

**LE AUTONOMIE TERRITORIALI NELL'EUROPA SETTENTRIONALE  
TRA CENTRALISMO APPARENTE E TENDENZE CENTRIFUGHE**

**PAOLO BIANCHI**

(Professore Ordinario di Diritto costituzionale  
nell'Università degli studi di Camerino)

Data di pubblicazione: 22 gennaio 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

PAOLO BIANCHI\*

**Le autonomie territoriali nell'Europa settentrionale  
tra centralismo apparente e tendenze centrifughe**

**Abstract (It.):** *nell'articolo si ricostruisce il quadro generale delle autonomie territoriali negli ordinamenti nordici, confrontando il dato costituzionale, che configura stati unitari, con quello della legislazione ordinaria, che ha riconosciuto la centralità degli enti locali nella progettazione e gestione dei servizi pubblici. Le autonomie speciali sono analizzate a partire dalle peculiarità etniche e linguistiche che le giustificano e sono ricondotte alla tendenza centrifuga che caratterizza la storia dei paesi dell'area.*

**Abstract (En.):** *the article highlights the pattern of territorial autonomy in Nordic systems, comparing the constitutional data, which configures unitary states, with that of ordinary legislation, which recognized the centrality of local authorities in the design and management of public services. Special autonomies are analyzed starting from the ethnic and linguistic peculiarities that explain them and are traced back to the centrifugal trend that characterizes the history of the countries of that area.*

---

\* Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Camerino.

SOMMARIO: 1. I caratteri generali. – 1.1. La Danimarca – 1.2. La Svezia. – 1.3. L’Islanda. – 1.4. La Finlandia. – 1.5. – La Norvegia. – 2. L’autonomia territoriale come tutela delle minoranze etnico-linguistiche. – 2.1. La Groenlandia. – 2.2. Le isole Faroe. – 2.3. I Sami. – 2.4 Le isole Åland. Il ruolo degli obblighi internazionali. – 3. Conclusioni.

### *1. I caratteri generali*

In queste pagine cercheremo di verificare se esiste un modello nordeuropeo di autonomia locale e, in caso di risposta affermativa, di riconoscerne i caratteri distintivi, le linee evolutive, gli elementi di criticità.

Il primo elemento da chiarire è la definizione del campo di indagine, poiché sin dal titolo si è scelta una denominazione apparentemente generica. L’espressione “stati nordici” o “nordeuropei” è in realtà comunemente impiegata nella dottrina giuridica e politologica come sinonimo di “stati scandinavi”<sup>1</sup> per indicare gli ordinamenti danese, svedese, norvegese, finlandese e

---

<sup>1</sup> Com’è noto, la Scandinavia è una penisola che comprende la Svezia e la Norvegia. L’estensione dell’attributo a realtà geograficamente estranee quali la Danimarca, la Finlandia e l’Islanda si giustifica solo in ragione delle comuni radici storiche, culturali e politiche, oltre che giuridiche, di quegli ordinamenti.

islandese<sup>2</sup>. Le vicissitudini storiche comuni<sup>3</sup> hanno dato luogo allo sviluppo di una cultura giuridica omogenea già a partire dalle prime leggi scritte del XII secolo. Gli ordinamenti nordici sono rimasti estranei al movimento codificatorio ottocentesco, sviluppando la propria produzione legislativa – nella quale le mutue influenze sono costanti e manifeste – nel segno della continuità rispetto all’esperienza medievale<sup>4</sup>.

Il processo di convergenza ha subito un’accelerazione a partire dall’istituzione, nel 1952, del *Nordic Council*, un organismo di cooperazione tra i parlamenti nordici che ha, tra le sue funzioni principali, l’elaborazione di testi legislativi omogenei in aree di interesse comune, quali la mobilità dei cittadini, la tassazione dei prodotti industriali, il diritto di famiglia<sup>5</sup>. Nel 1971 è

---

<sup>2</sup> Una riflessione generale sul tema può leggersi in M. HILSON, *The Nordic Model. Scandinavia since 194*, London 2008, spec. 11 ss. V. inoltre U. ØSTERGÅRD, *The Geopolitics of Nordic Identity: From Composite States to Nation-States*, in *The Cultural Construction of Norden*, ed. by Ø. SØRENSEN and B. STRÅTH, Oslo 1997, 25 ss. Una ricognizione degli elementi caratterizzanti del modello nordico e delle sue peculiarità, sia in relazione agli ordinamenti del resto d’Europa, sia nel rapporto con l’Unione Europea, è proposta da P. LETTO-VANAMO, D. TAMM, B.O. GRAM MORTENSEN (eds.), *Nordic Law in European Context*, Cham, 2019, in particolare il saggio introduttivo di P. LETTO-VANAMO and D. TAMM, *NORDIC Legal Mind*, 1 ss.

<sup>3</sup> Sulle quali, per quanto di interesse in questa sede, v. *infra*, §3.

<sup>4</sup> Sull’argomento v. ampiamente A. SIMONI, F. VALGUARNERA, *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, Torino 2008, spec. 14 ss.

<sup>5</sup> Del consiglio fanno parte 87 membri: 7 islandesi e 20 per ciascuno degli altri stati. Tra i propri componenti, la Danimarca ne assegna 2 alla Groenlandia e 2 alle Isole Faroe; la Finlandia 2 alle Isole Åland. Sulla nascita e lo sviluppo del *Nordic Council* v. G. WETTERBERG, *The United Nordic Federation*, Copenhagen 2010.

stato istituito un Consiglio dei ministri nordici, che ha introdotto anche forme di cooperazione tra gli esecutivi<sup>6</sup>.

Venendo alla configurazione delle autonomie locali, possiamo innanzitutto osservare che, sul piano del dettato costituzionale, tutti gli stati nord-europei sono unitari: gli enti territoriali non dispongono di autonomia statutaria né legislativa, mentre l'autonomia regolamentare, laddove è prevista (da leggi ordinarie), non è assistita da garanzie costituzionali.

Ciò premesso, dobbiamo però rilevare che dal disegno legislativo e costituzionale si discostano alcuni elementi significativi che ne modificano la chiave di lettura. In primo luogo, in ognuno degli ordinamenti in questione, l'amministrazione pubblica è fortemente decentrata per quanto attiene all'erogazione dei servizi pubblici essenziali<sup>7</sup>, secondo un criterio che privilegia il livello locale rispetto a quello statale, pur formalmente preminente.

L'affermazione sul piano costituzionale della struttura centralista degli Stati è contraddetta dall'imporsi di un (non formalmente enunciato) principio di sussidiarietà verticale, che presiede alla ripartizione delle competenze amministrative. Pur in assenza di una espressa formulazione costituzionale (con l'eccezione della Finlandia, che all'art. 119 Cost. riconosce ai comuni la

---

<sup>6</sup> Sulle forme di cooperazione e di omogeneizzazione legislativa cfr. P. LETTO-VANAMO and D. TAMM, *Nordic Legal Mind*, cit., 14 ss. Ai processi di convergenza tratteggiati nel testo dobbiamo naturalmente aggiungere l'ulteriore omogeneizzazione determinata dall'adesione della Danimarca alle Comunità europee nel 1973, seguita nel 1995 da Svezia e Finlandia, insieme allo *status* di partners privilegiati dell'Unione di cui godono la Norvegia e l'Islanda.

<sup>7</sup> H. BJØRNÅ, S. JENSSEN, *Prefectoral Systems and Central-Local Government Relations in Scandinavia*, in *Scandinavian Political Studies*, 4/2006, 308 ss. Sul ruolo degli enti locali nel *welfare* nordico v., volendo, P. BIANCHI, *Il welfare dei Paesi nordici tra crisi e trasformazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3/2018, 541 ss.

competenza ad amministrare gli interessi locali<sup>8</sup>), gli enti territoriali sono l'effettivo motore dell'amministrazione, in quanto erogano servizi pubblici sia in forma diretta, sia ricorrendo ad appalti, sia partecipando a società miste pubblico-privato, sia costituendo società pubbliche, anche in forma associata tra più enti territoriali.

### 1.1. *La Danimarca*

Prendiamo il caso danese. I comuni e le contee hanno organi eletti dal popolo sin dal 1849. Secondo la costituzione del 1953 (art. 82) la legge disciplina il diritto dei comuni (*kommuner*) di regolare liberamente i propri interessi. In concreto, le attribuzioni comunali derivano dalla legge ordinaria e sono esercitate dietro supervisione e controllo centrale<sup>9</sup>. La Danimarca, in seguito a una legge del 1970 che ha disposto l'accorpamento di numerosi enti territoriali minori, fu ripartita in 5 regioni (*regioner*), 14 contee (*amtskommuner*) e 275 enti locali di base (*primærkommuner*), che comprendevano città (tra cui le due aree metropolitane di Copenhagen e Frederiksberg) o distretti urbani. La scarsa densità abitativa, congiunta alla difficoltà di organizzare e finanziare i servizi pubblici locali, ha spinto il legislatore a disporre, nel 2007, un ulteriore accorpamento che ha portato i comuni a 98 e ha soppresso le contee, lasciando in piedi le cinque regioni che ne hanno assunto le funzioni.

Le cariche amministrative locali sono elettive. Ciascun comune elegge ogni quattro anni un'assemblea, all'interno della quale viene eletto un

---

<sup>8</sup> A. LIDSTRÖM, *Finland: Geo-political Changes and Europeanization*, in J. LOUGHLIN, ed., *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford 2004, 365 ss.

<sup>9</sup> J. BLOM-HANSEN, *Local government in Denmark and the 2007 municipal reform*, in A. MOISIO (ed.), *Rethinking local government: Essays on municipal reform*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, Helsinki 2012, 43 ss.

comitato con funzioni di esecutivo locale, che esercita collegialmente le funzioni amministrative.

Il *borgmester* è eletto dall'assemblea e ha soltanto funzioni di coordinamento.

Il consiglio istituisce commissioni permanenti competenti per materia, nelle quali si svolge la gran parte delle attività, rinviandosi all'assemblea l'adozione degli atti di natura regolamentare.

Il tratto della collegialità d'altronde è ancora più marcato negli altri stati nordeuropei, nei quali l'attività amministrativa, sia per quanto riguarda l'adozione di atti generali, regolamentari e pianificatori, sia per i provvedimenti è esercitata dalle assemblee elettive, senza che sia individuato un vertice, tanto meno monocratico<sup>10</sup>.

I comuni danesi gestiscono l'assistenza sociale sul territorio, i servizi per l'infanzia e provvedono ad erogare i trattamenti pensionistici, il cui finanziamento è però interamente coperto da fondi statali. Dal 2009 hanno assunto anche ampie competenze in materia di politiche del lavoro<sup>11</sup>.

L'autonomia finanziaria è garantita dalla possibilità di porre imposte sul reddito e sugli immobili. Vi è inoltre un fondo statale di garanzia, che ha funzione di riequilibrio tra i comuni. L'erogazione di fondi statali è subordinata alla stipula, con cadenza annuale, di un accordo tra il governo e l'associazione dei comuni.

Caratteristica dell'autonomia territoriale danese è la capillare presenza di comitati dei quali fanno parte rappresentanti degli utenti dei servizi

---

<sup>10</sup> Cfr. in proposito A. LIDSTRÖM, *Denmark: Between Scandinavian Democracy and Neo-Liberalism*, in J. LOUGHLIN, ed., *Subnational Democracy*, cit., 348.

<sup>11</sup> Sul punto v. P. BIANCHI, *Dal welfare state alla flexicurity, allo Stato competitivo: le politiche per l'occupazione nei Paesi nordici*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2019, 473 ss., spec. 482 ss.

comunali. Si assiste in tal modo alla partecipazione dei cittadini alla programmazione e gestione, oltre che al controllo sull'erogazione dei servizi pubblici.

Le contee, che avevano competenze in materia di strade, scuole secondarie e gestivano gli ospedali, con l'eccezione di quelli di elevata specializzazione, riservati allo stato, hanno visto progressivamente ridotte le loro funzioni, mantenendo la gestione delle strutture sanitarie di medio livello che oggi è passata alle regioni, insieme all'assistenza sanitaria di base<sup>12</sup>.

A differenza delle contee, che avevano assemblee elette dai consiglieri dei comuni del territorio, le regioni hanno consigli eletti direttamente ogni quattro anni dai cittadini, contemporaneamente ai consigli comunali, anch'essi con sistema elettorale proporzionale. I 41 membri del consiglio regionale eleggono un presidente, che formalmente è il responsabile dell'esecutivo, pur condividendone, nella prassi, l'esercizio con tutti i partiti presenti nell'assemblea, secondo quanto si è detto riguardo ai comuni. Ancor più marcata è la tendenza assembleare, posto che è esclusa la creazione di commissioni permanenti, con la conseguenza che ogni decisione, anche sulla gestione operativa, è demandata al consiglio.

Le regioni, a differenza dei comuni, non hanno né autonomia impositiva né finanziaria: le risorse derivano integralmente dai trasferimenti statali e da un incremento delle imposte comunali disposto fin dal 2007. Le risorse finanziarie regionali sono inoltre integralmente vincolate dai soggetti erogatori.

---

<sup>12</sup> Sul riordino successivo all'abolizione delle contee v. ampiamente J. BLOM-HANSEN, A. HEEAGER, *Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State*, in F. HENDRIKS, A. LIDSTRÖM, J. LOUGHLIN (eds), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford 2010, 217 ss.

Attualmente le regioni sono in via pressoché esclusiva enti erogatori di servizi sanitari. Il loro bilancio è per oltre il 90% destinato alla sanità. Cfr. in proposito J. BLOM-HANSEN, *Local government in Denmark*, cit., 75, fig. 3.4.



## 1.2. *La Svezia*

Anche in Svezia si osserva nella legge sulla forma di governo una generica enunciazione dell'autonomia locale, secondo la quale la democrazia svedese trova realizzazione, oltre che mediante il principio di rappresentanza e il parlamentarismo, «attraverso l'autogoverno»<sup>13</sup>, che si concretizza, sul piano istituzionale, nella previsione, altrettanto generica, di due livelli di amministrazione, locale e regionale<sup>14</sup>, e nel divieto, per il governo statale, di adottare disposizioni relative alla tassazione locale<sup>15</sup>.

La revisione costituzionale del 2010 ha introdotto un capitolo della legge sulla forma di governo, il XIV, dedicato alle autonomie locali. Se, da un lato, ciò indica un accresciuto interesse per i livelli inferiori di governo, dall'altro le disposizioni approvate conservano un carattere estremamente vago<sup>16</sup>.

Si prevede in esse un'articolazione degli enti territoriali in comuni e contee, governati da assemblee elettive. Si afferma il principio dell'autogoverno locale, esercitato sulle questioni «locali e regionali di interesse pubblico». Si rinvia alla legge per la determinazione delle competenze proprie degli enti locali, così come per ulteriori attribuzioni. La riforma ha inoltre costituzionalizzato il principio di perequazione al fine di garantire l'equilibrio finanziario

---

<sup>13</sup> Legge sulla forma di governo, Cap. I, art. 1, sez. 2.

<sup>14</sup> Legge sulla forma di governo, Cap. I, art. 7.

<sup>15</sup> Legge sulla forma di governo, Cap. VIII, art. 7, sez. 2 (2).

<sup>16</sup> In tal senso J. NERGELIUS, *Constitutional Law in Sweden*, 2nd ed., Alphen an der Rijn 2015, 93.

tra le diverse amministrazioni locali, in risposta alla tendenza contraria affermata nell'ultimo decennio.

L'ente territoriale di base è il comune (*kommun*), che esercita funzioni proprie, tra le quali sono comprese le attività culturali e ricreative, la gestione dei parchi e la produzione e distribuzione di energia elettrica.

Al livello superiore si collocano le contee, in cui il governatore (*landshövding*) nominato dal governo statale ogni sei anni presiede il consiglio della contea (*landsting*), l'organo rappresentativo della comunità locale, eletto dai residenti. Dal 1977 la giunta (*länsstyrelse*) è elettiva.

Le Contee furono introdotte nel 1862 con una legge ordinaria di riforma del governo locale. Si tratta di enti territoriali che svolgono importanti funzioni amministrative, principalmente con riferimento all'assistenza sanitaria di medio livello (gestione degli ospedali), ai trasporti locali e alla pianificazione territoriale, progettazione e realizzazione di opere pubbliche, tutela ambientale, oltre a coordinare l'adempimento a livello municipale di funzioni quali l'istruzione, i servizi sanitari e quelli sociali<sup>17</sup>.

La tendenza più recente è nel senso di un accorpamento delle contee, che assumono – insieme a maggiori competenze in tema soprattutto di gestione del territorio, dell'economia locale e dei trasporti – la denominazione di regioni.

---

<sup>17</sup> J. NERGELIUS, *The Swedish State and Its Subdivisions*, in T. HERRSCHEL - P. TALLBERG (eds.), *The Role of Regions? Networks, Scale, territory*, Kristianstads, 2011, 45 ss.; V. PERSSON, *Sweden - Local government in Sweden: Flexibility and independence in a unitary state*, in *Local government in Europe: the "fourth level" in the EU multi-layered system of governance*, ed. by C. PANARA, M.R. VARNEY, Abingdon, New York, 2013, 305 ss.; D. KARLSSON, *A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government*, in *Scandinavian Journal of Public Administration*, 1/2013, 7 ss.; M. JARL, *Making User-boards a School in Democracy? Studying Swedish Local Governments*, in *Scandinavian Political Studies*, 2005, 277 ss.

Il processo non ha coinvolto in maniera omogenea tutto il territorio statale: si è partiti nel 1999 accorpando alcune contee per dare luogo alle regioni Skåne e Västra Götaland<sup>18</sup>. Nel 2007 una commissione nazionale nominata dal parlamento ha presentato un rapporto che suggeriva la divisione del regno in sei o nove regioni<sup>19</sup>, senza che però il dibattito giungesse a un punto fermo: nel 2011 Halland, altre sei contee nel 2015 e tre nel 2016 sono state denominate regioni, pur non avendo visto modificare i propri confini né le proprie attribuzioni.

### 1.3. *L'Islanda*

Il modello conosce alcune varianti: ad es. in Islanda – che pure è un piccolo stato, con una popolazione di circa 300.000 abitanti – non sono previsti enti intermedi tra lo stato e i comuni, nei quali l'unico organo è il consiglio, composto da un minimo di 3 a un massimo di 15 membri eletti, che fungono sia da assemblea rappresentativa che da governo locale<sup>20</sup>. La dimensione dei comuni (*sveitarfélög*) varia da 50 residenti ai 100.000 di Reykjavík. Da almeno vent'anni i governi, senza successo, propongono l'accorpamento degli enti locali, al fine di dimezzarne il numero complessivo e accrescere l'efficienza dei servizi locali.

---

<sup>18</sup> Sottolinea il carattere sperimentale e diversificato del processo di regionalizzazione A. LIDSTRÖM, *Sweden: The End of the 'Swedish Model'?*, in J. LOUGHLIN (ed.), *Subnational Democracy*, cit., 336 ss.

<sup>19</sup> SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, *Ansvarskommitténs slutbetänkande*.

<sup>20</sup> S. KRISTJÁNSSON, *Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control*, in *Scandinavian Political Studies*, 2004, 153 ss.

Sia le funzioni che le modalità di finanziamento degli enti locali sono definite dalla legge; ad es. una legge del 1996 ha attribuito ai comuni la gestione delle scuole elementari.

#### 1.4. *La Finlandia*

Il carattere assembleare dei governi locali è confermato in Finlandia dalla circostanza che l'esecutivo, collegiale, è eletto dal consiglio comunale su base proporzionale, consentendo la presenza nel governo di tutti i partiti. Vi sono inoltre commissioni, anch'esse elette dal consiglio, che si occupano di temi importanti quali l'istruzione e gli alloggi pubblici, sostanzialmente in posizione di autonomia rispetto al governo dell'ente locale, che si limita a ratificare le decisioni da queste assunte.

Ogni consiglio comunale è tenuto a eleggere un amministratore del comune (*kunnanjohtaja*), con funzioni di gestione, che deve essere distinto dal sindaco (*pormestari*), la cui elezione è stata prevista, come facoltativa, solo dal 2006, ma alla quale le assemblee raramente fanno ricorso. L'amministratore, pur eletto, svolge attività di carattere gestionale in posizione subordinata rispetto alle direttive dell'organo collegiale.

L'articolazione degli enti territoriali finlandesi risente del modello svedese, cui guardava la legge del 1865 che per oltre un secolo ha regolato la materia, senza subire significative mutazioni nemmeno durante l'epoca della dominazione russa.

La costituzione del 1919 ha riconosciuto (art. 50) il comune quale ente fondamentale di decentramento amministrativo, ma per la trasformazione dei comuni in enti di amministrazione locale a carattere elettivo si è dovuta attendere una legge del 1965. La costituzione vigente (sez. 121, co. 1)

riconosce nell'autogoverno dei cittadini un passaggio fondamentale della vita democratica del paese<sup>21</sup>.

I comuni sono divisi in tre categorie: le città (*kaupungi*), le cittadine (*kaupplat*) e le comunità rurali (*maalaiskunnat*).

Le funzioni degli enti locali sono definite dalla legge e riguardano un insieme di materie di grande importanza, tra le quali l'istruzione primaria, la sanità di base, l'assistenza sociale, il trasporto e la viabilità locale. L'autonomia impositiva, incentrata su un'imposta locale sul reddito, è cresciuta negli ultimi decenni, giungendo ormai a una consistenza pari a circa la metà del complesso dell'imposizione statale.

A questo proposito dobbiamo evidenziare come la gran parte dell'amministrazione pubblica finlandese sia in realtà amministrazione comunale: sono comunali in maggioranza i dipendenti pubblici, così come a livello locale è gestita la maggior parte delle risorse pubbliche.

La distinzione tra funzioni proprie e delegate (per legge) degli enti territoriali è fonte di controversie, perché l'ampio ricorso da parte del legislatore all'attribuzione di funzioni delegate è stato visto come limitazione dell'autonomia locale<sup>22</sup>. È riconosciuta ai comuni sia la potestà impositiva che quella di autoorganizzazione per quanto concerne lo svolgimento delle funzioni proprie, mentre quelle delegate si fondano sui trasferimenti statali.

L'associazione dei comuni svolge un importante ruolo nei rapporti con il governo, in vista sia della elaborazione delle leggi che dell'adozione di misure organizzative e finanziarie destinate a incidere sulle funzioni degli enti locali.

---

<sup>21</sup> Per ulteriori indicazioni v. J. HUUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford - Portland 2011, 121 ss.; S. SJÖBLOM, *Finnish regional governance structures in flux: Reform processes between European and domestic influences*, in *Regional and Federal Studies*, 2018, 1 ss.

<sup>22</sup> La sez. 2, c. 1, della legge sui comuni, n. 365 del 1995 (*Kuntalaki*), ha introdotto la distinzione in questione, sulla quale si basa la legislazione di dettaglio.

In tal senso è da intendersi la costante partecipazione di rappresentanti dei comuni alle audizioni indette dai ministeri e dalle commissioni parlamentari<sup>23</sup>. Le consultazioni si tengono regolarmente dal 1975, dando luogo a un procedimento informale inteso a raggiungere il consenso degli enti locali, fino al punto di sottoscrivere – per le questioni di maggiore importanza – un documento che attesta l’intesa raggiunta.

Minore rilievo assumono gli enti intermedi tra lo stato e il comune. La Finlandia è ripartita dal 1993<sup>24</sup> in 19 regioni (*Maakunta*), prive di autonomia statutaria e legislativa. I consigli regionali non sono direttamente eletti dal popolo, ma sono composti da membri designati dai consigli comunali, e hanno funzioni di programmazione e pianificazione territoriale ed economica, oltre a distribuire alle comunità locali i finanziamenti statali e dell’Unione europea. Le regioni sono anche le sedi privilegiate nelle quali si decidono, mediante accordi, iniziative intercomunali, principalmente rivolte all’erogazione congiunta di servizi che per le loro caratteristiche trascendono il livello dell’ente territoriale minore<sup>25</sup>.

Le province (*Lääni*), istituite già nel 1634 quali articolazioni territoriali del governo, sono state dapprima ridotte da 12 a 6 nel 1997, quindi soppresse dal 2010.

---

<sup>23</sup> Cfr. A. LIDSTRÖM, *Finland: Geo-political Changes and Europeanization*, in J. LOUGHLIN, ed., *Subnational Democracy* cit., 374, secondo il quale le consultazioni hanno avuto luogo, nel periodo 1975-87, nel 40% delle iniziative governative.

<sup>24</sup> L. n. 1135 del 1993, abrogata dalla l. n. 602 del 2002 che ha confermato l’impianto regionale.

<sup>25</sup> Cfr. A. LIDSTRÖM, *Finland*, cit., 369 ss. Gli accordi intercomunali, che danno luogo a enti di gestione pubblici e finanziati direttamente dagli enti territoriali che vi partecipano, sono obbligatori per legge nel caso di gestione di strutture sanitarie, mentre assumono carattere facoltativo nelle altre ipotesi. Attualmente esistono oltre 200 enti di gestione istituiti tra comuni.

Le loro funzioni sono attualmente svolte da 6 agenzie statali per lo sviluppo, i trasporti e l'ambiente (*elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus*) e da 15 agenzie amministrative regionali (*aluehallintovirasto*), che operano alle dirette dipendenze dei ministeri.

### 1.5. *La Norvegia*

La Norvegia è ripartita in 19 contee (*fylker*) e oltre 400 comuni (*kommuner*)<sup>26</sup>. Ciascun ente territoriale elegge i propri rappresentanti in assemblee con cadenza quadriennale. La scelta del sistema elettorale compete a ciascun ente locale, anche se – in un contesto decisamente proporzionalista – le uniche varianti riguardano l'elezione diretta del sindaco, prevista solo in alcuni comuni minori. Di regola l'assemblea (*kommunestyre*) elegge tra i propri componenti il sindaco (*ordfører*), il quale a sua volta nomina un esecutivo del quale fanno parte rappresentanti di tutti i principali partiti, senza alcuna distinzione tra maggioranza e opposizione.

I comuni hanno responsabilità per l'erogazione dei principali servizi alla persona, principalmente l'assistenza sociale, le cure per gli anziani, l'istruzione primaria e secondaria, la sanità di base.

Anche per le contee è prevista l'elezione diretta di un'assemblea rappresentativa, la quale procede all'elezione del Governatore, il quale, oltre alle competenze proprie, esercita anche le funzioni di massimo rappresentante del governo statale sul territorio.

---

<sup>26</sup> H. BALDERSHEIM, A.L. FIMREITE, *Norwegian centre-periphery relations in flux: Abolition or reconstruction of regional governance?*, in *West European Politics*, 4/2005, 764 ss.; T. TRANVIK, P. SELLE, *State and citizens in Norway: Organisational society and state - municipal relations*, in *West European Politics*, 4/2005, 852 ss.

Le contee, dopo la legge di riforma del 2002<sup>27</sup> che ha portato gli ospedali sotto il controllo statale, hanno visto ridursi considerevolmente le proprie competenze, che oggi riguardano principalmente l'educazione superiore e i trasporti locali.

Il governatore esercita anche il controllo, sia d'ufficio che su istanza dei consiglieri comunali o dei cittadini interessati, sugli atti dei comuni. In particolare, è previsto che una commissione di quattro membri dell'assemblea di contea, presieduta dal governatore, riesamini le delibere e i provvedimenti degli enti locali in materia di assistenza, di educazione e di gestione del territorio, oltre che nei casi in cui i cittadini lamentino la lesione dei propri diritti.

Le entrate comunali dipendono principalmente dalle imposte sul reddito e in misura minore derivano dalla tassazione sui beni immobili, ma la loro misura è determinata con legge statale. Lo *Storting* definisce annualmente l'aliquota massima delle imposte sul reddito, lasciando ai comuni la facoltà di abbassarla; dal 1979 però tutti i *kommuner* hanno costantemente applicato il valore massimo<sup>28</sup>.

Alle entrate tributarie si aggiunge l'erogazione di un fondo nazionale, in parte vincolato all'attuazione di specifici programmi statali e in parte inteso a riequilibrare le risorse tra gli enti, dato che è ripartito in base alla popolazione residente. Ulteriori fondi sono previsti a sostegno delle aree periferiche, per quelle rurali, per i comuni con popolazione inferiore a 3.200 abitanti e per i comuni dell'estremo nord.

Le contee possono contare su una quota delle entrate tributarie comunali e su fondi vincolati provenienti dallo stato.

---

<sup>27</sup> L. n. 57 del 28 giugno 2002.

<sup>28</sup> L.-E. BORGE, *Local government in Norway*, in A. MOISIO, (ed.), *Local public sector in transition: A Nordic perspective*, VATT Publications, n. 56, Helsinki, 2010, 95 ss., in particolare i grafici 3.10 (relativi ai comuni) e 3.11 (per le contee) alle pp. 98 e 99.



Dall'inizio del secolo si è aperto un dibattito sul ruolo degli enti locali, stimolato dalla crescente difficoltà dei comuni a far fronte alla domanda di servizi e dalla marginalità delle contee in un sistema delle autonomie territoriali fondato sulla dialettica tra stato e comuni. Il tentativo di svuotamento delle competenze delle contee, culminato con la legge del 2002, si è dimostrato insufficiente poiché non ha risolto le problematiche, sia organizzative che finanziarie, derivanti dalla presenza di comuni in gran parte di piccolissime dimensioni. Nel 2014 il ministro per gli enti locali ha nominato una commissione di esperti affinché formulasse una proposta di riordino complessivo sia delle contee che dei comuni.

Nel 2016 il governo ha recepito le proposte della commissione, presentando al parlamento un libro bianco nel quale sosteneva la necessità di ridurre drasticamente, tramite accorpamenti sia volontari che coattivi, il numero dei comuni e delle contee, per favorire il processo di razionalizzazione nell'erogazione dei servizi sociali e sanitari. L'approvazione della proposta ha consentito l'avvio di un procedimento di negoziazione tra il governo e le autonomie locali, al fine di raggiungere un elevato livello di fusioni volontarie tra comuni.

L'8 giugno 2017 lo *Storting* ha approvato la soppressione delle 19 contee per dar luogo a 11 regioni a partire dal 1° gennaio 2020, contestualmente allo scioglimento di circa un quarto dei comuni<sup>29</sup>.

Le nuove regioni hanno assemblee elettive e governatori sul modello delle contee, delle quali manterranno, almeno in una prima fase, le competenze e le risorse finanziarie.

---

<sup>29</sup> Il parlamento ha approvato i principi e le direttive di fondo di questa importante riforma degli enti territoriali sotto la forma di una risoluzione, *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*, Prop. 84 S (2016-2017), Innst. 385 S (2016-2017), alla quale hanno fatto seguito una serie di iniziative legislative, tuttora in gran parte in corso di approvazione, con le quali il disegno complessivo sta prendendo una forma compiuta.

L'operazione si è rivelata tutt'altro che indolore, dato che alcune contee (ad es. Finnmark) si oppongono allo scioglimento e che alle ultime elezioni locali hanno prevalso i partiti che propongono di smantellare la riforma<sup>30</sup>.

## 2. *L'autonomia territoriale come tutela delle minoranze etnico-linguistiche*

Un elemento peculiare del modello in esame è costituito dalla presenza di elementi di autogoverno locale riconosciuti quali strumenti di tutela di minoranze etnico-linguistiche che, sebbene di consistenza numerica molto ridotta, presentano elementi significativi ai fini della qualificazione della forma di stato e pongono interessanti questioni relative alla garanzia di alcuni dei diritti fondamentali, spesso connesse a problematiche – assai più prosaiche ma di grande peso – quali la titolarità del diritto di sfruttare rilevanti risorse del territorio.

La prima considerazione da fare attiene alle fonti che regolano le autonomie faroese e groenlandese: pur essendovi nella Costituzione danese previsioni riguardo all'elezione di parlamentari nazionali provenienti da tali aree, all'esercizio della giurisdizione e persino ai requisiti di elettorato attivo e passivo nei consigli locali, non vi è alcuna formale garanzia dell'autogoverno locale né, tantomeno, alcuna indicazione delle materie attribuite alla sua competenza.

Le fonti dell'autonomia locale sono dunque due leggi ordinarie, che però contengono riferimenti sia alla specialità delle garanzie ivi contenute, sia alla peculiare «posizione costituzionale» degli enti territoriali in questione.

---

<sup>30</sup> Cfr., per la contea di Finnmark, A. STAALSEN, *Political earthquake shakes up Northern Norway*, in *The Barents Observer*, 10 Sept. 2019. Già nel 2018 un referendum consultivo aveva visto prevalere il “no” alla fusione delle contee del nord, con l'87% dei voti.

Più importante ancora è che ambedue gli atti, che possiamo definire veri e propri statuti di autonomia, richiamano, quale elemento integrante del procedimento, l'approvazione delle rispettive assemblee rappresentative locali.

Pur in presenza di un limitato riconoscimento a livello costituzionale, le comunità in questione godono di spazi di autonomia molto ampi e in costante espansione, al punto che, come vedremo, in entrambi i casi la prospettiva pare essere quella della formazione di entità statali distinte.

In Finlandia, che pure si qualifica come stato unitario, le Isole Åland godono di un livello di autonomia che non è dato rinvenire neppure negli stati federali, considerata la possibilità che il governo locale ha di influire persino sui rapporti internazionali. È anzi da notare che la stessa possibilità dello stato di modificare le condizioni di autonomia locale incontra, oltre ai limiti di diritto interno – più gravosi di quelli previsti per la revisione costituzionale – quelli derivanti dal diritto internazionale pattizio.

Infine, il problema delle garanzie del popolo *sami* introduce un nuovo elemento di riflessione, perché non implica necessariamente che si voglia raggiungere l'autogoverno su base territoriale, ma rende oggetto di controversia il territorio stesso, peraltro a oggi diviso tra quattro stati. La prospettiva dell'autonomia è incerta, mentre il riconoscimento dei *sami* come popolo, titolare di prerogative tutelate sia da strumenti di diritto internazionale pattizio che di diritto interno, pare essere il traguardo immediatamente raggiungibile.

### 2.1. *La Groenlandia*

La Groenlandia (*Kalaallit Nunaat* in lingua locale) è stata sotto il controllo norvegese sin dal X secolo; con la separazione della Norvegia dalla Danimarca, nel 1814, il territorio è passato sotto il controllo danese, con il regime

giuridico di una colonia. Con l'adozione della costituzione danese del 1953 il suo *status* divenne quello di contea.

La popolazione appartiene in prevalenza al popolo *inuit* o eschimese, che presenta caratteristiche etnico-linguistiche ben distinte da quelle dei popoli del nord Europa e che ha sempre manifestato forti tendenze autonomistiche quando non apertamente secessioniste<sup>31</sup>.

La prima significativa occasione di conflitto con le autorità danesi si è avuta in occasione del *referendum* del 1972 sull'adesione alle Comunità Europee, in cui i groenlandesi in massa si opposero. Il governo danese insediò una commissione con il compito di elaborare un diverso assetto della contea. Il protrarsi delle contestazioni condusse alla formazione di un partito indipendentista, le cui rivendicazioni condussero all'elaborazione di un modello di governo locale recepito dal parlamento danese nella legge n. 577 del 1978, con la quale fu riconosciuta ai groenlandesi la facoltà di eleggere un parlamento locale (*Inatsisartut*) di 31 membri eletti ogni quattro anni e di darsi un governo, l'autonomia legislativa e amministrativa in materia di assistenza sociale, trasporti, urbanistica, caccia, pesca, attività produttive (con l'esclusione della risorsa più importante e controversa, lo sfruttamento del sottosuolo), oltre a una parziale autonomia tributaria, accompagnata dall'erogazione di fondi statali per il sostegno all'economia locale. Il potere giudiziario restava invece centralizzato.

Il governo danese nominava (sez. 15) un proprio rappresentante (*Rigsombudsmand*) per le consultazioni con i competenti organi locali: consultazioni espressamente previste per la legislazione statale che riguardasse anche la Groenlandia, per i trattati internazionali e per le questioni connesse all'appartenenza alle Comunità Europee.

---

<sup>31</sup> F. DURANTI, *La nuova autonomia della Groenlandia*, in *Federalismi.it*, 14/2010 [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

La legge entrò in vigore solo dopo la sua approvazione con *referendum*, tenutosi in Groenlandia nel gennaio 1979.

Nel 1985, a seguito di una consultazione popolare, la Groenlandia è uscita dalle Comunità Europee, assumendo lo *status*, in relazione a esse, di territorio danese d'oltremare. I rapporti sono disciplinati da un trattato di associazione che ha consentito ai groenlandesi di avere una propria rappresentanza a Bruxelles dal 1992.

La tensione verso l'indipendenza non è però venuta meno nei decenni successivi.

Nel 2003 la Commissione per l'autonomia groenlandese ha presentato un rapporto nel quale prospettava sei possibili soluzioni per il futuro: la piena integrazione con la Danimarca, l'unione, analoga all'esperienza islandese tra il 1918 e il 1944, la libera associazione, la trasformazione del Regno di Danimarca in uno stato federale, l'ampliamento delle garanzie di autonomia o, infine, la dichiarazione di indipendenza.

Sulla base di tali conclusioni è stata nominata una seconda Commissione, il cui rapporto, nel 2008, conteneva la bozza di una legge con la quale si delineava uno *status* di maggiore autonomia.

Il 25 novembre del 2008 si è svolto un *referendum* consultivo sul testo in discussione, il cui esito è stato largamente favorevole<sup>32</sup>. In seguito alla consultazione il governo groenlandese ha formalmente richiesto a quello danese di presentare la proposta di legge al *Folketing*.

Il 21 giugno 2009 è stata approvata la legge n. 473 sull'autogoverno della Groenlandia, che ha abrogato la legge del 1978<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Il 71,96% degli elettori si è recato a votare. Si sono espressi a favore il 75,54% dei votanti.

<sup>33</sup> Sulle novità della legge del 2009 v. M. KLEIST, *Greenland's Self-Government*, in *Polar Law Textbook*, ed. by N. Loukacheva, TemaNord, Copenhagen, 2010, 171 ss.

La nuova legge riconosce espressamente gli *inuit* come popolo<sup>34</sup>, ammette l'uso primario del groenlandese come lingua locale anche nelle scuole e apre la strada alla pienezza dei poteri di governo.

La legge attribuisce il potere legislativo all'*Inatsisartut*, eletto ogni 4 anni e composto da 31 membri, che conferisce la fiducia al governo (*Naalakkersuisut*). È confermata la presenza del rappresentante del governo danese, che siede anche in parlamento, seppure senza diritto di voto, e conserva la funzione di portavoce dello stato nelle negoziazioni con il governo e il parlamento locale.

A differenza della legge del 1978, che definiva la forma di governo locale, il testo attualmente in vigore lascia al parlamento locale pieni poteri in materia.

Oltre a ciò, è istituito un sistema giudiziario groenlandese, che dal 2010 è composto da 18 corti distrettuali, composte da giudici popolari, che decidono la maggior parte delle controversie, una corte centrale di prima istanza competente per le cause di maggior rilievo e una corte suprema. Contro le decisioni di quest'ultima è possibile presentare ricorso per cassazione alla Corte suprema danese, previo assenso di un'apposita commissione. La decisione della Corte suprema danese attiene esclusivamente ai profili di legittimità della sentenza impugnata.

La legge dispone un ulteriore trasferimento di competenze legislative, con due distinte modalità. Le materie elencate nella Lista I annessa alla legge (sanità, traffico stradale, disciplina della proprietà, delle obbligazioni, del danno da attività industriale, immersioni subacquee per scopi professionali) sono attribuite alla competenza esclusiva groenlandese, rispetto alla quale la disciplina danese già in vigore diviene cedevole, mentre le materie della Lista

---

<sup>34</sup> Sul punto v. ampiamente M. LYKKE THOMSEN, *Greenland and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, in N. LOUKACHEVA (ed. by), *Polar Law Textbook II*, Copenhagen 2013, 241 ss.

II (tra le quali meritano una menzione i controlli di frontiera, la polizia, l'amministrazione giudiziaria e le corti, il diritto penale, quello di famiglia, l'aviazione, la tutela del copyright, le emergenze e l'ambiente marino) sono oggetto di specifica negoziazione con il governo danese: per ciascuna di esse una legge danese recepisce gli accordi raggiunti in sede di contrattazione intergovernativa, definendo gli ambiti di rispettiva competenza.

Le note esplicative alla legge precisano anche le materie sottratte alla competenza groenlandese: la costituzione, la cittadinanza, il governo della moneta, la difesa e la sicurezza interna, gli affari esteri.

Sul versante dei rapporti internazionali la legge (sez. 12) stabilisce però la generale competenza groenlandese a intrattenere rapporti con altri stati e organizzazioni internazionali per tutto ciò che concerne in via esclusiva gli interessi locali, mentre lo stato mantiene la competenza per la stipula dei trattati (previa consultazione delle autorità locali) e per gli accordi che impegnano la Danimarca.

Il parlamento danese ha istituito una commissione permanente con la competenza di esaminare tutte le iniziative legislative che riguardano la Groenlandia, gestire le consultazioni con il parlamento groenlandese e svolgere funzioni di controllo sugli atti dell'esecutivo locale.

La legge del 2009 definisce inoltre (sez. 5) l'importo del fondo statale erogato annualmente, prevedendo altresì che il graduale ampliamento delle competenze locali comporta la sua parallela riduzione, insieme all'attribuzione delle connesse entrate al governo groenlandese. La sez. 7 conclude la lunga controversia sullo sfruttamento delle risorse minerarie, attribuendone l'esclusiva gestione alla Groenlandia.

È infine degna di nota la sez. 21, nella quale si traccia l'itinerario di un'eventuale dichiarazione di indipendenza. In seguito a una decisione in tal senso (che, secondo la legge, «sarà assunta dal popolo groenlandese»), dovranno essere avviate negoziazioni tra il governo danese e quello

groenlandese<sup>35</sup>. L'accordo dovrà essere ratificato da entrambi i parlamenti e confermato con *referendum* popolare.

## 2.2. *Le isole Faroe*

Le Isole Faroe, che appartengono alla Danimarca sin dal XIV secolo, nella costituzione del 1849 hanno ottenuto lo *status* di contea, con l'assegnazione di due seggi nel parlamento e la facoltà di eleggere un'assemblea (*Løgtingið*) con competenze limitate alla gestione degli affari locali<sup>36</sup>.

Un deciso passo in avanti verso l'autonomia fu paradossalmente determinato dall'occupazione della Danimarca da parte delle truppe tedesche, nell'aprile del 1940. L'assemblea legislativa faroese, approfittando della

---

<sup>35</sup> U.P. GAD, *Greenland: A post-Danish sovereign nation state in the making*, in *Cooperation and Conflict*, 1/2014, 98 ss., sottolinea il ruolo svolto, nella prospettiva dell'autonomia groenlandese, dalla sponda fornita dall'UE, la quale ha sempre favorito lo sviluppo di relazioni tra le entità substatali e gli organi dell'Unione. Seguendo tale chiave di lettura, le pretese indipendentistiche hanno trovato nei rapporti con l'UE un passaggio intermedio capace di disinnescare le tensioni tipiche connesse all'affermarsi di movimenti nazionalisti. Sullo sviluppo di una ambigua strategia, a cavallo tra rivendicazioni indipendentistiche e contrattazione con la Danimarca in vista di ulteriori benefici, v. di recente M. JACOBSEN, *Greenland's Arctic advantage: Articulations, acts and appearances of sovereignty games*, in *Cooperation and Conflict*, 2/2020, 170 ss.

<sup>36</sup> Dobbiamo ricordare che il parlamento faroese è uno dei più antichi d'Europa. È documentata la sua attività nel XIII secolo, anteriormente alla conquista norvegese. Lo stesso re di Norvegia rinunciò a scioglierlo fino alla fine del '600. Nel 1852 fu nuovamente eletto e, pur in assenza di previsioni espresse nella costituzione e nella legislazione danese, ha svolto con continuità le proprie funzioni normative, oltre a eleggere l'esecutivo locale. Cfr. in proposito K. á RÓGVÍ, *Faroese Governance*, in *Polar Law Textbook II*, cit., 215 ss., spec. 230 ss.



contemporanea occupazione delle isole da parte degli inglesi, approvò infatti il 10 maggio 1940 una costituzione provvisoria, nella quale si proclamava la piena autonomia fino alla fine della guerra. Il governatore mantenne il potere di veto sulle leggi approvate.

Il 14 settembre 1946 si tenne un *referendum* nel quale prevalse di strettissima misura la tesi indipendentista. Il 18 settembre fu proclamata l'indipendenza, ma immediatamente il governo danese annullò la consultazione affermando che la maggioranza degli elettori non aveva appoggiato la secessione<sup>37</sup>. Il 24 settembre il re sciolse il *Logting*. Nelle elezioni tenutesi l'8 novembre prevalsero nettamente i partiti unionisti, ma la crescente protesta nelle isole spinse il parlamento danese ad approvare, nel marzo 1948, una legge che garantiva una più ampia autonomia alle Faroe<sup>38</sup>.

In base alla nuova disciplina, il commissario statale (*Rigsombudsmand*) non rappresentava più la Corona, ma il governo danese, perdendo contestualmente il potere di veto in precedenza esercitato. Fu introdotto per la prima volta il meccanismo di risoluzione delle controversie che prevede, ancor oggi, una commissione bilaterale paritaria e, in caso di mancato accordo, la decisione di tre giudici della Corte Suprema. È da ricordare peraltro che tale procedura non è mai stata utilizzata, poiché le parti hanno preferito trovare una mediazione in sede politica.

La legge di autonomia faroese non contiene disposizioni intorno alla formazione del governo, lasciando libertà al parlamento locale. Questo ha approvato fin dal 1948 una legge, più volte modificata, sulla forma di governo, in base alla quale il parlamento, composto di 32 membri, è eletto ogni 4 anni

---

<sup>37</sup> Sul piano formale la contestazione danese si fondava sulla circostanza che, se da un lato i voti a favore della secessione erano stati 5.660, mentre quelli contrari 5.499, dall'altro il totale dei votanti era stato di 11.640 e quello degli elettori era di 17.216, numeri entrambi superiori al doppio dei voti espressi per l'indipendenza.

<sup>38</sup> L. n. 137 del 23 marzo 1948.

con sistema proporzionale; elegge al suo interno un presidente che, oltre a dirigere i lavori dell'assemblea, ha il potere di nominare il capo del governo.

Il governo (*Landsstýri*), composto solo di membri esterni all'assemblea legislativa, non riceve un voto di fiducia all'insediamento<sup>39</sup>, ma può essere sfiduciato dal parlamento con mozione approvata a maggioranza assoluta. Lo scioglimento del parlamento compete al suo presidente.

La legge di autonomia del 1948 distingueva le materie sulle quali la comunità aveva competenza legislativa esclusiva (tra le quali la disciplina degli enti locali, la sanità, l'urbanistica, l'agricoltura), alla quale si accompagnava la piena competenza amministrativa, e quelle sulle quali vi era competenza concorrente (ad es. la polizia locale).

Nelle materie di competenza esclusiva era previsto un criterio di gradualità, in base al quale lo stato continua a esercitare le attribuzioni sino a quando la comunità non legifera. Negli ambiti di competenza concorrente era invece necessario l'accordo tra il parlamento nazionale e quello locale.

In generale era comunque previsto che qualunque iniziativa legislativa destinata a incidere sugli interessi delle due comunità fosse preceduta da un'adeguata informazione e da una preventiva consultazione.

Nel caso di sottoscrizione di trattati internazionali che potessero incidere sugli interessi faroesi era obbligatoria la preventiva consultazione del *Løgtingið*. Il passaggio più significativo su questo tema è stato il rifiuto espresso nel 1973 con voto referendario di entrare a far parte delle Comunità Europee: le Isole Faroe hanno assunto, come la Groenlandia nel 1985, lo *status* di

---

<sup>39</sup> Si tratta di un'applicazione del c.d. parlamentarismo negativo ben radicato in Danimarca, Norvegia e, fino al 2014, Svezia. L'espressione fu coniata da R. FUSILIER, *Les monarchies parlementaires. Étude sur les systèmes de gouvernement (Suede, Norvege, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*, Paris 1960, 29. Sull'esperienza danese v. F.J. CHRISTIANSEN, H.H. PEDERSEN, *Minority coalition governance in Denmark*, in *Party Politics*, 2014, Vol. 20, 940 ss., anche per ulteriori richiami dottrinali.

territorio associato d'oltremare. La questione però non si è mai sopita, poiché le isole hanno continuato a rivendicare, soprattutto in occasione della stipula di accordi internazionali in materia di pesca, posizioni distinte da quelle danesi<sup>40</sup>.

Le pressanti richieste di maggiore autonomia hanno portato nel 2005 a una nuova legge<sup>41</sup> che non soltanto ha ulteriormente ampliato l'elenco delle competenze legislative e ha introdotto la piena competenza dei tribunali istituiti nelle Faroe su tutte le controversie sorte in quella comunità (sez. 7), ma ha rivisto il criterio di ripartizione delle attribuzioni.

A differenza di quanto abbiamo visto a proposito della legge sull'autonomia della Groenlandia, è stata indicata una sola lista di competenze<sup>42</sup>, il cui trasferimento è subordinato alla scelta del parlamento faroese. È stato pertanto abbandonato il sistema imperniato sulle competenze esclusive o concorrenti, per dar luogo alla progressiva acquisizione della piena potestà faroese nelle materie elencate, lasciando alla piena potestà statale le altre.

La legge prevede anche per le isole Faroe, come per la Groenlandia, un fondo statale erogato annualmente, non vincolato, il cui importo raggiunge circa il 5% del PIL.

L'elemento più critico delle rivendicazioni faroesi, relativo ai rapporti internazionali, è stato ridefinito con un'altra legge<sup>43</sup>, approvata contemporaneamente, che ha introdotto la facoltà per il governo locale di concludere accordi internazionali nelle materie di competenza esclusiva, nel rispetto del

---

<sup>40</sup> A.J.K. BAILES, B. í JÁKUPSSTOVU, *The Faroe Islands and the Arctic: Genesis of a Strategy*, in *Icelandic Review of Politics and Administration*, 2/2013, 531 ss.

<sup>41</sup> L. n. 578 del 24 giugno 2005.

<sup>42</sup> Le principali materie oggetto del trasferimento, oltre all'organizzazione giudiziaria, sono il diritto civile, quello di famiglia, la disciplina dei brevetti, il controllo alle frontiere, il rilascio dei passaporti, la polizia e il diritto penale, l'amministrazione penitenziaria.

<sup>43</sup> L. n. 579 del 24 giugno 2005.

principio costituzionale di unità nazionale. La Danimarca ha inoltre accettato che le Faroe aprissero sedi diplomatiche, autonome o presso la delegazione danese, nelle organizzazioni internazionali di cui lo stato è parte.

Anziché chiudere la controversia, la nuova legge sull'autonomia ha riacceso il dibattito sull'indipendenza, al punto che già nel 2006 il parlamento faroese ha insediato una commissione per l'elaborazione di una bozza di costituzione<sup>44</sup>.

La forma prescelta, con una certa ambiguità, è stata quella di una nuova legge sulla forma di governo (*Stýrisskipanarlóg*), destinata a sostituire quella in vigore dal 1994, ma in realtà comprensiva anche di dichiarazioni sulla sovranità faroese, sui rapporti internazionali, oltre che di un elenco di diritti fondamentali che si richiama espressamente alla CEDU e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'iniziativa ha conosciuto fasi alterne e non è ancora giunta ad alcun esito. In più occasioni, infatti, le pressioni del governo danese e le incertezze dei governi faroesi dell'ultimo decennio parevano averne determinato l'abbandono. In particolare, la vicenda sembrava essere giunta a un punto di rottura quando il primo ministro danese, nel 2011, invitò le Isole a dichiarare l'indipendenza o abbandonare il progetto di costituzione; in seguito a tale presa di posizione, il parlamento faroese annunciò l'inizio dei lavori per un nuovo testo, mai giunto all'approvazione<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Un'ampia analisi della bozza può leggersi in J.L. FJELDHEIM, *A comparative review of the Faroese draft Constitution*, in *Føroyskt Lógar Rit*, vol. 6, 1/2006, 31 ss.

<sup>45</sup> Sulle ambiguità della posizione faroese, che non risolve il dilemma tra indipendenza in conflitto con la Danimarca oppure proposta di trasformazione dello stato in senso federale, v. B. LARSEN, K. á RÓGVI, *A New Faroese Constitution? - Faroe Islands between Parliamentary Sovereignty and Sub-Sovereign Constitutionalism, between Statutory Positivism and Pragmatic Reasoning*, in *The Yearbook of Polar Law*, 2012, vol. IV, 341 ss. Sulle tendenze di lungo periodo delle aspirazioni v. R. ADLER-NISSEN, *The Faroe Islands: Independence*

Ancora di recente, il parlamento faroese nella sessione estiva del 2017 ha discusso una bozza di costituzione, per votare sulla quale il primo ministro aveva fissato la data del 25 aprile 2018<sup>46</sup>; in prossimità di tale scadenza, senza che si fosse giunti all'approvazione, la votazione è stata rinviata a data da destinarsi, per lasciare spazio a nuove trattative con il governo danese.

### 2.3. *I Sámi*

Più complesso è il caso dei *Sámi*<sup>47</sup>, circa 70.000 persone, che vivono all'estremo nord della Scandinavia, in un vasto territorio a cavallo tra Finlandia, Norvegia, Svezia e Russia.

Poiché si tratta di un popolo nomade, legato alla caccia e all'allevamento delle renne, l'affermazione del potere statale sui territori da esso occupati ne ha determinato la progressiva emarginazione, almeno fino a tempi relativamente recenti.

---

*dreams, globalist separatism and the Europeanization of postcolonial home rule*, in *Cooperation and Conflict*, 1/2014, 55 ss.

<sup>46</sup> <http://www.government.fo/news/news/referendum-on-faroese-constitution-to-be-held-on-25-april-2018/>.

<sup>47</sup> In italiano sono più conosciuti come "lapponi", dai termini lap, oppure lapps: da un lato tali espressioni si riferiscono non tanto al popolo quanto al nome comunemente accettato per l'area in cui esso vive, Lapland; dall'altro sono denominazioni a essi attribuite dai popoli confinanti, con una vaga connotazione dispregiativa, riferita alla condizione di selvaticità. I *sami*, traslitterazione del nome *sámit* o *sápmelaš* nella lingua locale, traggono la propria denominazione dal territorio di origine, *Sápmi*. Per un inquadramento generale v. D. BUNIKOWSKI, *Indigenous peoples, their rights and customary laws in the North: the case of the Sámi people*, in *NGP Yearbook*, 2014, 75 ss.

Attualmente il complesso di norme che disciplina la condizione dei *sami* si articola su tre piani. In primo luogo, vi sono le norme di diritto *sami*, a carattere principalmente consuetudinario. Il secondo piano, quello della disciplina statale, risente della frammentazione territoriale, ragion per cui, più propriamente, esso risulta dalla produzione normativa dei quattro stati interessati. Il terzo è il piano del diritto internazionale, con riferimento soprattutto al patto internazionale sui diritti politici del 1966 e la convenzione ILO-169 sui popoli indigeni e tribali del 1989 (peraltro ratificata dalla Norvegia ma non dagli altri stati)<sup>48</sup>.

Nell'esame della stratificazione normativa sull'argomento è dunque necessario tener conto, pur partendo dalle norme statali, dell'influenza esercitata nella loro elaborazione e applicazione sia da quelle internazionali che dalle pressioni esercitate dai *sami* per il riconoscimento delle proprie esigenze e, in definitiva, delle proprie consuetudini.

L'art. 110a della costituzione norvegese, introdotto nel 1988, prevede l'obbligo per le autorità pubbliche di creare le condizioni che consentano al popolo *Sami* di conservare e sviluppare la propria cultura, lingua e i propri costumi<sup>49</sup>.

La situazione era ben diversa negli anni '70, quando il dibattito pubblico si concentrava ad esempio sulla possibilità o meno di imporre ai bambini *sami* l'istruzione di base in lingua norvegese.

Un significativo mutamento di indirizzo è stato provocato dalla controversia intorno alla costruzione dell'impianto idroelettrico sul fiume Alta (1978-82), per la quale fu disposta la deportazione coattiva di alcune comunità locali. Il conflitto politico e giudiziario, pur conclusosi con la sconfitta

---

<sup>48</sup> Sui profili di diritto internazionale v. G. ALFREDSSON, *Human Rights and Indigenous Rights*, in *Polar Law Textbook*, cit., 147 ss., spec. 158 ss.

<sup>49</sup> Cfr. Ø. RAVNA, *Sámi Rights and Sámi Law in Norway*, in *Polar Law Textbook II*, cit., 269 ss.

dei *sami* e la conferma dell'impostazione giuridica statale, in base alla quale nessuna pretesa potevano avanzare i *sami* sulle terre e sull'ambiente in cui vivevano, segnò l'inizio di una vasta mobilitazione per i diritti degli indigeni.

Già nel 1980 il governo fu costretto a insediare una Commissione per i diritti dei *sami*, con il compito di individuare criteri di risoluzione delle controversie sulla terra e l'acqua e di favorire le condizioni di vita di quel popolo. La prima legge sui *sami*, del 1987, pone quale obiettivo il mantenimento e lo sviluppo della lingua, della cultura e dello stile di vita *sami*, dispone l'istituzione di un parlamento *sami*, attivo dal 1989, impone l'uso della lingua locale per gli atti pubblici e nei tribunali.

Il nuovo art. 110a cost. e la ratifica della convenzione ILO giunsero a suggellare la chiusura della prima fase di rivendicazioni dei *sami* in Norvegia.

Negli anni '90 il parlamento dei *Sami* (*Sàmediggi*) ha dato voce alle richieste degli autoctoni, intese non solo a ottenere il riconoscimento di un consistente livello di autonomia politica e finanziaria, ma anche la tutela dell'ambiente naturale e la garanzia dei diritti degli stessi *sami* su un territorio di cui essi si ritengono gli unici proprietari. Tra i punti più critici della controversia vi è la richiesta dell'abolizione della proprietà statale delle aree abitate dai *sami* e la pretesa che siano organismi internazionali a garantire il rispetto dei diritti di tale popolo.

Sul piano giudiziario, le azioni relative alle rivendicazioni sui territori di caccia e di pesca hanno evidenziato l'incomunicabilità tra il piano del diritto consuetudinario *sami* e quello del diritto statale<sup>50</sup>. Due sentenze della Corte Suprema del 1968<sup>51</sup> hanno riconosciuto l'usanza del pascolo in terreni privati, accogliendo la prospettazione dei *sami* secondo la quale la continuità nei

---

<sup>50</sup> V. l'accurata ricostruzione di Ø. RAVNA, *Sámi Rights*, cit., 279 ss.

<sup>51</sup> Si tratta dei casi Brekken (Norsk Retstidende, NRt.) 1968:394 e Altevann (NRt. 1968:429).

secoli della fruizione dei terreni non fosse riconducibile a mero beneficio, ma fondasse pretese di garanzia ed eventuale risarcimento.

La tendenza fu però ribaltata nei trent'anni successivi, allorché in numerose occasioni la Corte Suprema norvegese rigettò richieste fondate sull'uso continuato di terreni a scopo venatorio, ritenendo che esso non integrasse in alcun modo alcuna forma di possesso né legittimasse pretese di limitazione del godimento da parte di terzi<sup>52</sup>.

La successiva inversione di tendenza è arrivata con il caso Selbu<sup>53</sup>, in cui la Corte Suprema ha riconosciuto il particolare valore culturale degli usi in materia di allevamento delle renne, ammettendo inoltre che la validità della consuetudine dipende dal lungo periodo necessario al suo consolidamento, dalle caratteristiche del territorio e da quelle degli animali.

Nel 1997 la Commissione per i diritti dei *sami* ha elaborato un progetto di riforma della legge del 1990, che teneva conto di alcune delle richieste di maggiore autonomia formulate da rappresentanti della comunità indigena.

L'approvazione di una nuova legge, il *Finnmarksloven*<sup>54</sup>, anziché placare le polemiche le ha riaccese, perché i *Sami* contestano che esso sia un atto adottato unilateralmente, senza acquisire il parere del *Sàmediggi* e contraddicendone in più punti le richieste formulate per oltre venti anni.

---

<sup>52</sup> V. in proposito le sentt. NRt. 1981, 1215 (Trollheimen), NRt. 1988, 1217 (Korssjøfjell) e NRt. 1997, 1608 (Aursund II).

<sup>53</sup> NRt. 2001, 769. Nello stesso anno la Corte suprema ha confermato il nuovo indirizzo anche in una controversia che aveva a oggetto la rivendicazione di diritti di proprietà in base alla consuetudine sami (caso Svartskog, NRt. 2001, 1229). Su entrambe le decisioni v. Ø. RAVNA, *The Process of Identifying Land Rights in parts of Northern Norway: Does the Finnmark Act Prescribe an Adequate Procedure within the National Law?*, in *Yearbook of Polar Law*, 3/2011, 423 ss., spec. 429 ss.

<sup>54</sup> L. n. 80 del 17 giugno 2005.



Nonostante ciò, la legge costituisce un indubbio passo avanti verso l'autonomia, poiché legittima definitivamente il ruolo del parlamento locale (che, si ricordi, a dispetto della denominazione è privo di competenze normative) quale controparte dell'amministrazione statale in ogni aspetto della vita dei *sami*.

La legge riconosce al *Sàmediggi* il potere di formulare «linee guida» relative agli effetti sulla cultura, l'economia e la società *Sami* delle attività che il governo norvegese intende avviare nelle «terre incolte» del Finnmark. Tali linee guida sono vincolanti per i governi locali.

La proprietà di circa il 95% dei terreni della contea è stata trasferita al *Finnmarkseiendommen* (patrimonio del Finnmark), controllato dalla Commissione per la gestione del territorio (*Finnmárkkuopmodat*), con personalità giuridica, con la funzione di sovrintendere alla gestione delle risorse naturali sulla base delle previsioni legislative. La commissione è diretta da un comitato di sette membri, tre dei quali eletti dal *Sàmediggi* e tre dal Consiglio di contea del Finnmark, con mandato quadriennale. Il settimo componente, nominato dal re su indicazione del governo, non ha diritto di voto e presiede l'assemblea in caso di mancato accordo tra i membri.

La commissione, oltre a funzioni di gestione, ha il compito di svolgere audizioni in vista dell'approvazione di progetti di sfruttamento delle risorse naturali.

È inoltre previsto un comitato di controllo sulle attività della commissione, composto da tre membri, nominati rispettivamente dal *Sàmediggi*, dal Consiglio di stato e dal Consiglio della contea di Finnmark.

Anche la Finlandia, all'art. 17, co. 3, cost., riconosce i *sami* come minoranza tutelata, e con la l. n. 1086 del 2003 ha garantito l'autonomia linguistica e culturale di quel popolo, prevedendo che la sua assemblea, istituita nel 1973 e analoga al *Sàmediggi* norvegese, sia qualificata a esprimere pareri

vincolanti sugli atti normativi relativi al territorio in cui essi abitano<sup>55</sup>. L'assemblea è composta di 21 membri eletti dai *sami* residenti in Finlandia e ha significativi poteri quali la destinazione dei finanziamenti statali specificamente destinati alla comunità e la gestione dei terreni pubblici.

Al momento dell'adesione della Finlandia all'Unione Europea, il trattamento dei *sami* e i loro diritti sul territorio e sulle renne sono stati oggetto di un apposito protocollo aggiuntivo al trattato.

La legge sulla forma di governo svedese assimila i *sami* alle altre minoranze etniche, linguistiche e religiose, garantendo loro le opportunità per «difendere e sviluppare la propria vita sociale e culturale» (cap. I, art. 2, ult. co.). L'unica disposizione a contenuto specifico afferma che «il diritto della popolazione Sami di allevare renne è disciplinato dalla legge» (cap. II, art. 17 co. 2). Un parlamento sami è stato istituito nel 1993, con funzioni meramente rappresentative e consultive riguardo alle problematiche dei *sami* residenti in Svezia<sup>56</sup>.

Anche i *sami* svedesi hanno da decenni avviato controversie intese a ottenere il riconoscimento delle consuetudini locali (*urminnes hävd*)<sup>57</sup> in tema di caccia, pesca e allevamento. Recentemente una sentenza della Corte suprema svedese sembra aver introdotto importanti elementi di novità in un quadro

---

<sup>55</sup> M. NIEMIVUO, *Human and Fundamental Rights of the Sámi*, in *The Yearbook of Polar Law*, 2015, vol. VII, 290 ss., in particolare 313 ss.

<sup>56</sup> Sametingslag (1992:1433).

<sup>57</sup> Letteralmente l'espressione significa "memoria storica" ed è impiegata regolarmente nella legislazione svedese sin dalla prima legge sull'allevamento delle renne, del 1971. Per un inquadramento del diritto consuetudinario nelle controversie sull'uso dei terreni v. E. TORP, *The legal basis of Sami reindeer herding rights in Sweden*, in *Arctic Review on Law and Politics*, 2013, 43 ss.

segnato dalla sostanziale inerzia del legislatore<sup>58</sup>. Giunta a conclusione di una contesa durata oltre un decennio, la sentenza ha per la prima volta riconosciuto la preminenza del diritto consuetudinario su quello statale, accordando alla comunità locale il diritto di concedere il permesso di svolgere attività sul territorio. La sentenza merita attenzione anche perché, nella motivazione, la Corte suprema fa ampio uso della convenzione ILO-169, che pure la Svezia non ha mai ratificato<sup>59</sup>.

Il principale elemento critico del quadro normativo sinora delineato è il trattamento differenziato che un unico popolo riceve in ragione della residenza in uno o nell'altro dei quattro stati tra i quali è attualmente ripartito il territorio nel quale esso vive; circostanza aggravata dalle abitudini nomadi, che comportano il continuo attraversamento dei confini.

Per ovviare a tale difficoltà più volte sono emerse nella comunità *sami* proposte di disciplina unitaria.

Nel 2002 Svezia, Norvegia e Finlandia hanno acconsentito a nominare una commissione composta di rappresentanti dei parlamenti *sami*, dei parlamenti e dei governi statali, con l'intento di giungere ad una convenzione sui *sami* nell'alveo del *Nordic Council*<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Högsta domstolen mål: T 853-18 (Girjasdomen), del 23 gennaio 2020, che può leggersi in <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstodomstolen/avgoranden/2019/t-853-18.pdf>.

<sup>59</sup> Tra i primi commenti v. Ø. RAVNA, *A Sámi Community Wins Case against the Swedish State in the Supreme Court*, in *Arctic Review on Law and Politics*, 2020, 19 ss.; C. ALLARD, M. BRÄNNSTRÖM, *Girjas sameby mot staten: En analys av Girjasdomen*, in *SVjT*, 2020, 429 ss.; M. MAZZA, *Una pietra miliare nel diritto giurisprudenziale nordico in materia di tutela dei Saami*, in <https://www.filodiritto.com/una-pietra-miliare-nel-diritto-giurisprudenziale-nordico-materia-di-tutela-dei-saami>.

<sup>60</sup> V. *supra*, § 1.

I lavori si sono protratti per quattro anni, fino all'approvazione di una bozza, la cui discussione ha conosciuto ulteriori rallentamenti, fino al 13 gennaio 2017, quando i rappresentanti dei governi hanno sottoscritto un testo di convenzione<sup>61</sup>, sul quale i parlamenti *sami* hanno espresso i loro pareri, in seguito ai quali è stato sottoposto alla ratifica dei parlamenti statali, che ancora non è giunta.

La convenzione riconosce i *sami* come popolo, la loro lingua, la loro cultura e le loro tradizioni; prevede che gli stati contraenti si impegnino a garantire ai *sami* il libero accesso alle risorse necessarie allo svolgimento della caccia e dell'allevamento (artt. 27-30). È inserita nel testo la garanzia del ruolo dei parlamenti (art. 12) e la partecipazione dei *sami* e dei loro rappresentanti alle decisioni degli organi statali che riguardino i loro interessi (artt. 18-20).

A quindici anni dall'avvio dei lavori, la convenzione presta il fianco a numerose critiche. In primo luogo, non assume una posizione chiara sul punto più controverso, quello della proprietà della terra e delle risorse: è garantito l'accesso alle risorse, ma non la loro titolarità. Inoltre, si rivela debole il riconoscimento dei parlamenti *sami*, dei quali viene accettata l'esistenza ma ai quali non viene attribuita alcuna funzione propriamente normativa. Niente è detto neppure sull'autonomia amministrativa, per la quale si rinvia alle legislazioni statali.

La convenzione perpetua per altro verso la frammentazione della disciplina fra i tre stati contraenti (per tacere dell'estraneità della Russia<sup>62</sup>), limitandosi a promuovere la formazione di organizzazioni interstatali e l'agevolazione degli spostamenti oltre confine.

---

<sup>61</sup> <https://thebarentsobserver.com/en/2017/01/historic-sami-agreement-starts-long-way-towards-ratification>.

<sup>62</sup> Dal 2010 le comunità locali hanno istituito, sul modello scandinavo, un parlamento *sami* della penisola di Kola (Куелнегк Соамет Соббар), che però non è riconosciuto dal governo russo.

Infine, secondo il punto di vista espresso da alcuni rappresentanti locali, la stessa riproposizione e cristallizzazione del modello parlamentare costituirebbe non tanto il riconoscimento dell'autonomia quanto l'imposizione di schemi culturali tipici della tradizione europea<sup>63</sup>.

#### 2.4. *Le isole Åland. Il ruolo degli obblighi internazionali*

Alcune considerazioni sono necessarie riguardo al regime delle isole Åland, abitate da circa 26.000 persone di lingua e cultura svedese e a lungo contese tra Russia, Svezia e Finlandia<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Per le critiche alla convenzione v. Y. SAPMI, *Locals in Sámi town Utsjoki divided on Nordic Sámi Convention*, in *The Independent Barents Observer*, 24 aprile 2017; R. KUOKKANEN, *Smoke and Mirrors of the Sámi Convention*, in *www.rauna.net*, 29 gennaio 2017.

<sup>64</sup> Fino al 1917 le isole, demilitarizzate in base al trattato che nel 1856 aveva chiuso la guerra di Crimea, erano parte del Granducato di Finlandia. La Russia nel 1914 introdusse contingenti militari per assicurarne la difesa. Con la Rivoluzione russa, le isole furono reclamate dal neonato stato finlandese, ma gli abitanti con un plebiscito votarono per l'annessione alla Svezia.

I tedeschi approfittarono degli scontri tra russi bianchi e bolscevichi per occuparle. Al momento dell'armistizio tra russi e tedeschi l'occupazione fu disposta dagli svedesi, a tutela degli abitanti. Alla conferenza di Parigi la questione dello *status* delle isole fu nuovamente posta dalla Svezia. La convenzione di Parigi sulle isole Åland, approvata dalla Società delle Nazioni nel 1921, chiuse la disputa proclamando la neutralità e la demilitarizzazione del territorio, rimesso alla sovranità finlandese ma con ampie garanzie di autonomia, a partire dal riconoscimento dello svedese come lingua ufficiale. Per un'ampia ricostruzione delle vicende v. J. Barros, *The Åland Islands Question: Its Settlement by the League of Nations*, Yale Un. Press, New Haven (CT), 1968; sui più recenti sviluppi K. Hara, *The Autonomy of Åland and Conflict Resolution*, in *Northern Territories, Asia-Pacific Regional Conflicts and*

Attribuite alla Finlandia nel 1921, le isole sono soggette a un particolare regime in seguito a un complesso di accordi internazionali che, ad esempio, vietano l'installazione su di esse di qualunque struttura a scopo militare<sup>65</sup>.

Già nel 1920 la Finlandia ha riconosciuto la speciale autonomia delle Åland con una legge<sup>66</sup> che presenta anche delle particolarità procedurali: il testo fu elaborato dalla commissione per le autonomie territoriali del parlamento e, pur trattandosi sul piano formale di una legge ordinaria, per la sua approvazione fu seguita la procedura prevista per le modifiche alla costituzione; l'art. 36 della legge ha disposto che per ogni successiva modifica fosse seguita analoga procedura, dopo aver acquisito il voto favorevole del parlamento delle isole<sup>67</sup>. La specialità è dunque presente sin dalle origini.

La stipula dell'accordo di Parigi del 1921 fu subordinata a ulteriori condizioni di speciale autonomia delle isole<sup>68</sup>. Il governo finlandese si impegnò a

---

*the Åland Experience: Untying the Kurillian Knot*, ed. by K. Hara, G. Jukes, Routledge, London, 2016, 15 ss.

<sup>65</sup> Il trattato in questione è la *Convention relating to the Non-Fortification and Neutralisation of the Åland Islands* sottoscritto a Ginevra il 20 ottobre 1921 (in Treaty Series, League of Nations, vol.9, 211), che a sua volta recepisce e amplia le previsioni del trattato che nel 1856 concluse la guerra di Crimea.

<sup>66</sup> L. n. 124 del 3 maggio 1920.

<sup>67</sup> M. SUKSI, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Heidelberg Dordrecht London New York 2011, 142 ss.

<sup>68</sup> Le limitazioni non trovarono espressione nel testo del trattato, che si occupò esclusivamente dello *status* delle isole e della loro demilitarizzazione. Furono però indicate come presupposto per il riconoscimento su di esse della sovranità finlandese. In particolare, il Consiglio della Lega delle Nazioni, nella seduta del 24 giugno 1921, decise che «1. *The sovereignty of the Åland Islands is recognised to belong to Finland*; 2. *Nevertheless, the interests of the world, the future of cordial relations between Finland and Sweden, the prosperity and*

riconoscere con legge che l'istruzione fosse impartita in svedese, che la residenza fosse concessa solo a coloro che fossero originari delle isole, che almeno la metà delle entrate tributarie restasse alle Åland<sup>69</sup> e che l'acquisto di beni immobili fosse precluso ai non residenti<sup>70</sup>.

In sostanza, le speciali condizioni di autonomia riconosciute alle isole, nel contesto di uno stato unitario, dipendono piuttosto da un accordo internazionale che da una scelta precisa dell'Assemblea costituente.

La legge n. 670 del 1951, entrata in vigore il 1° gennaio 1953, riconobbe formalmente la specificità culturale delle isole (riconoscendo loro la competenza a legiferare in materia di istruzione, cultura locale e conservazione del patrimonio artistico e storico) e introdusse ulteriori precisazioni sulla residenza, consentendo ai cittadini finlandesi non originari delle Åland di

---

*happiness of the Islands themselves cannot be ensured unless (a) certain further guarantees are given for the protection of the Islanders; and unless (b) arrangements are concluded for the non-fortification and neutralisation of the Archipelago. 3. The new guarantees to be inserted in the autonomy law should specially aim at the preservation of the Swedish language in the schools, at the maintenance of the landed property in the hands of the Islanders, at the restriction, within reasonable limits, of the exercise of the franchise by new comers, and at ensuring the appointment of a Governor who will possess the confidence of the population».*

Il Consiglio raccomandò inoltre che le citate misure fossero concordate dalla rappresentanza finlandese e da quella svedese, precisando che, in caso contrario, avrebbe proceduto autonomamente, riservandosi la facoltà di controllare il rispetto delle prescrizioni. Si spinse al punto di raccomandare l'adozione delle misure sotto forma di emendamenti alla legge del 1920.

Il testo della decisione può leggersi in *League of Nations Official Journal*, Sept. 1921, 697.

<sup>69</sup> L. n. 189 dell'11 agosto 1922, detta "legge di garanzia", anch'essa approvata con le procedure della legge del 1920.

<sup>70</sup> Quest'ultima previsione fu realizzata solo con la l. n. 140 del 1938.

acquistarla dopo cinque anni di domicilio ininterrotto, ma precisando che essa si perde in seguito a cinque anni di permanenza altrove. Ulteriore requisito indispensabile, indispensabile per la concessione della residenza, è la «sufficiente» conoscenza della lingua svedese. Anche le attività imprenditoriali sono connesse alla residenza, non potendosi insediare società in cui almeno i due terzi degli amministratori non risiedano nelle isole.

La legge n. 1144 del 16 agosto 1991, entrata in vigore nel 1993, ha definito la forma di governo delle isole e ha definito il riparto delle competenze sia legislative che regolamentari.

La costituzione del 2000 agli artt. 75 e 120 ha consolidato un procedimento aggravato – già previsto dalle leggi fondamentali previgenti – di revisione delle disposizioni relative alle isole. Prescrivono infatti le norme costituzionali che ogni modifica allo *status* delle Åland e dei loro abitanti debba essere approvata con la procedura di revisione costituzionale e con il previo consenso dell'assemblea legislativa locale.

Il regime delle Åland è del tutto particolare all'interno della forma di stato finlandese<sup>71</sup>. Infatti, sulle isole è istituito un governo provinciale che risponde a quello statale, ma il cui capo (*lantråd*) è designato dal capo dello stato su indicazione dell'assemblea legislativa locale (*Lagting*). Questa, composta da 30 membri, è eletta a suffragio universale ogni quattro anni e ha competenza legislativa su tutte le materie di interesse locale. L'esercizio dei diritti politici è subordinato alla residenza sull'isola, per la concessione della quale si rinvia alle restrittive disposizioni delle leggi del 1922 e del 1951 cui si è accennato sopra.

L'assemblea legislativa, all'art. 55 della l. n. 11 del 1972, ha previsto una maggioranza dei due terzi dei voti favorevoli per l'approvazione di leggi relative dell'assetto istituzionale, mentre all'art. 74 impone la stessa maggioranza

---

<sup>71</sup> In generale v. S. MANCINI, *Le Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in *Federalismi.it*, 11/2006, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).



per le eventuali modifiche a tali leggi. La Corte suprema finlandese sul punto, con parere del 20 novembre 1971, si è espressa in senso favorevole, sostenendo che la soluzione è in armonia con la legislazione sull'autonomia.

Con tale procedura sono state approvate la legge sul parlamento (la citata n. 11/72), la legge sul governo (l. n. 42/71), la legge sulla proprietà degli immobili (l. n. 68/03) e la legge sull'autonomia finanziaria (l. n. 22/83).

La maggioranza dei due terzi è richiesta anche dal vigente statuto di autonomia (art. 67) per le leggi delle isole che disciplinano i diritti di partecipazione politica dei finlandesi non residenti.

La sottoposizione di tali materie a una riserva di legge rinforzata rende possibile pensare sia a una diversificazione delle fonti interne, sia alla ricognizione di un *corpus* di leggi di rango e di natura sostanzialmente costituzionale.

Per quanto concerne il riparto di competenze legislative, la legge del 1920 elencava le materie di competenza esclusiva del parlamento finlandese, lasciando la potestà residuale a quello delle Åland. Con la legge del 1951 si è optato per la doppia enumerazione, confermata anche nella legge del 1991, che si è limitata ad ampliare l'elenco delle competenze locali. La ragione del mutamento di impostazione pare essere nella clausola generale contenuta nella prima legge sull'autonomia, in base alla quale il parlamento di Helsinki manteneva la competenza su tutte le materie disciplinate da trattati internazionali. L'ampliamento delle aree coperte da trattati e in ultimo il contesto attuale, segnato in primo luogo dalla pervasiva normazione di origine europea, avrebbero sostanzialmente impedito l'esercizio della potestà legislativa locale.

Sul piano finanziario l'autonomia delle Åland è molto ampia<sup>72</sup>. L'art. 45 della legge sull'autonomia prevede un fondo perequativo statale erogato annualmente, che corrisponde a più della metà delle entrate, al quale si

---

<sup>72</sup> M. SUKSI, *Sub-State Governance* cit., 295 ss.

aggiungono le imposte e tasse locali, oltre a fondi statali vincolati alla realizzazione di opere pubbliche o alla gestione di servizi.

L'art. 18, co. 5, consente di porre un'imposta aggiuntiva sul reddito, tasse sulle attività commerciali e turistiche e una tassa municipale connessa alla residenza<sup>73</sup>.

Il fondo perequativo consiste in una compensazione per i servizi che le isole erogano ai cittadini in sostituzione dello stato.

Più ampia è l'autonomia sul versante delle spese. Il parlamento locale ha, in linea di principio, piena facoltà di disporre delle poste di bilancio (art. 44 della legge sull'autonomia), con l'unico limite consistente nell'obbligo di garantire un livello di godimenti dei diritti sociali pari a quello raggiunto dai cittadini finlandesi, principio peraltro già stabilito nella legge locale n. 22 del 1983.

Sulle leggi approvate dal *Lagting* il presidente della repubblica, acquisito il parere preventivo della corte suprema, ha potere di veto qualora compromettano la sicurezza nazionale (ipotesi mai verificatasi) e qualora eccedano la competenza locale, circostanza che invece ha dato luogo a più occasioni di intervento, principalmente a causa delle difficoltà di rinvenire nette distinzioni di competenza tra stato e autonomia territoriale in alcune materie e dell'assenza di una giurisdizione competente a decidere sui relativi conflitti<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> L'addizionale sul reddito è stata disposta solo raramente, negli anni '30 e '60, mentre la l. n. 58/93 sulle imposte impone che, qualora il parlamento intenda porre una tassa fino al 3,5% sul reddito e sulle eredità debba approvare un'apposita legge, con efficacia annuale. La principale fonte di entrate extrastatali è allora la tassa municipale, ad aliquota fissa, dovuta dalle persone fisiche e giuridiche in base all'art. 121 Cost.

<sup>74</sup> Per una dettagliata analisi delle modalità di esercizio del controllo statale sulla legislazione locale v. M. SUKSI, *Double Enumeration of Legislative Powers in a Sub-State Context. A Comparison between Canada, Denmark and Finland*, Cham 2018, 44 ss.

La ricerca del consenso tra le istituzioni statali e quelle locali è perseguita attraverso strumenti di cooperazione. Il principale è la Delegazione per le Åland, organo paritario presieduto dal capo del governo locale e composto da due membri nominati dal governo statale e due eletti dal parlamento delle isole (art. 55 della legge sull'autonomia). La Delegazione esprime pareri su richiesta del governo statale e locale, oltre che degli organi giudiziari. È la sede nella quale si stabilisce l'esatto ammontare del fondo perequativo statale, oltre ad avere competenza nella determinazione dei fondi speciali vincolati. Le decisioni della Delegazione devono essere approvate definitivamente dal presidente della repubblica, ma in caso negativo la questione sarà nuovamente deferita alla Delegazione.

Più in generale, la Delegazione è competente a risolvere ogni controversia tra lo stato e le isole, anche oltre le attribuzioni a essa espressamente riconosciute dalla legge<sup>75</sup>.

Le isole Åland non hanno competenze proprie sul diritto processuale né sull'organizzazione degli uffici giudiziari. Unica deroga è l'istituzione di un tribunale amministrativo, i cui membri sono nominati dall'esecutivo locale.

Da segnalare anche che il *Lagting* esercita il diritto di iniziativa legislativa nei confronti del parlamento statale, oltre a possedere il potere di sollecitare il governo centrale a intraprendere azioni per la stipula di trattati internazionali che abbiano a oggetto le isole Åland e a disporre della facoltà di optare per la disapplicazione o parziale applicazione dei trattati internazionali.

È questo il caso dell'adesione della Finlandia all'Unione Europea: al trattato è stato aggiunto un protocollo sulle Åland che dispone alcune eccezioni

---

<sup>75</sup> Sui meccanismi cooperativi e sulle difficoltà di definizione del regime autonomistico delle isole, cfr. P. JOENNIEMI, *The Åland Islands: Neither local nor fully sovereign*, in *Cooperation and Conflict*, 1/2014, 80 ss.

all'applicazione della normativa comunitaria<sup>76</sup>. Il TFUE ha confermato all'art. 355, co. 4, le deroghe disposte nel 1995.

Il governo delle isole ha, in base all'art. 59, co. 1 della legge sull'autonomia, il diritto di partecipare alla formazione delle posizioni finlandesi in vista delle decisioni assunte nei competenti organi dell'Unione. A tale scopo il capo del governo partecipa alle sedute del Consiglio di Stato nelle ipotesi in cui gli argomenti all'ordine del giorno ricadano nelle competenze insulari o rivestano interesse per le Åland. Analoghe previsioni consentono la partecipazione del governo locale alla discussione delle questioni rilevanti nell'ambito delle competenze del *Nordic Council*. In alcune occasioni, in deroga alla normativa dell'Unione, il governo finlandese ha delegato rappresentanti delle Åland a partecipare a sedute del Consiglio dei ministri UE in materie ritenute di preminente interesse locale<sup>77</sup>.

### 3. Conclusioni

Cercando di tirare le fila dell'esposizione fin qui condotta, il primo punto è dato dalla compresenza di stati centralizzati – almeno per quanto riguarda

---

<sup>76</sup> Il protocollo n. 2 prevede eccezioni per le isole in relazione all'art. 227 TCE, all'art. 79 del trattato CECA e all'art. 198 del trattato EURATOM. Sulla dimensione internazionale dell'autonomia delle Åland v. M. SUKSI, *Sub-State Governance*, cit., 590 ss.

<sup>77</sup> Anche per le isole Åland, come per la Groenlandia e le Faroe, sono in corso da anni riflessioni su una legge di riforma dell'autonomia. Nell'ultimo decennio tre comitati parlamentari, uno finlandese, uno locale e uno congiunto, si sono occupati della questione, formulando proposte che finora non sono giunte a una approvazione. In proposito v. S. SIMOLIN, *The Aims of Åland and Finland Regarding a New Act on the Autonomy of Åland – An analysis of three parliamentary committee reports (2010–2017)*, in *Journal of Autonomy and Security Studies*, 1/2018, 8 ss.

il disegno istituzionale – e istituzioni locali forti. Tutti gli ordinamenti esaminati sperimentano un’ampia attribuzione di competenze di autogoverno alle comunità minori<sup>78</sup>.

Sul piano delle fonti, le attribuzioni generalmente riconosciute agli enti territoriali si fondano sulla legislazione ordinaria, che consente l’adattamento alle mutevoli condizioni fattuali, determinando in sostanza una geometria fluida delle autonomie territoriali: la legge definisce gli enti, il loro numero, le loro attribuzioni. Nel complesso il sistema ha retto alle sfide degli ultimi decenni, soprattutto in virtù di uno stabile tessuto sociale e di condizioni economiche favorevoli. Gli elementi di criticità si manifestano nelle aree in cui le razionalizzazioni introdotte si confrontano con esigenze di tutela delle minoranze, come testimoniano in anni recenti le difficoltà incontrate nel disporre l’accorpamento della contea di Finnmark in una più ampia struttura regionale<sup>79</sup>.

I caratteri dell’autonomia locale “generale” sono ben definiti e omogenei in tutti gli ordinamenti: ruolo preminente delle comunità locali, che si esprimono in una forma di governo assembleare, nella quale il peso dell’appartenza partitica è secondario; grande importanza della partecipazione popolare, sia nella formazione delle decisioni che nel controllo sulla gestione dei servizi; ampio ricorso alle consultazioni referendarie; gestione

---

<sup>78</sup> P. BOGASON, *The fragmentation of local government in Scandinavia*, in *European Journal of Political Research*, 2006, 65 ss.; M. MAZZA, *Federalismo, regionalismo e decentramento nella prospettiva della comparazione tra i sistemi di amministrazione (o governo) locale*, in *Ist. fed.*, 4/2012, 829 ss., spec. 848 ss.; A. LIDSTRÖM, *Subnational Sweden, the national state and the EU*, in *Regional & Federal Studies*, 2018, 1 ss.

<sup>79</sup> La nuova regione, Troms og Finnmark, risulta dalla fusione delle contee di Finnmark e di Tromsø, anticamente unite.

tendenzialmente locale e diretta dei servizi pubblici; creazione, su iniziativa locale, di reti informali tra enti territoriali<sup>80</sup>.

Uno dei principali punti di forza del modello è stata l'adozione spontanea e non formalizzata del principio di sussidiarietà verticale, che ha favorito lo sviluppo di reti di servizi locali che innervano il *welfare* nordico. Proprio la gestione locale dei servizi pubblici ha incontrato nello scorso ventennio difficoltà crescenti. La riduzione del numero dei comuni, il riordino dei livelli intermedi di governo, la soppressione di enti intermedi e la creazione di enti la cui competenza si estende su aree decisamente più ampie, concepita come risposta alla crisi dello stato sociale e alla necessità di razionalizzare l'uso delle risorse nella ricerca di economie di scala, ha prodotto effetti collaterali ancora non compiutamente valutati. La formazione di enti territoriali più vasti, che gestiscono i propri servizi mediante aziende o enti di maggiori dimensioni, mette infatti in discussione uno dei caratteri di fondo delle democrazie nordiche, la stretta connessione tra governanti e governati, alla quale è intimamente connesso l'elevato livello di partecipazione dei cittadini alla programmazione e alla gestione<sup>81</sup>.

Sul punto possiamo concludere che – per usare la terminologia italiana – gli enti locali nordici fondano le proprie attribuzioni sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, anche se essi non hanno trovato

---

<sup>80</sup> Sul governo locale come insieme di reti v. P. HALL, P. KETTUNEN, K. LÖFGREN, T. RINGHOLM, *Is there a Nordic Approach to Questions of Democracy in Studies of Network Governance?*, in *Local Government Studies*, 2009, 515 ss.; T. FOTEL, G.S. HANSEN, *Meta-Governance of Regional Governance Networks in Nordic Countries*, *ivi*, 2009, 557 ss.

<sup>81</sup> Per alcune riflessioni sugli scenari che si vanno delineando v. già P. BLOMQUIST, P. BERGMAN, *Regionalisation Nordic Style: Will Regions in Sweden Threaten Local Democracy?*, in *Local Government Studies*, 2010, 43 ss.; L. HÖRNSTRÖM, *Strong Regions within the Unitary State: The Nordic Experience of Regionalization*, in *Regional & Federal Studies*, 4/2013, 427 ss.

espesso riconoscimento costituzionale. Il modello astrattamente centralista è smentito dalla sua realizzazione in termini di estrema differenziazione. Questa però si sta rivelando cedevole rispetto all'affermazione, nell'ultimo periodo, di principi (altrettanto misconosciuti a livello costituzionale) quali l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dei servizi pubblici. La flessibilità del modello autonomistico rischia perciò di tradursi in debolezza.

Il secondo elemento sul quale possiamo soffermarci è la presenza di una costante tendenza centrifuga che opera all'interno degli stati nordici. Abbiamo detto finora che, pur in presenza di modelli formalmente unitari, le autonomie territoriali sono forti, radicate e di solito preesistenti alla formazione degli stati.

Per meglio comprendere queste affermazioni dobbiamo ricordare che, complessivamente, la vicenda storica di tutti gli stati nordici è contrassegnata da percorsi di affrancamento e di formazione di nuove entità statali.

Il punto di origine può essere visto nell'Unione di Kalmar, che dal 1397 al 1523 segnò l'unificazione dei regni di Svezia, Danimarca e Norvegia, la cui dissoluzione iniziò una tendenza di lungo periodo verso la frammentazione. Limitandoci agli ultimi secoli, osserviamo che la Finlandia, parte della Svezia fino al 1809, diviene un granducato russo fino all'indipendenza conseguente alla rivoluzione. La Norvegia, soggetta alla Danimarca fino al 1814, con il trattato di Kiel è soggetta all'unione con la Svezia, ma nello stesso anno rigetta il trattato, dichiara l'indipendenza e approva la propria costituzione. Sconfitta militarmente, rimane unita alla Svezia fino al 1905, anno in cui ottiene l'indipendenza anche sul piano formale. L'Islanda, infine, dichiara nel 1944 la propria indipendenza dalla Danimarca in seguito alle vicende della II guerra mondiale.

Le aspirazioni autonomistiche che caratterizzano gli ultimi decenni non sono pertanto estranee alla vicenda storica dei paesi nordici, ma anzi si innestano sia su una tradizione di ampia e solida autonomia degli enti territoriali,

sia su una tendenza di lungo periodo al distacco delle comunità locali dall'autorità centrale.

Il riconoscimento e la garanzia delle autonomie nordiche sembrano perciò coerenti con le ricostruzioni che privilegiano gli aspetti “dinamici” e “processuali” delle relazioni tra lo stato e gli enti territoriali: la struttura delineata dalle fonti di rango costituzionale non restituisce un'immagine completa né realistica, innanzitutto perché trascura il piano della legislazione ordinaria e quello dei vincoli internazionali, che abbiamo visto essere importanti per la comprensione dell'operare concreto delle istituzioni. Inoltre, concentrarsi esclusivamente sul quadro normativo vigente indurrebbe ad assolutizzare uno specifico momento storico, rendendo più difficile la visione di quelli che abbiamo chiamato gli aspetti dinamici dei rapporti. Potrebbe essere più utile riconoscere che gli ordinamenti esaminati sono in movimento all'interno di uno spettro che vede a un estremo il centralismo e a quello opposto il riconoscimento delle aspirazioni indipendentiste, che porta alla dissoluzione dell'unità statale<sup>82</sup>.

Nel vasto spazio intermedio si collocano le soluzioni di volta in volta adottate, espressione dell'equilibrio raggiunto nel dato momento storico.

Le soluzioni adottate, accomunate dalla generica etichetta di pragmatismo, rispondono a situazioni considerate eccezionali: così è per ciascuna delle autonomie speciali esaminate. Si tratta senz'altro di discipline asimmetriche rispetto alla disciplina generalmente valida.

---

<sup>82</sup> Per la teorizzazione del federalismo come processo si rinvia a C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York 1968, 3 ss. Parlando di federalismo, Friedrich ne adotta un'accezione estremamente ampia e, se si vuole, atecnica, riferendosi ai processi di decisione congiunta all'interno delle comunità politiche. È interessante il riferimento dell'A. a uno stato unitario come il Regno Unito, quale esempio di struttura originata da comunità in cui è fortemente radicata la tradizione dell'autogoverno e del decentramento (*ivi*, 6).



Se però le osserviamo dall'angolo prospettico che abbiamo indicato, dei processi anziché degli istituti, diminuisce il rilievo da riconoscere agli elementi distintivi comunemente impiegati in dottrina, primo tra tutti quello che contrappone l'asimmetria (meramente) politica a quella consolidata nel testo costituzionale<sup>83</sup>: non perché se ne voglia negare l'esistenza o l'importanza, ma perché si tratta di passaggi attraverso i quali si realizzano (o meno) le aspirazioni autonomistiche o indipendentistiche. Sarebbe dunque riduttivo vedere nella presenza o assenza di clausole costituzionali l'unico, o perfino il principale, indicatore del livello di autonomia di un ente territoriale o di una minoranza. Abbiamo anzi visto che autonomie forti trovano copertura (meramente) legislativa.

Le garanzie di autonomia delle comunità sono previste originariamente da una legge e solo successivamente (ed eventualmente) trovano una copertura costituzionale, che in sostanza rinvia alla disciplina legislativa: questa, a sua volta, assume caratteri di atipicità, vuoi per il rinvio a trattati internazionali i quali a loro volta limitano la discrezionalità del legislatore, vuoi per la necessità di acquisire determinazioni in proposito delle assemblee rappresentative delle comunità interessate, vuoi infine per la previsione di procedimenti aggravati *ad hoc*. La "copertura" internazionale assume la funzione di rendere pressoché irreversibile il livello di autonomia locale raggiunto, senza peraltro pregiudicare ulteriori sviluppi. Il fattore determinante è però quello politico, in base al quale si determina il consenso sulle misure adottate e che ne garantisce la (temporanea) stabilità<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Per la distinzione richiamata v. P. POPELIER, M. SAHADŽIĆ, *Linking Constitutional Asymmetry with Multinationalism. An Attempt to Crack the Code in Five Hypotheses*, in P. POPELIER, M. SAHADŽIĆ (Eds.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Cham 2019, 5 ss.

<sup>84</sup> Rileva il carattere decisivo del consenso, insieme alla natura costituzionale delle asimmetrie nordiche, F. DURANTI, *Asimmetrie costituzionali nordiche*, in C. BERTOLINO, A.

Il livello politico di garanzia autonomistica traspare dall'apertura, più volte manifestata dalle autorità danesi, alla possibilità sia di ulteriori concessioni, sia del riconoscimento dell'indipendenza, nei confronti sia dei groenlandesi che dei faroesi. Vi è dunque, come si diceva, un di più rispetto al dato normativo, che può cogliersi solo come passaggio nell'evoluzione dei rapporti, evoluzione tutt'altro che conclusa.

Apparentemente diverso è il discorso sui *sami*, perché in questo caso siamo di fronte al controverso riconoscimento di limitati spazi di autodeterminazione di una minoranza etnico-linguistica, priva però di un territorio definito, di organi di autogoverno, di potestà normativa. È d'altronde necessario considerare che – proprio in virtù del carattere processuale del fenomeno – l'autonomia raggiunta è tutt'altro che stabile e definitiva. La sentenza della Corte suprema svedese<sup>85</sup> aggiunge oggi un altro importante tassello al mosaico, espandendo le garanzie dei *sami* sulle risorse del proprio territorio in assenza di una legge sul punto e nonostante la mancata ratifica della convenzione.

Un'ultima notazione d'insieme riguarda il rapporto tra autonomia “generale” e autonomie differenziate. Oggi, ben più che in passato, coesistono negli ordinamenti nordici tendenze opposte: per la generalità degli enti le politiche pubbliche adottano scelte di accorpamento, riduzione degli enti e delle loro attribuzioni, omogeneizzazione e limitazione degli spazi di autonomia (regolatoria, gestionale, tributaria)<sup>86</sup>.

---

MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020, 207 ss. V. anche ID., *Asimmetrie e differenziazioni costituzionali negli ordinamenti nordici*, in *Federalismi.it*, 8/2020, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>85</sup> V. *supra*, n. 58.

<sup>86</sup> Sulla tendenza comune delle amministrazioni centrali nordiche a snellire gli apparati e lavorare per progetti, anziché per attribuzioni generali di competenze, v. C. GREVE, N.

Le specialità etniche e territoriali sembrano aver imboccato, invece, la strada di un'espansione irreversibile, potenzialmente destinata a sfociare nella secessione. Abbiamo visto che le tendenze centrifughe sono una costante storica. L'elemento di novità oggi risiede nella coincidenza temporale tra la crisi apparentemente inarrestabile del *welfare* e il germogliare costante di istanze autonomistiche: i movimenti del passato hanno avuto esiti pacifici in contesti sociali ed economici espansivi, in cui il miglioramento generale delle condizioni di vita neutralizzava i potenziali contraccolpi, mentre il contesto attuale non lascia intravedere soluzioni simili.

---

EJERSBO, P. LÆGREID, L. RYKKJA, *Unpacking Nordic Administrative Reforms: Agile and Adaptive Governments*, in *International Journal of Public Administration*, 8/2019, 697 ss.