforestazione, le dighe o i progetti di costruzione che mettono in pericolo l'ambiente e quindi i loro mezzi di sussistenza. Nonostante la Convenzione 169 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), ratificata dal Cile, che afferma che il consenso indigeno deve essere ottenuto per qualsiasi progetto, la situazione degli indigeni non è migliorata. Il governo cileno classifi-



Fonte: Wikipedia.de, CIA-World Factbook, Chile political map

ca le proteste, come i blocchi stradali o le occupazioni di terra, come „minacce terroristiche“. Questo rende più facile per lo stato criminalizzare le proteste.

All'interno della popolazione cilena, i Mapuche hanno oggi il più alto tasso di povertà e appartengono alla parte della società con il più basso livello di istruzione. Nella vita quotidiana sono esposti a discriminazioni e pregiudizi, paragonabili ai Sinti e ai Rom in Europa. Le violazioni dei diritti umani contro il popolo Mapuche stanno aumentando significativamente. Per esempio, nella capitale Temuco, nella regione di Auracánía, la violenza della polizia, le perquisizioni violente nelle case e le minacce di morte fanno parte della vita quotidiana dei Mapuche.

## 6. Pattani (Thailandia)

Nelle tre province più meridionali della Thailandia, Pattani, Songkhla e Yala (Satun), la maggioranza della popolazione è composta da etnia malese, che si distingue dai thailandesi per cultura, lingua e religione. In questa regione chiamata „Pattani“ c'è una maggioranza musulmana, mentre la religione di stato della Thailandia è il buddismo Theravada. Pattani è stato un sultanato quasi indipendente per secoli fino a quando fu incorporato nello stato thailandese nel 1909. Economicamente, Pattani è arretrato rispetto al nord. Allo stesso tempo, all'interno di Pattani ci sono significative differenze di reddito tra i musulmani malesi da un lato e l'etnia thailandese e i thailandesi di origine cinese dall'altro. Gli 1,8 milioni di musulmani della Thailandia meridionale (4,6% della popolazione totale) formano una minoranza etnicamente e religiosamente omogenea e relativamente ben organizzata.



Fonte: BpB, mr-kartographie, CC

Già negli anni '60 si faceva sentire a Pattani la resistenza allo stato centralista e al nazionalismo thailandese. Solo nel 2004 sono apparsi sulla scena gruppi di resistenza militanti (BRN, PULO, l'Organizzazione di liberazione unita di Pattani). Come spesso accade in questi conflitti, la resistenza si è intensificata dopo la sanguinosa repressione delle proteste inizialmente pacifiche della popolazione. Si sono formate unità di guerriglieri armati con l'obiettivo di liberare l'intera regione di Pattani dalla Thailandia. La polizia e l'esercito hanno intrapreso azioni brutali contro i separatisti, che a

loro volta hanno guadagnato una crescente simpatia e sostegno da parte della popolazione civile malese. L'intera regione di Pattani ha perso la fiducia nello stato thailandese. Solo a metà del 2015 si sono tenuti colloqui di pace tra il governo e sei gruppi di resistenza che avevano formato un fronte comune chiamato MARA Patani (Majlis Syma Patani). Tuttavia, questo fronte non è durato a lungo. Durante i negoziati di pace MARA Patani ha messo sul tavolo le seguenti richieste centrali:

- La creazione di un'unità politico-amministrativa che permetta al popolo di Pattani un'ampia autodeterminazione interna;
- I proventi dello sfruttamento delle risorse e le entrate fiscali locali della zona dovrebbero essere equamente distribuiti e investiti a beneficio dell'intera regione;
- L'identità del popolo malese dovrebbe essere rafforzata, la loro lingua protetta e dichiarata lingua co-ufficiale. Il sistema scolastico dovrebbe essere guidato dai valori islamici fondamentali, mentre i diritti delle altre comunità religiose dovrebbero essere protetti;
- L'ordine pubblico e la sicurezza dovrebbero essere mantenuti da una forza di polizia locale o regionale, non dall'esercito statale.

Queste richieste equivalgono ovviamente all'istituzione dell'autonomia territoriale. Un problema, tuttavia, è sorto dal fatto che i movimenti di liberazione malese sono internamente divisi e sempre più coinvolti in attività criminali. Nell'opinione pubblica thailandese vengono sempre più equiparati a gruppi terroristici musulmani, anche se la radice del conflitto risiede nel nazionalismo thailandese con varie forme di discriminazione delle minoranze religiose o nazionali. Il vicino stato della Malesia, che dichiaratamente non ha interessi diretti a Pattani, si è offerto come mediatore. Tuttavia, i militari e i movimenti di liberazione non sono riusciti ad accordarsi sulla creazione di „zone di sicurezza“. Il BRN, la più importante forza politica dei malese del sud della Thailandia, non era stato nemmeno incluso nei colloqui.

L'autonomia territoriale sarebbe ovviamente la chiave per risolvere questo anoso conflitto. Ci sono già tre esempi di autonomia funzionante nella stessa regione geografica: Aceh in Indonesia, Bangsamoro sull'isola di Mindanao (Filippine) e la Nuova Caledonia, che appartiene alla Francia. Inoltre, il vicino stato della Malesia si è offerto di agire come potenza protettrice e mediatrice, dichiarando di non avere alcun interesse in questa zona etnicamente correlata. Tuttavia, la leadership nazionalista thailandese non è ancora disposta a fare una tale concessione.

Altri cinque casi di conflitti aperti tra minoranze etniche o popoli minoritari da una parte e il rispettivo stato centrale dall'altra sono quelli del Rojava (Siria settentrionale e orientale), dello Szeklerland (ungheresi della Transilvania), della

Corsica e del Sahara occidentale (annesso dal Marocco) e i curdi della Turchia, già ampiamente trattati sopra in questo volume. Per tutti questi conflitti l'autonomia territoriale non è un'idea astratta e avulsa dalla realtà, ma una proposta di soluzione concretamente vagliata. I negoziati per risolvere il conflitto in questo senso sono particolarmente urgenti in quei sei casi sugli undici qui menzionati, dove c'è una minaccia di ulteriore violenza e di spargimento di sangue da entrambe le parti.

In tali conflitti di autodeterminazione l'autonomia territoriale può essere considerata una tipica soluzione di compromesso: la regione o la comunità etnica in cerca di autonomia rinuncia alla secessione; lo stato centrale rinuncia alla gestione politica esclusiva e al controllo diretto del territorio, ma non alla sua sovranità e neanche al controllo militare. Nel complesso, si può osservare che il potenziale di risoluzione dei conflitti dell'autonomia è di regola sottovalutato, mentre il pericolo che l'autonomia territoriale possa essere il primo passo verso l'indipendenza è sopravvalutato. In questi casi, le organizzazioni internazionali potrebbero giocare un ruolo importante sia nella mediazione che come poteri garanti di una soluzione di autonomia concordata.

## **„L'autonomia è vantaggiosa per entrambe, maggioranza e minoranze“.**

**Intervista a Loránt Vincze, presidente della FUEN (Unione Federale delle Nazionalità Europee) e membro del Parlamento Europeo**

*Loránt Vincze (1977), giornalista e politico degli ungheresi di Romania, è stato eletto al Parlamento europeo nel maggio 2019 per l'Unione Democratica degli Ungheresi di Romania (RMDSZ). È stato giornalista radiofonico a Klausenburg/Cluj Napoca/Kolozsvár e Bucarest per 16 anni e poi caporedattore di un quotidiano in lingua ungherese. Segretario internazionale di RMDSZ dal 2011 e presidente dell'Unione federale delle nazionalità europee (FUEN-FUEV) dal 2016, Loránt Vincze è stato uno dei principali iniziatori dell'iniziativa dei cittadini europei „Minority Safe-pack - Un milione di firme per la diversità europea“.*



***Lei è un membro della minoranza ungherese della Romania. Attualmente ci sono solo scarse prospettive di ottenere una certa autonomia territoriale per lo Szeklerland, come proposto dal Consiglio Nazionale Szekler. C'è qualche possibilità che le istituzioni europee come l'UE e il Consiglio d'Europa sollecitino lo stato rumeno a fare ulteriori passi in questa direzione?***

Vincze: In Romania, in realtà, non c'è una seria intenzione del Parlamento di sostenere una tale legge di autonomia per lo Szeklerland. Ci sono state cinque diverse proposte di autonomia, tutte respinte. La più recente è stata respinta dal Senato della Romania nell'aprile 2020, senza alcuna discussione.

Fare lobby per l'autonomia sembra bello, ma quello che conta è sempre quello che si ottiene sul terreno. Se lo si guarda da un punto di vista strutturale, abbiamo bisogno di più sostegno internazionale sia per l'autonomia territoriale di una parte della comunità ungherese sia per i diritti fondamentali delle minoranze per tutte le minoranze nazionali, che è la base dell'architettura dei diritti delle minoranze. Se non disponiamo del fondamento, non si garantiscono nemme-

no norme di protezione delle minoranze di rango più alto, che riguarderebbero l'autonomia territoriale e il diritto di decidere sul loro sviluppo culturale. Per il momento in Romania dobbiamo lottare per implementare e preservare le disposizioni legislative esistenti in materia di diritti linguistici ed educazione per le minoranze, per cui risulta difficile immaginare un vero dibattito su un quadro di autonomia. C'è bisogno di un partner per poter portare avanti un dialogo. La maggioranza rumena o l'élite politica non è un partner per questo scopo.

***Che ne è dei diritti generali delle minoranze degli ungheresi in Romania?***

Vincze: Quando si guarda alla Romania, su circa 1,2 milioni di ungheresi la metà vive nello Szeklerland. L'autonomia territoriale sarebbe una buona soluzione per loro, ma dobbiamo immaginare anche una soluzione per gli altri 600.000 ungheresi al di fuori di quell'area dove non si potrebbe stabilire un'autonomia territoriale. Anche i diritti delle minoranze non sono facilmente applicabili, dato che solo la metà della minoranza ungherese vive in comuni con più del 20% di presenza minoritaria, il resto in comuni con meno del 20% dove i membri della minoranza non sono ancora intitolati di certi diritti.

***In altre parole in Romania esisterebbero tre diversi gradi di protezione delle minoranze?***

Vincze: Nel corso della storia c'è stata una sorta di autonomia amministrativa in Transilvania. Oggi l'autonomia dovrebbe essere adattata al rispettivo modello di insediamento degli ungheresi: in parte territoriale come in Alto Adige, in parte uno schema collettivo di diritti delle minoranze come per gli svedesi della Finlandia, per tutti gli ungheresi della Romania, e il terzo è l'autonomia culturale come stabilito in Ungheria per comunità locali più piccole di minoranze nazionali. Ci sarebbe tutto un sistema di autonomia di diverso tipo adattato alle condizioni di vita delle diverse comunità ungheresi. Non possiamo concentrarci solo sulla questione dell'autonomia dello Szeklerland.

***Potrebbe essere utile un decentramento generale dello stato rumeno? Cosa sarà delle entità previste dall'applicazione delle regioni NUTS-II europee?***

Vincze: Sì, il decentramento generale dello stato potrebbe sicuramente essere utile per favorire le esigenze speciali di autogoverno e permettere lo sviluppo economico. Si tratta sempre del diritto di gestire diversi poteri in un'unità territoriale delimitata. La Romania è uno stato altamente centralizzato, che è riluttante a trasferire alcuni poteri in più alle autorità locali. Per noi in quanto Szekler sarebbe utile dare potere alle contee di Covasna, Harghita e Mureș, e anche ai comuni. Allora almeno si potrebbe raggiungere un grado più alto di autonomia amministrativa, senza alcuna caratteristica e motivazione etnica. Anche in Romania stiamo lottando per un tale tipo di decentramento. Negli ultimi 100 anni quest'area è stata trascurata da parte del governo centrale per quanto riguarda gli investimenti pubblici nelle infrastrutture.



Per quanto riguarda le regioni NUTS-II per il momento le chiamano „Regioni di sviluppo economico“, destinate a ricevere e gestire i fondi regionali e strutturali dell'UE. Ma tali entità non avranno alcun potere legislativo, né saranno legate alla storia, all'etnia e alle tradizioni del territorio. Come ungheresi abbiamo rivendicato una riorganizzazione della Romania in regioni più piccole che rispettino le tradizioni e i confini storici, che permetterebbe un migliore assorbimento dei fondi UE in tutto lo stato. La prima reazione dei rumeni è stata: non possiamo farlo, perché in questo modo si creerebbe una regione a maggioranza ungherese, e forse la loro prossima rivendicazione sarà la secessione dalla Romania. È totalmente stupido immaginare che una regione nel mezzo della Romania possa diventare indipendente. Ma comunque una tale propaganda può sempre essere utile per riscattare qualche voto nazionalistico. Questo è ancora lo stesso linguaggio degli anni 1990, non è cambiato nulla.

***Oltre allo Szeklerland rumeno nell'UE alcune regioni si sforzano di ottenere l'autonomia, altre addirittura rivendicano il „diritto di decidere“ e l'indipendenza come la Scozia e la Catalogna. Cosa si può fare, anche da parte della FUEN, per quelle minoranze etniche in Europa che vogliono ottenere una certa autonomia territoriale?***

Vincze: Da un punto di vista strategico la Catalogna non aiuta la nostra causa, perché ha già un'autonomia molto forte sotto molti aspetti, ma nonostante ciò rivendica l'indipendenza. Questo a sua volta favorisce il discorso anti-autonomia dei politici rumeni: considerano l'autonomia territoriale l'anticamera dell'indipendenza. Se si vuole dimostrare il ruolo positivo dell'autonomia, il primo passo deve essere il riconoscimento reciproco: l'integrazione della minoranza nella società in generale e il riconoscimento della minoranza e dei suoi diritti da parte dello Stato. In questo modo si può superare la paura di perdere l'unità e l'integrità dello Stato. Da questo riconoscimento fondamentale possono derivare tutti gli altri diritti fondamentali delle minoranze. A questo scopo sono estremamente importanti le convenzioni internazionali e le posizioni delle organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa e l'UE. L'applicazione di queste convenzioni a livello nazionale deve essere vista come una prevenzione dei conflitti. Non assimilare le minoranze, ma rispettare i loro diritti, questo è il modo migliore per mantenere lo stato unito. Questo è ciò che FUEN sta sostenendo e per cui sta combattendo.

***Il 30 ottobre 2013 il Congresso delle Regioni e dei Comuni del Consiglio d'Europa ha adottato la risoluzione 346 (collegata alla risoluzione 361) su „Regioni e territori a statuto speciale in Europa“. Alla lettera b) si afferma che: „Il livello regionale di autogoverno rimane una struttura poco sfruttata per lo sviluppo politico ed economico degli Stati europei e per rispondere alle legittime richieste dei loro cittadini“. Inoltre la lettera c) recita: „Lo statuto speciale di autonomia regionale può essere un efficace contrappeso alle tendenze secessionis-***

***te". Sulla base di questi presupposti, il Congresso delle Regioni e dei Comuni ha chiesto al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri ad utilizzare maggiormente il modello dello statuto speciale e di coinvolgere l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia. Che lei sappia, queste istituzioni hanno preso ulteriori provvedimenti per spingere verso l'istituzione di „status speciali“ per alcune regioni europee?***

Vincze: Alcune risoluzioni del Consiglio d'Europa e del Comitato europeo delle Regioni sono davvero buone. Anche il Parlamento europeo ha adottato due importanti decisioni sui diritti delle minoranze, eppure non è stato dato seguito legislativo. Queste decisioni rimangono solo sulla carta, non vengono tradotte in leggi. Sono d'accordo con l'approccio del relatore speciale dell'ONU sulle questioni delle minoranze, Fernand de Vareennes, quando parla costantemente di diritti delle minoranze come diritti umani. Una volta codificato un tale riconoscimento nel diritto internazionale, sarebbe spianato il cammino verso soluzioni legislative adeguate, compresa l'autonomia.

***Molti stati, specialmente quelli di recente indipendenza o di recente democrazia con struttura centralista, sono molto riluttanti a stabilire qualsiasi tipo di autonomia. Cosa si potrebbe fare per assicurare l'élite politica di questi paesi che l'autonomia non apre la strada alla secessione e alle richieste di indipendenza delle minoranze?***

Vincze: In effetti, alcuni stati nazionali europei, come la Romania e la Slovacchia, dove vivono molte minoranze, rifiutano continuamente l'idea dell'autogoverno delle regioni, sostenendo che l'autonomia sarebbe una sorta di separatismo etnico. In Francia e in Grecia i problemi sono ancora più profondi, dato che non c'è nemmeno il riconoscimento delle minoranze nazionali, per esempio nessun riconoscimento dei turchi nella Tracia occidentale, in Grecia. Parlare di autonomia in Francia è ancora una provocazione, i gruppi linguistici non sono nemmeno riconosciuti. Se vogliamo convincere le forze politiche delle maggioranze nazionali, dobbiamo sottolineare i benefici per lo stato e la società in generale. Quando i gruppi minoritari sono ben integrati nello stato, questo sarà vantaggioso per tutti. Rispettare la lingua e le culture delle minoranze non significa spaccare lo stato. Le minoranze etniche dovrebbero sentirsi bene nella loro comunità, questo sentimento può essere raggiunto attraverso un buon quadro legislativo che le accoglie. Allora avranno un atteggiamento positivo e leale verso lo stato e si possono prevenire potenziali conflitti. Questo è anche un interesse geopolitico. Se l'autonomia assicura l'applicazione di tali diritti, sarà una chiave per risolvere i conflitti o i potenziali conflitti tra la maggioranza e le minoranze dello stato.

***Secondo l'articolo 4, (2) del trattato dell'UE l'Unione europea non può intervenire nell'ordine politico interno degli stati membri. Così, l'UE non può agire a nome delle minoranze etniche o nazionali che propongono o rivendicano qual-***

***siasi tipo di autonomia, anche non amministrativa locale. L'UE ha qualche altro strumento politico per influenzare o sollecitare tutti gli stati membri o uno specifico stato membro a stabilire una certa autonomia o autogoverno regionale?***

Vincze: In effetti, l'UE non ha la competenza per interferire nel difendere l'autonomia territoriale, non c'è una tale disposizione nel trattato UE, ma l'UE può farlo per i diritti delle minoranze. Guardi il ruolo dell'UE quando si tratta di imporre lo stato di diritto negli stati membri. Nell'attuale discussione sulle condizionalità di bilancio dell'UE legate al rispetto dello stato di diritto, sono inclusi anche i diritti delle minoranze. L'UE dovrebbe creare e imporre standard sui diritti umani e civili includendo vari tipi di gruppi sociali minoritari. Questo si riferisce anche ai diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, e questo potrebbe aiutarci. Questo è anche il compito principale dell'iniziativa dei cittadini europei chiamata Minority Safepack. Stiamo convincendo l'UE ad adottare alcune misure, a stabilire nuovi strumenti e a fornire ulteriori finanziamenti per questo scopo.

***Cosa sta facendo la FUEN a livello europeo per sollecitare gli stati ad adottare soluzioni di autonomia?***

Vincze: Oggi sollecitiamo l'UE ad adottare misure e ad agire per sostenere le culture e le lingue minoritarie. E a livello di Consiglio d'Europa abbiamo come principale strumento giuridico la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali e la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie. Testi molto buoni, ma quando si tratta dell'attuazione, si vanno a toccare subito i limiti di questa legislazione, perché gli stati semplicemente non accettano l'interferenza e non temono sanzioni perché sanzioni non ce ne sono. In questo contesto, lottare esclusivamente per l'autonomia non è efficace. Così il FUEN nel suo statuto ha l'autonomia come obiettivo finale, ma questo non può essere l'unico mezzo e l'unica soluzione per cui ci impegniamo. Deve essere lasciata a ciascuna minoranza, a seconda dei suoi obiettivi e delle sue preferenze: dobbiamo vedere l'autonomia non come una terapia universale per tutti i casi, ma come uno strumento che deve essere sempre adattato al singolo caso.

***Cosa pensa della fattibilità dell'autonomia culturale delle minoranze etniche, che nell'Europa orientale e sudorientale viene definita „autonomia culturale nazionale“. Tale forma di autonomia personale funziona in Ungheria, Estonia e Serbia, con diversi gradi di efficienza e successo. L'autonomia culturale è un mezzo efficiente per garantire i diritti delle minoranze?***

Vincze: L'autonomia culturale nazionale può essere inclusa nel quadro legislativo generale per la protezione delle minoranze. Anche in Romania la legge sull'autonomia culturale, presentata al Parlamento nel 2005, conteneva questi elementi, ma non è mai stata adottata. Prevede il diritto per la comunità di amministrare la propria cultura e sistema educativo, non contiene minacce e non è affatto una

rivoluzione, tuttavia è stata respinta dalla maggioranza. Ma quando guardiamo l'esempio della comunità tedesca in Danimarca o quella danese in Germania, ci accorgiamo subito di come queste comunità siano molto soddisfatte con questi diritti. Anche in Serbia funziona, anche se alcuni elementi sono da migliorare. Lo stesso in Ungheria. Nell'autonomia culturale in generale molto dipende dai finanziamenti. In Ungheria la quantità di finanziamenti degli enti di autonomia culturale è 6 volte superiore a 10 anni fa. Ora hanno più soldi per gestire scuole, teatri, produzione di media, ecc. Un quadro molto buono. Noi sosteniamo tutte queste soluzioni perché vogliamo aiutare tutti i nostri membri in diversi contesti e situazioni.

***Se guardiamo all'attuale applicazione dell'autonomia territoriale in tutto il mondo non ci sono più di circa 60 casi, comprese tutte le 17 comunità autonome della Spagna e 10 distretti autonomi in India. Perché finora questo concetto di condivisione del potere è stato usato solo raramente per risolvere conflitti etnici o conflitti stato-regione?***

Vincze: Per risolvere tali conflitti ci sono stati vari approcci, dagli stati federali alle entità autonome della Russia. In America si possono trovare diverse soluzioni con le riserve etniche per i popoli indigeni. Ci sono anche altre soluzioni, ma la ragione principale è la seguente: uno stato deve essere pronto a riconoscere una comunità etnica come un gruppo con diritti collettivi oppure uno stato considera gli appartenenti a una minoranza come singoli individui, ma non come gruppo. La costituzione rumena ha scelto questa seconda via e riconosce solo i singoli cittadini, ma non il gruppo in quanto tale. Quindi gli ungheresi con 1,2 milioni di membri hanno gli stessi diritti di alcune migliaia di greci di cui nessuno conosce l'esistenza. Il problema è passare dai diritti individuali ai diritti collettivi. Se uno stato accetta la minoranza come collettività, il gruppo in quanto tale viene accettato come partner negoziale. Ogni volta che uno stato non riconosce le minoranze come comunità con i propri diritti collettivi, non negozierà né l'autonomia culturale né quella territoriale.

***Nelle regioni con comunità etniche che lottano per l'autonomia, spesso i membri locali della maggioranza nazionale sono un grande ostacolo per fare ulteriori passi verso l'autonomia. Si oppongono all'autonomia per paura di perdere vantaggi e posizioni. Cosa si può fare per convincere i membri della comunità maggioritaria di un dato territorio ad accettare l'autonomia territoriale?***

Vincze: Ho una forte idea personale, non necessariamente identica a quella della mia organizzazione, la RMDSZ. La minoranza romena in questi territori deve diventare partner dell'integrazione. Questo può essere fatto fornendo una condivisione interna del potere nel governo autonomo e meccanismi di concordanza nell'assemblea legislativa come in Alto Adige. Gli italiani hanno i loro diritti di partecipazione, e quindi sostengono questa autonomia, conservano le loro po-

sizioni e condividono il potere politico. In Romania, infatti, l'etnia romena ha la maggior parte delle posizioni di alto livello nel servizio pubblico e nelle istituzioni, mentre gli ungheresi sono sottorappresentati. Ci dovrebbe essere un equilibrio, ma i romeni hanno paura di perdere posizioni - che sono effettivamente dei privilegi - in un'entità autonoma sotto un governo regionale più forte con meno influenza del governo nazionale. Non è facile fare dei rumeni un partner nella lotta per l'autonomia.

***Nel 1994, la FUEN ha presentato al Consiglio d'Europa (CoE) un progetto di convenzione sui „Diritti di autonomia delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici in Europa“. Anche il Parlamento europeo è stato investito di questa proposta, che però non è mai stata ammessa a un dibattito ufficiale in nessuna di queste organizzazioni. Il FUEN ha mai riproposto questa idea? Ha mai ripreso la sua attività di lobbying per una tale convenzione?***

Vincze: L'assemblea parlamentare del CoE ha adottato alcuni anni fa il rapporto Kalmár che include il concetto di diritti collettivi e di autonomia. Ma non c'è stato un seguito a livello statale. Possiamo solo assicurare di tenerlo nell'agenda delle istituzioni e di parlarne. La decisione non è dietro l'angolo. La Camera delle Regioni dell'UE e il Congresso dei poteri locali e regionali CLRAE del CdE hanno recepito tale concetto nella loro agenda, e più volte hanno adottato raccomandazioni e risoluzioni a sostegno dell'autonomia e della democrazia regionale. L'autonomia può fornire una buona soluzione, vantaggiosa non solo per i gruppi minoritari, ma anche per le minoranze interne dei territori autonomi. Ma la strada per ottenere un'autonomia territoriale è lunga. L'UE, il Consiglio d'Europa, l'ONU o altre istituzioni, non sono in grado di imporre l'autonomia a nessuno: questa rimarrà una decisione del solo stato direttamente interessato. Certo, l'ONU nel caso dell'Alto Adige ha avuto una voce importante, ma questo era dovuto all'accordo speciale tra Austria e Italia, e alla fine è stata una decisione di entrambi i parlamenti a ratificare l'accordo, e ad approvare lo statuto di autonomia. Purtroppo questa è stata più l'eccezione che non la regola.

***Il progetto di Carta europea della democrazia regionale è stato avviato dal Congresso dei poteri locali e regionali in Europa del Consiglio d'Europa (CLRAE) nel 1997. L'idea originale dietro la Carta era di stabilire i principi chiave che dovrebbero essere alla base di un'effettiva democrazia regionale in Europa, coprendo aree come l'autonomia finanziaria e i poteri legislativi. Tuttavia, la Carta non è riuscita ad attirare il sostegno di una sufficiente maggioranza di Stati membri alle Conferenze ministeriali di Helsinki nel 2002 e di Budapest nel 2005, e sono emersi disaccordi sul fatto che lo strumento dovesse essere giuridicamente vincolante. Per riavviare il dibattito sulla Carta, la CLRAE ha sviluppato un nuovo testo, che risponde alle obiezioni sollevate dagli Stati membri e tiene anche conto degli sviluppi nel campo della democrazia regionale negli ultimi dieci anni. Il nuovo progetto di Carta è stato approvato?***

Vincze: Il nuovo testo del progetto di Carta europea della democrazia regionale è stato presentato nel 2008, ma il Comitato dei ministri non ha potuto dare una valutazione favorevole al documento. In queste circostanze, il CDLR ha raccomandato, in particolare nel contesto del bilancio a crescita reale zero, nessuna ulteriore risorsa del Consiglio d'Europa, che è disponibile per l'attività prioritaria di promozione della democrazia a tutti i livelli, sia usata per perseguire standard giuridicamente vincolanti basati su una convenzione sulla democrazia regionale. Ovviamente alcuni stati membri hanno posto il veto all'adozione della Carta ed è altamente improbabile che per un tale progetto ci sarà mai una decisione unanime del Comitato dei Ministri. Questo è triste per il nostro impegno, ma è la realtà di cui dobbiamo tenere conto quando facciamo pressione su questo argomento.

Oggi il principale documento di riferimento sull'autonomia è il Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale, che è stato adottato nel 2009; non è un documento giuridicamente vincolante, ma si basa principalmente sul già citato progetto di Carta europea. Gli autori riconoscono anche che „questo quadro di riferimento deve essere considerato come un passo nella giusta direzione; tuttavia, l'obiettivo rimane l'adozione di una Carta europea della democrazia regionale“. Una raccomandazione sull'autonomia è stata adottata nel 2016 sotto il coordinamento di Lambertz.

***L'ONU negli anni 1960 è stata impegnata per la mediazione nel caso dell'Alto Adige, che era una controversia internazionale tra Italia e Austria. L'ONU può fare qualcosa per promuovere soluzioni di autonomia, come in altri casi di conflitto etnico?***

Vincze: In linea di principio sì, ma la strada per raggiungere l'autonomia territoriale è lunga. L'UE, il Consiglio d'Europa e l'ONU non possono forzare uno stato a stabilire una autonomia territoriale. Questa decisione rimane di competenza esclusiva dello Stato interessato. Certo, l'ONU ha avuto un peso decisivo nel caso dell'Alto Adige, ma questo era dovuto all'accordo speciale tra Italia e Austria del 1946. Poi c'è stata la decisione di entrambi i Parlamenti di Vienna e Roma di ratificare questo accordo e di approvare lo statuto di autonomia. Purtroppo, però, questo caso è rimasto un'eccezione piuttosto che la regola.

### Un diritto vincolante all'autonomia?

Nella sua raccomandazione n. 346 del 30.10.2013 ([www.coe.int/congress](http://www.coe.int/congress)), il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (CLRAE) ha raccomandato l'utilizzo dello status di autonomia regionale come „contrappeso efficace alle tendenze secessioniste“. Così facendo, questo organismo di rappresentanti delle regioni e dei comuni è partito dal presupposto che l'Europa è stata pioniera della governance multilivello (locale, intermedia, regionale, nazionale e sovranazionale) e che la pace e la prosperità dipendono anche dalla prevenzione e dalla risoluzione dei conflitti. Per questo, „modelli soddisfacenti di governance democratica decentralizzata dovrebbero essere sviluppati per regioni con problemi e identità specifiche“. Con questo il CLRAE si riferiva ovviamente all'autonomia territoriale speciale nel senso qui discusso, come applicata in 38 regioni d'Europa. L'autonomia regionale è una „struttura sottoutilizzata“ per lo sviluppo economico e la necessità della democrazia regionale. Con il suo tipico tono diplomatico, il Congresso dei poteri locali e regionali chiede al Comitato del Consiglio d'Europa, con il coinvolgimento del Congresso, dell'Assemblea parlamentare e della Commissione di Venezia, di considerare il modello di statuto speciale come una „opzione realistica per risolvere i conflitti pendenti“ sulle questioni territoriali regionali. Dal 2013, tuttavia, nessuna nuova regione in Europa ha ottenuto uno status speciale autonomo in questo senso.

Anche la Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee (CALRE) nella sua conferenza di Madeira del 30.10.2001 ha sollevato queste richieste, che da allora sono state riproposte più volte:

- il riconoscimento delle regioni con poteri legislativi, concedendo loro uno status speciale nei trattati europei;
- il rafforzamento del parlamentarismo in Europa e la partecipazione dei parlamenti regionali alla cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali;
- una chiara demarcazione delle competenze legislative conferite a livello europeo e a livello nazionale o subnazionale;
- il riconoscimento del diritto delle regioni con competenze legislative di ricorrere alla Corte di giustizia europea in caso di conflitti relativi alle loro competenze;
- il rafforzamento del Comitato delle Regioni dell'UE con il conferimento dello status di istituzione, attraverso un'organizzazione più adatta alle differenze tra i vari organismi regionali, e riconoscendogli il diritto di ricorrere alla Corte di giustizia europea ([www.calrenet.eu](http://www.calrenet.eu)).

L'organizzazione ombrello delle minoranze nazionali europee, la FUEN (Unione federale delle nazionalità europee) già nel 1994 è andata oltre queste proposte. La FUEN ha presentato al Consiglio d'Europa un coraggioso progetto di convenzione internazionale intitolata „Diritti di autonomia delle nazionalità europee“. Il progetto si basa sull'imprescindibile diritto umano e internazionale all'autodeterminazione e sul diritto di ogni Stato di preservare la propria integrità territoriale. Secondo la FUEN, il diritto all'autodeterminazione comprende anche un'autonomia liberamente scelta con la quale i popoli o i gruppi etnici possono esercitare i loro diritti politici, economici e sociali, i problemi sociali ed economici all'interno dei confini nazionali dati.

Una convenzione internazionale dovrebbe creare le basi per l'autonomia territoriale come ombrello giuridico per i diritti civili, politici e culturali fondamentali delle minoranze senza mettere in discussione i confini nazionali dello Stato interessato (art. 1,2). Non è il territorio che sarebbe decisivo, ma un gruppo etnico che si differenzia dalla popolazione maggioritaria secondo caratteristiche chiaramente identificabili. I gruppi etnici avrebbero diritto al riconoscimento, perché il riconoscimento costituzionale di una minoranza non dovrebbe essere lasciato alla discrezione di uno Stato centrale. Anche se il diritto all'autonomia, secondo il progetto di convenzione proposto, sarebbe riservato ai gruppi etnici che formano una maggioranza nella loro regione di origine, il progetto di convenzione della FUEN riconosce anche i diritti dei gruppi che formano una minoranza in quella regione (cfr. art. 2).

Questo diritto è definito come „il diritto a uno status speciale all'interno di un territorio delimitato con poteri legislativi, esecutivi, amministrativi e giudiziari autonomi per la regolazione degli affari interni“. Lo scopo dell'autonomia, secondo il progetto di convenzione, sarebbe quello di „fornire tutte le opportunità pubbliche che rientrano nell'interesse esclusivo o predominante di una comunità in una determinata zona e che possono essere amministrate da questa stessa comunità con i propri mezzi all'interno del suo territorio“, compreso il libero accesso alle risorse naturali della zona interessata“ (art. 4 progetto di convenzione).

Con una tale convenzione di diritto internazionale, l'autonomia territoriale acquisirebbe un chiaro profilo giuridico-politico, vale a dire come un insieme completo di regole e requisiti minimi, pur mantenendo la flessibilità nella sua applicazione concreta. Così, l'autonomia territoriale uscirebbe dall'arbitrarietà definitoria in cui sono contenute quasi tutte le forme di decentramento interno fino alla quasi-indipendenza. Una convenzione internazionale sarebbe di massima importanza per definire lo standard di autonomia o anche per determinare soluzioni modello. Questo potrebbe servire come punto di riferimento sia per gli Stati interessati che per i rappresentanti delle minoranze in negoziati seri.



Il progetto di convenzione della FUEN è stato presentato a tutte le istituzioni competenti, ma non ha mai raggiunto lo stadio di un dibattito ufficiale in seno delle assemblee competenti. Oggi, 100 anni dopo l'introduzione della prima autonomia territoriale moderna (Isole Åland), non esiste ancora alcun tipo di obbligo di diritto internazionale per gli Stati di concedere autonomia territoriale. Eppure un tale obbligo e il corrispondente diritto collettivo di gruppo sembra essere l'imperativo del momento in cui molti conflitti stato-regione potrebbero essere risolti. La proposta del 1994 fornisce comunque un'idea di come una tale convenzione internazionale potrebbe essere concepita e rimane di immutata attualità.



## Un bilancio intermedio e prospettive sul futuro delle autonomie territoriali

Le considerazioni contenute in questo volume hanno lo scopo di fare il punto sull'esperienza dell'autonomia territoriale fino ad oggi. Questa forma di separazione verticale dei poteri tra gli Stati e una o più regioni (entità substatali) è stata applicata per 100 anni nelle isole Åland, per 70 anni in diverse altre regioni dell'Europa occidentale, e dagli anni '90 nell'Europa orientale e in altri continenti. In alcune regioni lo status autonomo è stato riformato ed esteso più volte, ma in altre è fallito. In vari conflitti aperti tra stati e comunità regionali, l'autonomia è sul tavolo dei negoziati come possibile opzione.

Una visione globale dell'autonomia richiede chiarezza sul contenuto di questo concetto. Secondo la nostra definizione, uno stato costituzionale funzionante con un sistema politico democratico è il prerequisito fondamentale per l'esistenza di un'autonomia territoriale „genuina“. Oggi, in molti stati non liberi ci sono „territori autonomi“ a livello sub-statale con poteri legislativi e amministrativi, ma senza organi rappresentativi democraticamente eletti e procedure decisionali democratiche, senza uno stato di diritto con una magistratura indipendente e piena separazione dei poteri. In questi casi si può al massimo parlare di un certo decentramento del potere, per esempio quando i capi del partito nella capitale trasferiscono un certo potere decisionale ai quadri del partito nella regione interessata. Questo tipo di governo non equivale certamente a una moderna autonomia territoriale.

L'autonomia moderna si differenzia dalle forme premoderne di trasferimento del potere dal centro alla periferia proprio in questo: un sistema politico dotato di tutte le libertà civili e i diritti politici fondamentali ed elezioni libere ed eque. Non ci sono isole democratiche sullo sfondo di un potere statale autoritario che interviene in qualsiasi momento a sua discrezione negli affari interni della regione. L'autonomia senza democrazia esisteva in alcuni paesi anche prima della prima guerra mondiale, ma l'autonomia territoriale in forma moderna, democratica e costituzionale si afferma solo a partire dal 1921 (Åland in Finlandia). L'autonomia in questo senso durante il XX secolo ha funzionato in più di 70 regioni appartenenti a 25 stati, mentre attualmente solo 60 regioni in 19 paesi possono definirsi „autonome“ nel senso più stretto definito sopra, a condizione che tutte le 17 comunità autonome della Spagna siano incluse in questo cerchio. Ci sono molte più regioni con un certo grado di sovranità legislativa che corrispondono a questa definizione di autonomia territoriale, ma come parti di uno „stato regio-

nale simmetrico”, mentre l’autonomia territoriale di solito riguarda casi speciali, si tratta cioè di un’eccezione nel modello statale di divisione verticale dei poteri.

### **Qual’è dunque il senso dell’autonomia territoriale?**

Da un punto di vista giuridico, l’autonomia territoriale è un insieme piuttosto complesso di regole, basato su statuti ancorati alla costituzione o all’ordinamento giuridico nazionale, su norme di attuazione proprie, in alcuni casi anche su accordi internazionali (bilaterali o multilaterali). Si può anche menzionare la competenza della Corte suprema o costituzionale in caso di conflitti tra lo Stato e la regione interessata. Da questo punto di vista, l’autonomia territoriale è ancora più complessa di alcuni sistemi federali. Gli statuti d’autonomia, le leggi di base dei sistemi d’autonomia, sono completati da leggi e regolamenti autonomi e dalla loro applicazione politica concreta. Qual è il senso di tali regolamenti di autonomia?

Per la protezione di minoranze etniche o linguistiche, di popoli piccoli o indigeni, l’autonomia territoriale forma un quadro giuridico-politico in cui questa protezione è organizzata e garantita dagli stessi cittadini interessati. L’uguaglianza dei diritti per le lingue, il sistema educativo, i media e tutti i settori politici culturalmente rilevanti possono essere regolati in un quadro regionale dalle popolazioni interessate in collaborazione con gli altri gruppi etnici o linguistici che vivono nella zona. Costituisce un obiettivo prioritario sancito dal rispettivo statuto di autonomia.

In termini politici, l’autonomia territoriale, come i sistemi federali, avvicina l’esercizio del potere al cittadino. Soprattutto nelle regioni più piccole, spesso i membri del parlamento regionale sono ancora conosciuti personalmente dagli elettori. In maniera relativamente semplice l’elettorato può organizzarsi in partiti e liste regionali, nominare i candidati e controllare i propri eletti. I rappresentanti direttamente eletti dalla popolazione possono legiferare e decidere sulle principali questioni politiche importanti per la regione, e la legislazione nazionale non è altro che il quadro giuridico generale. I media regionali controllano molto più da vicino le élite politiche, e i tribunali amministrativi regionali decidono secondo regole determinate a livello di regione autonoma.

L’autonomia - così come il federalismo e il regionalismo simmetrico - crea uno spazio per le politiche orientate al cittadino, al di là dello scopo principale di proteggere le minoranze e il bilanciamento nelle regioni multilingue e multiethniche. L’autonomia richiede la democrazia regionale, affinché l’autogoverno possa esplicarsi concretamente in molte aree politiche. In questa dimensione territoriale, i cittadini possono anche avere voce in capitolo nel processo decisionale attraverso forme di democrazia diretta e deliberativa, attraverso il ruolo della società civile organizzata, spesso difficili da organizzare a livello statale.

La storia dell’autonomia territoriale ha anche dimostrato che una vera autono-

mia può funzionare solo in uno stato di diritto in base alla Costituzione nazionale. Il rapporto tra lo Stato centrale e la regione autonoma rimane di natura conflittuale. Anche con la migliore divisione delle responsabilità tra lo Stato e la regione interessata, spesso non è possibile evitare del tutto le controversie giuridiche. Tali conflitti tra i diversi livelli governativi vanno affrontati davanti alla Corte Suprema, spesso la Corte costituzionale. Come è anche il caso nei sistemi federali.

Una robusta autonomia territoriale deve essere naturalmente implementata dallo Stato con la più ampia gamma possibile di responsabilità. La storia mostra chiaramente anche una tendenza ad espandere costantemente il nucleo dell'autonomia, cioè la natura e la portata delle competenze degli organi rappresentativi autonomi. L'ampliamento dinamico dell'autonomia dipende naturalmente dai rapporti di potere politico nello stato e nella regione. Dove questo non riesce, come in Catalogna e in Scozia, per esempio, le tendenze secessioniste ricevono un impulso.

In questi 100 anni di autonomia territoriale moderna, sono emersi alcuni fattori essenziali per il successo dell'autonomia territoriale, in particolare i seguenti:

1. Un territorio chiaramente definito dal consenso tra lo Stato e la Regione, possibilmente con legittimazione attraverso il voto democratico della popolazione di ogni territorio sub-regionale. I confini del territorio autonomo devono in ogni caso essere accettati da entrambe le parti.
2. Il radicamento dell'autonomia territoriale nella Costituzione o in una legge speciale dello Stato, che non è in balia di congiunture e maggioranze politiche alternanti, ma può essere modificata solo per consenso tra lo Stato centrale e la regione autonoma. Commissioni miste Stato-Regione sono incaricate di risolvere le controversie prima delle liti, elaborare le regole di applicazione e negoziare i finanziamenti. Tribunali indipendenti decidono sui conflitti di competenza.
3. Un livello minimo e un numero il più possibile chiaro di responsabilità legislative e amministrative deve essere trasferito dal governo centrale alla regione autonoma. Le continue dispute sui limiti delle competenze paralizzano entrambe le parti, sia lo Stato sia la regione autonoma. Questo livello di competenza deve permettere alla regione autonoma di plasmare il suo sviluppo culturale, sociale ed economico in modo sostanziale. Un mero decentramento amministrativo non è autonomia.
4. La democrazia regionale nella regione autonoma deve potersi sviluppare senza l'influenza del governo centrale. D'altra parte, l'elettorato della regione deve essere libero di inviare i suoi rappresentanti al Parlamento dello Stato per partecipare al processo decisionale politico a livello statale. Le

autonomie territoriali non sono riserve di popoli indigeni. L'indipendenza politica significa anche che lo Stato non ha il diritto di nominare i rappresentanti politici della regione (presidenza del potere esecutivo o legislativo), il che equivarrebbe a una rottura della legittimità democratica autonoma dei cittadini della regione.

5. Un fattore di successo dell'autonomia moderna è l'uguaglianza politica e giuridica dei cittadini legalmente residenti nella regione e la parità di diritti di tutti i gruppi etnici della regione. Non ci devono essere discriminazioni nei diritti fondamentali, e la protezione delle minoranze deve essere fornita in conformità con lo Statuto e la Costituzione. L'autonomia etnica può essere talvolta utile, persino indispensabile per la sopravvivenza dei popoli indigeni. Ma l'autonomia territoriale deve funzionare a beneficio di tutti gli abitanti e gruppi etnici di una regione. In questo senso, le norme di autonomia che permettono la democrazia consociativa, i diritti di partecipazione e l'inclusione di tutti i gruppi etno-linguistici hanno dimostrato il loro valore. Questo fattore promuove la pace, l'armonia interetnica e la responsabilità condivisa.
6. L'esperienza storica ha dimostrato l'importanza di un altro fattore: forme di controllo autonomo dell'immigrazione in una regione autonoma, senza pregiudicare il diritto fondamentale alla libera circolazione delle persone secondo lo stato di diritto e la costituzione, che nell'UE vale anche per tutto il territorio dell'UE. Nei paesi non europei in particolare, è stato dimostrato che gli stati centrali, anche se sono fundamentalmente disposti a concedere l'autonomia territoriale, tendono ad aumentare il loro potere e la loro influenza cambiando la composizione della loro popolazione. Gli esempi del Nicaragua (costa caraibica), del Bangladesh (territori delle Colline di Chittagong), dell'Indonesia (Papua occidentale), del Marocco (Sahara occidentale), del Bodoland (Assam, India), in passato anche dell'Alto Adige (Italia) e della Corsica (Francia) lo testimoniano, per non parlare delle pseudo-autonomie come il Tibet e lo Xinjiang nella Repubblica Popolare Cinese. La stabilità a lungo termine e la pace interna dipendono da questa controllabilità della migrazione da parte della regione autonoma stessa. Questo non significa necessariamente chiudersi all'immigrazione e assumere il controllo della migrazione, poiché un tale diritto presuppone una sorta di „cittadinanza regionale“ come quella che esiste effettivamente solo nelle isole Åland. Tuttavia, è anche possibile prendere delle precauzioni a livello politico per garantire che la composizione della popolazione non cambi in modo rilevante a scapito della popolazione originaria.
7. Le regioni autonome non sono responsabili dei diritti fondamentali come la cittadinanza, la libertà di movimento, la residenza e l'occupazione, né del diritto alla libera circolazione del lavoro, dei capitali, delle merci e dei servizi come stabilito dai trattati dell'UE. Le regioni autonome possono perdere il

controllo del proprio sviluppo nel contesto dei mercati senza frontiere, dei flussi finanziari globalizzati e dei diritti di migrazione e di asilo regolati a livello internazionale. Ciò richiede competenze normative conformi al diritto nazionale e internazionale, che permettano alle regioni autonome di partecipare alla regolamentazione della migrazione e della libertà di movimento.

8. Un finanziamento solido e stabile dell'entità autonoma che sia commisurato alla portata e alle esigenze di spesa delle competenze delegate e che permetta alla regione di gestire il proprio sviluppo economico e sociale. Un livello minimo di sovranità fiscale è anche importante per il successo dell'autonomia.
9. Un ultimo importante fattore di successo è la responsabilità internazionale per garantire l'autonomia. Se un conflitto di autodeterminazione tra lo stato centrale e un'entità sub-statale ha un carattere transfrontaliero (parentela etnico-culturale con una minoranza o nazione titolare negli stati vicini), l'inclusione di questa „potenza protettrice“ non può che essere utile per la risoluzione del conflitto e a favore della pace. I seguenti casi possono servire come esempio: l'Ungheria per gli ungheresi in Szeklerland, l'Algeria per i sahwari nel Sahara occidentale, il Pakistan per il Kashmir indiano, la Malesia per Pattani. Il modello è fornito da quelle regioni autonome che hanno assicurato la loro autonomia sulla base di un tale accordo, come le isole Åland con la Svezia, l'Alto Adige con l'Austria e l'Irlanda del Nord con l'Irlanda. Anche altri Stati (l'Australia a Bougainville) o organizzazioni internazionali (la Conferenza Islamica a Bangsamoro) possono svolgere un ruolo di mediazione e di garanzia: una volta era la Società delle Nazioni, poi l'ONU, ora l'UE, l'UA, l'ASEAN, l'OUA, l'Organizzazione degli Stati Islamici.

L'autonomia territoriale in questi 100 anni ha soddisfatto le aspettative nella maggior parte o in tutti i 60 casi della sua applicazione? Ha garantito pace, stabilità, protezione delle minoranze e autogoverno? Il quadro generale - come descritto sopra - ha diverse sfaccettature. Alcune autonomie territoriali storiche sono fallite, hanno vissuto rivolte e guerre, e per lo più sono diventate stati indipendenti, come l'Eritrea (ex Etiopia), il Sudan meridionale (ex Sudan), il Kosovo (ex Serbia), l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud (ex Georgia), Bougainville (l'indipendenza dalla Papua Nuova Guinea entrerà in vigore nel 2027). Altre regioni precedentemente autonome hanno rinunciato all'autonomia attraverso la secessione e l'annessione (Crimea, ex parte dell'Ucraina) o hanno ottenuto uno status diverso in un processo di negoziazione democratica, come le Antille Olandesi, che sono diventate comunità d'oltremare o territori in libera associazione con i Paesi Bassi. D'altra parte, alcune autonomie territoriali oggi versano in profonda crisi politica, come la Costa Caraibica Nord e Sud del Nicaragua e il Kashmir indiano.

D'altra parte, ci sono regioni autonome che cercano di entrare in una nuova fase della loro storia come parte di un „processo di emancipazione nazionale“. Sulla base del diritto all'autodeterminazione dei popoli, che non si estingue nemmeno con la concessione dell'autonomia territoriale, e sulla base di maggioranze democratiche espresse nei referendum, queste regioni si sforzano di staccarsi dal loro stato di appartenenza e raggiungere la piena sovranità. Nella storia recente, questo processo è stato osservato in Catalogna, Scozia, Kurdistan iracheno, Nuova Caledonia e Bougainville. Anche in Groenlandia, lo stesso Statuto di Autonomia potrebbe farlo accadere. Come i sistemi federali, le autonomie territoriali non sono destinate a durare per sempre. Finché la democrazia e lo stato di diritto sono rispettati, questo è anche in linea con il diritto internazionale.

Nella grande maggioranza delle regioni autonome esistenti, tuttavia, l'autonomia territoriale si è dimostrata valida e non è quasi mai messa in discussione dalla popolazione e dalle comunità etnolinguistiche protette. Nella maggior parte dei casi, i conflitti e le tensioni interne tra Stato e regione o comunità etniche sono stati risolti, i conflitti violenti sono stati spostati sul terreno politico, le minoranze sono state protette in modo permanente. La discriminazione contro le nuove minoranze interne di quelle regioni non è stata completamente esclusa e alcune autonomie territoriali hanno aspettato a lungo l'attuazione concreta del loro statuto. Ma se oggi gli Stati temono che la concessione dell'autonomia territoriale possa rappresentare un primo passo verso la secessione di questo territorio, ciò non trova fondamento. Nella maggior parte delle autonomie territoriali che funzionano oggi, non ci sono aspirazioni significative di autodeterminazione e secessione. Al contrario: un'autonomia funzionante e di vasta portata impedisce che una minoranza veda nell'insurrezione, nella secessione o anche nella resistenza armata l'unica possibilità di autoaffermazione.

### **Prospettive sul futuro dell'autonomia territoriale**

In questo volume sono state esaminate varie sfaccettature dell'autonomia: modelli di successo, regioni autonome in crisi, pseudo-autonomia, autonomia fallita, minoranze e popoli minori in cerca di autonomia; ma anche comunità nazionali per le quali la sola autonomia non è più sufficiente.

Tutto sommato, si può dire che, nonostante molti conflitti interni etnicamente condizionati, stranamente l'autonomia territoriale dal 1921 è stata raramente utilizzata in tutto il mondo. La maggior parte delle regioni autonome funzionanti si trova ancora in Europa. In alcuni paesi, la separazione delle regioni finora autonome dallo stato è all'ordine del giorno, in altri, le comunità regionali da molti anni lottano per l'autonomia territoriale fino ad oggi senza successo.

Se guardiamo l'alto numero di conflitti etnicamente determinati in Africa, per esempio, l'autonomia sembra essere uno strumento quasi inesplorato. No-



nostante le sue 100 lingue e un gran numero di minoranze etniche, l'India ha solo 10 autonomie territoriali sub-statali. A causa della sua storia coloniale, la forma della riserva etnica è stata più utilizzata in America, mentre l'autonomia territoriale moderna è rimasta l'eccezione. In zone a popolazione mista come i Caracoles in Chiapas e il Wallmapu in Cile l'autonomia territoriale può essere presa in considerazione, ma l'aspetto più rilevante in questi casi è la proprietà collettiva della terra da parte delle popolazioni indigene. L'autonomia è rimasta l'eccezione assoluta anche negli stati nazionali prevalentemente centralistici della regione MENA (Medio Oriente e Nord Africa) prevalentemente araba. Nel Sud-Est asiatico, l'autonomia è stata applicata con successo dagli anni '90. Nel complesso, si può concludere che l'autonomia territoriale non è stata ancora in grado di sviluppare pienamente il suo potenziale di risoluzione dei conflitti. L'autonomia è lontana dall'essere introdotta laddove è stata a lungo l'aspirazione della grande maggioranza della popolazione di una regione: questo vale anche per l'Europa, come dimostrano gli esempi dello Szeklerland (Romania) e della Corsica (Francia).

Perché è così? Considerando il gran numero di popoli minoritari senza un proprio stato e di minoranze etno-linguistiche, può sorprendere che oggi ci siano solo circa 60 vere autonomie territoriali. Il potenziale dell'autonomia di stabilizzazione e soluzione nei conflitti di minoranze non viene preso in considerazione. Anche il numero di stati federali è stabile da anni, dato che nel 2020 c'erano solo 24 stati con costituzione federale in tutto il mondo. In molti casi, le élite politiche degli attuali Stati nazionali dominanti vedono ancora l'autonomia territoriale, proprio come il federalismo, come una minaccia all'"unità nazionale". Temono che l'autonomia sia il primo passo verso l'autodeterminazione e che alla lunga promuova tendenze secessioniste. Alla luce dei 100 anni dall'introduzione della prima autonomia territoriale, questo timore non ha alcun fondamento. La migliore ricetta contro questo è la costruzione della fiducia interna e gli accordi bilaterali o internazionali per precludere le richieste di autodeterminazione finché gli obblighi statali di autonomia sono rispettati. Oggi, tuttavia, tali riforme del diritto internazionale sono osteggiate dalla diffusa dottrina statale nazionalista.

L'autonomia territoriale non deve inoltre essere sovraccaricata di aspettative. In definitiva, l'autonomia non è una panacea che può risolvere ogni tipo di conflitto. Anche l'applicazione del diritto all'autodeterminazione ha fornito in molti casi una soluzione duratura ai conflitti stato-regione. Mentre l'autonomia offre soluzioni globalmente rilevanti e applicabili, nessuna delle autonomie territoriali esistenti può pretendere di fornire una risposta universale ai complessi problemi e bisogni che esistono in regioni etnicamente, linguisticamente o religiosamente diverse. Ognuna delle autonomie che funzionano oggi ha la sua storia e il suo background politico distintivo. Ciononostante, un chiaro schema emerge dall'esperienza maturata fino ad oggi, sia nel processo di istituzione dell'autono-

mia che nella progettazione della divisione verticale dei poteri. Infine si continua ad esprimere il desiderio fondamentale di stabilire un equilibrio stabile tra i diritti collettivi delle minoranze nazionali e la sovranità e l'unità dello Stato centrale.

Tuttavia, l'autonomia territoriale non è solo una soluzione ideale per la protezione delle minoranze, ma offre anche interessanti opportunità nel 21° secolo per quanto riguarda l'ulteriore sviluppo dei sistemi democratici. Permette una maggiore sussidiarietà, la soluzione dei problemi politici al livello più vicino ai cittadini interessati. Da un lato, le comunità locali e regionali hanno una maggiore capacità di risolvere i problemi, e dall'altro aumentano la legittimità democratica e le possibilità di partecipazione degli interessati. Il livello regionale è ancora tristemente trascurato nel sistema multilivello dell'UE o anche nei grandi stati federali. Per esempio, su 270 regioni dell'UE (NUTS-II) ci sono solo 70 regioni con sovranità legislativa. In India ci sono attualmente 640 distretti di livello sub-statale, di cui almeno 50 hanno una maggioranza etno-linguistica che non corrisponde al gruppo etnico principale dello stato costituente. Tuttavia, ci sono solo 10 distretti con autonomia territoriale in India, tutti nel nord-est. Se più partecipazione e vicinanza al popolo sono la qualità e la profondità di una democrazia, sono proprio i livelli regionali e comunali che devono essere rafforzati. L'autonomia regionale simmetrica e i sistemi federali, come anche l'autonomia territoriale per particolari territori, oltre alla protezione delle minoranze garantiscono anche più democrazia.

Tenendo presente i suoi primi 100 anni, l'autonomia territoriale deve essere vista come un processo. Come le costituzioni e i trattati dell'UE, gli statuti di autonomia non sono destinati a durare per sempre, ma vengono costantemente modificati e sviluppati nel consenso democratico e bilaterale (esempi: isole Åland, Alto Adige, Voivodina, Catalogna, Groenlandia). Un certo livello di autonomia oggi non impedisce un maggior grado di autogoverno domani. L'autonomia deve stare al passo con gli sviluppi giuridici e politici dello Stato nel suo complesso, così come con le dinamiche sociali ed economiche al suo interno. Tuttavia, i gruppi etno-linguistici di una regione autonoma devono restare uniti: se lavorano insieme ad un progetto comune per estendere l'autonomia, anche lo Stato cederà. Se, d'altra parte, il conflitto interno cova con il rischio di ulteriori discriminazioni contro i gruppi non dominanti di quel territorio, gli stati centrali saranno riluttanti a dare più potere a queste maggioranze regionali.

Se l'autonomia territoriale sembra anche solo il primo passo verso la secessione di una regione, gli stati centrali avranno forti riserve. Gli accordi bilaterali con gli stati vicini, d'altra parte, sono utili per prevenire cambiamenti di confine e conflitti etnici con l'autonomia. La secessione può essere meno giustificata se un popolo minore o una minoranza nazionale rivendica un'autonomia funzionante e gode di tutti i diritti minoritari essenziali.

Non sono solo gli Stati chiamati a valutare la ricchezza delle esperienze di autonomia territoriale e a considerare l'autonomia in varie forme per proteggere le loro minoranze. Anche la comunità degli Stati e le varie organizzazioni regionali come il Consiglio d'Europa, l'UA, l'ASEAN e l'OSA sono chiamate a dare maggiore considerazione all'autonomia territoriale. Un accordo internazionale sul diritto all'autonomia potrebbe definire con precisione in quali circostanze i popoli o le comunità regionali etnicamente determinate hanno il diritto all'autodeterminazione interna ed esterna e in quali casi un'autonomia territoriale ancorata a livello internazionale è la soluzione appropriata.

Un'ampia tendenza in Europa potrebbe promuovere l'autonomia territoriale, cioè il decentramento dei compiti e dei poteri statali sotto il segno della sussidiarietà su tutto il territorio nazionale attraverso la formazione di regioni con sovranità legislativa. Il Consiglio d'Europa e il suo Congresso dei poteri locali e regionali (CLRAE), ma anche il Comitato delle regioni dell'UE e l'Assemblea delle regioni europee (ARE), con più di 270 regioni di 33 paesi e 16 organizzazioni interregionali, premono regolarmente per questa forma di „decentramento simmetrico“ con risoluzioni e progetti di convenzione. Se gli Stati europei volessero rafforzare il livello regionale in quanto tale, l'autonomia territoriale come statuto regionale speciale avrebbe maggiore legittimità e potrebbe servire da esempio. In ogni caso, il concetto di autonomia in quanto tale senza alcun dubbio ha un futuro.

## Riferimenti bibliografici e approfondimenti

### Capitolo 1 – Cos'è autonomia territoriale? Un chiarimento

- Benedikter, Thomas (2013), Eine Typologie moderner Formen politischer Autonomie, in: Autonomie – Hoffnungsschimmer oder Illusion? Aue-Stiftung, Snellman Helsinki
- Benedikter, Thomas (ed., 2009), Solving Ethnic Conflict through Self-Government, EURAC, Bolzano
- Benedikter, Thomas (2012), Moderne Autonomiesysteme der Welt, EURAC Bozen, 2012
- Finaud, Marc (2010), Can Autonomy Fulfil the Right to Self-Determination? Geneva Papers, Geneva Centre for Security Policy
- Gagnon, Alain/Michael Keating (2013), Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Setting, Palgrave Macmillan
- Ghai, Yash/Woodman, Stephanie (eds. 2013), Practising Self-Government, Cambridge University Press
- Hannum, Hurst (1996), Autonomy, Sovereignty and Self-determination - The Accommodation of Conflicting Rights, Philadelphia 1996
- Haller, Max (2015), Ethnic Stratification and Economic Inequality around the World, Ashgate
- Hilpold, Peter (ed. 2017), Autonomy and Self-Determination. Between Legal Assertions and Utopian Aspirations, Edward Elgar
- Lapidoth, Ruth (1997), Autonomy – Flexible solutions for ethnic conflicts, Washington, 1997
- Malloy, Tove/Palermo Francesco (eds. 2015), Minority accommodation through territorial and non-territorial autonomy, Oxford University Press
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate S., (2006), Minderheitenrechte in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen, Band 2, Springer-Verlag, Wien New York
- Ryan, Stephen (1997), Nationalism and Ethnic Conflict, in: B. Little/H. Smith, Issues in World Politics, Macmillan, Londra
- Salat, Levente/Constantin, Sergiu/Osipov, Alexander/Székely, István Gergö (2014), Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases, Cluj-Napoca University
- Suksi, Markku (2011), Sub-State Governance through Territorial Autonomy: a Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions, Springer Verlag, Wien New York
- Skurbaty, Zelim A. (ed. 2005), Beyond a one-dimensional state: an emerging right to autonomy? Leiden
- Skurbaty, Zelim A. (2000), As if peoples mattered, Kluwer, The Hague/Boston/London
- Tarr, Alan G./Robert Williams/Josif Marko, Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights, Praeger, Westport 2004
- Toniatti, Roberto/Woelk, Jens (eds. 2017), Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Government, Routledge
- Weller, Marc/Wolff, Stefan (ed. 2005), Autonomy, self-governance and conflict resolution, Routledge
- Weller, Marc/Nobbs, Katherine (2012), Asymmetric Autonomy and Settlement of Ethnic Conflicts, Univ. of Pennsylvania Press

### **Capitolo 3 – Dalle isole Åland a Bangsamoro: una breve storia dell'autonomia**

Benedikter, Thomas (1998), *Il dramma del Kosovo*, DATANEWS, Roma

Benedikter, Thomas (2015), *Territoriale Autonomie als Mittel des Minderheitenschutzes und der Konfliktlösung in Europa*, GfbV-Dossier, <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-de.html>

Suksi, Markku (ed., 1998), *Autonomy – Implications and applications*, Kluwer Law International

Schneckener, Ulrich (2002), *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, Suhrkamp

### **Capitolo 4 – La prima autonomia territoriale: Åland**

Ackrén, Maria (2011), *Successful Examples of Minority Governance – The Cases of the Åland Islands and South Tyrol*, Report from the Åland Islands Peace Institute, No.1/2011

Governo autonomo delle Isole Åland (2020), *Rapporto sullo stato dell'autonomia*, <https://www.aland.ax/en>

Mäkinen, Eija (2005), *Åland und sein Sonderstatus*. In: *Jahrbuch des Föderalismus*. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 350–362.

Olausson, Pär (2002), *Autonomy and the European Island Regions*, Mid Sweden University & Åbo Academy University, Östersund

Simolin, Susann (2018), *The aims of Åland and Finland regarding a new Act on the Autonomy of Åland - An analysis of three Parliamentary Committee reports (2010-2017)*, in *Journal of Autonomy and Security Studies* Vol. 2, Issue 1 (2018), 8-48, available online at: <https://jass.ax/wp-content/uploads/2018/06/JASS-Vol-2-I-Simolin.pdf>

Spiliopoulou Akermark, Sia (2019), *Åland Islands*, at: [http://www.world-autonomies.info/tas/aland/Documents/Åland\\_2019.pdf](http://www.world-autonomies.info/tas/aland/Documents/Åland_2019.pdf)

Suksi Markku (2014), *Territorial Autonomy: The Åland Islands in comparison with other sub-state entities*, in: Zoltán Kántor, *Autonomies in Europe: solutions and challenges*, L'Harmattan, pp. 37-58

### **Capitolo 5 – Salvare una lingua con autonomia territoriale: i Paesi Baschi**

Arraiza, José-Maria (2015), *Making Home Rules for Mother Tongues. The Legal Implication of Linguistic Diversity in the Design of Autonomy Regimes*. Turku: Painosalama Oy

Benedikter, Thomas (2020), *Die baskische Sprache macht weiter Boden gut*, in: *EUROPA ETHNICA*, Nr.3-4, 2020, 142-148

Britannica, *Basque Language*, <https://www.britannica.com/topic/Basque-language>

Elorza, Antonio (2017), *Alsace, South Tyrol, Basque Country: Denationalization and Identity*, in: Grote, Georg/Obermair, Hannes (Hg.), *A Land on the Threshold – South Tyrolean Transformations 1915-2015*, Peter Lang Verlag, 307-325

EUSTAT, *VI Encuesta Sociolingüística y Estadística de Población y Viviendas 2016*

Galparsoro, Patxi Baztarrika (2019). *El Euskera: un caso de revitalización*. In: Javier Giralte Latorre (Francho Nagore Laín (eds.). *La normalización social de las lenguas minoritarias: experiencias y procedimientos para la salvaguardia de un patrimonio inmaterial*, Collection Papers d'Avignon, Zaragoza

Gorter, Dirk/Zenotz/Etxange/Cenoz (2014), *Multilingualism and European Minority Languages: the case of the Basque*. In: Gorter/Zenotz/Cenoz (eds.), *Minority languages and multilingual education: Bridging the local and the global*, Berlin Springer, p. 278-301

Gobierno Vasco, Consejo Asesor del Euskera (2013), ESEP 2013 – Plan de Acción para la Promoción del Euskera, Vitoria-Gasteiz

Gobierno Vasco, Viceconsejería Política Linguística (2016), VI Encuesta sociolingüística: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/argitalpenak/es\\_6092/adjuntos/Resumen\\_VI\\_Encuesta\\_Socioling\\_percentC3\\_percentBC\\_percentC3\\_percentADstica\\_EAE\\_percent202016\\_1.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/argitalpenak/es_6092/adjuntos/Resumen_VI_Encuesta_Socioling_percentC3_percentBC_percentC3_percentADstica_EAE_percent202016_1.pdf)

Ruiz Vieytes, Eduardo (2019), The Spanish Mosaic: an Asymmetrical Recognition of Minority Languages, in: Integration and Exclusion. Linguistic Rights of National Minorities, International Conference, 27.11.2015, Vilnius, 77-94

Ruiz Vieytes, Eduardo (2013), A New Political Status for the Basque Country? In: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, ECMI, Vol.12, No 2, 2013, 79-105 <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Ruiz.pdf>

Tumler, Susanne (2004), Zur sprachlichen und sprachpolitischen Situation im Baskenland, Europa Ethnica 2004, S. 75-81

WIKIPEDIA (in lingua tedesca), voci „Baskische Sprache“ e „Autonome Gemeinschaft Baskenland“

## **Capitolo 6 – Il percorso tortuoso verso più autonomia regionale in Italia**

Buscema, Luca (2019), Unità nazionale, regionalismo differenziato e pluralismo dei valori, in: Nazioni e Regioni n.14/2019, 7-28

Commissione parlamentare per le questioni parl. (2014), Audizione del prof. Oskar Peterlini, Autonomie differenziate per un Paese variegato, 26 giugno 2014.

De Fazi, Simonetta/Benvignati Fabrizio (2019), Instant Dossier “Autonomia differenziata”, ACLI Dip. Studi e Ricerche, 1.7.2019

Groppi, Tania (2014), Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo tra globalizzazione e crisi economica, federalismi.it, n.21/2014

Groppi, Tania (2007), L’evoluzione della forma di Stato in Italia: uno stato regionale senz’anima? federalismi.it n.4/2007

Louvin, Roberto (1997), La Valle d’Aosta – Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo, Musumeci

Louvin, Roberto (2016), Statica e dinamica nell’ordinamento di una micro-regione, in: F. Palermo/S. Parolari (a cura di), Il futuro della specialità regionale, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 112-154

Poggi, Annamaria (2020), Perché abbiamo bisogno delle Regioni, federalismi.it n.5/2020

Pallante, Francesco (2019), Nel merito del regionalismo differenziato: quali “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna? Federalismi.it 6/2019

Peterlini, Oskar (2012), Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens. Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut, New Academic Press, Wien

Marcantoni, Mauro/Baldi, Macro (2013), Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona. Saggine

Senato della Repubblica, Servizio Studi, Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, n°1057305, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1057305/index.html>

Senato della Repubblica - Servizio Studi, Il regionalismo differenziato e gli accordi pre-

liminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, n°1067303, <https://temi.camera.it/dossier/index.html/senato-della-repubblica-servizio-studi-br-regionalismodif-ferenziato-e-accordi-preliminari-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-1.html>

### **Capitolo 7 – Un'autonomia tanto decantata ma incompleta: la Provincia di Bolzano**

Convenzione sull'autonomia dell'Alto Adige (2017), Rapporto conclusivo della Convenzione dei 33, Proposte per la riforma dello statuto di autonomia, <http://www.konvent.bz.it> und „So denkt Südtirol“

Benedikter, Thomas (2016), La nostra autonomia oggi e domani – Proposte per il terzo Statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, POLITIS, ARCA Lavis

Benedikter, Thomas (2014), Con più democrazia verso più autonomia. SBZ-POLITIS, Bolzano

Happacher, Esther/Obwexer Walter (2013), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration. Facultas Wien

Happacher, Esther/Obwexer Walter (2015), Rechtsgutachten: Entwicklung und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992, Bozen/Innsbruck

Happacher Esther (2012), Südtirols Autonomie in Europa, Jan Sramke Verlag, Wien

Marko, Joseph/Palermo Francesco/Woelk Jens (2005), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, EURAC, Nomos

Marko, Joseph/Palermo Francesco/Woelk Jens (2008), Tolerance through Law, Self-Governance and Group Rights in South Tyrol, M. Nijhoff, Leiden/Boston

Peterlini, Oskar (2012), Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens. Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut, New Academic Press, Wien

Peterlini, Oskar (2016), South Tyrol's autonomy between border fences and centralization. Academia.edu

Piffer, Paolo (a cura di 2018), Verso il 3° Statuto: i contributi della Consulta. URL: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/news/giornale-online/Pages/articolo.aspx?uid=179786>

La Convenzione per l'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano (Autonomiekonvent): [www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it)

Schulte, Felix (2019), Toward a Multi-Causal Model of Successful Conflict Regulation through Territorial Self-Government – Lessons from South Tyrol, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, vol. 47 (4), Universität Innsbruck

### **EXCURSUS: Le riserve per le popolazioni indigene d'America: riserve etniche o autonomia territoriale?**

Barsh, Russell (2000), Der rechtliche und politische Status nordamerikanischer Indianer, <https://www.arbeitskreis-indianer.at/der-rechtliche-und-politische-status-nordamerikanischer-indianer/>

Blazer, Mario (2010), Indigenous Peoples and Autonomy. Insights for a Global Age, University of British Columbia Press

Dahl/Tauli-Corpuz/Noningo/Limbu/Olsvig (2020), Building Autonomies, IWGIA, Copenhagen

Frantz Klaus (1995), Die Indianerreservationen in den USA, Aspekte der territorialen Entwicklung und des sozio-ökonomischen Wandels, Steiner (2.Aufl.), Stuttgart

GTZ-Reader (2004), Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit, in: <http://www2.gtz.de/indigenas/deutsch/service/reader.html>

Mattioli, Aram (2017), Verlorene Welten. Eine Geschichte der Indianer Nordamerikas 1700-1910, Klett-Cotta

Stroschein, Sherill (2014), The Autonomous Structures of Native American reservations, in: Salat, Levente/Constantin, Sergiu/Osipov, Alexander/Székely, István Gergö (2014), *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca University, 187-200

Wilkins, David/Heidi Kiiwetinepinesiik Stark (2017), *American Indian Politics and the American Political System*, 4. Auflage, Roman&Littlefield, Lanham

WIKIPEDIA, Indianerpolitik, [https://de.wikipedia.org/wiki/Indianerpolitik\\_der\\_Vereinigten\\_Staaten](https://de.wikipedia.org/wiki/Indianerpolitik_der_Vereinigten_Staaten)

WIKIPEDIA, Navajo Nation, [https://de.wikipedia.org/wiki/Navajo\\_Nation\\_Reservation](https://de.wikipedia.org/wiki/Navajo_Nation_Reservation)

L'elenco complete delle reserve indigene degli USA: [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_Indian\\_reservations\\_in\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Indian_reservations_in_the_United_States)

### **Capitolo 8 – Risoluzione di un conflitto grazie all'autonomia: l'Irlanda del Nord**

Adams, Gerry (2004), *Hope and History. Making Peace in Ireland*. Brendon/Mount Eagle Publication

Anghey, Arthur (2005), *The Politics of Northern Ireland. Beyond the Belfast Agreement*, New York

Cox, Michael/Guelke Adrian/Stephan Fiona (eds. 2006), *A Farewell to Arms? Beyond the Good Friday Agreement*, Manchester

Dickson, Brice ((2005), *The Legal System of Northern Ireland*, 5th Edition, Belfast

Hain, Peter (2008), *Der Friedensprozess in Nordirland: ein Modell zur Konfliktlösung? Blickpunkt Großbritannien*, Friedrich Ebert Stiftung, London

Knoll, Christian-Ludwig (Hrsg., 2004), *Nordirland auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*, Nordthor Verlag.

Otto, Frank (2205), *Der Nordirlandkonflikt. Ursprung, Verlauf, Perspektiven*. C.H. Beck. München

### **Capitolo 9 – Sulla strada verso l'autonomia: la Corsica**

Fazi, André (2019), La specialità nello statuto della Corsica: l'inizio di una nuova stagione, in *Presente e Futuro*, n.29/2018, 29-40

Fazi, André (2014), The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment: Lessons from Corsica, in *Constitutionalism and the politics of accommodation in multinational democracies*, a cura di LLUCH Jaime, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 132-156

Fazi, André (2015), *Vers un nouveau statut pour la Corse? Ou comprendre les mutations actuelles du système politique insulaire, «Pouvoirs locaux»*, Trim. N. 103, IV/2014-2015, CIII, pp. 54-61

Fazi, André (2020), How language becomes a political issue: Social change, collective movements and political competition in Corsica, *«Internat. Journal of the Sociology of Language»*, CCLXI, pp. 119-144.

Fazi André (2019), *La résistance de l'État unitaire, ou un nouveau défi pour le nationalisme corse*, [https://www.researchgate.net/publication/342241952\\_La\\_resistance\\_](https://www.researchgate.net/publication/342241952_La_resistance_)



de\_l'Etat\_unitaire\_ou\_un\_nouveau\_defi\_pour\_le\_nationalisme\_corse

Mastor, Wanda (2018), Pour un Statut constitutionnel de la Corse, Rapport à M. le Président de l'Assemblée de Corse

Simeoni, Edmond (2019), Corsica! Le secolari battaglie di un piccolo popolo per la libertà. Curatore: Alessandro Michelucci. Il Cerchio

### **Capitolo 10 – Gli ungheresi in lotta per l'autonomia: lo Szeklerland (Terra dei Siculi) in Romania**

Bakk, Miklós (2009), Romania and the Szeklerland – Historical Claim and Modern Regionalism, in: Thomas Benedikter, Solving Ethnic Conflict through Self-Government, EURAC Bozen.

Constantin, Sergiu (2004), Linguistic Policy and national minorities in Romania, in: Revista de Sociolinguistica; <http://www.gencat.cat>

Dabis, Attila (2017), Misbeliefs about Autonomy. The Constitutionality of Szeklerland, Corvinus University Budapest

Felip, Bela (2018), Die Szekler suchen ihren Platz auf Rumäniens Landkarte, NZZ, 15.5.2018

Hermanik, Klaus-Jürgen (2017), Deutsche und Ungarn im südöstlichen Europa. Identitäts- und Ethnomanagement, Böhlau Verlag

Kiss, Tamás et al. (ed., 2018), Unequal Accommodation of Minority Rights: Hungarians in Transylvania. Palgrave Macmillan

Rózsza, Laura (2010), Autonomie in Transsylvanien, Vdm Verlag Dr. Müller

Salat, Levente (2010), The Chances of Ethnic Autonomy in Romania between Theory and Practice, [https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI\\_konyvek/autonomies\\_in\\_europe/Levente percent20Salat.pdf](https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_konyvek/autonomies_in_europe/Levente_percent20Salat.pdf)

Szekler National Council, The Manifest of the Grand Székely Assembly, [www.sznt.org/en](http://www.sznt.org/en)

### **Capitolo 11 – Una regione multi-etnica e autonoma nei Balcani: la Voivodina**

Katinka Beretka (2014), Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: the Territorial Autonomy of Voivodina and the National Minority Councils, in: Levente Salat/Sergiu Constantin/Alexander Osipov/István Gergő Székely (2014), Autonomy Arrangements around the World - A collection of Well and Lesser Known Cases, Cluj-Napoca, pp. 247-273.

Hedvig Morvai, The Voivodina Perspective, International Seminar on Civil Society and NGOs in Autonomous Regions: Role and Responsibilities, New York, 1 giugno 2015.

Comitato per le relazioni interetniche dell'Assemblea parlamentare della Voivodina, Rapporto sull'aumento degli attacchi su base etnica contro le minoranze tra il 2003-2005. 14 giugno 2005

Benedikter, Thomas (2020), Kulturautonomie. Grundkonzept und Anwendungsbeispiele in Europa. POLITIS-Dossier 19/2020

### **Capitolo 12 – Uno stato offre autonomia: il Marocco e il Sahara Occidentale**

Benedikter, Thomas (2019), Factors for the Success of Territorial Autonomy in Theory and Practice and Conclusions for the Case of the Sahara Region of Morocco, New York

El Ouali, Abdelhamid (2008), Democratic Self-determination and Western Sahara: How to

bring an end to a long-standing conflict, Faculty of Law University Hassan II, Casablanca  
El Ouali, Abdelhamid (2008), *Saharan Conflict: Towards Territorial Autonomy as a Right to Democratic Self Determination*, London, Stacey International

Ghai, Yash/Woodman, Sophia (2013), *Practising Self-Government. A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge University Press.

Khakee, Anna (2011), *The Western Saharan autonomy proposal and political reform in Morocco*, in: NOREF Report, June 2011

Moroccan Government (2007), *Moroccan Initiative on Autonomy for the Sahara Region*, [http://moroccoembassy.vn/FileUpload/Documents/S\\_2007\\_206-EN.pdf](http://moroccoembassy.vn/FileUpload/Documents/S_2007_206-EN.pdf).

Zunes, Stephen/Mundy, Jacob (2010), *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, New York, Syracuse University Press

### **Capitolo 13 – Autonomia solo di nome: Xinjiang/Turkestan orientale e le entità autonome della Cina**

China Tibet Information Center: <http://china.org.cn/english/tibet-english/mzzz.htm>

Delius, Ulrich (2007), *Chinas Uiguren ringen um Menschenrechte und Demokratie*, <http://www.gfbv.it/3dossier/asia/uigur.html>

Feldbacher, Rainer (2016), *Die Situation der Uiguren in Xinjiang*, auf: <http://www.gfbv.it/3dossier/asia/uigur-feld.html>

Ghai, Yash (2000), *Autonomy regimes, in China: coping with ethnic and economic diversity*, in: Ghai, Yash (ed.), *Autonomy and ethnicity: negotiating competing claims in multi-ethnic states*, Hongkong 2000

Ghai, Yash (2017), *Dilemmas of “genuine autonomy” for Tibet*, in: Toniatti Roberto/Woelk, Jens, *Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Government*, Routledge, 67-90

Lobsang Sangay (2006), *China’s National Autonomy Law and Tibet: a Paradox between Autonomy and Unity*, October 2006,

Tibetan Parliamentary Policy Research Centre (2005), *Autonomy and the Tibetan Perspective*, New Delhi

Tibetan Parliamentary and Policy Research Centre (Eva Herzer) (2001), *Options for Tibet’s Future Political Status, Self-Governance Through an Autonomous Arrangement*, New York

Toniatti, Roberto/Woelk, Jens (eds. 2017), *Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Government*, Routledge

Wang, Shuping (2004), *The People’s Republic of China’s Policy on Minorities and International Approaches to Ethnic Groups: a comparative study*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 11, 1-2/2004

World Uyghur Congress: [www.uyghurcongress.org](http://www.uyghurcongress.org)

### **EXCURSUS: Hong Kong: „Un paese – due sistemi“?**

The British-Chinese Declaration and Basic Law: [https://en.wikipedia.org/wiki/Hong\\_Kong\\_Basic\\_Law](https://en.wikipedia.org/wiki/Hong_Kong_Basic_Law)

Ghai, Yash (1998) *Autonomy with Chinese Characteristics: the Case of Hong Kong*, in: *Pacifica Review*, vol. 10, n.1/February 1998

WIKIPEDIA, *Proteste in Hong Kong*, [https://de.wikipedia.org/wiki/Proteste\\_in\\_Hong-kong\\_2019/2020](https://de.wikipedia.org/wiki/Proteste_in_Hong-kong_2019/2020)

Peterlini, Oskar (2020), Hong Kong – Die Schwächen einer starken Autonomie. Gründe für ihre Krise – Aufbau und Vergleich mit Südtirols Rechtssystem, in: EUROPA ETHNICA Nr.3/4 2020, 113-125

#### **Capitolo 14 – Rendere giustizia alla diversità etnica: autonomia in India**

Benedikter Thomas (2009), Language policy and the rights of linguistic minorities in India, LIT Verlag Berlin/Münster

Benedikter, Thomas (2017), Territorial autonomy in India, in: Toniatti/Woelk (ed.), Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Governance, GlassHouse-Book, Routledge

Ganguly, Rajat (2012), Autonomy and Ethnic Conflict in South and South-East Asia, Routledge

Manchanda, Rita (ed., 2006), The No Non-sense Guide to Minority Rights in South Asia, South Asian Forum for Human Rights (SAFHR) and others, New Delhi

Samaddar, Ranabir (ed., 2005), The Politics of Autonomy – Indian Experiences, Kolkata

#### **Capitolo 15 – Autonomia in crisi: la Costa caraibica del Nicaragua ed il Kashmir indiano**

Arraiza, José-Maria (2014), Weaving Miskito and Mestizo Imagination: The Atlantic Coast of Nicaragua, in Salat, Levente/Constantin, Sergiu/Osipov, Alexander/Székely, István Gergö (2014), Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases, Cluj-Napoca University, 85-112

Benedikter, Thomas (2005), Il groviglio del Kashmir, Fratelli Frilli, Genova

Gonzales Miguel (2016), The Unmaking of Self-Determination: 25 Years of regional Autonomy in Nicaragua. Bulletin of Latin America Research, vol. 33, no 3 (2016), 306-321

Gonzales Miguel (2015), Indigenous Autonomy in Latin America: an Overview, in: American and Caribbean Studies 10,1-2015

Informe del Gobierno de Nicaragua a la OEA. Diagnostico. Region Costa Caribe Norte. 13.12.2016, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua

#### **Capitolo 16 – Tra autonomia e indipendenza: I curdi dell'Iraq e della Siria**

Gesellschaft für bedrohte Völker (2015), Kurdistan brennt, POGROM Nr. 291 - 6/2015

Ghadi Sary (2016), Kurdish Self-governance in Syria: Survival and Ambition, Chatham House, Sept. 2016

Hennerbichler, Ferdinand (2018), Zukunftsoptionen von Kurden in Eurasien, Europa Ethnica 2018

Jongerden, Joost (2019), Governing Kurdistan: Self-Administration in the Kurdistan Regional Government in Iraq and the Democratic Federation of Northern Syria, in: Ethnopolitics, vol.18/1,61-75

Knapp Michael/Ayboga Ercan/Flach Anja (2016), Laboratorio Rojava. Red Star Press, Roma

Küpeli, Ismail (2019), Kampf um Rojava, Kampf um die Türkei, assemblage Verlag, Münster

Oeter, Stefan (2015), Die Kurden zwischen Diskriminierung, Autonomie und Selbstbestimmung, EUROPA ETHNICA 1/2 2015, 82-94

Olgun, Akbuluk/Elcin Aktoprak (eds, 2019), Minority Self-Government in Europe and in

the Middle East, *Studies in International Minority and Group Rights*, Brill-Nijhoff  
Öcalan, Abdullah (2019), *Jenseits von Staat, Macht und Gewalt*, Mandelbaum Verlag  
Schmidinger, Thomas, (2017), *Krieg und Revolution in Syrisch-Kurdistan*, Mandelbaum, Wien  
Schmidinger, Thomas (2018), *Von Rojava zur Demokratischen Föderation Nordsyrien*, in *EUROPA ETHNICA* ½-2018, 49-54  
Sido, Kamal (2016), *Rojava – "Schutzzone" für religiöse und ethnische Minderheiten in Nordsyrien*, GfbV, [www.gfbv.org](http://www.gfbv.org)  
Strohmeier Martin/Yalcin-Heckmann Lale (2016), *Die Kurden. Geschichte, Politik, Kultur*, C.H. Beck

### **Capitolo 17 – L'autonomia in Turchia: da sogno a progetto politico**

Hennerbichler, Ferdinand (2018), *Zukunftsoptionen von Kurden in Eurasien*, *Europa Ethnica* 2018  
Oeter, Stefan (2015), *Die Kurden zwischen Diskriminierung, Autonomie und Selbstbestimmung*, *EUROPA ETHNICA* 1/2 2015, 82-94  
Olgun, Akbuluk/Elcin Aktoprak (eds, 2019), *Minority Self-Government in Europe and in the Middle East*, *Studies in International Minority and Group Rights*, Brill-Nijhoff  
Öcalan, Abdullah (2019), *Jenseits von Staat, Macht und Gewalt*, Mandelbaum Verlag  
Strohmeier Martin/Yalcin-Heckmann Lale (2016), *Die Kurden. Geschichte, Politik, Kultur*, C.H. Beck

### **EXCURSUS: Autonomia per gli Yezidi dello Sinjar?**

Barir, Idan (18.09.2014), *Expert Analysis / The Yezidis: Traumatic Memory and Betrayal*. <https://web.archive.org/web/20170510152415/https://english.tau.ac.il/impact/yezidis> [10.05.2017].  
Yezidi personalities, parties, institutions, civil society organizations, *Position on the „Sinjar Agreement“ between Bagdad and Erbil*, 22. October 2020; auf: [www.gfbv.it](http://www.gfbv.it)  
Kizilhan, Jan Ilhan (2015), *Strategiepapier über die regionale Autonomie Sindschar (Sengal)*, GfbV, <http://www.gfbv.it/3dossier/kurdi/ezid.html>  
Wikipedia: <https://de.wikipedia.org/wiki/Sindschar>

### **Capitolo 18 – Quando autonomia non basta più: la Scozia e la Catalogna**

Arzoz, Xavier (2009), *Das Autonomiestatut für Katalonien von 2006 als erneuter Vorstoß für die Entwicklung des spanischen Autonomiestaats*, in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht*, Nr. 69/2009, 155-193  
Arzoz, Xavier (2019), *Extents and Limits of Devolution in Spain*, in: *European Public Law* 25, no.1 (2019): 83-104  
Belser, Eva Maria et al. (2015), *States falling apart? Secessionist and Autonomy Movements in Europe*. *Publications of the Institute of federalism*, Fribourg, Stämpfli Verlag, Bern  
Benedikter, Thomas (2017), *Selbstbestimmungsrecht und Volksabstimmungen. Erfahrungen in Europa und Italien, Perspektiven für Südtirol*. *POLITIS-Dossier* 13/2017  
Carlà, Andrea (2012), *Institutions, Ethno-Nationalism and Sense of Belonging: Comparing Separatist Tendencies in Catalonia and South Tyrol*, in: *Europ. Yearbook of Minority Is-*

sues, Vol. II, 2012, BRILL, Leiden/Boston

Cederman, Lars-Erik/Simon Hug/Andreas Schädel und Julian Wucherpennig (2015), Territorial Autonomy in the Shadow of Future Conflicts: too Little, too Late? In: American Political Science Review 109.2, 354-370

Devine, T.M. (2015), Independence or Union? Scotland's Past and Scotland's Present, Penguin Books

Eser, Patrick (2013), Fragmentierte Nation – Globalisierte Region? Der baskische und katalanische Nationalismus im Kontext von Globalisierung und europäischer Integration, transcript Verlag, Bielefeld

Himsworth, Chris (2013), The autonomy of devolved Scotland, in: Ghai, Yash/Woodman, Stephanie (eds. 2013), Practising Self-Government, Cambridge University Press, 349-382

Oliver Araujo, Joan (2014, director), El futuro territorial del Estado Español. Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión? Tirant lo Blanch, Valencia

Radatz, Hans-Ingo (2020), „Nation ohne Staat“ oder „Unruheprovinz“? – Spanien, Katalonien und die Nationalismuskritik, EUROPA ETHNICA, 1/2 - 2020, S. 67-78

Ruiz Vieytes, Eduardo (2019), Territorial Autonomy and Minorities in Spain: Catalonia and the Basque Country; in Olgun Akbulut/Elcin Aktoprak, Minority Self-Government in Europe and in the Middle East, Brill Nijhoff 2019

Salmond, Alex (2013), Scotland as a good global citizen, The Brookings Institute

Scottish Government (2013), Scotland's Future. Your Guide to an Independent Scotland, [www.scotreferendum.com](http://www.scotreferendum.com)

### **Capitolo 19 – Conflitti interni aperti: autonomia territoriale come soluzione possibile**

Benedikter, Thomas (2003), Krieg im Himalaya – Hintergründe des Maoistenaufstandes in Nepal, LIT

Europarat (2003), Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe (rapporteur: Andi Gross), DOC 9824, 3. Juni 2003, in:

<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10177&lang=en>

Gagnon, Alain/Keating, Michael (2012), Political Autonomy in Divided Societies. Imagining Democratic Societies in Complex Settings, Palgrave Macmillan

GfbV Südtirol (2013), Der Mapuche-Konflikt. Entstehung und Status Quo, <http://www.gfbv.it/3dossier/ind-voelker/mapu1-de.html>

Haberland, Marius (2006), Indigene Selbstverwaltung in Chiapas – Eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Direkten Demokratie am Beispiel der Zapatisten, OSI Berlin

Schneckener, Ulrich (2002), Auswege aus dem Bürgerkrieg, Edition Suhrkamp, Frankfurt

Schneckener, Ulrich (2002) Schritte zur Autonomie – Ein Leitfaden für externe Vermittlung, CAP München

Zibechi, Raúl (2012), The Other Campaign or Politics from Below, in: Raúl Zibechi (2012) Territories in resistance, A Cartography of Latin America, AK Press

### **Capitolo 20 – Un bilancio intermedio e prospettive sul futuro dell'autonomia territoriale**

Anderson, Liam (2018), Ethnofederalism and the Management of Ethnic Conflict: Assessing the Alternatives, <https://academic.oup.com/publius/article-abstract/46/1/1/2494046>

Benedikter, Thomas (2009), Die Qualität von Autonomiesystemen im Vergleich, in Europa Ethnica, 1-2/2009, Braumüller, 64-73

Benedikter, Thomas (2015), Territorialautonomie als Mittel des Minderheitenschutzes und der Konfliktlösung in Europa, <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-de.html>  
Gesellschaft für bedrohte Völker (2011), Autonomie – Überlebenschance für „kleinere Völker“, POGROM Nr. 267 /4/2011)

Golüke, Ulrich (2001), Making use of the future: scenario creation as a new framework for mediation of regional autonomy conflicts, CAP working papers, München

Meinert, Sascha (2001)(Centrum für angewandte Politikforschung der Bertelsmann Stiftung), Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt: Regionale Autonomie als Lösungskonzept für multinationale Staaten, CAP working papers, München

Meloni, Francesco (Hg.), Regionalisation Trends in European Countries 2007 -2015. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, June 2016

Roach, Steven (2004), Minority Rights and an Emergent International Right to Autonomy: A Historical and Normative Assessment, in: International Journal on Minority and Group Rights 11, p.411-432

Schulte, Felix (2018), The More, the Better? Assessing the Scope of Regional Autonomy, International Journal of Minority and Group Rights, 84-111

Schulte, Felix (2015), Conflict Regulation through Self-Rule – Success Factors for Territorial Autonomy Systems, Åland Peace Institute, 1/2015

### **Istituzioni e organizzazioni non-governative**

Portale Autonomia EURAC Bozen/Bolzano: [www.world-autonomies.info](http://www.world-autonomies.info)

EURAC sull'Autonomia dell'Alto Adige: <https://www.autonomyexperience.org/en/home-english/>

Associazione per i Popoli Minacciati (Society for Threatened Peoples / Gesellschaft für bedrohte Völker): [www.gfbv.it](http://www.gfbv.it), [www.gfbv.de](http://www.gfbv.de)

Nationalism and Ethnic Politics: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13537113.2018.1522763>

Minority Rights Group International: <https://minorityrights.org>

International Working Group for Indigenous Affairs: [www.iwgia.org](http://www.iwgia.org)

NATIONALIA, rivista online (Ciemen, Barcelona): [www.nationalia.cat](http://www.nationalia.cat)

Unione Federale delle Nazionalità Europee (Federal Union of European Nationalities) FUEN: [www.fuen.org](http://www.fuen.org)

European Center for Minority Issues: [www.ecmi.de](http://www.ecmi.de)

International Crisis Group: [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

Organizzazione delle Nazioni e dei Popoli Non Rappresentati, UNPO: [www.unpo.org](http://www.unpo.org)



Foto: Hanna Battisti

## L'autore

Dr. Thomas Benedikter (1957), economista e ricercatore, pubblicista, oggi direttore esecutivo del Centro sudtirolese di studi politici ed educazione civica POLITIS. Attività professionale nell'amministrazione provinciale altoatesina, nelle scuole professionali, nella ricerca sociale ed economica empirica, per organizzazioni per i diritti umani (ad es. 1992-1998 responsabile della sezione sudtirolese dell'Associazione per i popoli minacciati GfbV-APM) e per diversi istituti di ricerca. Progetti di ricerca sull'autonomia comparata con l'EURAC di Bolzano e circa due anni di attività di ricerca e progetti in America Latina, nei Balcani (Kosovo, Bosnia-Erzegovina) e in Asia meridionale (Kashmir, Nepal, India nord-orientale). Una serie di pubblicazioni su conflitti etnici, diritti delle minoranze e autonomia in varie regioni del mondo, tra cui „The World's Modern Autonomy Systems“ (EURAC Bolzano).

## L'editore



### POLITIS (Educazione civica e studi politici in Alto Adige)

Una democrazia vivace ha bisogno di cittadini che pensano criticamente, che si impegnano per il bene comune e che vogliono avere voce in capitolo nella politica e partecipare alla sua formazione. Questo è uno dei motivi per cui il nome greco *politís* = cittadino è stato scelto per questa nuova istituzione di formazione e ricerca. La partecipazione richiede le necessarie conoscenze di base, la riflessione collettiva e la discussione pubblica. Affrontare i rapporti di potere e sviluppare un confronto critico con questioni politiche di qualsiasi tipo permette ai cittadini di qualificare l'impegno politico. POLITIS, come un'organizzazione indipendente della società civile impegnata per il bene comune, che ha come scopo principale l'assistenza ai gruppi non dominanti della nostra società. POLITIS elabora studi politici prevalentemente su temi altoatesini, fornisce educazione civica e consulenza a gruppi e movimenti non dominanti nella nostra società:

- Ricerche su temi attuali che riguardano la società altoatesina nel campo delle scienze sociali, economiche e politiche,
- pubblicazioni, eventi pubblici, consulenza politica per iniziative popolari e per individui e organizzazioni politicamente attive,
- una vasta gamma di attività di educazione civica per diversi gruppi target.

[www.politis.it](http://www.politis.it)