



Autonomia territoriale in Europa

Criteria di determinazione e sistemi
funzionanti di autonomia territoriale

Thomas Benedikter



Politische Bildung und Studien in Südtirol
 Centro sudtirolese di formazione e studi politici
 Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
 South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

Autonomia territoriale in Europa

Criteri di determinazione e sistemi esistenti di autonomia territoriale

Dossier POLITIS n.16/2019
 Autore: Dr. Thomas Benedikter
 Editore: POLITIS – Ricerche politiche e educazione civica
 Strada del Vino 60 - I-39057 Frangarto (BZ)
 Tel. +39 324 5810427
 info@politis.it
www.politis.it

Copertina: Il consiglio regionale delle isole Åland-Inseln a Mariehamn – La prima autonomia territoriale moderna in assoluto (costituzione nel 1921). Autore: Åland Parliament. GNU Free Documentation License (This file is licensed under the [Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/) license).

Bolzano, dicembre 2019



La licenza utilizzata da POLITIS CC BY-NC-ND 3.0 stabilisce, che la riproduzione e la diffusione sono consentiti a condizione che venga citato l'autore o l'autrice, che la distribuzione avvenga non a fini commerciali e che non ci siano rielaborazioni e modifiche.

Le posizioni presentate all'interno della serie „Dossier POLITIS“ non sono necessariamente identiche a quelle del Centro Studi in quanto tale. L'attività dell'associazione POLITIS "... dovrà contribuire a motivare e preparare i cittadini alla partecipazione attiva alla politica nel quadro di diritti e procedure democratici nonché di confrontarsi criticamente con le problematiche attuali nel mondo politico sociale e economico.....L'associazione è politicamente indipendente, confessionalmente neutrale e libera di interessi economici categoriali."

Art. 2 dello statuto di POLITIS

Autonomia territoriale in Europa

Criteria di determinazione e sistemi esistenti di autonomia territoriale

<i>Indice</i>	<i>Seite</i>
1 Introduzione	4
2 Criteria di determinazione di un'autonomia territoriale moderna	5
2.1 Stato di diritto.....	6
2.2 Democrazia.....	7
2.3 Il trasferimento di competenze legislative.....	8
2.4 Pari diritti civili e politici.....	8
3 La distinzione fra sistemi di autonomia territoriale e altre forme di divisione verticale del potere	9
3.1 Autonomia e sistemi federali.....	10
3.2 Autonomia e sistemi federali asimmetrici.....	11
3.3 Autonomia e riserve („autonomia etnica“).....	11
3.4 Autonomia e territori dipendenti.....	11
3.5 Autonomia e territori associati.....	12
3.6 Autonomia e micro-stati.....	12
3.7 Autonomia e decentralizzazione amministrativa.....	12
4 Funzioni e confronti di autonomie territoriali	15
4.1 Funzioni essenziali di autonomia territoriale.....	15
4.2 Il confronto fra sistemi di autonomia territoriale.....	17
5 I sistemi di autonomia territoriale in funzione in Europa	18
6 Lezioni tratte dalle esperienze storiche di autonomia territoriale	23
7 Condizioni per il successo di un sistema di autonomia territoriale	25
Bibliografia.....	28
Abstract.....	30

1. Introduzione

Perché autonomia territoriale? Nella maggior parte degli stati odierni, una o più nazioni titolari o popoli dominanti convivono con diverse minoranze etniche oppure popoli minoritari. Sebbene queste minoranze costituissero una minoranza numerica sul piano nazionale, spesso formano la maggioranza della popolazione del loro territorio ancestrale. I popoli più piccoli, le popolazioni indigene, i gruppi etnici o le minoranze linguistiche sono esposti all'egemonia culturale dello Stato o della nazione titolare, che *nolens volens* deriva dalla posizione demografica, economica, politica e culturale della popolazione dominante.¹

Il concetto moderno di autonomia politica si basa sulla necessità di proteggere minoranze etnolinguistiche o gruppi etnici minoritari presenti in alcune parti di uno Stato, ed è una risposta alla richiesta di autodeterminazione collettiva di tali gruppi, partendo dal loro territorio di insediamento da dotare di competenze legislative all'interno di un sistema di democrazia regionale. Nella maggior parte dei casi l'autonomia territoriale si fonda su un'identità di uno o più gruppi diversi dalla popolazione nazionale, dotati di lingue e caratteristiche etniche e culturali diverse rispetto la popolazione dominante dello Stato di appartenenza. Sebbene dopo il 1945 autonomia territoriale fosse stata concessa anche a regioni, la cui composizione etnolinguistica non era diversa da quella dello Stato nel suo insieme, per esempio a diverse Comunità Autonome della Spagna e isole autonome del Portogallo², nella storia il motivo principale per l'istituzione di autonomia territoriale era quello di proteggere minoranze etniche o popoli minoritari. Le espressioni moderne di autonomia territoriale in alcuni casi si basano su esperienze storiche di autonomia in contesti istituzionali non democratici. Oggi, sotto il profilo della teoria della democrazia, autonomie territoriali moderne sono legate all'esistenza di uno Stato costituzionale democratico, cioè hanno come finalità di fondo l'istituzione di un sistema di rappresentanza e governo democratico nella rispettiva regione. Per definizione, l'autogoverno nel contesto di Stati autoritari contraddice l'idea di fondo dell'autonomia ("autós" e "nomos"). In questi ultimi casi semmai si potrebbe parlare di "proxy-autonomie" ovvero sistemi di divisione verticale dei poteri di quasi-autonomia, a differenza di autonomia territoriale genuina all'interno di uno Stato democratico di diritto.³ Inoltre, occorre distinguere bene le forme di autonomia da altre forme di organizzazione territoriale di uno Stato, che si farà nella sezione 3.⁴

Anche in democrazie funzionanti con tutele consolidate dei diritti umani individuali e delle minoranze, tali gruppi non possono preservare a sufficienza la loro identità culturale e non possono gestire la loro area di insediamento tradizionale in modo libero e democratico. La mera rappresentanza politica di questi gruppi minoritari nel Parlamento centrale non riflette la composizione etnica specifica di tali regioni, i loro interessi sul piano nazionale sarebbero sempre destinati a soccombere. A questo punto, la distribuzione verticale dei poteri pubblici deve essere organizzata in modo tale da consentire a tali comunità regionali di auto-organizzarsi e auto-governarsi per preservare e rispettare la diversità etnica e culturale. Ciò vale sia per gli Stati centralisti come la Francia e il Bangladesh, sia per gli Stati federali come l'India, il Canada e il Belgio, nei cui Stati membri vivono numerose minoranze. Perciò anche in

¹ Per la valutazione dell'autonomia territoriale quale presupposto per democrazia regionale e tutela delle minoranze cfr. Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe - Handbook*, Vienna 2003, p. 190-197

² Esempi: L'autonomia territoriale delle Azzorre e Madeira (Portogallo) e in varie Comunità autonome della Spagna è stata istituita in base all'identità regionale specifica di questi territori legata alla loro storia e geografia, nonché a causa della necessità di creare un sistema equilibrato di divisione dei poteri, non invece allo scopo di tutelare una minoranza etnica.

³ "Autonomy-like arrangements of territorial power sharing". Cfr. il relativo capitolo in: Thomas Benedikter (2012), *The World's Modern Autonomy Systems*, EURAC, Bolzano (internet)

⁴ Sistemi federali simmetrici e asimmetrici, associazione libera, Stati regionali simmetrici e asimmetrici, territori dipendenti, autonomia territoriale per alcune realtà specifiche senza poteri legislativi, riserve etniche. Cfr. cap.3

alcuni Stati federali a livello sub-statale sono state create diverse forme di autonomia territoriale per far fronte alla necessità dell'autogoverno territoriale di comunità etnolinguistiche diverse.

L'autonomia territoriale crea un quadro giuridico e politico specifico per la protezione delle minoranze, richiede la parità di diritti dei membri dei diversi gruppi etnici nella stessa regione e nel contempo anche diritti politici uguali dei cittadini residenti all'interno della regione autonoma e coloro residenti nel resto del territorio nazionale.⁵ Da un lato, il semplice divieto di discriminazione delle minoranze e gli sforzi ben intenzionati ma limitati di protezione si sono rivelati insufficienti per proteggere culture o lingue minoritarie. Dall'altro lato, gruppi etnolinguistici diversi dalla nazione titolare spesso rivendicano l'autogoverno invocando il diritto all'autodeterminazione sancita da vari documenti ONU⁶. Da una prospettiva storica, si può osservare che l'autonomia territoriale è spesso proposta quale soluzione di compromesso tra la richiesta di sovranità di una regione specifica e la pretesa dello Stato centrale di preservare l'unità nazionale.

In questo testo intendiamo precisare il concetto di autonomia territoriale, a differenza del concetto dell'autonomia culturale (autonomia amministrativa e "personale" non legata ad un territorio specifico) e l'autonomia amministrativa locale (autogoverno senza poteri legislativi). L'autonomia culturale conferisce vari compiti culturali ed educativi ad organismi pubblici gestiti da cittadini appartenenti a minoranze linguistiche e culturali, mentre l'autonomia locale comprende la mera autogestione amministrativa senza poteri legislativi.⁷

Per autonomia territoriale si intende essenzialmente il trasferimento permanente, sancito dalla legge nazionale o dalla Costituzione, di parte dei poteri legislativi ed esecutivi dello Stato centrale agli organi democraticamente eletti all'interno della rispettiva regione interessata per consentire un minimo di autogoverno e un grado sufficiente di protezione delle minoranze, senza mettere in discussione l'unità statale e la sovranità nazionale dello Stato centrale.

2. La determinazione dei criteri per l'autonomia territoriale moderna

Negli ordinamenti giuridici-costituzionali di numerosi Stati si trovano varie forme di divisione verticale dei poteri statali etichettati "autonomia", che nei fatti non corrispondono a sistemi di autonomia territoriale moderna. Oggi, nella dottrina costituzionale e politica non esiste ancora una definizione esaustiva per l'autonomia territoriale portando ad una chiara tipologia di forme di autonomia. Una tipologia di tali forme di governo è però necessaria per distinguere autonomia territoriale genuina da altre forme "proxy" o addirittura "fake" di autonomia, e in un secondo momento per confrontare le autonomie territoriali genuine esistenti. Come nella ricerca comparativa sul federalismo, tale confronto fornisce indicazioni su quali soluzioni di autogoverno territoriale producono i migliori risultati in quali condizioni. Da qui si possono individuare le forme più interessanti e riuscite di regolamentazione della separazione territoriale dei poteri, che possono servire da modelli o buona prassi.

D'altra parte, lo standard minimo di un sistema di autonomia territoriale può essere definito in modo più preciso sulla base di un canone di elementi progettuali fondamentali da determinare. Di seguito,

⁵ In merito alla distinzione fra autonomia territoriale e le riserve etniche vedasi il capitolo 3.3.

⁶ Per esempio: La Dichiarazione dei diritti umani dell'ONU 1948, ICCPR, ICESCR 1966, la Dichiarazione sui rapporti amichevoli fra Stati dell'ONU 1970. Cfr. Thomas Benedikter (2017), *Selbstbestimmungsrecht und Volksabstimmungen*, POLITIS-Dossier 13/2017

⁷ Cfr. sull'autonomia culturale e locale: Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe – Handbook*, Braumüller, Wien 2003, p.192-196

procederò in tre fasi per fornire una definizione chiara di autonomia che consente di creare una tipologia di distribuzione verticale dei poteri:⁸

- 1) **indicare i criteri di base** che devono essere soddisfatti nel caso di autonomia territoriale moderna per essere classificati come tali;
- 2) **distinguere** tale organizzazione da altre forme di divisione verticale dei poteri pubblici;
- 3) **fissare standard minimi** di attribuzioni di competenze e di diritti di autogoverno.

Affrontando i criteri di base per determinare l'autonomia territoriale si tratta di determinare quando in un modello esistente di divisione verticale dei poteri si può parlare di autonomia territoriale, indipendentemente dalla designazione ufficiale scelta dal rispettivo Stato oppure dalla mancanza di autodesignazione come "entità autonoma".⁹ Tre di questi criteri sono essenziali; un quarto criterio serve per distinguere autonomia territoriale genuina dall'autonomia etnica (riserve).¹⁰ Si tratta dei seguenti criteri:

- a) uno Stato di diritto funzionante e riconosciuto da tutte le parti interessate;
- b) una democrazia parlamentare pluralistica funzionante con elezioni libere ed eque;
- c) il trasferimento permanente di un minimo di poteri legislativi a un'assemblea eletta dell'entità autonoma;
- d) l'uguaglianza dei diritti civili e politici di tutti i cittadini dello Stato interessato che risiedono legalmente nel territorio autonomo.

2.1 Stato di diritto

Non vi può essere un'autentica autonomia territoriale senza lo Stato di diritto, cioè se un'entità territoriale o una regione autonoma a livello costituzionale o legale non è riconosciuta come entità giuridica dello Stato centrale, non vi è autonomia. D'altro canto si registrano vari casi di governi di entità sub-statali che non riconoscono l'ordine costituzionale e le procedure costituzionali dello Stato di affiliazione. In questi casi si tratta di un autogoverno di fatto di un territorio, talvolta staccatosi dallo Stato *manu militari*, ma senza riconoscimento da parte dello Stato di affiliazione. Ci sono diverse aree in diversi Stati che si sono di fatto separate (Puntland in Somalia, Monte Karabagh in Azerbaijan), altre che si sono per lo più separate con la forza e si sono dichiarate repubbliche indipendenti, ma sono state poco riconosciute da quasi nessun altro Stato (ad esempio la Repubblica Turca di Cipro del Nord, la Transnistria, l'Abkhazia, l'Ossezia del Sud, il Somaliland). Inoltre, non si tratta di autonomia nei casi di "territorio dipendente" (art. 73 della Carta delle Nazioni Unite) e di occupazione militare, come ad esempio in Palestina, dove una regolamentazione transitoria consente un autogoverno limitato di un'area che non appartiene ad Israele secondo la legge statale.

⁸ Nel presente testo il termine „autonomia“ è sempre utilizzato nel senso di un regolamento di diritto pubblico positivo, non nel senso dell'effetto di qualsiasi forma di autogoverno. Quindi autonomia in questo contesto è un concetto di diritto positivo, non equivale al generico raggio d'azione politico di un governo qualsiasi o di un Parlamento regionale autonomo.

⁹ Sotto la voce „autonomia territoriale“ WIKIPEDIA elenca circa 100 territori e entità che recano questo nome, i quali solo in parte corrispondono a criteri fondati per un'autonomia territoriale moderna applicati nella presente analisi.

¹⁰ Questi criteri e la distinzione fra autonomia territoriale e altre forme di organizzazione territoriale di uno Stato sono oggetto di analisi di altre pubblicazioni dell'autore, quali: Thomas Benedikter, *Moderne Autonomiesysteme – Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse*, EURAC 2012, p. 21-29 e 71-76

2.2 Democrazia

Il criterio della democrazia non è così ovvio come sembra a prima vista. Una posizione diffusa fra i ricercatori del settore, forse qualificabile come “formal-giuridica”, ritiene che l'autonomia territoriale sia concessa sotto qualsiasi forma di governo e sistema politico, anche senza che ci sia la legittimità democratica degli organi rappresentativi dell'entità autonoma, a condizione che i poteri legislativi e governativi possano essere esercitati a livello regionale. Ciò significherebbe che forme di autonomia territoriale esistenti in Stati autoritari come l'Azerbaijan¹¹ e la Cina sarebbero da classificare come sistemi di autonomia moderni, o perfino regioni autonome esistenti in dittature come il Turkmenistan o il Tagikistan potrebbero rivendicare questo status. Inserendo però il criterio della democrazia la definizione normativa di autonomia territoriale fa riferimento al nocciolo di autonomia nel senso di autogoverno territoriale democratico. È vero che dei territori autonomi sono stati istituiti anche in Stati autoritari, e le regioni autonome funzionano in stati che non hanno tenuto elezioni libere ed eque nonostante una costituzione democratica esistente. Ma in aggiunta al criterio formal-giuridico dell'attribuzione di poteri legislativi e amministrativi non si può fare a meno del criterio della sovranità politica dei cittadini della regione autonoma interessata.

Partendo dal suo obiettivo di fondo un'autonomia territoriale richiede un sistema democratico a livello sia nazionale sia regionale, oppure non è data “auto-nomia”, cioè l'autodeterminazione interna della popolazione del territorio interessato. Dopo tutto, si tratta di rispettare entrambi questi criteri: la sponsorizzazione legale, il tema dell'autonomia e il processo democratico. Come in democrazia, tutti i cittadini di una regione autonoma sono tutti cittadini regionali, non quelli al potere dall'alto. Il soggetto giuridico autonomo e i suoi poteri costituzionalmente garantiti da una parte, e i diritti e le procedure democratiche dei cittadini, che vivono in quella regione, dall'altra parte.

In un sistema di autonomia territoriale “genuina” i cittadini legalmente residenti nella regione sono i veri e propri soggetti di autonomia, che esercitano il potere legislativo ed esecutivo attraverso i loro rappresentanti e organi eletti. Nello Stato autoritario (ad esempio in Cina o Azerbaijan), sono le élite a governare: Persone non indipendenti dalle autorità nazionali e dal partito unico al governo, non elette dalla popolazione, quindi prive di legittimità democratica. Queste persone non possono essere revocate dalla loro carica e esercitano il potere in base alla delega e il beneplacito del potere nazionale, purché non siano in contrasto con l'effettiva struttura di potere, cioè il partito unico. In questo caso (ad esempio, nelle cinque province autonome della Cina), solo sul piano formal-giuridico esiste una separazione verticale dei poteri tra lo Stato centrale e la Regione autonoma, ma nei fatti governa un apparato partito non democraticamente legittimato, organizzato a livello centrale e periferico. Un'autentica divisione verticale dei poteri nel senso di autonomia “genuina” può avvenire solo tra una comunità regionale e gli organi centrali dello Stato all'interno di una democrazia. In sintesi: Se sono i capi del partito unico a governare sia nella capitale e sia nella regione autonoma, questa per i cittadini non è né autonomia né democrazia. Il concetto di autonomia deve essere legato a un processo democratico, altrimenti perde il suo significato e scopo essenziale.

Il criterio di democrazia va applicato anche agli Stati principalmente democratici come l'Azerbaijan con la sua regione autonoma del Nakhichevan e il Pakistan con l'Azad Kashmir, i Territori del Nord e le FTAA. Nel paese membro del Consiglio d'Europa Azerbaijan le elezioni del Parlamento nazionale, stando alla valutazione di varie organizzazioni internazionali (CdE, OCSE), non rispettano gli standard

¹¹ Nel paese membro del Consiglio d'Europa Azerbaijan le elezioni del Parlamento nazionale, stando alla valutazione di varie organizzazioni internazionali (CdE, OCSE), non rispettano gli standard democratici, per cui la “Regione autonoma del Nakhicevan”, parte dell'Azerbaijan, non può essere considerata un sistema di autonomia territoriale moderna.

democratici, per cui la “Regione autonoma del Nakhicevan”, parte dell’Azerbaijan e dotata di poteri autonomi, non può essere considerata un sistema di autonomia territoriale moderna. Allo stesso modo, l’Azad Kashmir in Pakistan, uno Stato libero e dotato di autonomia giuridica formale all’interno del Pakistan, non esistono né elezioni democratiche libere e corrette, né il partito al potere è indipendente dal governo di Islamabad. Si parla di autonomia anche nel caso del Karakalpakstan (Turkmenistan) e del Badakshan (Tagikistan), ma trattandosi di dittature la loro autonomia si esaurisce nell’esercizio del potere regionale da parte di funzionari locali del potere centrale. In questi casi si può parlare di “sistemi quasi-autonomi” o di regioni solo formalmente autonome.

2.3 Il trasferimento dei poteri legislativi

Il terzo criterio in linea di principio è indiscutibile, ossia il trasferimento permanente di un minimo di poteri legislativi alla regione o all’entità autonoma interessata.¹² Se non esistono poteri legislativi primari o almeno secondari, ma solo il diritto di proporre la legislazione al governo centrale (come nel caso della Corsica), o il semplice potere degli organi regionali eletti di emanare decreti attuativi (come nel Galles prima del 2006), o in assenza di organo eletto direttamente incaricato di questo compito (come sull’isola di Jeju, provincia “autonoma” della Corea del Sud), non c’è autonomia in senso stretto. Poteri legislativi esercitati da un parlamento regionale democraticamente eletto sono la *conditio sine qua non* di un’autonomia moderna. Tale trasferimento di competenze legislative e amministrative può avvenire negli Stati unitari allo stesso modo in cui avviene negli Stati federali.

Ciò porta a chiedersi quali aree legislative e politiche devono necessariamente essere trasferite all’unità autonoma, ossia qual è la portata minima delle competenze trasferite, al di sotto della quale non ha senso parlare di autonomia. È il caso, ad esempio, della regione formalmente autonoma di Chittagong Hill Tracts in Bangladesh. La “Collectivité Territoriale” della Corsica, ad esempio, non ha ancora acquisito sufficienti competenze legislative, motivo per cui non può essere classificata come “regione autonoma”.¹³ In alcuni Stati esiste anche il termine “autonomo” per le unità amministrative inferiori, ad esempio in forma di “città autonome” (Argentina con Buenos Aires, Mauritius con l’isola di Rodriguez), ma in tutti questi casi non esiste una reale competenza legislativa. Sarebbe meglio parlare di autonomia locale o di autonomia amministrativa. La determinazione di un ambito minimo di poteri legislativi propri diventa irrinunciabile soprattutto quando si tratta di definire esattamente la sfera delle competenze autonome di una regione nel corso di negoziati politici concreti per risolvere conflitti fra Stati centrali e regioni o comunità territoriali.

2.4 Uguaglianza civica

Il quarto criterio richiesto per determinare un sistema di autonomia territoriale è un po’ meno evidente, benché si trattasse di un requisito costituzionale fondamentale degli Stati democratici, vale a dire l’uguaglianza democratica e la parità di diritti civili dei cittadini di tale Stato. Questo criterio serve a distinguere l’autonomia territoriale dall’autonomia etnica, che si esprime soprattutto nella forma organizzativa della riserva. In altre parole, la riserva di un popolo indigeno, sostenuta e amministrata

¹² Sul concetto di „regione“ Anna Gamper si esprime come segue: “Parlare di ‘entità politica regionale’ mi sembra legittimo solo nei casi in cui una regione è dotata di competenze legislative. Non mi sembra possibile una ‘politica regionale’ senza tali competenze legislative, che nell’ambito di una Costituzione devono essere esercitate da un organo legislativo legittimato in forma democratica.” Anna Gamper, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, Frankfurt a.M. 2004, S. 71

¹³ Gli Stati unitari europei, che hanno istituito una o più regioni autonome, sono i seguenti: Regno Unito, Finlandia, Danimarca, Portogallo, Moldavia, Francia (Nuova Caledonia e Polinesia francese), Serbia.

dai membri registrati di tale gruppo etnico ufficialmente riconosciuto, non equivale al concetto di un'autonomia territoriale moderna. Tali riserve esistono in numero maggiore in Nord e Sud America (304 negli Stati Uniti, circa 600 in Canada), ma in casi numerosi non sono abitate solo dai membri del gruppo etnico o indigeno titolare della rispettiva riserva. I diritti politici (diritto di voto attivo e passivo) di regola sono concessi solo ai membri del gruppo etnico titolare della riserva. Allo stesso tempo, in vari Stati, i membri della riserva non hanno il diritto di voto per gli organi rappresentativi dello Stato nel suo complesso, al quale pure appartengono. Le riserve indigene sono una forma di divisione di poteri fra Stato e entità autogovernante specifica che non riconosce a tutti i suoi abitanti gli stessi diritti civili e rinuncia ad avere tutti i diritti politici a livello nazionale. Si tratta del concetto di "autonomia etnica", che mira a consentire a un certo gruppo di raggiungere un'ampia autodeterminazione interna sul suo territorio ancestrale.

Due esempi per illustrare meglio questa circostanza. Nelle due regioni autonome della costa atlantica del Nicaragua (*Norte e Sur*), tutti i cittadini residenti sul territorio autonomo, indigeni o meno, hanno diritto di voto per il Parlamento sia nazionale sia regionale. Nella riserva Navajo in New Mexico, Arizona e Utah (USA), solo i membri riconosciuti della tribù Navajo eleggono il Consiglio degli Anziani (composto da rappresentanti degli 88 insediamenti), non invece gli altri cittadini americani residenti nel territorio della riserva. Da parte loro, i membri Navajo della riserva non hanno diritto di voto nelle elezioni statali e federali. A prescindere dalla legittimità e dalla qualità democratica di un'autonomia etnica, non si tratta comunque di una "autonomia territoriale moderna", che presuppone l'uguaglianza giuridica di tutti i cittadini legalmente residenti nel territorio autonomo. Tuttavia, questo criterio non richiede che all'interno della regione autonoma non possano esserci norme differenziate per gruppi etnolinguistici diversi stabilite nell'ambito delle competenze legislative autonome in accordo con la normativa nazionale e la Costituzione, a meno che non vengano violati i diritti fondamentali dei cittadini.

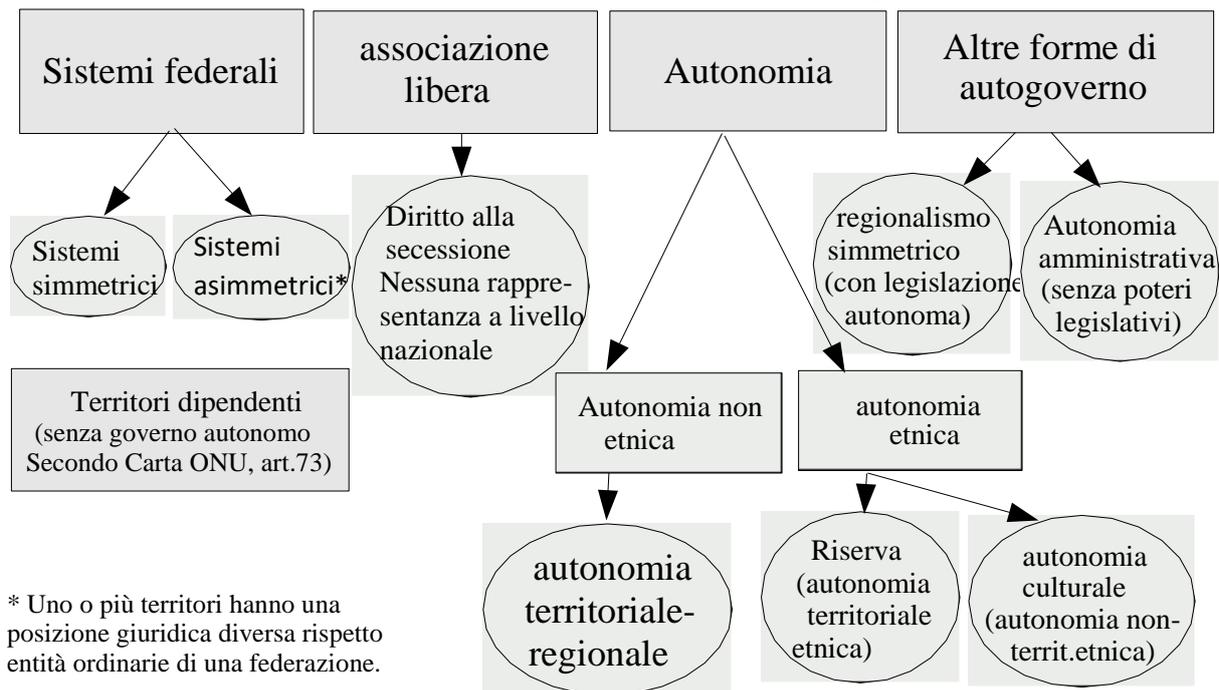
Riassumendo, questi quattro criteri sono essenziali per determinare un'autonomia territoriale moderna, a differenza di un approccio giuridico esclusivamente formale e a prescindere dall'etichetta (denominazione ufficiale) che un dato territorio reca. Nel discorso scientifico è anche importante considerare la sostanza dell'autonomia, vale a dire la qualità democratica di una forma di autogoverno territoriale, integrando concetti di fondo del diritto costituzionale e della teoria della democrazia.

3. La distinzione fra sistemi di autonomia territoriale e altre forme di divisione verticale del potere

Passiamo ora alla distinzione tra la autonomia territoriale e altre forme di divisione verticale dei poteri statali. Come accennato in precedenza, le opere scientifiche di riferimento per vari Stati qualificano le unità più diverse come "autonomia territoriale". Si va dalla repubblica monastica di Athos in Grecia agli stati associati come Puerto Rico alle repubbliche autonome della Russia. A questo punto è necessario creare una chiara demarcazione, partendo da una precisa definizione di autonomia per stabilire cosa significa autonomia territoriale come forma di divisione verticale del potere *sui generis*, accanto ad altre forme di organizzazione territoriale oggi esistenti negli Stati democratici.¹⁴

¹⁴ Questi criteri e la distinzione fra autonomia territoriale e altre forme di organizzazione territoriale di uno Stato sono oggetto di analisi di altre pubblicazioni dell'autore, per es: Thomas Benedikter, *Moderne Autonomiesysteme – Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse*, EURAC 2012, (scaricare liberamente dall'Internet, disponibile anche nella versione inglese: "The World's Modern Autonomy Systems")

Forme di divisione verticale dei poteri negli Stati moderni



3.1 Autonomia e sistemi federali

Uno Stato federale si basa su un accordo costituzionale per la ripartizione dei poteri legislativi ed esecutivi tra lo Stato centrale e gli Stati membri o entità substatali. Questi ultimi partecipano alla legislazione centrale attraverso una seconda camera del Parlamento federale. La camera delle unità federate deve essere coinvolta ogniqualvolta si discute di modifiche costituzionali o di leggi di particolare rilevanza per gli Stati federali. Sebbene gli statuti di autonomia territoriali talvolta siano considerati come una sottocategoria di un sistema federale, vi sono chiare differenze tra autonomia territoriale e sistemi federali e regionali: l'autonomia può essere introdotta anche con una semplice legge statale (ad es. Regno Unito), mentre uno Stato federale può essere istituito solo dalla Costituzione. Nella stragrande maggioranza dei casi, l'autonomia territoriale è concessa solo a poche entità substatali di uno Stato, mentre un sistema federale, per definizione, comprende tutto il territorio dello Stato nel suo insieme. I territori autonomi sono rappresentati nel Parlamento centrale solo da parlamentari eletti (in casi eccezionali membri eletti o rappresentanti del governo centrale), mentre le regioni autonome non partecipano alla legislazione e al governo dello Stato centrale in forma istituzionalizzata, attraverso per es. un'ipotetica "camera delle entità autonome".

Anna Gamper riassume così la differenza tra i sistemi federali e gli Stati regionali: "È vero che una regione autonoma deve essere rappresentata nel Parlamento nazionale da rappresentanti eletti dai cittadini delle rispettive regioni autonome o da organismi democraticamente legittimati. Tuttavia, a differenza dello Stato federale, non è necessaria la partecipazione istituzionale diretta alla legislazione nazionale, cioè la partecipazione delle regioni alla legislazione del livello centrale."¹⁵

¹⁵ Anna Gamper (2004), *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Peter Lang Europ. Verlag der Wissenschaft, Francoforte, p. 80

3.2 Autonomia e Stati federali asimmetrici

I sistemi federali asimmetrici sono sistemi che assegnano diversi gradi di competenze legislative e prerogative costituzionali a diversi soggetti federali. Tale sistema esiste tipicamente in Russia, mentre la Spagna non è uno Stato federale asimmetrico, ma uno Stato regionale asimmetrico che ha fatto dell'autonomia regionale il principio fondamentale della divisione territoriale dei poteri pubblici. Negli Stati asimmetrici, i singoli soggetti federati dispongono di diversi gradi di competenza per soddisfare le specificità di interi gruppi o entità territoriali substatali. Tuttavia, in quanto soggetti federati dello Stato federale, le entità federate si trovano a pari livello con tutti gli altri soggetti federati. L'attributo "autonomo" di vari territori russi (repubblica, distretto, *oblast*) non può essere considerato sinonimo di "autonomia regionale". Si tratta sempre di soggetti federati, che - senza avere lo stesso grado di competenze politiche - hanno gli stessi diritti di tutti gli altri soggetti. Non vanno però confusi con l'autonomia territoriale come soluzione speciale per aree specifiche.

Tuttavia, se un'area di uno Stato ha bisogno di norme speciali per le sue caratteristiche etniche e linguistiche, anche gli Stati federali possono anche istituire autonomie territoriali. Ciò è il caso, ad esempio, del Canada e del Belgio, due Stati federali che hanno stabilito l'autonomia regionale a Nunavut, Yukon, Territori nordovest e nella Comunità tedesca del Belgio orientale.

D'altro canto, un sistema federale non sembra affatto necessario o necessario in quegli Stati in cui solo alcuni settori richiedono una regolamentazione speciale a causa di una situazione di minoranza.

Russia e Spagna sono quindi i due "casi limite" del principio di autonomia territoriale e del sistema federale. La Federazione Russa ha portato il concetto di federalismo asimmetrico alla sua espressione più pronunciata, mentre la Spagna, a partire dalle sue autonomie storiche (Catalogna, Paesi Baschi, Galizia) create negli anni '30, ha esteso l'autonomia territoriale a tutte e 17 le regioni, ma secondo un modello asimmetrico, poiché ogni regione può adottare il proprio statuto con un diverso grado di autonomia. La Spagna è l'unico Stato in Europa ad aver riconosciuto nella Costituzione una forma differenziata di autonomia a tutte le sue regioni, con diversi livelli di poteri legislativi, e ad aver sancito il diritto delle sue Comunità autonome all'autonomia nella Costituzione.

3.3 Autonomia e riserve ("Autonomia etnica")

Una riserva è generalmente una forma di autogoverno e di autoamministrazione di una comunità etnica, spesso un popolo indigeno o una "tribú", nel suo territorio ancestrale. I membri della riserva hanno generalmente un'affiliazione etnica ufficialmente registrata (affiliazione tribale), che li rende cittadini legalmente residenti della loro riserva. I cittadini che non appartengono al gruppo etnico titolare di una riserva, ma che risiedono nella riserva, non godono appieno dei diritti dei membri dell'etnia titolare della riserva. Di regola le riserve hanno regole speciali per l'acquisizione e la perdita della "cittadinanza di riserva". L'autonomia territoriale si differenzia non solo per la cittadinanza generale ed eguale dei suoi abitanti, ma anche per l'eguale rappresentanza politica dei suoi abitanti nel Parlamento locale e nazionale. In generale, le riserve non partecipano al processo decisionale politico nello Stato centrale e i loro cittadini non sono rappresentati da rappresentanti eletti.

3.4 Autonomia e territori dipendenti

Secondo l'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite, i territori dipendenti sono territori che non godono di piena indipendenza o sovranità, ma neanche formano territori facenti parte dello Stato da cui dipendono. Esistono varie forme di tale dipendenza. Per lo più, questi territori sono d'oltremare e

sono un'eredità dell'epoca coloniale. Di regola gli Stati titolari per questi territori dipendenti hanno emanato norme speciali per l'autogoverno, che talvolta includono anche poteri legislativi. A diversi territori dipendenti è stato inoltre concesso il diritto all'autodeterminazione, che in varie occasioni è stato esercitato, mentre è ancora sospeso in altri casi.¹⁶

Oltre a questi territori dipendenti per legge riconosciuti dallo Stato e dal diritto internazionale (art. 73 della Carta ONU), esistono diversi territori contestati o militarmente occupati, di fatto indipendenti, ma non riconosciuti né da Stati sovrani né da organismi internazionali. In assenza di ogni riconoscimento giuridico e fondamento costituzionale queste entità non possono essere considerati autonomie territoriali.

3.5 Autonomia e Stati associati

Uno Stato associato ha una propria Costituzione e dispone di piena autogestione interna, mentre una parte delle competenze statali sono state affidate ad un altro Stato (lo Stato associante), in particolare in materia di difesa e politica estera. La differenza principale tra autonomia territoriale e libera associazione risiede nel concetto giuridico di statualità. Gli Stati associati, essendo intitolati del diritto all'autodeterminazione, hanno infatti il diritto di revocare questo rapporto in qualsiasi momento. Alcuni Stati precedentemente associati agli Stati Uniti, come le Isole Marshall, Palau e la Micronesia, hanno esercitato questo diritto e sono ora membri indipendenti dell'ONU. L'autonomia, invece, non è sinonimo di statualità e nella maggior parte dei casi non può essere revocata unilateralmente.

3.6 Autonomia e micro-Stati

Alcune pubblicazioni¹⁷ trattano gli Stati estremamente piccoli (micro-stati) come Andorra, San Marino, Liechtenstein, Monaco e Vaticano a livello di regioni autonome. Anche se alcuni di questi micro-stati hanno trasferito alcune delle loro funzioni statali sovrane, come gran parte della politica estera e di difesa, ad uno Stato confinante più grande, questo è stato fatto come una decisione di uno Stato sovrano. I piccoli Stati sono comunque soggetti sovrani del diritto internazionale e membri dell'ONU, mentre le regioni autonome non sono sovrane.

3.7 Autonomia e decentramento amministrativo

La semplice delega di poteri amministrativi da parte di uno Stato centrale alle istituzioni regionali o substatali non equivale ad un'autonomia politica in senso stretto. In questo caso si tratta di "agenzie di autogoverno" espressioni decentrate dell'amministrazione statale, cui è affidata l'attuazione delle decisioni prese a livello centrale.¹⁸ Per questo motivo, la Corsica, ad esempio, non può essere classificata come regione autonoma, poiché la sua assemblea regionale non può approvare leggi regionali, ma soltanto sottoporre al governo centrale a Parigi delle proposte legislative. Un'autonomia territoriale genuina, d'altro canto, deve comprendere un vero potere legislativo che può assumere due

¹⁶ Un elenco completo dei territori dipendenti in tutto il mondo si trova su: http://en.wikipedia.org/List_of_dependent_territories. In Europa il Regno Unito, la Francia, l'Olanda e la Norvegia dispongono di territori dipendenti in varie parti del mondo.

¹⁷ Cfr. Tibet Justice Centre, <http://www.tpprc.org/scripts/conceptofautonomy.aspx>; nonché Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, Philadelphia 1996

¹⁸ Cfr. Consiglio d'Europa, *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe* (Relatore: Andi Gross), DOC 9824, 3. Juni 2003, Teil VI, iii and iv, <http://www.coe.int/>

forme: o il potere esclusivo (primario) o un potere concorrente (secondario) limitato dalla legislazione quadro dello Stato centrale. Se non esiste nessuna delle due, la presunta autonomia è semplicemente un decentramento amministrativo o un'autonomia locale senza poteri legislativi.

L'autonomia territoriale deve, in ogni caso, implicare un minimo di poteri legislativi e amministrativi in mano alle istituzioni autonome di rappresentanza politica democraticamente elette. Il modo in cui l'autonomia è garantita (Costituzione, legge ordinaria, accordo internazionale), la forma di mediazione e risoluzione dei conflitti, l'estensione dei poteri trasferiti e la dotazione di tale istituzione con diritti speciali cambiano da regione autonoma a regione autonoma, ma i criteri di base devono essere soddisfatti.

Alcuni Stati regionali, come l'Italia, hanno conferito a tutte le regioni lo stesso livello di poteri legislativi, eccetto un numero limitato di "Regioni a statuto speciale". In questi casi, la differenza fra le Regioni a statuto ordinario e le "regioni autonome" a pieno titolo sembra risiedere solo nel modo in cui sono ancorati i poteri costituzionali e nell'estensione dei poteri autonomi. Infatti, in Italia si può parlare di diversi gradi di autonomia regionale: quella estesa e costituzionalmente garantita delle Regioni a statuto speciale e quella ridotta delle Regioni a statuto ordinario. In Spagna, invece, ogni comunità autonoma ha per definizione uno status autonomo. Il diritto delle Comunità regionali all'autonomia è sancito dalla Costituzione. In questi casi i confini sembrano fluidi. In ogni caso, considererei utile in questi casi l'uso del termine "autonomia regionale" e lo limiterei anche ai casi in cui è stato concesso uno status speciale ad una o ad alcune entità substatali (regionali) di uno Stato a causa di caratteristiche particolari, principalmente etnico-linguistiche e storiche. Il modello della Spagna, che alcuni considerano anche come un sistema federale mascherato, è ancora l'eccezione assoluta nel mondo degli Stati di oggi.

Sulla base di questi criteri e delle suddette demarcazioni, nel 2019 è possibile individuare a livello mondiale un massimo di 65 sistemi di autonomia territoriali realmente funzionanti in 19 Stati. Come già accennato, in altri Stati quali l'Azerbaigian, Uzbekistan, Tagikistan, Pakistan, esistono tutta una serie di così definite "regioni o province autonome" che non possono essere classificate come autonome genuine e moderne sotto il profilo della libertà politiche civili e democratiche, così come non esiste autonomia territoriale moderna in Cina con le sue 5 province autonome che non può essere considerata allo stesso livello della Catalogna, della Sicilia o dell'Aceh. Inoltre, esistono autonomie regionali istituite all'interno di Stati democratici che non funzionano, cioè non sono operative perché respinte dalla maggioranza della popolazione (ad esempio, la Papua occidentale in Indonesia e le Chittagong Hill Tracts in Bangladesh). Infine, ci sono anche vari "territori autonomi" di Stati democratici che hanno ricevuto poteri autonomi, ma non sono esercitati da assemblee regionali liberamente elette (Jeju in Corea del Sud, Rodriguez in Mauritius). Tali forme di autogoverno devono quindi essere definite "proxy-autonomies", sistemi regionali quasi-autonomi.

Le regioni con autonomia territoriale (Prospetto globale – Situazione nel 2019)

<i>Stato</i>	<i>Regione o entità autonoma</i>	<i>Capoluogo</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Superficie</i>
Italia	Sicilia	Palermo	5.026.989	25.426
	Sardegna	Cagliari	1.648.176	24.089
	Friuli-Venezia Giulia	Udine	1.215.538	7.856
	Trentino-Alto Adige/Südtirol	Trento	1.067.648	13.606
	Valle d'Aosta	Aosta	126.202	3.263
Spagna (Inoltre esistono due città autonome: Ceuta e Melilla)	Andalusia	Siviglia	8.348.408	87.268
	Catalogna	Barcellona	7.600.065	32.091
	Madrid	Madrid	3.223.334	605
	Valencia	Valencia	4.963.703	23.255
	Galizia	Santiago de Compost.	2.701.743	29.574
	Castiglia-Leon	Valladolid	2.409.164	94.223
	Paesi Baschi	Vitoria/Gasteiz	2.199.088	7.234
	Isole Canarie	Las Palmas de Gran C.	2.127.685	7.492
	Castiglia-La Mancha	Toledo	2.026.807	79.463
	Murcia	Murcia	1.478.509	11.314
	Aragon	Zaragoza	1.308.728	47.698
	Extremadura	Mérida	1.072.863	41.634
	Asturie	Oviedo	1.028.244	10.602
	Isole Baleari	Palma de Mallorca	1.128.908	4.992
	Navarra	Pamplona	647.554	10.390
Cantabria	Santander	580.229	5.321	
La Rioja	Logrono	315.675	5.045	
Regno Unito	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	84.497	572
	Guernsey	Saint Peter Port	62.307	78
	Jersey	Saint Helier	102.700	119
Finlandia	Isole Åland	Mariehamn	29.023	1.580
Danimarca	Groenlandia	Nuuk	55.877	2.166.000
	Isole Færøer	Torshavn	51.371	1.395
Belgio	Comunità di lingua tedesca	Eupen	77.527	853
Francia	Nuova Caledonia	Nouméa	268.767	18.576
	Polinesia francese	Papeete	283.007	4.167
Moldavia	Gagauzia	Comrat	134.535	1.832
Serbia	Vojvodina	Novi Sad	1.916.889	21.506
Portogallo	Azzore	Ponta Delgada	245.766	2.351
	Madeira	Funchal	254.368	740
Canada	Nunavut	Iqaluit	37.082	2.093.190
	Yukon	Whitehorse	37.858	482.443
	Territori nordovest	Yellowknife	41.462	1.346.106
Nicaragua	Regione Atlantica Nord	Puerto Cabezas	290.700	32.195
	Regione Atlantica Sud	Bluefields	390.100	27.404
Panama	Comarca Guna Yala	San Blas	36.000	2.370
Tansania	Sansibar	Sansibar	1.155.065	2.654
Iraq	Regione autonoma del Kurdistan	Erbil	5.895.052	46.861
Filippine	Regione autonoma Bangsamoro	Cotabato City	4.273.149	12.711
PapuaNuova Guinea	Bougainville	Arawa	249.358	8.800
Indonesia	Aceh	Banda Aceh	4.486.570	55.392
India (13 distretti autonomi)	Bodoland, Chakma, Dima Hasao, Garo Hills, Gorkhaland, Jaintia Hills, Karbi Anglong, Kargil Hills, Khasi Hills, Lai, Leh Hills, Mara, Mising, Rabha Hasong, Sadar Hills, Tripura Tribal Areas		<i>circa</i> 9,000.000	
Totale	65			

Fonte dei dati: [www.istat.it]; [www.wikipedia.org]; [<http://en.wikipedia.org>]; dati dei censimenti più recenti oppure stime recenti affidabili. La Regione autonoma Bangsamoro è nata nel 2018 come estensione della „Autonomous Region of Muslim Mindanao“.

La Spagna potrebbe essere descritta e classificata anche come “stato regionale asimmetrico”. Siccome la costituzione spagnola, partendo dal diritto fondamentale delle regioni all’autonomia, si autodefinisce quale “Stato di Comunità autonome”, tutte le regioni vengono classificate quali “autonome”, ma in realtà sono dotate di un grado diverso di autonomia.

Altri dettagli in: Thomas Benedikter, *The World's Modern Autonomy Systems*, EURAC Bolzano 2012, Internet.

4. Funzioni e confronti di autonomie territoriali

4.1 Funzioni essenziali di un’autonomia territoriale

In generale sistemi di autonomia territoriale vengono istituiti all’interno dell’ordinamento giuridico dello Stato interessato per determinati obiettivi e scopi precisi, che potremmo anche definire “funzioni”. Queste funzioni possono essere considerati elementi costitutivi di ogni sistema di autonomia territoriale. La qualità e il successo di un’autonomia dipendono essenzialmente dal modo in cui queste funzioni sono regolamentate e di seguito applicate nella realtà politica. Qualora una o più di tali funzioni presentano difetti oppure mancano del tutto, l’efficacia, la stabilità nel tempo o perfino la sopravvivenza in quanto tale dell’autonomia è messa a repentaglio. In passato alcuni sistemi di autonomia territoriale sono falliti, perché una o più funzioni erano disciplinate in modo insufficiente, a parte la presenza di condizioni generali ostili. Purché non completo il seguente elenco abbraccia la maggior parte delle funzioni centrali di un’autonomia territoriale:

1. La rappresentanza politica

L’elezione democratica degli organi politici a tutti i livelli istituzionali (locale, regionale, statale-nazionale) da parte dei cittadini residenti aventi diritto al voto garantisce la rappresentanza della popolazione legalmente residente nel territorio autonomo, senza discriminazioni secondo l’appartenenza a gruppi etnolinguistici specifici o popoli indigeni presenti sul territorio.

2. L’ambito delle competenze dell’autonomia

In una regione autonoma il numero e il peso delle competenze legislative, giurisdizionali e amministrative consentono livelli diversi di legislazione autonoma (*autós, nomos*) e autogoverno regionale.

3. L’ancoraggio e le procedure di revisione dell’autonomia

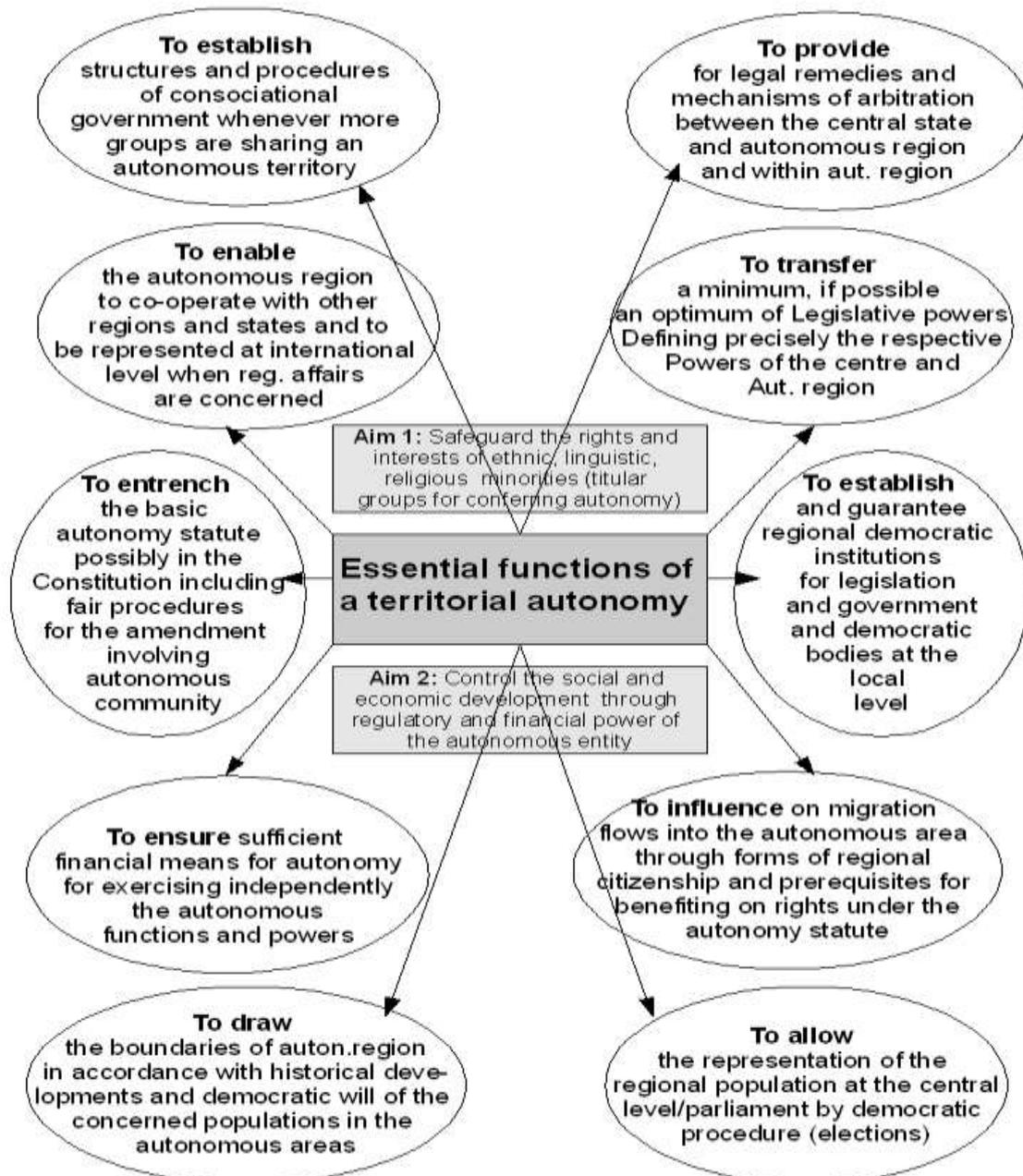
Un sistema di autonomia territoriale deve essere protetto nei confronti di interventi dall’esterno, in primo luogo da parte dello Stato centrale, e deve essere garantito a livello giuridico superiore se non supremo (Costituzione, accordi internazionali). Nel caso di riforme della legge o dello statuto di autonomia in che modo sono coinvolti le istituzioni regionali e tutta la popolazione interessata?

4. Sistemi di finanziamento e controllo delle risorse economiche

La regione autonoma dispone di una sufficiente misura di risorse finanziarie e materiali per garantire il buon funzionamento delle sue competenze e per promuovere lo sviluppo sociale ed economico della regione? In che modo le istituzioni autonome possono essere dotate del controllo delle risorse necessarie per garantire il benessere della popolazione locale?

5. Forme di cittadinanza regionale

L'entità regionale, all'interno della sovranità dello Stato nazionale a cui appartiene, dispone di mezzi per controllare la composizione della propria popolazione, dei movimenti migratori e del diritto alla residenza sul suo territorio?



6. Rapporti internazionali

Regioni o entità territoriali autonome possono essere dotate anche di diritti sul piano internazionale o perlomeno interregionale e in quale misura? Possono fare valere i loro interessi transfrontalieri tramite gli organi statali? Quale raggio d'azione possiedono a livello internazionale?

7. I diritti linguistici e la tutela delle minoranze etniche

Nella maggior parte delle autonomie territoriali oggi esistenti la ragion d'essere del sistema è dovuta alla presenza e la necessità di tutela di minoranze nazionali, popoli minoritari o altri gruppi etnolinguistici presenti sul territorio autonomo. La tutela e la parità dei diritti di queste culture e lingue si trovano al centro degli ordinamenti di autonomia regionale. In quale modo sono tutelati i diritti linguistici e culturali, il sistema di formazione e i media, l'identità culturale e la parità dei diversi gruppi?

8. Strutture di concordanza democratica per un governo dell'autonomia più partecipativo

Regioni pluriethniche o plurinazionali sono società complesse che richiedono la possibilità di partecipazione di tutti i gruppi etnici rilevanti agli organi politici e alle istituzioni democratiche. Il regolamento dei conflitti interni dipende essenzialmente dalla presenza di meccanismi di concordanza e partecipazione dei gruppi.

9. Procedure di mediazione

Ogni tipo di divisione dei poteri sia verticale sia orizzontale comporta conflitti come i rapporti sociali in generale. Anche all'interno di sistemi di autonomia territoriale continuano a sorgere conflitti di vario tipo, ma soprattutto fra lo Stato centrale e la Regione autonoma. Di quali procedure e di quali istanze dispongono le Regioni autonome per dirimere i conflitti sia interni sia Stato-regione? Come è tutelato un sistema di autonomia nei confronti di ingerenze da parte dello Stato centrale?

Questi elementi funzionali fondamentali nei vari casi di autonomia territoriale realmente esistenti hanno trovato un assetto giuridico-politico diverso. Dato che appare impossibile confrontare sistemi di autonomia territoriale in quanto tali (nell'insieme) sarebbe assolutamente produttivo confrontare il regolamento e il funzionamento di questi singoli elementi. A questo scopo occorre partire da un'ampia base empirica e conoscenze dettagliate dell'ordinamento specifico nelle singole regioni autonome.

4.2 Il confronto dei sistemi di autonomia

In base alla loro storia, al loro sviluppo politico, alla composizione etnica e alla loro posizione geografica, le norme in materia di autonomia di queste 65 regioni autonome variano notevolmente. Possono essere paragonati? Le autonomie regionali si basano su un quadro giuridico complesso che va dagli statuti e dalle leggi sull'autonomia ai regolamenti di attuazione e all'applicazione di competenze autonome. Un confronto giuridico così complesso non sembra né significativo né fattibile. Sembra più sensato confrontare i singoli elementi progettuali delle autonomie. Ciò si basa sugli obiettivi specifici comuni a tutte queste autonomie territoriali: la tutela delle minoranze, la coesistenza pacifica dei diversi gruppi etnici, il governo autonomo dello sviluppo sociale ed economico, le pari opportunità per i membri di tutti i gruppi, la stabilità e la sostenibilità dello stesso sistema di autonomia.

In primo luogo, va notato che l'autonomia regionale occupa un posto speciale e definibile nel quadro della tipologia delle forme di divisione verticale dei poteri pubblici. Nella maggior parte dei casi, l'autogoverno democratico e un elevato grado di protezione delle minoranze sono stati raggiunti. Tuttavia, vi sono notevoli differenze tra le autonomie territoriali oggi esistenti nella qualità dei sistemi di autonomia e nella loro forma pratica. Non ha molto senso voler formulare uno "standard ottimale di autonomia", poiché l'autonomia territoriale deve ed è sempre adeguata allo specifico contesto storico-politico e alle specifiche esigenze di un territorio e di una comunità regionale. È tuttavia possibile definire standard minimi di competenze legislative e amministrative autonome che consentano di individuare i cosiddetti "esempi di buone pratiche".

Un confronto tra i sistemi di autonomia può essere fatto solo sulla base dei singoli elementi progettuali di un sistema di autonomia, in cui i risultati e le realizzazioni di tali regole devono essere registrati

empiricamente. Efficienza amministrativa, stabilità e pace, tutela delle minoranze, grado di partecipazione politica - questi potrebbero essere alcuni dei criteri di valutazione dei risultati complessivi di un sistema di autonomia. I sistemi di autonomia in quanto tali non possono difficilmente essere esportati da un contesto politico-giuridico ad un altro, ma i singoli elementi di design possono essere confrontati e applicati *mutatis mutandis* in altri Stati. Saranno necessarie ulteriori ricerche per identificare, sistematizzare e studiare empiricamente gli elementi essenziali per il successo dell'autonomia.

5. I sistemi di autonomia territoriale in funzione in Europa

L'autonomia territoriale moderna esiste solo da quasi 100 anni. Nel 1921 per le isole Åland della Finlandia, abitate quasi esclusivamente da persone di lingua svedese, fu creata la prima autonomia territoriale sancita anche da un organismo internazionale, cioè la Società delle Nazioni. Fu la prima autonomia moderna perché un tale sistema di autogoverno è indissolubilmente legato alla democrazia, mentre altre forme di autogoverno regionale esistenti prima del 1921 non furono istituite in uno Stato di diritto con democrazia parlamentare.¹⁹ Questa forma di divisione verticale dei poteri tra uno Stato centrale e una o più aree parziali dopo la 2° Guerra mondiale è stata applicata in tutti i continenti. Nel 2020 la maggior parte delle regioni autonome, cioè 38 su 65, si trovano in Europa.²⁰ Nella maggior parte dei casi la ragione di fondo per concedere questo tipo di "autodeterminazione interna" era il conflitto tra uno Stato e una minoranza nazionale o un popolo più piccolo. Nella maggior parte dei casi, l'autonomia territoriale non è stata semplicemente concessa come gesto generoso dello Stato centrale, ma gli è stata strappata dopo lunghi scontri politici e talvolta violenti. L'istituzione di autonomia è poi riuscita a risolvere molti di questi conflitti a lungo termine dando luogo a un nuovo partenariato tra lo Stato centrale e le regioni autonome.

Autonomia territoriale per una regione abitata da uno o più gruppi etnici o popoli minoritari di uno Stato si è rivelata quale uno dei sistemi più efficaci per tutelare le lingue e culture minoritarie. Con l'autonomia territoriale, in teoria, tutti i compiti e funzioni essenziali per la conservazione dell'identità culturale dei popoli e dei gruppi etnici più piccoli possono essere organizzati anche a livello regionale, senza dover cambiare i confini nazionali. È essenziale che in una regione autonoma multilingue e plurinazionale come l'Irlanda del Nord, i Paesi Baschi, e l'Alto Adige si stabilisca una forma di governo capace di coinvolgere tutti i gruppi etnici al potere politico. Inoltre, l'autonomia territoriale deve essere garantita dal diritto costituzionale se non addirittura dal diritto internazionale, al fine di evitare le esperienze negative della cancellazione dell'autonomia come avvenuto nei casi storici dell'Eritrea, del Kashmir indiano, del Kurdistan iracheno, del Kosovo all'interno della Serbia, dell'Abkhazia e Ossezia meridionale in Georgia.

Se applichiamo i criteri sopra illustrati è possibile determinare senza ambiguità le autonomie territoriali oggi esistenti al mondo, tenendo presente che l'assetto politico e costituzionale di vari territori è anche

¹⁹ Secondo i criteri di determinazione di "autonomia territoriale moderna", applicati nella presente analisi, solo regioni o entità autonome dotate di elezioni democratiche dei propri organi rappresentativi all'interno di Stati di diritto funzionanti possono essere classificate quali "sistemi di autonomia territoriale genuini". Altri sistemi pure definiti "autonomi" vanno classificati come quasi-autonomie ("autonomy-like arrangements" o *proxy-autonomy*).

²⁰ In questo caso tutte le 17 Comunità autonome della Spagna sono classificate come regioni autonome, benché vari osservatori considerano la Spagna uno Stato federale di fatto. I territori autonomi dell'Olanda, localizzati nei Caraibi, dal 2010 all'interno della Costituzione olandese hanno ottenuto uno "status a parte" oppure si sono trasformati in "paesi associati" e quindi non figurano più come autonomie territoriali.

soggetto a cambiamenti come pure accade in Stati federali e unitari.²¹ Citiamo alcuni casi attuali in cui o una regione si accinge ad introdurre autonomia territoriale oppure una regione autonoma passa ad un altro status giuridico. Ad esempio, l'attribuzione di poteri legislativi all'assemblea regionale della Corsica potrebbe dare a quest'isola una reale autonomia, come già la godono altri "paesi d'oltremare" (*Pays d'outre mer*) della Francia, vale a dire la Nuova Caledonia e la Polinesia francese. La Transnistria (Moldavia) potrebbe passare da un'entità secessionista *de facto* a una regione autonoma della Moldavia. D'altra parte, in un nuovo referendum dopo quello del 2014, la Scozia potrebbe separarsi dal Regno Unito e diventare uno Stato indipendente. Lo stesso vale per la Catalogna, che potrebbe indire un referendum sull'indipendenza dopo un emendamento alla Costituzione spagnola che consente la secessione pacifica. La regione autonoma Bougainville del Papua Nuova Guinea nel dicembre 2019 dopo un referendum si è dichiarata indipendente.

A parte tali ipotesi, alla fine del 2019 ci sono circa 65 regioni o entità autonome in 19 Stati di tutti i continenti nel mondo, determinati secondo i criteri di determinazione sopra menzionati. A causa della loro autonomia più differenziata tutte le "comunità autonome" spagnole sono classificate come autonomie territoriali, a differenza delle regioni a statuto normale dell'Italia. L'elenco delle entità autonome (p.14) non riporta quelle regioni che hanno un certo grado di poteri legislativi, ma fanno parte di un sistema di Stato regionalizzato simmetrico, come per esempio l'Italia. Per contro, i "territori dipendenti", ai sensi dell'art. 73 della Carta delle Nazioni Unite, non sono da considerarsi regioni autonome a causa della mancanza di poteri legislativi.²² Di seguito riportiamo una breve panoramica delle autonomie territoriali che funzionano oggi in Europa.

Le isole Åland godono dell'autonomia territoriale più ampia e completa di tutte le altre entità autonome. Gli Ålanders hanno poteri legislativi ed esecutivi in quasi tutti i settori della vita che interessano gli abitanti di queste isole, soprattutto dopo la riforma del loro statuto di autonomia nel 1991. Le isole Åland sono dotate anche di una giurisdizione amministrativa, mentre il diritto penale e civile e la giurisdizione sono rimaste di competenza statale. Åland ha una sovranità fiscale limitata, ma un sistema finanziario molto solido. Con l'*Hembygdsrätt*, Åland ha anche introdotto una sorta di cittadinanza regionale, che è un prerequisito per l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità, per l'acquisto di terreni e per l'esercizio di un commercio nella regione autonoma. Ad Åland solo lo svedese è la lingua ufficiale. Le isole Åland sono quindi un'area speciale, chiaramente distinta dalla Finlandia e collegata al resto della Finlandia attraverso la Costituzione nazionale comune, il diritto civile e penale comune, il diritto tributario comune, la politica economica e monetaria in generale e, naturalmente, dalla politica estera e di difesa. Tuttavia, Åland gode anche di alcuni diritti speciali nelle relazioni esterne e gode di uno status speciale nei confronti dell'UE.

Anche gli arcipelaghi delle **Færøer** e della **Groenlandia**, che appartengono alla Danimarca, hanno un'ampia autonomia. Anche in questo caso, solo la politica estera e di difesa, la giurisdizione e il diritto civile e penale sono essenzialmente di competenza dello Stato centrale. Sebbene lo Stato danese fosse responsabile per la disciplina della cittadinanza in generale, le Isole Færøer dispongono di una sorta di "cittadinanza insulare". Mentre gli stranieri non sono ammessi ad acquistare terreni ad Åland, qualunque cittadino danese può farlo in Groenlandia e nelle isole Færøer. In politica estera, alle isole

²¹ In questo testo vengono considerati „europei” tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, per cui ne fa parte la Turchia, mentre sono esclusi gli Stati transcaucasici. Fanno parte dell'Europa in senso politico (non geografico) vari territori oltre-oceano della Francia, del Regno Unito, della Danimarca, dell'Olanda e della Norvegia. Alcuni di questi territori hanno un'autonomia territoriale a tutti gli effetti e quindi vengono conteggiati come autonomie regionali europee.

²² Un elenco completo dei territori dipendenti in tutto il mondo si trova su:

http://en.wikipedia.org/List_of_dependent_territories. In Europa il Regno Unito, la Francia, l'Olanda e la Norvegia dispongono di territori dipendenti in varie parti del mondo.

Færøer sono stati conferiti poteri speciali. Non solo insieme alle isole Åland e alla Groenlandia sono rappresentati nel Consiglio Nordico, a pari livello con gli Stati scandinavi membri, ma hanno anche una posizione speciale nei confronti dell'UE, con la quale le isole Færøer negoziano direttamente.

La **Groenlandia** ha ulteriormente esteso la propria autonomia con il nuovo statuto di autonomia approvato nel 2009. Già nel 1985 la Groenlandia ha lasciato l'UE per controllare meglio le proprie risorse economiche e, vale a dire le zone di pesca al largo dell'isola e le riserve minerarie del sottosuolo. Come le Isole Færøer, la Groenlandia gode di uno status speciale nei confronti dell'UE, che è stato negoziato direttamente con Bruxelles. Questa circostanza ricorda il fatto che, nel quadro dei paesi membri dell'Unione europea, il grado di reale autonomia politica di una regione autonoma non deve essere misurato solo in base alla portata e alla profondità dei poteri conferiti dal rispettivo Stato di appartenenza, ma anche in base al trasferimento di poteri sovranazionali dell'UE. In presenza di competenze comunitarie ulteriormente rafforzate dal Trattato di Lisbona del 2009, le autonomie territoriali esistenti in vari paesi membri di fatto e *de jure* può essere seriamente compromessa anche dal centralismo di Bruxelles, ovvero trova comunque i suoi limiti anche nel diritto comunitario. La regolamentazione delle autonomie insulari nordiche in termini di libera circolazione e relazioni esterne si basa su disposizioni speciali concordate fra l'UE e la Finlandia e Danimarca.

Le **Comunità Autonome di Spagna**, in particolare quelle delle "nazionalità storiche" dei baschi, catalani e galiziani, possono essere considerate autonomie avanzate con ampi poteri legislativi ed esecutivi. Il nuovo Statuto di autonomia della **Catalogna**²³ del 2006 rappresenta la base giuridica di una delle autonomie più complete d'Europa, territorio centrale – ma non esclusivo – del più grande popolo europeo senza uno Stato proprio. Allo stesso tempo, con una popolazione di 7,5 milioni di abitanti la Catalogna è la seconda regione autonoma più grande d'Europa dopo l'Andalusia. I Paesi Baschi (come la Navarra), la Galizia e la Catalogna non solo hanno un maggior grado di competenze autonome, ma anche una forza di polizia autonoma e diritti aggiuntivi nell'amministrazione della giustizia e del diritto civile.

Le Comunità autonome spagnole possono elaborare ed approvare i propri statuti di autonomia, che successivamente passano al Parlamento centrale di Madrid per l'approvazione definitiva. Ciò consente alle Comunità autonome di continuare a sviluppare il loro sistema di autonomia. La Spagna è uno "Stato di regioni autonome" complesso e dinamico, in cui i piccoli popoli storici o "nazionalità", insieme alla Navarra, a Valencia e alle Isole Canarie, sono le forze trainanti per rafforzare i poteri delle Comunità autonome. Talvolta questo sistema viene anche considerato un sistema quasi federale o uno Stato federale asimmetrico, che la Costituzione invece smentisce. Da una parte allo Stato spagnolo mancano vari elementi essenziali del federalismo, dall'altra è sancita dalla Costituzione parte il diritto all'autonomia di tutte le Comunità.

Tuttavia, la posizione e l'importanza della Catalogna per la Spagna non può essere paragonata a quella di piccole minoranze come gli Ålanders, i belgi di lingua tedesca o altri piccoli entità insulari. Nella storia gli Stati europei hanno trovato molto più facile concedere a tali gruppi diritti di autonomia territoriale rispetto ai casi di regioni che insieme costituiscono un quarto della popolazione e un terzo della produzione economica, come nel caso della Spagna con i Paesi Baschi e la Catalogna messi insieme. Tuttavia, la maggioranza politica catalana ha deciso di intraprendere la strada dell'autodeterminazione e, a tal fine, il 3 ottobre 2017 ha tenuto un referendum che ha portato alla dichiarazione della sovrana "Repubblica di Catalogna". Tuttavia, questo referendum non è stato riconosciuto né dalla Spagna né a livello internazionale.

²³ Vedi https://it.wikipedia.org/wiki/Statuto_di_Autonomia_della_Catalogna

Il modello di autonomia dei gruppi insulari portoghesi di **Madeira** e delle **Azzorre** segue il modello spagnolo di autonomia territoriale, soprattutto perché non differiscono linguisticamente dal Portogallo continentale. Sono quindi il tipico esempio di "autonomia insulare non etnica" richiesta da molte altre isole appartenenti agli Stati continentali, sulla base di motivazioni geografiche piuttosto che etniche. La nuova Costituzione del Portogallo concede una riserva generale di competenza ai due gruppi insulari autonomi: tutte le competenze legislative e amministrative che non sono esplicitamente riservate allo Stato centrale sono automaticamente attribuite alle assemblee e governi regionali delle Azzorre e di Madeira.

Di particolare interesse sono i due sistemi di autonomia istituiti negli anni '90 in due Stati dell'ex blocco sovietico, vale a dire la Moldavia e l'Ucraina. L'autonomia della **Gagauzia** in Moldavia è stata istituita per una regione abitata da una minoranza etnica turca di religione ortodossa, mentre un'altra regione multietnica, la Transnistria, ha scelto la strada della secessione e si è dichiarata una repubblica indipendente, non riconosciuta nessun altro Stato. L'autonomia della Gagauzia si basa su una legge statale che prevede non solo un'ampia gamma di competenze nel campo dell'istruzione, della cultura, della politica sociale ed economica, ma comprende anche l'amministrazione della giustizia e i contatti culturali internazionali.

L'autonomia della penisola di **Crimea** è stata istituita nel 1994, che in qualche misura ha fatto rivivere l'antica "Repubblica autonoma di Crimea" dell'era sovietica. Sia in Crimea che in Gagauzia, la politica culturale e linguistica era di gran importanza, che dovrebbe garantire l'uguaglianza dei diritti linguistici dei tre maggiori gruppi etnici (russi, ucraini e tatar). Gli abitanti della Crimea avevano anche una sorta di cittadinanza regionale all'interno dell'Ucraina, che ha permesso alle autorità di controllare meglio lo sviluppo demografico della regione autonoma. Nel marzo 2014, dopo un referendum incostituzionale sull'autodeterminazione, la regione autonoma di Crimea dell'Ucraina si è di fatto separata dall'Ucraina e si è unita alla Russia. La Federazione russa ha formalmente annesso la regione nel 2014. La comunità internazionale non ha riconosciuto questa secessione, sostenuta illegalmente dalla Russia. L'Ucraina insiste sul ripristino della sua sovranità costituzionale anche in Crimea.

La struttura statale territoriale italiana è un legame ibrido tra uno Stato federale regionalista e uno Stato federale asimmetrico, soprattutto dopo le ultime riforme costituzionali del 2001. Ora tutte e 20 le regioni sono dotate di una gamma relativamente ampia di poteri legislativi ed esecutivi, ma non godono di una reale autonomia finanziaria. Nelle Regioni a statuto ordinario il 70% della spesa e l'80% delle entrate pubbliche continuano a passare attraverso il governo centrale. Per questo motivo, il federalismo finanziario, adottato nel maggio 2009, è al centro della devoluzione italiana, su cui insiste la Lega al governo. 15 delle 20 regioni italiane sono Regioni a statuto normale, che possono adottare statuti propri, mentre 5 sono le Regioni indicate come Regioni a statuto speciale (titolo V della Costituzione). La **Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige, la Sicilia e la Sardegna**, per la loro situazione linguistica, etnica, storica e geografica hanno ottenuto una maggiore autonomia dalla fondazione della Repubblica nel 1948, **il Friuli-Venezia Giulia** nel 1963. L'Italia, come la Spagna, può essere descritta come uno Stato regionale asimmetrico che, nell'ambito del concetto di "autonomia differenziata" si accinge a concedere maggiori poteri autonomi anche ad alcune Regioni a statuto ordinario del nord (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna). Ma le tendenze centralistiche, l'ancora evidente divario nord-sud e l'enorme debito pubblico continuano a porre notevoli ostacoli a questo sviluppo.

La **Comunità germanofona del Belgio** localizzata ad ovest lungo la frontiera con la Germania, nel contesto della trasformazione del Belgio in uno Stato federale ha acquisito un notevole livello di autonomia territoriale quale parte della regione Vallonia, in particolare nei settori della cultura, della scuola, della politica economica e sociale. Questa autonomia territoriale garantisce i diritti di minoranza degli 80.000 tedeschi del Belgio. Tuttavia questa regione nell'architettura dello Stato

federale del Belgio non si trova allo stesso livello le due grandi comunità fiamminghe e vallone e di Bruxelles.

Il processo di devoluzione nel Regno Unito costituisce un altro aspetto particolare del regime di autonomia europea. Il processo storico di formazione degli Stati nazionali d'Europa ha portato all'assorbimento di nazioni più piccole, come accaduto con l'unione dell'Inghilterra con il Regno di Scozia nel 1707, che era stato a lungo indipendente. Eventi simili si sono verificati nei Balcani, in Spagna e in Russia. Dal 1998, in Gran Bretagna questo processo è stato invertito, almeno per tre delle sue regioni storiche, vale a dire la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord. All'**Irlanda del Nord** e alla **Scozia**, è stato concesso un elevato grado di autonomia legislativa, mentre il **Galles** ha fatto seguito nel 2006 con un'espansione dei suoi poteri autonomi. Questo ha a che fare non tanto con le minoranze linguistiche, che sono ancora più presenti in Galles, quanto con la rivendicazione di un'autonomia basata sull'identità storico-culturale dei tre paesi autonomi (*countries*). Il Partito nazionale scozzese, partito maggioritario della Scozia, non si accontenta però dell'autonomia, ma da anni punta alla piena indipendenza dal Regno Unito. Questo movimento ha portato al primo referendum sull'indipendenza della Scozia nel settembre 2014, in cui il 55% degli elettori eleggibili ha votato contro la separazione dal Regno Unito. Nell'Irlanda del Nord, invece, l'autonomia è stata la chiave per pacificare il conflitto tra le comunità protestante e cattolico-irlandese. Una forma di autonomia territoriale è stata attribuita anche alle piccole isole di **Man, Jersey e Guernsey**, che godono di uno status particolare diverso da quello delle tre regioni della *devolution* (*Crown Dependencies*). Gli altri territori d'oltremare della Gran Bretagna, da Gibilterra, le Bermuda, le Falkland e altre ancora - un numero impressionante di isole come eredità del colonialismo britannico - per la maggior parte hanno solo autonomia amministrativa sotto il controllo del governo britannico, e vanno classificati come "Territori Dipendenti" ai sensi dell'art. 73 della Carta delle Nazioni Unite.

Tutte queste regioni autonome finora elencate soddisfano i criteri centrali dell'autonomia territoriale, ossia hanno assemblee regionali democraticamente elette e governi regionali indipendenti dal governo centrale, poteri legislativi e rappresentanza a livello centrale in varia misura. Questo non è invece il caso nella **Corsica**, che ha combattuto per decenni per una vera autonomia. La Corsica forma una "collettività territoriale", che non dispone di un'autonomia legislativa nel senso stretto. La popolazione corsa in un referendum del 2003 ha rifiutato il passaggio all'autonomia territoriale. In Francia, tuttavia, esistono sistemi moderni di autonomia nel caso degli arcipelaghi oceanici della **Nuova Caledonia** e della **Polinesia francese**, definiti nella Costituzione come "pays d'outre m^{er}" (paesi d'oltremare). Entrambi i gruppi insulari hanno una popolazione prevalentemente indigena, ma fanno parte della Francia e dell'UE in base al diritto costituzionale, con rappresentanza politica nel Parlamento francese e nel Parlamento europeo. La Nuova Caledonia ha anche ricevuto il diritto, nel trattato di Nouméa del 1999, di indire un referendum su un ulteriore status a partire dal 2014. Nel referendum del dicembre 2018, una maggioranza relativamente chiara degli aventi diritto di voto della Nuova Caledonia ha deciso di rimanere con la Francia.

L'autonomia più recente dell'Europa è quella della **Vojvodina** in Serbia. Questa regione multi-etnica della Serbia settentrionale aveva già uno status autonomo all'interno della Repubblica di Serbia in Jugoslavia tra il 1974 e il 1990, che era stato abolito sotto il regime di Milosević contemporaneamente alla cancellazione dell'autonomia del Kosovo. Il 30 novembre 2009, il Parlamento serbo a Belgrado ha approvato il nuovo Statuto di autonomia, che la Vojvodina aveva presentato un anno prima, e così il 14 dicembre 2009 la Vojvodina è riuscita a recuperare gran parte della sua precedente autonomia.

L'Europa è ora divisa in 47 Stati, dieci dei quali hanno meno di un milione di abitanti. Due zone si sono staccate e non sono ancora riconosciute a livello internazionale da quasi nessuno (Transnistria e

Repubblica di Cipro del Nord).²⁴ Il processo storico di formazione degli Stati nazionali sembra essersi concluso con la fondazione della Repubblica del Kosovo nel febbraio 2008. Tuttavia, in diverse parti d'Europa continuano a vivere richieste di maggiore autonomia e persino di autodeterminazione basate soprattutto su ragioni storiche e etnolinguistiche. Alcuni Stati europei sono riusciti ad affrontare con successo la loro complessità multi-etnica interna con una struttura statale federale (Svizzera, Belgio, in misura molto minore la Bosnia-Erzegovina), mentre altri Stati cercano di rispondere alla diversità etnico-culturale con un regionalismo asimmetrico, come la Spagna e l'Italia, che prevede un certo grado di autonomia territoriale a tutte le regioni. Poi ci sono varie regioni con una percentuale considerevole di minoranze etnico-linguistiche che si battono per vedersi riconosciuta un'autonomia effettiva, come la Corsica, lo Szeklerland in Romania, lo Sandschak in Serbia. Mentre alcune regioni già autonome hanno forti movimenti politici che sostengono l'ulteriore sviluppo o addirittura l'indipendenza della loro regione. Ciò vale per i Paesi Baschi e la Catalogna, per la Scozia, per la Repubblica Srpska in Bosnia-Erzegovina e, in misura minore, per le Fiandre e l'Alto Adige. Inoltre, in Europa si è assistito ad uno sviluppo generale a livello di regioni con poteri legislativi che, conformemente al principio di sussidiarietà, vogliono espandere l'autonomia regionale, vale a dire anche in quegli Stati che continuano a concentrare tutto il potere legislativo nello Stato centrale. Ciò vale per gli Stati europei più grandi come la Romania, la Polonia, la Francia e l'Ucraina.

6. Lezioni tratte dalle esperienze storiche di autonomia territoriale

Ognuno dei sistemi di autonomia oggi in uso ha le proprie caratteristiche specifiche che sono state adattate alle condizioni e ai requisiti specifici. In base alle condizioni di una regione e delle minoranze nazionali, ciascuna ha la propria "architettura" per garantire la protezione delle minoranze, la condivisione del potere, la risoluzione pacifica dei conflitti e la stabilità. Le autonomie territoriali non sono mai sistemi chiusi, ma sistemi giuridici che vengono continuamente aggiornati e migliorati. Per la loro stessa natura, le autonomie sono dinamiche per dare spazio all'adattamento in una società in evoluzione. D'altra parte, ci sono alcuni fattori e condizioni che possono essere descritti come fattori chiave per il successo che un'analisi comparativa più approfondita potrebbe elaborare.

Mentre un assetto di autonomia territoriale è realtà per circa 65 regioni, altri territori o comunità regionali, ma anche Stati centrali sono impegnati a raggiungere una soluzione di questo tipo. Nuovi progetti e rivendicazioni di autonomia territoriale non potrebbero che trarre beneficio dalle esperienze ricavate dallo sviluppo delle "autonomie realmente esistenti" dal 1921, per poter evitare gravi errori e per tener conto dei fattori sia positivi sia negativi che hanno portato al successo gli uni e al fallimento gli altri modelli di autonomia. Dall'esperienza acquisita nei sistemi di autonomia esistenti, presentate in precedenza, si possono trarre alcuni insegnamenti utili quali i seguenti:

- 1) L'autonomia non è solo il trasferimento unilaterale di competenze politiche. L'istituzione, l'ancoraggio e la modifica dell'autonomia devono basarsi su un autentico processo negoziale e su un consenso costituzionale. Ciò presuppone negoziati permanenti tra i legittimi rappresentanti politici della minoranza nazionale interessata, la popolazione della regione e il governo centrale.
- 2) L'autonomia è un processo aperto e dinamico, ma irreversibile che richiede almeno tre attori: i rappresentanti legittimi della minoranza nazionale o comunità regionale, il governo centrale e rappresentanti di altri gruppi che vivono nella stessa regione (per esempio i membri della popolazione dominante dello Stato in questione, presenti sul territorio). Gli interessi di questi tre gruppi vanno

²⁴ I territori che si sono staccati dagli Stati transcaucasici della Georgia e del Azerbaigian (Abkhazia, Ossezia del Sud, Berg-Karabagh) geograficamente non fanno parte dell'Europa.

coniugati coinvolgendo la società civile con un ruolo possibilmente attivo per costruire una cultura di responsabilità condivisa, convivenza pacifica e la protezione delle minoranze.

3) L'autonomia può fornire il quadro istituzionale necessario per i popoli minoritari e le loro lingue, religioni e culture, nella misura in cui alle istituzioni autonome sono affidate responsabilità culturalmente rilevanti, in particolare in materia di istruzione, media, cultura e politica linguistica.

4) Nell'accordo di risoluzione dei conflitti deve essere incluso un piano di attuazione vincolante e strutturato nel tempo. A volte l'attuazione dell'autonomia è un processo molto tecnico e lungo, ma il tempo gioca un ruolo cruciale nella costruzione della fiducia e della cooperazione continuativa fra Stato centrale e entità autonoma.

5) Una serie di compiti e responsabilità quanto più completa possibile deve essere trasferita alla regione autonoma se si vuole che l'autonomia sviluppi il suo potenziale di autogoverno. Solo sufficienti competenze in ambito legislativo ed esecutivo e, se possibile, anche nel settore giudiziario, renderà significativa l'autonomia. Tali competenze devono essere trasferite in forma inequivocabile.

6) L'autonomia deve essere saldamente ancorata se non a livello internazionale o bilaterale (ad esempio nel quadro di un trattato di pace con lo Stato confinante), almeno a livello di diritto costituzionale nazionale, in modo da evitare che l'autonomia sia lasciata alla discrezione delle maggioranze parlamentari che cambiano. In futuro, tale responsabilità potrà anche ricadere su organizzazioni internazionali in qualità di garanti, come il Consiglio d'Europa, l'Unione Africana, l'ASEAN, la SAARC, l'OSA o l'ONU stessa.

7) Deve esistere un solido sistema di finanziamento dell'autonomia e disposizioni che diano alla regione autonoma risorse sufficienti per controllare le risorse locali. Ciò garantirà l'efficienza dell'amministrazione autonoma e un sano sviluppo economico e sociale.

8) In particolare, quando due o più gruppi etnici vivono in una regione autonoma, devono esistere accordi democratici concordanti per consentire a tutti i gruppi etnici di partecipare alla politica.

9) L'integrazione sovraregionale, la cooperazione transfrontaliera con uno Stato limitrofo "protettore" delle minoranze interessate oppure con le regioni limitrofe e l'integrazione in organizzazioni sovranazionali sono utili per costruire la fiducia sul piano internazionale. Esistono anche forme di partecipazione di unità autonome nelle organizzazioni internazionali.

10) In caso di violazioni delle competenze e di altri conflitti tra lo Stato centrale e la regione autonoma, è necessario un organo neutrale di mediazione e arbitrato. Questo ruolo può essere assegnato alla Corte Suprema o alla Corte Costituzionale, o a commissioni bilaterali con pari rappresentanza in ultima istanza. Le controversie sulla giurisdizione devono poter essere risolte dinanzi alla Corte costituzionale nazionale, ma non per semplice ordine dello Stato centrale.

11) Una lezione importante da trarre dalle autonomie esistenti è che un'autonomia territoriale un'autentica ed efficace può impedire un'*escalation* verso la secessione. Tuttavia l'autonomia non può essere vista come una panacea per qualsiasi conflitto che possa risolvere contemporaneamente tutti i problemi esistenti delle minoranze nazionali o etniche, bensì uno strumento per il riscatto dei diritti e l'emancipazione concreta delle minoranze presenti sul territorio autonomo, garantendo l'uguaglianza politica ed economica e riducendo al minimo il rischio di esclusione e svantaggio. Da questa prospettiva, l'autonomia equivale a un'interdipendenza costruttiva, piuttosto che all'indipendenza da uno Stato. Il timore che l'autonomia sia il primo passo verso la secessione è infondato. La secessione non è né un pioniere né una conseguenza inevitabile dell'autonomia.²⁵

²⁵ Zelim Skurbaty, 2005, p.566

Le esperienze confrontate dimostrano che l'autonomia non ha un effetto distruttivo sull'integrità territoriale. Al contrario, le richieste di secessione e i movimenti concreti di secessione sono venuti alla ribalta dove l'autonomia è stata ritirata o negata (Ossezia del Sud, Eritrea, Kosovo, Kurdistan iracheno, Tamil Eelam in Sri Lanka, vari casi nel Myanmar, Bougainville). I movimenti di secessione sono forti in quelle regioni in cui l'autonomia non è applicata o in cui non sono state mantenute promesse di autonomia da parte dello Stato. Alla luce dell'esperienza globale, l'autonomia può essere vista più come una soluzione vantaggiosa per tutti.

L'autonomia territoriale istituzionalizzata in 38 regioni europee²⁶ ha conferito a queste aree un diverso grado di autonomia politica della comunità regionale spesso in numerosi importanti settori. La ricchezza delle esperienze acquisite in Europa dal 1921 in 10-12 Stati potrebbe essere sfruttata meglio a livello mondiale nei conflitti correnti tra Stati centrali e territori o comunità etnicamente diverse dalla popolazione dominante. Inoltre, queste autonomie sono "cantieri aperti" che si sviluppano costantemente in un processo dinamico di riforma, cantieri che quotidianamente minano lo scetticismo di molti Stati centrali, che considerano ancora oggi l'autonomia come un primo passo verso la secessione. In combinazione con altre forme di autonomia (culturale dei gruppi, locale, riserve indigene), queste autonomie territoriali hanno un notevole potenziale di risoluzione dei conflitti, che potrebbe essere utilizzato in tutta una serie di conflitti attualmente aperti (esempi: Kurdistan turco e siriano, Mapuche in Cile, Pattani in Thailandia, Szeklerland in Romania, Transnistria in Moldavia, regione anglofona del Camerun e altri ancora).

La qualità e quindi il successo di un sistema di autonomia dipende in primo luogo dall'efficienza con cui questo sistema svolge i suoi compiti centrali. Alcuni elementi essenziali, illustrati sopra, possono essere considerati costitutivi che ogni sistema di autonomia deve regolare in una forma o nell'altra; altre funzioni sono subordinate. Se uno o più di questi elementi di progettazione presentano gravi carenze o addirittura mancano, l'efficienza, la durata e l'esistenza di un'autonomia per eccellenza è messa in discussione. In passato, i sistemi di autonomia individuale sono falliti perché questi elementi costitutivi di base non erano completamente regolamentati in modo adeguato.

7. Condizioni per il successo dell'autonomia

Come misurare il successo di un sistema di autonomia territoriale? Quali sono le condizioni decisive per il successo duraturo di un'autonomia territoriale? Alcuni esperti ne definiscono la durata temporale stessa, altri propongono un elenco di criteri chiave, che vanno da fattori che misurano la stabilità politica ai risultati dello sviluppo sociale ed economico della regione interessata. Oltre ad una valutazione dell'autonomia fatta in base ad una gamma molto articolata di parametri, i seguenti criteri derivano semplicemente dagli obiettivi fondamentali di qualsiasi autonomia territoriale:

- È garantito un grado significativo di autogoverno e legislazione autonoma?
- L'identità etnico-culturale di una minoranza nazionale o di un'etnia minoritaria ragion d'essere principale per la creazione dell'autonomia è protetta?
- È stata promossa la coesistenza pacifica di due o più gruppi etnici che convivono nella regione interessata?
- È stato risolto un conflitto violento fra Stato centrale e comunità regionale preservando l'unità dello Stato in quanto tale?

²⁶ Per essere precisi si dovrebbe formulare: "regioni europee e regioni appartenenti a Stati europei ..."

- Sono state garantite pari opportunità per tutti i cittadini, indipendentemente dall'etnia?²⁷

Da questi criteri generali devono essere derivate dei parametri empiricamente accertabili, vale a dire misurabili in forma obbiettiva. Yash Ghai²⁸ riassume le condizioni per il successo di un sistema di autonomia come segue, partendo dal presupposto che il conflitto è insito nei gruppi e nelle organizzazioni umane. Per Ghai la questione fondamentale è se il conflitto si svolge in un processo legale civile con regole eque, attraverso il confronto democratico e il negoziato, nel quadro della cooperazione e della riconciliazione.²⁹ Partendo dalle esperienze storiche di autonomia formula dieci condizioni che favoriscono il successo di tali forme di autogoverno:

- 1) È probabile che si riesca a costituire un sistema di autonomia quando la comunità internazionale è coinvolta nella risoluzione del conflitto. La pressione internazionale a consentire autonomia ha rafforzato la volontà delle parti in conflitto di scendere a compromessi, avendo alle spalle anche delle garanzie internazionali.
- 2) I sistemi di autonomia hanno maggiori probabilità di successo negli Stati a lunga tradizione democratica, costituzionale e di Stato di diritto.
- 3) Un'autonomia territoriale ha una maggior probabilità di successo se l'area autonoma è piccola, ha poche risorse ed è di importanza marginale per lo Stato nel suo insieme.
- 4) Le autonomie hanno maggiori probabilità di successo se non vi sono controversie sulla sovranità statale.
- 5) Un'autonomia ha maggior probabilità di successo se ci sono più gruppi etnici o comunità etnolinguistiche presenti sul territorio interessato.
- 6) Le autonomie sono concesse più facilmente e hanno maggiori probabilità di successo se non sono esplicitamente basate sulle caratteristiche etniche di una popolazione regionale.
- 7) I sistemi di autonomia negoziati in modo democratico e a partecipazione aperta hanno migliori possibilità di successo rispetto a quelli che sono stati dettati dall'alto.
- 8) Hanno maggiori probabilità di successo quei sistemi di autonomia territoriale, che comprendono meccanismi permanenti di consulenza e di rinegoziazione. Organismi indipendenti per la risoluzione delle controversie sono essenziali per una soluzione a lungo termine.
- 9) Le autonomie territoriali hanno maggiori probabilità di successo se esiste una flessibilità integrata che consente uno sviluppo continuo del sistema.

²⁷ Schneckener nel suo approccio metodologico al regolamento dei conflitti attraverso autonomia territoriale descrive quattro elementi essenziali: il design istituzionale, i fattori di successo, la mediazione da parte di terzi e l'applicazione reale della autonomia introdotta. In questo senso autonomia appare come un processo complesso di esperienza e apprendimento politico per tutte le parti in causa. Cfr. Ulrich Schneckener, *Schritte zur Autonomie – Ein Leitfaden für externe Vermittlung*, CAP München, 2002

²⁸ Yash Ghai, *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Acad. Press, Hong Kong 2000, p. 506

²⁹ "Autonomia a lungo termine viene considerato un successo, se istituito in forma permanente e dotato di strutture democratiche in rappresentanza degli interessi dell'entità autonoma. Autonomia in una prospettiva a breve termine è pure positiva se riesce a creare dei meccanismi per poter risolvere i conflitti in modo pacifico." Cfr. Andi Gross, DOC 9824, 3 giugno 2003, p. 45, sotto: <http://www.coe.int/>

Andi Gross nel suo parere scientifico al Consiglio europeo illustra altre condizioni di successo di autonomia. Council of Europe (2003): *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe* (Relatore: Andi Gross), DOC 9824, 3 June 2003, <http://www.coe.int/>. In questo rapporto Gross definisce le isole Åland e il Sudtirolo come i due esempi di autonomia territoriale più riusciti nella storia.

10) Un'attenta costruzione istituzionale è essenziale per il successo dell'autonomia.

Altri noti ricercatori formulano le condizioni per il successo di un sistema di autonomia sulla base di un'analisi molto generale. Secondo Ruth Lapidoth³⁰, i seguenti fattori possono aumentare significativamente le possibilità di successo di un'autonomia:

1) Si dovrebbe istituire un sistema di autonomia con il consenso della popolazione interessata. Il modo più appropriato per raggiungere tale consenso sarebbe la democrazia diretta (referendum), ma almeno il consenso della netta maggioranza dei rappresentanti democraticamente eletti di una popolazione regionale deve essere garantito se si vuole che la soluzione trovata a livello politica venga generalmente accettata.

2) Il sistema di autonomia dovrebbe essere stabilito con il consenso esplicito o tacito dello Stato estero con il quale la maggioranza regionale mantiene un rapporto di parentela etnico-culturale, cioè lo Stato confinante con interessi particolari in materia di sicurezza, stabilità, diritti umani e diritti delle minoranze nel futuro territorio autonomo.

3) L'autonomia va a beneficio sia dello Stato che della popolazione della regione autonoma. Ciò deve essere comunicato anche a tutti gli interessati. La stabilità non potrebbe essere raggiunta se gli aspetti fondamentali dell'autonomia si trovassero permanentemente in uno stato di disordine.

4) Le popolazioni della regione autonoma dovrebbero poter esprimere la propria identità culturale in termini formali e simbolici: in primo luogo come gruppo etnico indipendente con la propria cultura, in secondo luogo come diritti linguistici a livello regionale, e infine l'autonomia come istituzione speciale con simboli, bandiere e inni.

5) La ripartizione delle competenze deve essere quanto più chiara e inequivocabile possibile. Quanto più dettagliate sono le tre liste di base (competenze statali, regionali e comuni), meglio è. Nell'ambito dello Statuto di autonomia, devono essere adottate disposizioni per la mediazione nell'assegnazione di nuove aree politiche continuamente emergenti in una società moderna.

6) Se la legislazione del Parlamento e l'azione del governo centrale nei settori di sua competenza incidono direttamente sulla regione autonoma, devono essere consultate le autorità regionali.

7) Dovrebbe essere istituito un organismo o vari organismi specializzati per la consultazione permanente e la cooperazione tra il governo centrale e il governo autonomo.

8) I meccanismi e le procedure per la risoluzione delle controversie tra il governo centrale e le istituzioni regionali dovrebbero essere istituiti in modo tempestivo e quanto più dettagliato possibile. Se le relazioni tra lo Stato centrale e l'unità autonoma sono buone, le controversie possono spesso essere risolte in una fase iniziale.

9) In determinate circostanze, può essere preferibile introdurre e applicare un'autonomia per fasi. Ciò significherebbe che le competenze della regione autonoma verrebbero trasferite gradualmente.

10) Le possibilità di successo dell'autonomia sono maggiori quando il governo centrale e le istituzioni autonome sono democraticamente legittimati.

Un'intuizione spesso espressa e ripetuta in letteratura è che ogni modello di autonomia è fatto su misura per risolvere problemi specifici. L'autonomia consente la risoluzione dei conflitti a livello politico, di stabilità e sicurezza. I sistemi di autonomia non sono in equilibrio, ma si sviluppano come un sistema ecologico esposto a influenze esterne e trasformazioni interne. Anche a conflitto tra Stati

³⁰ Ruth Lapidoth, *op. cit.*, 2001, p. 39-42

centrali e minoranze nazionali o comunità regionali risolto, l'assetto dell'autonomia territoriale una volta istituito non può rimanere statico, ma dovrà adattarsi e svilupparsi continuamente.

Come utilizzare meglio l'autonomia per risolvere i conflitti aperti? Ciò di cui c'è bisogno è soprattutto il consenso all'interno di una minoranza o di un'intera comunità regionale per una soluzione di autonomia, e quindi un impegno coerente per conservarla e svilupparla ulteriormente. Dalla parte degli Stati dovrà diffondersi la conclusione che nella maggior parte dei casi autonomia territoriale ha portato ad una situazione di stabilità ed equilibrio e non ha messo in pericolo l'unità dello Stato. Come il federalismo, l'autonomia offre una formula efficace per garantire l'autogoverno delle comunità regionali senza modificare frontiere statali e toccare la sovranità dello Stato. Infine, in futuro sarà probabilmente necessario anche un diritto collettivo all'autonomia, ancorato a livello internazionale, che una minoranza o una comunità regionale potrà invocare a determinate condizioni. È giunto il momento di riprendere questa idea e di avanzare una tale proposta nelle istituzioni internazionali adatte. L'Europa nello sviluppo della teoria e della prassi dell'autonomia territoriale nella storia ha già avuto un ruolo pionieristico, che potrà onorare anche in futuro.

Bibliografia

Maria Ackrén (2009), *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World*, Åbo, Åbo Akademi University Press

Maria Ackrén/Per Olausson (2008), *Conditions for Island Autonomy*, in: *Int. Journal on Minority and Groups Rights* 15 (2008), p. 227-258

Council of Europe, *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe* (relatore: Andi Gross), DOC 9824, 3 June 2003, <http://www.coe.int/>

Christoph Pan/Beate S. Pfeil (2003), *National Minorities in Europe - Handbook*, Springer Verlag, Amburgo-Vienna

Anna Gamper (2004), *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Peter Lang Europ. Verlag der Wissenschaft, Frankfurt.

Thomas Benedikter (2009), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC Bolzano, www.eurac.edu

Thomas Benedikter (2010), *The World's Modern Autonomy Systems*, EURAC Bolzano, <http://www.politis.it/download.php?file=135dextlutYz3.pdf&name=2010+Modern+Autonomy+Systems>

Thomas Benedikter (2011), *Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience - An overview and schematic comparison*, at: <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy.html>

Yash Ghai (ed.) (2000), *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Hong Kong.

Yash Ghai/Sophia Woodman (2013), *Practising Self-Government. A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge University Press

Yash Ghai (2000), *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Acad. Press, Hong Kong

Lauri Hannikainen (1998), *Self-Determination and Autonomy in International Law*, pp.79-95, in Markku Suksi (ed.), *Autonomy – Application and Implications*, Kluwer Law International

Hurst Hannum (1996), *Autonomy, Sovereignty and Self-determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia

Hurst Hannum (1998), *Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step toward Secession?*, at: <http://www.zef.de/download/ethnicconflict/hannum.pdf>

Ruth Lapidoth (1997), *Autonomy: Flexible Solutions for Ethnic Conflicts*, Washington

Ruth Lapidoth (2001), *Elements of Stable Regional Autonomy Arrangements*, CAP working papers, Munich, at: <http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2001/ra/Lapidoth1.pdf>

André Legaré/Markku Suksi, *Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol.15, No.2-3, 2008, pp.143-155

Joseph Marko/Francesco Palermo/Jens Woelk (2007), *Tolerance established by Law – The Autonomy of South Tyrol: Self-Governance and Minority Rights*, EURAC Bozen, BRILL

Sascha Meinert (Centrum für angewandte Politikforschung der Bertelsmann Stiftung) (2001), *Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt: Regionale Autonomie als Lösungskonzept für multinationale Staaten*, CAP working papers, Munich

Elisabeth Nauclé (2005), *Autonomy and multilevel governance: Experiences in Nordic and Continental European cooperation*, pp.98-116 in Marc Weller and Stefan Wolff (eds.), *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution*, London/New York, Routledge

Pär M. Olausson (2002), *Autonomy and the European Island Regions*, Mid Sweden University & Åbo Academy University, Östersund.

Ulrich Schneckener (2002), *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, Ed. Suhrkamp, Frankfurt 2002

Ulrich Schneckener (2002), *Schritte zur Autonomie: Ein Leitfaden für externe Vermittlung*, CAP, Munich

Zelim A Skurbaty (ed.,2005), *Beyond a One-dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Leiden

Markku Suksi, (ed.,1998), *Autonomy: Implications and Applications*, Kluwer Law International.

Marc Weller/Barbara Metzger (eds, 2008), *Settling Self-Determination Disputes: Complex Power-Sharing in Theory and Practice*, Amsterdam, Nijhoff

Marc Weller and Stefan Wolff (eds., 2005), *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution*, Routledge, London

Ulrich Schneckener/Stefan Wolff (eds. 2004), *Managing and Settling Ethnic Conflicts*, Hurst&Company

Markku Suksi (2011), *Sub-state Governance through Territorial Autonomy*, Springer Berlin-Heidelberg

Salat L./Constantin S./Osipov A./Székely I.G. (2014), *Autonomy Arrangements around the World – A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca: EURAC-ECMI-Romanian Institute for Research on National Minorities

Malloy, Tove/Palermo, Francesco (2015), *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial autonomy*, EURAC-ECMI Bozen-Flensburg

Wolff, Stefan (ed.,2005), *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution*, London, Routledge

Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 4^o sessione, giugno 1997, Raccomandazione 34 (1997) sul progetto di Carta Europea dell'autonomia regionale.

Abstract

Many countries have to face ethnic conflict and the need to protect their national minorities. Regional autonomy is a device of territorial power sharing, which creates a legal-political framework for efficient minority protection and 'internal self-determination', without changing the concerned state's boundaries. Applying this method, since 1921, when the autonomy law for the Åland Islands has been approved, sustainable solutions to serious and protracted state-minority conflicts have been developed in about 65 regions in 19 states all over the world. While aiming for the settlement of conflicts between central states and regional communities and allowing democratic self-government within the autonomous entity, territorial autonomy has received growing attention among national minorities, smaller and indigenous peoples, international organizations, and states willing to settle self-determination conflicts. Regional autonomy is a precious experience of how to settle self-determination conflicts through self-government, of how to arrange power sharing between the centre and a regional community for the protection of regional identities in a democratic framework.

A typology of the existing forms of autonomy is required if operating autonomy systems are to be systematically classified and compared. As in the comparative analysis of federal systems, such a comparison of autonomies allows to understand which solutions under which conditions will yield the best results. The most successful regulations of territorial power sharing can be filtered out, covering possibly all existing autonomy systems, and these solutions may serve as "examples of best practice". On the other hand, by carving out the fundamental elements of autonomy systems, the minimum standard of a modern autonomy can be defined. As a further step of research, a comparative evaluation of the results of such autonomy systems would be exciting, which requires a complex empirical assessment.