



1 APRILE 2020

Asimmetrie e differenziazioni
costituzionali negli ordinamenti nordici

di Francesco Durante

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università per Stranieri di Perugia



Asimmetrie e differenziazioni costituzionali negli ordinamenti nordici*

di Francesco Duranti

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università per Stranieri di Perugia

Abstract [It]: Negli ordinamenti costituzionali unitari di Danimarca e Finlandia sono riconosciute ampie e speciali forme di autonomia territoriale in favore delle realtà insulari di Groenlandia, Faroer e Åland tali da connotare in senso di singolare asimmetria costituzionale dette esperienze ordinamentali, il cui percorso istituzionale in atto è oggetto di sviluppi di particolare interesse nella prospettiva costituzionale comparata.

Abstract [En]: In the unitary constitutional systems of Denmark and Finland, extensive and exceptional forms of territorial autonomy are granted to Greenland, Faroer and Åland such as to characterise – in a singularly constitutional asymmetric way – these experiences whose recent institutional development are of special interest from a comparative constitutional perspective.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Asimmetria e autonomia costituzionale di Groenlandia, Faroer e Åland. – 3. Autonomia speciale e riparto delle competenze. – 4. Asimmetria e differenziazioni: i tratti comuni del modello nordico.

1. Premessa

Gli ordinamenti costituzionali nordici (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) sono, come noto, comparativamente classificati quali Stati di tipo unitario, in quanto alle autonomie territoriali sono riconosciuti poteri e funzioni di carattere essenzialmente amministrativo e di decentramento burocratico. Tuttavia, nell'ambito dei paesi nordici si sono sviluppate tre esperienze territoriali molto particolari in ordine al grado di autonomia loro riconosciuta dagli ordinamenti costituzionali di Danimarca (in favore di Groenlandia ed isole Faroer) e Finlandia (per le isole Åland), che hanno indotto, di recente, la dottrina a considerare dette esperienze ordinamentali quali «Stati unitari asimmetrici»¹.

Le ragioni della specialità costituzionale delle esperienze autonome realizzate in Groenlandia, nelle Faroer e nelle Åland, sono molteplici ed affondano le proprie origini non soltanto nella particolare posizione geografico/insulare che le caratterizza, ma anche nella lunga evoluzione storica e culturale, che ha marcato – assieme ad altre, non trascurabili, peculiarità (anche di natura etnica e linguistica) – nel corso

* Articolo sottoposto a referaggio. L'articolo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto al IV Convegno di studi di *Diritti regionali*, su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, tenutosi presso l'Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza, 21 giugno 2019, nei cui *Atti* – in differente versione e con altro titolo – è in corso di pubblicazione.

¹ E. PALICI DI SUNI, *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*, in *Federalismi.it* n. 24/2018, 3.

del tempo gli sviluppi più rilevanti del loro percorso istituzionale nell'ambito del contesto nordico di *State-building*.

Questa singolare asimmetria costituzionale che connota le tre esperienze in parola richiede, perciò, uno specifico approfondimento comparativo, sia in relazione alle dinamiche del percorso autonomico, il cui carattere 'aperto' agli sviluppi ulteriori dell'autonomia, sembra essere pienamente acquisito, senza sostanziali contestazioni, dalle autorità centrali; sia in relazione allo stesso principio regolatore del processo autonomico, che può definirsi di natura consensuale, e che si sostanzia in numerose disposizioni normative volte, secondo meccanismi procedurali consolidati, a delineare (anche in ipotesi di eventuale conflitto competenziale) un percorso istituzionale concordato, che conduca a soluzioni condivise e soddisfacenti per entrambi le parti.

Ciò senza trascurare gli sviluppi più recenti della normativa sull'autonomia speciale che sembrano delineare un modello peculiare, senza dubbio di natura asimmetrica², comparabile a quello tipico di altre significative esperienze autonome³.

2. Asimmetria e autonomia costituzionale di Groenlandia, Faroer e Åland

Il quadro costituzionale relativo alla speciale posizione delle due esperienze insulari nell'ordinamento danese è costituito, oltre alle disposizioni della Carta fondamentale – la quale, tuttavia, non contiene alcuna norma espressa di garanzia costituzionale dell'autonomia delle due realtà insulari – dai due statuti d'autonomia contenuti, rispettivamente, nell'*Home Rule Act of the Faroe Islands* (n. 137 del 23 marzo 1948) e nell'*Act on Greenland Self-Government* (n. 473 del 12 giugno 2009)⁴, entrambi approvati con legge ordinaria dal Parlamento unicamerale danese (*Folketing*) sulla base di preve intese con le autorità autonome.

L'autonomia delle isole Åland è, invece, direttamente garantita dalla Costituzione finlandese (art. 120).

Oltre alla norma di apertura della Carta danese (art. 1), che dispone la sua applicabilità ad ogni parte del Regno, poche altre disposizioni costituzionali si occupano, infatti, esplicitamente di Groenlandia e Faroer. Tra queste, oltre a quella (art. 28) che riserva due seggi alla Groenlandia ed altri due alle Faroer nei 179 seggi complessivi del *Folketing*, si segnalano quelle di cui all'art. 31, c. 5, che stabilisce la possibile adozione – con legge ordinaria – di disposizioni speciali per la rappresentanza in Parlamento della (sola)

² Asimmetria che pare sempre più cifra effettivamente caratterizzante gli ordinamenti costituzionali contemporanei, come rileva, ancora di recente, R. SCARCIGLIA, *Scienza della complessità e comparazione giuridica nell'età dell'asimmetria*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, numero speciale 2019, 701 ss.

³ Cfr. ora, per un efficace quadro comparativo, R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020; P. POPELIER, M. SAHADŽIĆ (eds.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, London 2019.

⁴ Il quale ha sostituito – a far data dal 21 giugno 2009 – il precedente *Greenland Home Rule Act* (n. 577 del 29 novembre 1978). Sul punto, cfr., volendo, F. DURANTI, *La nuova autonomia della Groenlandia*, in *Federalismi.it*, n. 14/2010.

Groenlandia; l'art. 32, c. 5, che riserva alla legge ordinaria la facoltà di dettare «norme speciali circa l'esecutorietà e la decadenza dei mandati parlamentari della Groenlandia e delle Faroe»; l'art. 42, c. 8, la quale rinvia alla legge ordinaria la disciplina del *referendum* popolare in Groenlandia e nelle Faroe; ed, infine, quella di cui all'art. 86, che parimenti riserva alla legge ordinaria la fissazione del requisito d'età per l'elezione dei consigli comunali e parrocchiali in Groenlandia e nelle Faroe⁵.

Come detto, invece, la Costituzione finlandese garantisce espressamente (art. 120) che alle isole Åland si applichi un regime di autogoverno «in armonia con quanto specificamente stabilito dalla Legge sull'Autonomia» (attualmente la n. 1144 del 1991).

La stessa Carta, poi, si preoccupa di prevedere, all'art. 75 (rubricato «Legislazione speciale per le Isole Åland»), un assetto procedurale aggravato per la revisione della Legge sull'Autonomia e per l'acquisto della proprietà immobiliare, disponendo che tale procedura di revisione sia contenuta nelle disposizioni della medesima Legge sull'Autonomia.

Tuttavia, l'assenza di espressa garanzia costituzionale della specialità del regime di autonomia riservato a Groenlandia e Faroe nell'ordinamento danese non deve trarre in inganno: la specialità insulare è, infatti, contenuta – e ampiamente garantita – dai due statuti d'autonomia del 1948 e del 2009.

È necessario, al riguardo, rilevare, innanzitutto, la natura peculiare occupata, nel sistema delle fonti, da questi due atti di legislazione ordinaria approvata dal Parlamento danese: pur in assenza di un livello intermedio – analogo, in qualche misura, alla leggi organiche previste dalla Costituzione francese e da quella spagnola – che si collochi tra la Costituzione e la legislazione di rango primario, infatti, i due statuti d'autonomia contengono entrambi – diversamente da quanto accade per la generalità delle leggi ordinarie danesi – uno specifico preambolo, il quale fa riferimento: a) alla speciale posizione costituzionale delle due realtà insulari nel Regno di Danimarca, a causa di ragioni di carattere «nazionale, storico e geografico» (Faroe) e di carattere «nazionale, culturale e geografico» (Groenlandia⁶); b) al consenso espresso dalle rispettive Assemblee rappresentative locali all'approvazione dell'autonomia speciale; e, infine, c) all'altrettanto espressa indicazione della volontà, da parte dei due statuti, di regolare la «posizione costituzionale» dei due territori nell'ordinamento del Regno di Danimarca⁷.

⁵ Esiste, inoltre, una specifica norma d'eccezione (art. 71, c. 3, ultimo inciso, Cost.), la quale consente un'espressa deroga – per la sola Groenlandia e soltanto «se la situazione locale lo rende necessario» – alla necessità di convalida dell'arresto da parte dell'Autorità giudiziaria entro le successive 24 ore dal provvedimento restrittivo della libertà personale.

⁶ Il preambolo del nuovo statuto groenlandese chiarisce, peraltro, a differenza del previgente del 1978, che «il popolo groenlandese è un popolo ai sensi del diritto internazionale, con il conseguente diritto all'autodeterminazione» e che lo statuto è, di conseguenza, frutto dell'accordo del Governo danese con quello groenlandese «in qualità di parti equivalenti».

⁷ Sulla speciale collocazione dei due statuti nel sistema delle fonti, vd. J.A. JENSEN, *The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm*, in *Eur. Publ. L.*, 2003, 172.

Da ciò emerge una collocazione superprimaria (o, in ogni caso, a competenza riservata) della legislazione introduttiva degli statuti d'autonomia, che garantisce ampiamente dette realtà insulari da una possibile alterazione riduttiva dell'assetto autonomico da parte della legislazione ordinaria unilaterale – ovvero adottata senza l'espreso consenso delle Assemblee insulari – danese⁸.

Né può, del resto, seriamente immaginarsi la possibilità d'una alterazione dell'autonomia speciale ad opera di un'espresa revisione, in tal senso, della Costituzione danese: pare, infatti, appropriato ritenere, quello della necessità del preventivo consenso delle autorità autonome, un principio fondamentale – anche se non scritto – dell'assetto costituzionale danese⁹.

Specularmente, può, in ogni caso, osservarsi che è completamente assente dal quadro costituzionale la questione della partecipazione delle due autonomie insulari al procedimento di revisione costituzionale previsto dalla Carta vigente (art. 88), ovvero viene a mancare, nell'ordinamento danese, quello che è – nel prisma comparato – il principale elemento qualificante gli ordinamenti propriamente federali¹⁰.

Se si considera quanto osservato in precedenza, però, tende nettamente a sfumare, per l'ordinamento danese, la classificazione operata dalla dottrina comparatistica circa l'individuazione degli elementi determinanti e distintivi tra esperienze federali e regionali¹¹: di talché, essendo previsto, come s'è visto, il requisito del *consent* dalla consuetudine costituzionale (piuttosto che dal testo espresso della Carta fondamentale), l'ordinamento costituzionale danese viene a dar vita ad un tipo di Stato del tutto peculiare – di natura asimmetrica – per ciò che concerne la speciale autonomia riconosciuta alle (sole) esperienze insulari di Groenlandia e Faroer.

Quanto appena rilevato, può analogamente essere esteso alla posizione costituzionale delle Åland nell'ordinamento finlandese¹².

Nonostante alcune opinioni – che si fondano sulla speciale procedura di revisione dello statuto di autonomia delle Åland, caratterizzata da un grado di rigidità superiore a quello della stessa Costituzione

⁸ Cfr., tra gli altri, K.A. RØGVI, *Faroese Governance*, in N. LOUKACHEVA (ed.), *Polar Law Textbook II*, Copenhagen 2013, 215 ss.; M. KLEIST, *Greenland's Self-Government*, in N. LOUKACHEVA (ed.), *Polar Law Textbook*, Copenhagen 2010, 171 ss.; Z. WANG, *The First Salute for the Independent Faroe Islands*, Hoyvik 2013, 35.

⁹ Cfr. G. HOVGAARD, M. AKRÉN, *Autonomy in Denmark: Greenland and the Faroe Islands*, in CIDOB papers, n. 12/2017; J.H. DANIELSEN, *Self-Government and the Constitution: Greenland within the Danish State*, in *Eur. Publ. L.*, 2013, 619 ss.

¹⁰ Sui quali, cfr. ora, per un aggiornato quadro di sintesi, T.E. FROSINI (cur.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna 2019, 114 ss.

¹¹ Che, come noto, A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino 2005, 108, indica, sinteticamente, in questi termini: «sia i componenti dello Stato regionale, sia quelli dello Stato federale godono di “autonomia costituzionalmente garantita”, tuttavia i membri dello Stato federale, pur essendo privi della sovranità che caratterizza gli Stati membri della Confederazione, risultano in grado di tutelare siffatta “autonomia costituzionalmente garantita” mediante il requisito del *consent*».

¹² M. SUKSI, *Territorial autonomy: The Åland Islands in comparison with other sub-states entities*, in Z. KANTOR (ed.), *Territorial autonomies in Europe: Solutions and challenges*, Budapest 2014, 37 ss., il quale opera, al proposito, una diretta comparazione tra Åland, Faroer e Groenlandia, rilevando come «*the general idea of autonomy is that it is a minority protection mechanism*».

finlandese¹³ – propendano per una qualificazione in senso federale delle relazioni istituzionali tra Stato centrale e isole Åland¹⁴, sembra, tuttavia, più corretto, come ritengono altri, considerare del tutto singolare l'esperienza autonoma delle Åland nell'ambito dell'ordinamento finlandese, dal momento che detta esperienza non appare agilmente inquadrabile né nel novero delle autonomie federali, né di quelle regionali¹⁵.

In ordine all'assetto costituzionale di Groenlandia e Faroer, si consideri, infine, un'ultima peculiarità. Le disposizioni costituzionali dedicate a Groenlandia e Faroer non prevedono una specifica istanza giurisdizionale incaricata di dirimere gli eventuali conflitti di competenza tra le autorità centrali e quelle insulari.

Tuttavia, i due statuti autonomici prevedono entrambi, con disposizioni di contenuto analogo (art. 6, st. Faroer; Cap. VI, st. Groenlandia), un organo imparziale, composto da due membri designati dal Governo danese e da due membri espressi dagli esecutivi autonomici, integrati da tre giudici della Corte Suprema del Regno (designati dal Presidente della stessa), con il compito specifico di risolvere, appunto, gli eventuali conflitti di competenza tra le autorità centrali e quelle autonome.

Ciò che è di maggiore interesse osservare, anche in prospettiva comparata, è costituito dalle modalità di funzionamento dell'organo: se i membri di estrazione politica (ovvero i quattro membri espressi dalle autorità centrali e da quelle autonome), si accordano fra di loro circa la definizione del conflitto, la questione è definitivamente risolta; se ciò, invece, non accade, la questione è allora rimessa alla decisione dei tre membri di estrazione giudiziale.

Dal punto di vista della prassi costituzionale, deve, in ogni caso, rilevarsi che questi due organi non sono mai stati chiamati a pronunciarsi sulle materie di propria competenza: i conflitti insorti tra le parti, infatti, sono stati sino ad ora risolti in base ad accordi di natura politica ed istituzionale direttamente dalle parti medesime, in base al consolidato principio di leale collaborazione tra enti¹⁶.

Nell'esperienza finlandese, il controllo sulla ripartizione delle competenze è, al contrario, parte integrante della ordinaria attività delle Corti di giustizia (ordinaria e amministrativa).

¹³ Per le modifiche statutarie è, infatti, necessaria una delibera, da parte del Parlamento unicamerale finlandese (*Eduskunta*), adottata con la stessa maggioranza prevista per la revisione costituzionale e una successiva approvazione, con i 2/3 dei voti, da parte dell'Assemblea legislativa autonoma.

¹⁴ In questo senso, A. JYRANKI, *Autonomy of the Åland Islands: A Federal element in the Constitution of a Unitary State?*, in K. POHJOLAINEN (cur.), *Constitutionalism in Finland*, Helsinki 1995, 133.

¹⁵ Come condivisibilmente ritiene S. MANCINI, *Le isole Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in T.E. FROSINI (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino 2007, 120.

¹⁶ M. KLEIST, *Greenland's Self-Government*, cit., 184, rileva, sul punto, che – sebbene questi speciali organi non siano mai stati convocati – la loro funzione preventiva dei conflitti è di grande utilità nel senso di costituire «*a factor that strengthens dialogue*» tra le parti; cfr. anche K.A. RÖGVI, *Faroese Governance*, cit., 235.

Tuttavia, lo statuto di autonomia delle Åland contiene una speciale disposizione la quale prevede che il Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione della legislazione autonoma, debba necessariamente consultare, in via preventiva, la Corte Suprema per ottenere un'opinione sulla compatibilità della nuova legislazione con l'assetto costituzionale sulla ripartizione delle competenze. In caso di parere negativo della Corte, il Presidente è tenuto a rinviare l'atto legislativo alle autorità autonome per una nuova deliberazione¹⁷.

3. Autonomia speciale e riparto delle competenze

L'autonomia speciale di cui godono Groenlandia, Faroer e Åland consiste, innanzitutto, nella istituzione di autorità autonome locali e nella disciplina della relativa forma di governo¹⁸.

Ciò che costituisce l'autentica pietra angolare della specialità delle tre autonomie insulari è, in ogni caso, la questione del riparto delle competenze legislative ed amministrative tra lo Stato e le entità territoriali.

Il modello danese offre, al riguardo, interessanti peculiarità in prospettiva comparata.

Il riparto delle competenze è operato direttamente dalle norme dei due statuti autonomi, i quali presentano fra di loro numerose analogie, risultando lo statuto groenlandese mutuato ampiamente – pur se con alcune differenze funzionali – da quello, precedente, faroese.

Una serie di principi fondamentali risultano comuni alle due esperienze.

In primo luogo, le competenze legislative e amministrative trasferite alla responsabilità delle autorità autonome (Parlamento e Governo locali) sono incluse in una elencazione espressa allegata agli statuti d'autonomia, secondo un triplice criterio distintivo: 1) un'ampia serie di materie¹⁹, risultando di specifica pertinenza locale, sono attribuite alla esclusiva competenza, legislativa ed amministrativa, delle autorità autonome, che si assumono, però, l'esercizio delle responsabilità relative a tutte o a parte di dette materie nel solo caso di possibilità di integrale finanziamento dei costi e delle spese ad esse relative; se ciò non avviene, le competenze legislative ed amministrative continuano ad essere esercitate dalle autorità

¹⁷ Sul punto è interessante segnalare che la *Opinion on the Constitution of Finland*, adottata dalla European Commission for Democracy Through Law (*Venice Commission*), in occasione della 74ª Sessione Plenaria (Venezia, 14-15 marzo 2008), evidenzia che il parere preventivo di costituzionalità reso dalla Corte Suprema in sede consultiva, può rappresentare un possibile elemento di conflitto con l'attività di controllo di costituzionalità assegnato ora in via successiva alle Corti dall'art. 106 della nuova Costituzione (oltre che un possibile contrasto con le stesse norme della CEDU).

¹⁸ Su Assemblee legislative, esecutivi e forma di governo – che non costituiscono oggetto di approfondimento in questo contributo – nelle tre esperienze territoriali, cfr., da ultimo, B.O. MORTENSEN, M. SUKSI, *Respecting Autonomies and Minorities*, in P. LETTO-VANAMO, D. TAMM, B.O. MOTENSEN (eds.), *Nordic Law in European Context*, Berlin 2019, 61 ss.

¹⁹ Tra le quali, ad es., nello statuto faroese, risultano le seguenti: norme sulle istituzioni autonome e sulla forma di governo; enti locali; edilizia ed urbanistica; sanità; previdenza ed assistenza; mercato del lavoro; norme tributarie e di bilancio; istruzione primaria e secondaria; musei e biblioteche; porti e trasporti locali; agricoltura; distribuzione commerciale; proprietà terriera ed espropriazione, ecc. Dette materie vengono incluse nella Lista A e definite «*Faroese Special Affairs*».

centrali sino a quando quelle insulari non siano in grado di finanziarle autonomamente (art. 2, st. Faroer; Cap. II, st. Groenlandia); 2) un'altra serie di materie²⁰, sono soggette alla regolamentazione locale solo previo accordo con le autorità statali (art. 3, st. Faroer); 3) è, infine, previsto uno specifico percorso consensuale attraverso il quale le materie non comprese nella lista di quelle trasferite, ma concernenti «*questioni di esclusivo interesse per la Groenlandia*», possono essere successivamente attribuite, previo accordo tra il Governo danese e quello groenlandese, alle stesse autorità autonome (Cap. II, art. 4, st. Groenlandia).

Con il consueto criterio residuale – ampiamente impiegato in altre esperienze autonome comparate – tutto quanto non previsto dai due statuti d'autonomia speciale, rientra, di conseguenza, nella competenza statale.

Tuttavia, entrambi gli statuti prevedono un analogo meccanismo procedurale, volto ad acquisire la cooperazione delle autorità insulari per le questioni comunque attinenti alle due realtà territoriali: viene, infatti, stabilito un vero e proprio diritto di informazione e consultazione preventiva dei Parlamenti e Governi autonomi, nel caso in cui si tratti di introdurre nell'ordinamento delle due entità territoriali nuove disposizioni – di carattere normativo o amministrativo – da parte delle autorità statali (art. 7, st. Faroer; Cap. V, st. Groenlandia)²¹.

Diversamente da quello faroese, lo statuto groenlandese contiene, poi, una speciale disciplina circa la regolamentazione dell'estrazione dei prodotti da sottosuolo (ricco, come noto, di risorse economicamente rilevanti): la speciale regolamentazione prevede che i proventi derivanti dalle risorse minerarie siano di diretta competenza delle autorità groenlandesi e che l'incremento erariale che ne deriva comporti una corrispondente diminuzione del gettito fiscale versato dalle autorità danesi in favore di quelle autonome, le quali hanno, dunque, la possibilità di finanziare in tal modo l'esercizio delle nuove competenze attribuite in via esclusiva (Cap. III, artt. 6, 7 e 8).

Il principio introdotto è, dunque, nel senso di incrementare progressivamente le risorse finanziarie a disposizione diretta ed esclusiva delle autorità groenlandesi, con lo scopo di favorire lo svolgimento

²⁰ Inclusive nella Lista B dello statuto faroese e comprendenti, tra le altre: norme relative al Culto ufficiale; polizia; disciplina delle estrazioni di materiali del sottosuolo; radiotelevisione; aviazione civile; importazioni ed esportazioni. L'accordo deve riguardare anche la concreta ampiezza ed estensione della competenza e le effettive modalità operative del trasferimento.

²¹ «*If new Danish legislation is not approved by the Faroese authorities, it is habitually not promulgated, and the old Danish law remains in force*»: così A. OLAFSSON, *A note on the Faroe Island*, in *Local self-government, territorial integrity and protection of minorities*, European Commission for Democracy through Law, Collection Science and Technique of Democracy No. 16, Strasbourg 1996, 106.

effettivo delle competenze sulle nuove materie attribuite, attraverso una maggiore responsabilizzazione economica delle predette autorità locali²².

Per ciò che concerne la questione della compatibilità costituzionale dei due statuti d'autonomia con la Carta fondamentale del Regno, deve evidenziarsi che non si sono registrate, sino ad ora, particolari controversie, anche se la dottrina ha segnalato il caso di possibile contrasto delle disposizioni autonome concernenti la potestà di imposizione tributaria con la norma di cui all'art. 43 Cost., che riserva alla legge ordinaria la disciplina delle imposte e delle tasse.

Tuttavia, s'è ritenuta legittima costituzionalmente tale facoltà riconosciuta alle autorità insulari, in quanto strettamente pertinente alle aree di competenza autonoma ad esse riservate²³: come del resto affermato nell'unico precedente giudiziale disponibile in materia, laddove la Corte d'Appello di Copenhagen – all'epoca competente in materia di ricorsi avverso le decisioni degli organi giudiziari faroesi – ha implicitamente riconosciuto il mancato contrasto del potere impositivo dell'Assemblea legislativa faroese con il parametro costituzionale di cui all'art. 43 della Carta²⁴.

Questo modello di riparto delle competenze – che ha fra i suoi elementi fondamentali: a) il principio consensuale nella assunzione delle responsabilità e nella ulteriore negoziazione di nuove attribuzioni; b) il principio di gradualità nell'esercizio delle competenze; c) il principio di responsabilità finanziaria, che determina il possibile esercizio delle competenze legislative attribuite nel solo caso di autosufficienza fiscale²⁵ – ha mostrato nel corso degli anni una modalità di concreto funzionamento efficiente e scarsamente conflittuale, è stato, in ogni caso, di recente sottoposto a significativa modifica, allo scopo d'una ulteriore estensione dell'autonomia speciale.

Ciò soprattutto in quanto negli ultimi anni s'è assistito ad una forte pressione politica per la piena indipendenza dalla Danimarca, che ha condotto, quale risultato di maggiore rilievo, all'approvazione di una nuova serie di leggi da parte del *Folketing* relative all'attribuzione di ulteriori competenze a favore delle autorità autonome e che ha condotto, in Groenlandia, all'approvazione – dopo il *referendum*

²² Le autorità groenlandesi hanno assunto parte delle responsabilità indicate dallo statuto in materia di sfruttamento delle risorse del sottosuolo a partire dall'1 gennaio 2010.

²³ In questo senso, cfr. J.A. JENSEN, *The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm*, cit., 175.

²⁴ *Føroya Landsstýri vs. Karsten Werner Larsen*, in *Ugeskrift for Retsvæsen* (Ufr.) 1983.986 Ø.

²⁵ Anche se, com'è ovvio, lo Stato danese contribuisce in misura considerevole con erogazioni finanziarie (cd. *block grants*) annuali a finalità perequativa e di sussidio, al finanziamento statale delle due esperienze autonome insulari, soprattutto per quanto concerne l'esercizio delle potestà amministrative delegate: cfr., tra gli altri, sul punto, L.A. REHOF, *The Danes, Their Constitution and The International Community*, in B. DAHL, T. MELCHIOR, D. TAMM (eds.), *Danish Law in a European Perspective*, Copenhagen 2002, 65 ss.

sull'autonomia del 25 novembre 2008²⁶ – di uno statuto integralmente nuovo, entrato in vigore il 21 giugno 2009.

Di particolare interesse è, al proposito, per le Faroeer, l'entrata in vigore della legge n. 578 del 24 giugno 2005, rubricata «*Danish Act Relating to the Takeover of Affairs and Fields of Affairs by the Faroe Islands Public Authorities*» (meglio noto come «*Takeover Acts*»).

Con questa legge – il cui brevissimo preambolo ricorda che è frutto di un accordo tra il Governo danese e quello delle Faroeer «*as equivalent parties*» – viene, infatti, operata una vera e propria “rivoluzione” nell'assetto del riparto delle competenze rispettive fra lo Stato centrale e le Faroeer.

Ai sensi dell'art. 1, c. 1, del «*Takeover Acts*», tutte le materie – ad eccezione di quelle indicate nel comma 2 della medesima disposizione, ovvero: 1) Costituzione; 2) cittadinanza; 3) Corte Suprema; 4) politica estera, di sicurezza e di difesa; 5) scambi internazionali e politica monetaria – rientrano nel campo di applicazione dello stesso «*Takeover Acts*»²⁷.

Ciò consente – ai sensi dell'art. 2 – alle autorità autonome faroesi di assumere la competenza in ordine a tutte le materie di cui all'art. 1.

Detta assunzione di competenza – secondo il modello incrementale tipico dell'esperienza danese – avrà, comunque, luogo secondo i tempi e le modalità previste dalle autorità faroesi stesse (art. 2, c. 1), mentre per tutta una serie di materie, indicate nella Lista I allegata all'Atto²⁸, l'esercizio effettivo delle competenze necessita di preventiva, ulteriore, negoziazione con le autorità statali danesi (art. 2, c. 2).

Come già indicato nelle analoghe disposizioni dello statuto autonomico, l'assunzione di responsabilità nelle nuove materie comporta l'attribuzione della potestà legislativa e di quella amministrativa (art. 3, c. 1), con la connessa (ed altrettanto consueta) necessità di provvedere autonomamente al finanziamento di tutte le spese relative all'esercizio di dette nuove responsabilità (art. 3, c. 2), risultando, di conseguenza, confermata la piena potestà delle autorità centrali sino all'effettiva assunzione di tali compiti.

Di particolare interesse e impatto istituzionale è, infine, la norma di cui all'art. 4, la quale prevede che i Tribunali e le Corti di giustizia istituiti dalle autorità faroesi avranno «*judicial power in the Faroe Islands for all affairs and field of affairs*»: con ciò venendo a configurarsi un ulteriore elemento di specialità dell'esperienza insulare faroesa, che tende, anche per questa via, ad avvicinarsi alle esperienze degli Stati membri di

²⁶ Il *referendum*, con una partecipazione al voto del 72% degli aventi diritto, ha registrato una schiacciante percentuale di favorevoli, pari al 75,5%, mentre i contrari sono stati soltanto il 23,5% degli elettori.

²⁷ Le predette materie escluse dal trasferimento coincidono con quelle, parimenti escluse, dal nuovo statuto groenlandese del 2009: cfr. M. KLEIST, *Greenland's Self-Government*, cit., 185.

²⁸ Elencazione che comprende: 1) professione forense; 2) Chiesa ufficiale; 3) diritti di proprietà; 4) proprietà industriale; 5) penitenziari; 6) aviazione; 7) passaporti; 8) diritto civile, di famiglia e delle successioni; 9) polizia, ufficio della pubblica accusa e questioni connesse della procedura penale; 10) amministrazione della giustizia, ivi inclusa l'istituzione di Tribunali; 11) diritto penale; 12) immigrazione e controllo delle frontiere.

ordinamenti federali, dal momento che, com'è noto, «per la sua stessa natura, il potere giudiziario e la funzione giurisdizionale male si prestano ad essere suddivisi tra gli enti territoriali che compongono gli Stati regionali»²⁹.

Ciò vale analogamente anche per il nuovo statuto groenlandese, modellato esplicitamente sulla base del «*Takeover Act*» faroese: ai sensi dell'art. 1 del Cap. I, si prevede, infatti, che le autorità autonome hanno la facoltà di istituire Corti di giustizia, alle quali è affidato l'esercizio del potere giudiziario in Groenlandia³⁰.

Dopo aver esaminato l'esperienza danese, si tratta ora di analizzare quanto previsto in Finlandia circa il riparto di competenze tra Stato centrale e isole Åland.

Anche nell'esperienza finlandese il riparto delle competenze è contenuto direttamente nello statuto autonomico (ovvero nella Legge sull'Autonomia).

Il modello prescelto presenta analogie con il riparto di competenze adottato in altre esperienze autonome, prevedendo una elencazione analitica delle materie di competenza provinciale e delle materie di competenza centrale e stabilendo il principio del parallelismo tra le competenze legislative e quelle amministrative³¹.

Per quanto concerne la questione della fiscalità, poi, con la riforma dello statuto autonomico introdotta dalla legge n. 1144 del 1991, s'è prevista una linea di deciso ampliamento dell'autonomia finanziaria provinciale, risultando ora stabilito che, pur rimanendo la leva fiscale di competenza statale, l'Assemblea legislativa delle Åland ha la facoltà di disporre liberamente dei fondi trasferiti alle isole dallo Stato, con l'obbligo, però, di fornire alla comunità locale prestazioni e servizi sociali perlomeno equivalenti a quelli riconosciuti a tutti i cittadini finlandesi³².

²⁹ Così A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico*, cit., 67.

³⁰ La Corte Suprema danese rimane, tuttavia, l'organo giudiziario di ultima istanza del Regno.

³¹ S. MANCINI, *Le isole Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, cit., 127. Tra le materie riservate alla competenza provinciale rientrano, ad es., cultura ed educazione; organizzazione della polizia locale; amministrazione dei distretti locali; promozione industriale; sanità e *welfare*; proprietà ed affitto della terra; tutela dei beni archeologici; produzione agricola e allevamento del bestiame; radiotelevisione locale.

³² Sugli sviluppi attuali del percorso autonomico finlandese, cfr. il Rapporto finale del *Joint Committee on Åland Self-Government* (2017): «In the final report, the committee proposes that a new Act on the Autonomy of Åland should be introduced. The new act would be the fourth such act, replacing the previous act adopted in 1991. The intention is to introduce an up-to-date piece of legislation and to provide a basis for more flexible development of the autonomy. The main aim of the reform is to provide Åland with an autonomy that is more dynamic and that would, over the years, permit a more flexible transfer of areas of competence to Lagting. As a result, Åland would have more say in the introduction of the reforms that are needed so that the region can adjust to continuous changes in different sectors of society. It is also proposed that the equalisation system concerning the funding of the autonomy-related costs should be made more flexible», citato in 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*, 2018, 15.

Dall'esame comparativo del riparto di competenze tra autorità centrali e autorità locali nelle tre esperienze autonome prese in considerazione, sembra, in definitiva, emergere un quadro di più ampia autonomia a favore delle due isole danesi rispetto alle isole finlandesi quanto ai contenuti dell'autonomia legislativa e amministrativa concretamente riconosciuta dai rispettivi ordinamenti nazionali, assetto che risulta, inoltre, confermato da quelle procedure e quei percorsi istituzionali (che possono dirsi incrementali) appositamente configurati nell'ottica del progressivo riconoscimento di forme ulteriori di autonomia alle due esperienze danesi, ancora non realizzate e previste, al contrario, nell'esperienza autonoma finlandese³³.

Ciò trova, del resto, ulteriore conferma nel nuovo statuto groenlandese, il quale contiene specifiche disposizioni relative alla eventuale definitiva indipendenza della Groenlandia dalla Danimarca³⁴.

Il Cap. VIII dello statuto si occupa, infatti, di stabilire un percorso istituzionale consensuale tra le parti, il quale sia, innanzitutto, compatibile con la Costituzione danese, ai sensi della quale «*senza il consenso del Parlamento, non si potrà dar luogo ad alcun atto che comporti un ampliamento o una diminuzione del territorio del Regno*» (art. 19).

Lo statuto, con una importante norma di principio, dispone espressamente che sulla decisione relativa all'indipendenza debba, in primo luogo, esprimersi direttamente il popolo groenlandese.

Se la consultazione popolare ha esito positivo, debbono, quindi, prendere avvio una serie di negoziati tra il Governo groenlandese e quello danese, i quali terminano con un accordo tra le parti che deve necessariamente essere soggetto all'approvazione del Parlamento groenlandese e, quindi, sottoposto a *referendum* in Groenlandia.

Segue, poi, in base al richiamato art. 19 Cost., la necessaria e definitiva approvazione da parte del Parlamento danese.

Come si premura, infine, di specificare lo statuto, l'indipendenza comporta, di conseguenza, la integrale sovranità groenlandese su tutto il territorio della Groenlandia e l'uscita del paese dal Regno di Danimarca³⁵.

³³ La quale gode, tuttavia, di una autonomia consolidata, derivante da un risalente accordo di diritto internazionale, ovvero dalla decisione del Consiglio della Lega delle Nazioni del 1921 che pose fine alla disputa sulla sovranità delle Åland, contese tra Svezia e Finlandia ed, infine, riconosciute a quest'ultima. Sulla speciale, rafforzata, garanzia dell'autonomia territoriale delle Åland, cfr., in particolare, M. SUKSI, *Territorial autonomy: The Åland Islands in comparison with other sub-states entities*, cit., 50-55.

³⁴ Cfr. in argomento anche M. ACKRÉN, U. JAKOBSEN, *Greenland as a Self-Governing Sub-National Territory in International Relations: Past, Current and Future Perspectives*, in *Polar Record. A Journal of Arctic and Antarctic Research*, 51, 2015.

³⁵ Il Parlamento groenlandese ha nominato, nell'aprile 2018, una apposita Commissione costituzionale incaricata di predisporre una bozza di Costituzione per la Groenlandia indipendente, i cui lavori dovrebbero terminare per il mese di giugno 2021; analogo percorso è in atto nelle Faroe: cfr., per gli aggiornamenti, i contributi pubblicati in www.constitutionnet.org (ultimo accesso: 9 febbraio 2020).

4. Asimmetria e differenziazioni: i tratti comuni del modello nordico

Le conclusioni cui giungere in ordine allo speciale assetto autonomico nordico sono necessariamente solo provvisorie e parziali, attesi anche i richiamati, recenti, sviluppi del processo in atto in Groenlandia e nelle Faroe, che danno ampiamente conto del graduale, ma inarrestabile, percorso istituzionale relativo a queste due entità speciali nell'ambito del Regno di Danimarca.

Da questo punto di vista, sembra, in ogni caso, corretto qualificare quali Stati di tipo asimmetrico sia Danimarca che Finlandia (sino ad ora, al contrario, dai più considerati come forme pure di Stato unitario), proprio in virtù dei considerevoli poteri e della speciale, ampia, autonomia – politica, legislativa, amministrativa – riconosciuta alle predette entità territoriali nell'ambito dei rispettivi ordinamenti nazionali.

Specialità insulare che – per le richiamate ragioni di carattere storico, geografico, linguistico, etnico e, più in generale, culturale – contribuisce a configurare, dunque, una posizione di Faroe, Groenlandia ed Åland del tutto peculiare nell'assetto costituzionale dei rispettivi paesi.

Si segnalano, perciò, vari elementi d'interesse, nella prospettiva comparata, desumibili dall'analisi delle esperienze prese in considerazione.

Una prima considerazione attiene, in linea generale, al processo autonomico stesso: il cui carattere incrementale, aperto agli sviluppi ulteriori dell'autonomia, sembra essere pienamente acquisito, senza sostanziali contestazioni, dalle autorità centrali, le quali non hanno mai negato – ed, anzi, ora lo affermano persino normativamente – il diritto all'autodeterminazione dei popoli faroese e groenlandese secondo il diritto internazionale, quale base teorica e di principio generale in ordine all'autonomia speciale loro riconosciuta.

Ciò comporta conseguenze di rilievo anche sulla garanzia costituzionale della predetta autonomia insulare: come s'è visto, pur risultando, la stessa, non espressamente riconosciuta dalle norme costituzionali danesi, tuttavia, s'è pure rilevato che gli statuti autonomici appaiono – anche per le ragioni di principio appena indicate – difficilmente modificabili da norme ordinarie approvate unilateralmente dal Parlamento danese, sì come appare sostanzialmente improponibile – essendosi formata, in tal senso, una solida consuetudine costituzionale – una revisione della Costituzione che, in ipotesi, annulli l'autonomia speciale insulare senza acquisire il previo consenso delle Assemblee interessate.

Di contro, nella esperienza delle isole Åland, la garanzia costituzionale della specialità insulare è, come detto, espressamente affermata e, pare di poter dire, ulteriormente rafforzata dallo speciale regime internazionale originario delle isole stesse.

La garanzia costituzionale di detta autonomia, inoltre, ha trovato ora, a seguito dell'ingresso delle Åland, assieme alla Finlandia, nella UE – ed a differenza di quanto accaduto per Faroe e Groenlandia rispetto

alla Danimarca³⁶ – una forma di ancor più significativa copertura eurounitaria al regime di specialità, la quale pare tradursi in un vincolo insormontabile alla possibile revisione costituzionale dell'autonomia speciale da parte del legislatore costituzionale interno.

In conclusione, appare di interesse evidenziare, dal punto di vista comparativo, che il vero principio regolatore del processo autonomico delle esperienze nordiche è, appunto, quello consensuale, che si riflette, oltretutto, in numerose disposizioni normative volte, secondo meccanismi procedurali consolidati, a delineare – anche in ipotesi di conflitto competenziale (ad oggi, del tutto assenti nella prassi) – un percorso istituzionale comune, che conduca a soluzioni condivise e soddisfacenti per entrambi le parti.

Infine, come s'è parimenti segnalato, gli sviluppi più recenti della legislazione sull'autonomia speciale – con il capovolgimento del criterio di riparto delle competenze (restando assegnate alle autorità centrali pochissime materie, tassativamente individuate); con l'attribuzione dei pieni poteri, anche relativi alle relazioni internazionali, in ordine alle materie conferite; con la facoltà, ora loro concessa, di dar vita ad un ordinamento giudiziale autonomo – sembrano condurre verso un modello del tutto peculiare, senza dubbio di natura asimmetrica, molto vicino a quello che, nel diritto comparato, è tipico di altre significative esperienze autonome³⁷.

³⁶ Sullo speciale regime di rapporti tra Groenlandia, Faroe e UE, cfr. A. JENSEN, *The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm*, cit., 178.

³⁷ Sulle quali, cfr., tra i vari altri, i numerosi contributi pubblicati in AA.VV., *Secessionismi, Autonomismi, Federalismi*, a cura di G. BELLOMO, M. FERRARA, F. MASCI, M. SALERNO in *Federalismi.it* numero speciale 3/2018.