numero 2/2024

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-2-02-Y8C

Devoluzione e governo locale

Costituzionalismo “off-shore” e insularità: la sovranità “limitata” delle Dipendenze della Corona Britannica

Ylenia Maria Citino
Assegnista di Ricerca in Diritto Pubblico, Scuola Superiore Sant’Anna

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2024

Costituzionalismo "off-shore" e insularità: la sovranità "limitata" delle Dipendenze della Corona Britannica**

di Ylenia Maria Citino*

Abstract (Ita): Pur rappresentando una realtà economica di dimensioni modeste, con una popolazione esigua e un territorio estremamente limitato, le Dipendenze della Corona offrono uno spunto di studio particolarmente stimolante per chi si interessa al tema dell'insularità in una prospettiva di diritto comparato. Nell'era post-Brexit e post-elisabettiana, le Dipendenze sono chiamate ad affrontare numerose sfide che inevitabilmente si intrecciano con la particolare condizione di insularità. Il presente lavoro intende ricostruire le molteplici sfaccettature dello statuto costituzionale di questi territori al fine di indagare come si sviluppa il principio di insularità in ordinamenti molto piccoli e caratterizzati da un elevatissimo grado di autonomia.

Abstract (Eng): Despite their modest economic scale, small population, and limited territorial scope, the Crown Dependencies provide a particularly compelling subject of study for anyone interested in insularity from a comparative law perspective. In the post-Brexit and post-Elizabethan era, the Dependencies face numerous challenges that inevitably intertwine with their unique insular condition. This study aims to explore the multifaceted constitutional framework of these territories, examining how the principle of insularity evolves in highly autonomous and very small jurisdictions

Parole chiave: Insularità; Dipendenze della Corona; Brexit; Sovranità limitata

Keywords: Insularity; Crown Dependencies; Brexit; Limited Sovereignty

Sommario: 1. Obiettivi e rilevanza dell'analisi; 2. Non solo una questione terminologica: la speciale indipendenza delle Dipendenze della Corona; 3. Breve inquadramento storico; 4. L'insularità come fattore costituzionale nell'inedita forma di governo delle Dipendenze; 5. L'insularità nelle relazioni costituzionali con il Regno Unito prima e dopo la Brexit; 6. Conclusioni e spunti di riflessione per l'ordinamento italiano

1. Obiettivi e rilevanza dell'analisi

Il Regno Unito, definito come un «sistema unitario di natura composita, risultato dell'intersezione di molteplici livelli di multiformità»[1], si presenta come un autentico laboratorio costituzionale, offrendo frequentemente casi di studio di grande interesse. Tra questi, spiccano le Dipendenze della Corona britannica (*Crown Dependencies*) che costituiscono un esempio particolarmente significativo di insularità con sovranità "limitata".

Pur non essendo né territori facenti parte del Regno Unito né "colonie", esse sono definite come "dipendenti" principalmente per ragioni storiche. Tale *status*, difatti, non è consacrato in nessun documento costituzionale scritto[2] e il collegamento con il Regno Unito resta singolare, essendo le isole rappresentate come porzioni di territorio ancora "assoggettato" alla sovranità britannica. Retaggio di un passato feudale, le Dipendenze si inseriscono nel sistema devolutivo britannico in maniera diversa rispetto alle altre isole (pensiamo, ad esempio, alle Shetland, alle Orcadi e alle Ebridi Esterne). Sono come un pezzo che non combacia perfettamente con il resto del puzzle.

** Contributo sottoposto a double blind review.

* Assegnista di Ricerca in Diritto Pubblico, Scuola Superiore Sant'Anna

[1] Così, A. Torre, *Il "territorial government" in Gran Bretagna*, Bari, Cacucci Editore, 1991, p. 233.

[2] Per un recente dibattito all'interno del parlamento dell'Isola di Man (*Tynwald*) sull'opportunità o meno di dichiarare l'indipendenza, v. Tynwald, *Independence. Potential Benefits*, 10 July 2012, disponibile online, https://www.tynwald.org.im/spfile?file=/business/OPHansardIndex1114/0961.pdf.

Quali sono, dunque, le sfide che l'insularità delle Dipendenze della Corona deve accogliere nell'era post-Brexit e post-elisabettiana? Il presente lavoro intende ricostruire le molteplici sfaccettature del particolare statuto costituzionale di questi territori al fine di indagare come si sviluppa il principio di insularità in ordinamenti molto piccoli e caratterizzati da un elevatissimo grado di autonomia.

A tal fine, dopo un rapido richiamo introduttivo sull'uso dell'espressione "Dipendenze della Corona", si compirà un breve inquadramento storico dei territori per evidenziare come, nonostante siano riuniti sotto la stessa etichetta, gli stessi racchiudano una sorprendente diversità in termini linguistici, culturali e consuetudinari, dando luogo ad autonome identità costituzionali. Si procederà, poi, alla descrizione della forma di governo delle tre Dipendenze per evidenziare quali peculiarità emergono dal loro statuto insulare nei rapporti con la loro "isola" madre, il Regno Unito. Infine, si tenterà di fornire un'analisi critica delle implicazioni costituzionali dell'insularità nell'era post-Brexit, alla luce delle recenti trasformazioni che le Dipendenze della Corona stanno affrontando.

Affrontare le peculiarità di questi assetti costituzionali non è, ad avviso di chi scrive, un'erudita spigolatura di diritto costituzionale comparato. Essi offrono, al contrario, un valido incentivo per comprendere come il principio di insularità influisca sull'evoluzione di un modello di governo, rendendolo unico e forgiando un inedito costituzionalismo «*off-shore*» (v. sotto). Anche l'ordinamento italiano, infatti, ha accolto, con la recente riforma costituzionale avvenuta con legge cost. del 7 novembre 2022, n. 2[3], il principio di insularità. Il nuovo comma 6 dell'articolo 119 Cost., come è noto, si fa carico della "peculiare" situazione delle isole per attribuire allo Stato il dovere di promuovere specifici interventi economici. La novità rappresentata da tale riforma impone di considerare il tema dell'insularità sotto le varie sfaccettature offerte dal panorama del diritto pubblico comparato[4].

L'assetto di governo peculiare delle isole che rientrano tra le Dipendenze della Corona, pur rappresentando un modello dai tratti inconsueti e di indubbio interesse, è stato raramente oggetto di studi rigorosi nel panorama pubblico-comparatistico italiano[5]. Più in generale, si può affermare che le piccole giurisdizioni tendono spesso a rimanere ai margini delle analisi accademiche, salvo eccezioni[6]. Come si è osservato[7], le dimensioni limitate le

[3] Recante "Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità", e pubblicata in G.U. n. 267 del 15 novembre 2022. V. *ex multis* i commenti di T.E. Frosini, *Isole e insularità nella Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2024, pp. 243-248 e G. Demuro, *Le isole ritornano in Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2022, pp. 901-904.

[4] V. già gli studi di R. L. Watts, *Islands in Comparative Constitutional Perspective*, in G. Baldacchino, D. Milne (eds.), *Lessons from the Political Economy of Small Islands*, London, Springer, 2000, pp. 17-37; nonché T. E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2006. Di recente, se si vuole, Y.M. Citino, *I significati costituzionali dell'insularità nello Stato democratico e pluralista*, in *DPCE Online*, n. 3, 2023, pp. 2837-2850.

[5] Un'eccezione è in A. Torre, *"Isole nella corrente": statuti insulari speciali nello scenario delle isole britanniche*, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel*, cit.

[6] Sull'insularità si vedano, di recente, i saggi contenuti nella III sezione monografica del fascicolo n. 3, 2023 della rivista *DPCE Online*, a cura di T.E. Frosini e G. Carboni. Sulle piccole giurisdizioni, v. ad esempio i saggi della sezione monografica del fasc. n. 2, 2022 della stessa rivista sulla Costituzione del Liechtenstein, curata da E. Bertolini, S. Gerotto e G. Grasso.

[7] W. Veenendaal, J. Corbett, *Why small states offer important answers to large questions*, in *Comparative Political Studies*, vol. 48, n. 4, 2015, p. 530. V. anche D.G. Kermode, *Government in the Isle of Man: Tynwald and the Manx Council of Ministers*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 55, 2002, p. 682.

renderebbero poco adatte a fungere da utile termine di paragone. Tuttavia, ragionare per esclusione nel diritto comparato rischia di confinare la comprensione degli sviluppi contemporanei alle sole esperienze "dominanti", privandosi così di prospettive meno usuali che, lungi dall'essere irrilevanti, possono rivelarsi di grande fascino.

Pur rappresentando una realtà economica di dimensioni modeste, con una popolazione esigua e un territorio estremamente limitato, le Dipendenze della Corona offrono uno spunto di studio particolarmente stimolante per chi si interessa al tema dell'insularità in una prospettiva di diritto comparato. Si va dalla più grande, l'isola di Jersey, che copre un'estensione di 116 km², alla piccolissima Herm, di appena 1,8 km², includendo anche scogli affioranti e territori contigui di dimensioni minime.

Le relazioni tra queste entità e il Regno Unito sono tornate al centro del dibattito in seguito alla Brexit[8], sollevando nuovi interrogativi sull'evoluzione di un costituzionalismo insulare che potremmo definire, richiamando un'opera di riferimento sul tema, «off-shore»[9], in quanto distante dalle tradizioni costituzionali "continentali" e interessato da dinamiche peculiari connesse alla speciale economia.

In particolare, l'esplosione del settore dei servizi finanziari su queste isole ha alimentato, negli ultimi decenni, processi di sviluppo legati alla globalizzazione, incrinando la fiducia che la Corona aveva in passato sulle capacità della classe politica locale di governare in linea con gli standard della *rule of law*. Questo ha portato la stessa, d'altra parte, ad esercitare un più intenso controllo delle Isole, controllo inteso a monitorare il rispetto di un principio di *good governance*. Questo ha, talvolta, fatto levare voci di protesta, paventandosi forme più intense di ingerenza tali da rimettere in discussione il legame giuridico di insularità che ha tradizionalmente collegato le Dipendenze alla Gran Bretagna. Ad ogni modo, le episodiche spinte verso l'indipendenza non sono mai andate oltre le rivendicazioni dai toni puramente declamatori.

2. Non solo una questione terminologica: la speciale indipendenza delle Dipendenze della Corona

L'espressione «*Crown Dependency*», a dispetto di quello che si potrebbe immaginare, è stata identificata per la prima volta in un documento abbastanza recente[10]. In un dibattito parlamentare del 1970, si può rinvenire una prima menzione scritta con riferimento all'isola di Guernsey:

[8] G.N. Wilson, W. Hanlon, *Crown Dependencies in an Era of Continuity and Change*, in *Small States & Territories*, vol. 6, n. 2, 2023, pp. 105-120.
[9] D.G. Kermode, *Offshore Island Politics: The Constitutional and Political Development of the Isle of Man in the Twentieth Century*, Liverpool, Liverpool University Press, 2001.
[10] Per un approfondimento sulle origini del termine v. s.a., *"Crown Dependency": The constitutional version of the "Ploughman's Lunch"?*, in *Edge_Law blog*, 8 April 2024, disponibile online, https://edgelawblog.wordpress.com/2024/04/08/crown-dependency-the-constitutional-version-of-the-ploughmans-lunch/.

> «*Guernsey is not part of the United Kingdom; it is a* Crown dependency *which has a special relationship with the United Kingdom because of its proximity and the antiquity of its connection with the Crown*»[11].

Usato inizialmente in maniera a-tecnica, come testimonia un frammento di un altro dibattito parlamentare del 1986[12], il significato di Dipendenza della Corona comincia ad affermarsi solo più tardi. Così, in un altro documento ufficiale, si legge che: «*the Isle of Man Government is not a dependent territory but a Crown Dependency*», facendo presumere che si stesse gradualmente sviluppando un concetto autonomo rispetto ad altre categorie[13].
Il loro inquadramento unitario come Dipendenze della Corona è stato favorito dall'emergere di un problema comune che ha influito in maniera significativa sulle relazioni costituzionali con il Regno Unito. A partire dalla fine degli anni '70, infatti, si è verificato un cambiamento repentino nelle attività economiche delle isole. Da realtà marginali, dedite principalmente all'agricoltura, alla pesca e al turismo locale, si sono evolute in veri e propri centri finanziari *off-shore* "europei"[14]. Questa metamorfosi è stata resa possibile dall'adozione di normative particolarmente favorevoli, note come *tax neutrality*, che hanno attratto investimenti esteri diretti da parte di imprese, fondi e multinazionali[15]. Da quel momento, il Regno Unito ha cominciato ad essere più vigilante nei confronti delle attività economiche insulari e le *Crown Dependencies* assurgevano *de facto* a entità costituzionalmente rilevanti e concettualmente unitarie. Per capire l'evoluzione di questo rapporto appare utile, dunque, cominciare l'analisi da una rapida ricostruzione della storia unica di questi territori.

3. Breve inquadramento storico

Sotto l'etichetta di "Dipendenze della Corona" ricadono varie entità territoriali spazialmente distanti fra loro: l'isola di Man – situata nel mar d'Irlanda fra l'Irlanda e la Gran Bretagna – e le Isole del Canale britannico (dette anche Isole normanne o Isole della Manica), che comprendono Jersey, Guernsey, Alderney e Sark, assieme ad altre piccole isole private e scogli inabitabili, ubicate in una zona che, geograficamente, è prossima più alla Normandia continentale che alla Gran Bretagna.

---

[11] Hon. Roebuk, *Hansard Debates*, House of Commons, Vol. 796: debated on Monday 16 February 1970, disponibile online, https://hansard.parliament.uk/Commons/1970-02-16/debates/4d18a372-0d76-4959-b493-122d05f11557/BeaucetteQuarryGuernsey?highlight=%22crown%20dependency%22#contribution-04c29990-ec42-43c2-b34f-ec3141f673ea.
[12] Nel dibattito ci si riferisce alla politica britannica nelle dipendenze della Corona, incluse le isole di Turks and Caicos, che invece oggi sono qualificate come BOTs. Lord McNair, *Hansard Debates*, House of Lords, Vol. 479: debated on Friday 25 July 1986, disponibile online, https://hansard.parliament.uk/Lords/1986-07-25/debates/87cc310c-4930-4bc0-aeaa-1cd18691251e/TurksAndCaicosIslands?highlight=%22crown%20dependencies%22#contribution-54f5a707-ebd1-4cf8-a8a8-c83a2469d78b.
[13] Report of Proceedings of Legislative Council, 10 February 1998, Douglas, Isle of Man, disponibile online, https://www.tynwald.org.im/spfile?file=/business/hansard/19802000/LC-19980210-v0115.pdf.
[14] Notevole fu, ad esempio, la crisi nella produzione di pomodori di Guernsey, scatenata dalla crisi dei prezzi del petrolio, determinante per la riconversione economica dell'isola. V. H. Beynon, S. Quilley, *The Guernsey Tom: The Rise and Fall of an Island Economy*, in *Food and History*, vol. 3, n. 1, 2005, pp. 151-196.
[15] Cfr. J. Ozanne, *Guernsey Eclipsed by Westminster: Independent Crown Dependencies*, in *Chamber UK*, 19 June 2024, disponibile online, https://chamberuk.com/guernsey-independent-crown-dependencies/, secondo cui l'etichetta di "paradisi fiscali" sarebbe ingiusta e dipingerebbe un quadro di benessere legato a movimenti finanziari illeciti.

Divergenti sono anche le tradizioni. Mentre, ad esempio, nell'isola di Man si è parlato sino al 1974 il "mannese", una lingua celtica insulare, nelle isole del Canale le lingue native sono il "*jèrriais*" e il "*guernésiais*", dialetti di lingua normanna che, pur presentando assonanze col francese continentale, sono stati anch'essi classificati come idiomi a sé stanti. Va da sé che in tutti questi luoghi, l'utilizzo dell'inglese è oramai dominante. Però, la conoscenza delle lingue native, qualche tempo fa estinta, sta oggi attraversando una fase di (larvata) rivitalizzazione, nell'ottica della valorizzazione della propria identità insulare[16].

Non può dirsi, invece, che le Dipendenze siano accomunate da una cultura costituzionale comune, poiché, al contrario, ciascuna di esse è stata capace di diversificare le proprie tradizioni producendo ciascuna un assetto di governo locale unico nel panorama del diritto comparato, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

Le Dipendenze della Corona, come molte altre isole, portano i segni di un passato ancestrale fatto di conquiste, incursioni piratesche[17], colpi di mano e accomodamenti fra regnanti che, stratificandosi nel tempo, hanno dato vita a pratiche sociali e consuetudini originali costituendo, così, lo speciale formante giuridico di queste entità[18].

Un esempio emblematico è rappresentato dal Ducato di Normandia, da sempre conteso tra Francia e Inghilterra durante l'Alto e il Basso Medioevo. Il conflitto secolare tra le dinastie dei Capetingi e dei Plantageneti trovò una soluzione con il Trattato di Parigi del 1259. Questo accordo sancì il passaggio della terraferma normanna sotto la sovranità del Re di Francia, Luigi IX, mentre le Isole del Canale rimasero fedeli alla Corona inglese, come riconoscimento della lealtà dimostrata dai signori delle isole al re Enrico III.

I territori delle isole, però, non furono mai annessi al Regno d'Inghilterra e questa è la ragione per cui non sono oggi qualificabili come "colonie". Enrico III accettò, infatti, di assoggettarsi al modello politico e di governo feudale francese dell'epoca – foggiato a seguito di un periodo di rinnovato interesse per gli studi di diritto romano – e prestò il giuramento di fedeltà (*liege hommage*) al sovrano francese. Il giuramento, è evidente, non copriva tutta la Gran Bretagna, limitandosi invece alle sole porzioni di territorio che interessavano (le isole della Manica, per l'appunto) al fine di garantirsi un appoggio strategico rispetto alla prospiciente regione della Guascogna[19].

Così facendo, il Re d'Inghilterra accettò che le giurisdizioni insulari fossero integrate nel sistema di tassazione francese e che i tribunali locali operassero come sezioni subordinate al sistema giudiziario francese, rivestendo un ruolo secondario rispetto ai tribunali feudali francesi al cui vertice si trovava nientemeno che la corte del Re di Francia.

Questa situazione di parziale assoggettamento all'ordinamento francese perdurò, grosso modo, fino allo scoppio della Guerra dei Cent'anni. In seguito, la Corona d'Inghilterra ruppe il patto di fedeltà su quei territori, avviandone l'occupazione con la forza e decret-

[16] S. Turton, *Manx language added to Google Translate*, in *BBC.com*, 28 June 2024, disponibile online, https://www.bbc.com/news/articles/c0xjp03yq0lo.

[17] Dell'isola di Guernsey si dice, ad esempio, che fosse un tempo un centro "autorizzato" della pirateria, i cui mercanti commerciavano fra bottini di guerra, poi più prosaicamente trasformatosi in fiorente mercato ortofrutticolo. V. H. Beynon, S. Quilley, *op. cit.*, p. 153.

[18] Si riprende, qui, la nota teoria di R. Sacco, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II)*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 39, n. 1, 1991, pp. 1-34.

[19] G. Dowes, *Documents of constitutional importance for the Channel Islands: Reflections on a Rencontre*, in *The Jersey and Guernsey Law Review*, 2015, p. 9.

ando una separazione dalla Francia che non fu mai formalmente sancita da alcun accordo ufficiale.

Curiosamente, questo retaggio storico è ancora visibile: nei documenti ufficiali delle Isole del Canale il sovrano britannico è tuttora designato con il titolo di "Duca di Normandia"[20]. Le isole rimangono pertanto possedimenti privati della Corona dotati di autogoverno[21] ma non esiste alcun atto costituzionale scritto che disciplini formalmente le loro relazioni con il Regno Unito.

La neutralità delle isole del Canale risale, invece, al 1481, anno in cui, con una bolla papale, si sancì la fine delle rivalità anglo-francesi per ripristinare il commercio insulare e si dichiararono le capitali dei porti siti neutrali[22]. Tuttavia, tale neutralità venne meno nel 1689, quando si infransero le disposizioni della bolla per favorire i corsari britannici. I proventi di questi ultimi, infatti, fino ai primi anni dell'Ottocento, contribuirono a incrementare la ricchezza delle isole. Con il XIX secolo, però, le attività piratesche vennero progressivamente contenute dai rigidi controlli delle autorità doganali britanniche, portando a un periodo di declino economico che si concluse solo con la transizione delle isole verso l'industria finanziaria *offshore*.

Un percorso storico parzialmente diverso è quello dell'isola di Man. Situata geograficamente al centro del Regno Unito, l'isola apparteneva un tempo al Regno di Norvegia. Nel 1266, fu ceduta alla Scozia per poi passare alle pertinenze territoriali del Regno d'Inghilterra grazie a un acquisto effettuato dal Re Edoardo I. L'isola fu governata dal *Lord of Mann*, un'autorità che rappresentava la Corona localmente e che era tenuta perciò a giurare fedeltà al proprio signore supremo, il Re (*overlord*). Questo ed altri retaggi medioevali sopravvivono tutt'oggi permeando le istituzioni, come ad esempio il parlamento dell'isola, il *Tynwald*, un'assemblea dalle origini vichinghe capace di mantenere la propria continuità storica e (pare) giuridica e che, pertanto, viene celebrato come uno dei parlamenti più antichi d'Europa.

Sebbene tutte le vicende legate alla costituzionalizzazione e democratizzazione dell'isola di Man siano estremamente interessanti[23], meritano di essere menzionati almeno due passaggi fondamentali che hanno avviato un processo di "insularizzazione" del suo governo, rendendolo progressivamente più autonomo. Il primo risale al 1866, quando una legge del Parlamento britannico separò le entrate fiscali dell'isola da quelle del Regno Unito, conferendo a Douglas, la capitale, un limitato potere di spesa. A questo seguirono numerosi decreti reali (*Royal Charters*) volti a concedere agli abitanti dell'isola maggiore autonomia in cambio di una rinnovata fedeltà alla Corona.

---

[20] V. T.B. Smith, L.A. Sheridan, *The United Kingdom. Scotland and the Channel Islands*, London, Stevens, 1955.

[21] Come si riporta nel *Traité sur l'Histoire, les Lois et Coutumes de l'Ile de Guernesey*, scritto nel 1682 ma pubblicato a Guernsey nel 1831, p. 3: «*Henry III, in renouncing his rights over Normandy, assured himself however of possession of these islands*», citato da G. Dowes, *op. cit.*, p. 7.

[22] Per una ricostruzione storica, v. D.M. Ogier, *Reformation and Society in Guernsey*, Woodbridge, Boydell and Brewer, 1996.

[23] Su cui si rinvia all'attenta disanima di A. Torre, *"Isole nella corrente"*, cit., che, per esempio illustra il ruolo giocato dalle antichissime *Royal Charters*, fonti le quali rappresentano un riconoscimento da parte della Corona della tanto cara autonomia di Guernsey e un corrispondente riconoscimento da parte di Guernsey che, in ultima analisi, è un possedimento della Corona e non ha una competenza per legiferare in tutti i settori.

Il secondo momento cruciale si deve alla volontà di Londra di liberarsi dal peso della lotta al contrabbando, che portò all'approvazione dell'*Isle of Man Act* del 1958 (successivamente riformato nel 1979). Questo atto sancì formalmente il *self-government* dell'isola, segnando un punto di svolta nella sua storia costituzionale.
Nei secoli successivi, la Corona amministrò le isole in questione a distanza e solo per questioni limitate, lasciando godere ad esse di una spiccata autonomia locale. Un'autonomia che non è mai stata posta in dubbio, ma che è stata solo temporaneamente aggredita dall'abortita invasione francese del 1781, nota come «*La Surprise de Jersey*»[24] e dall'occupazione tedesca durante la Seconda guerra mondiale[25].
Nonostante la mancanza di leggi scritte di livello costituzionale, si è riportato che proprio «per legge le isole erano state annesse alla Corona»[26]. Tale circostanza ha un suo significato in quanto è possibile giustificare l'esercizio dell'autorità della Corona sulle isole in virtù della annessione. In altre parole, chiunque rivesta la carica di monarca inglese diventa *de iure* legittimo sovrano delle isole.
Nell'epoca più recente, le tre giurisdizioni che compongono le Dipendenze della Corona si sono trovate al centro di trasformazioni profonde, guidate, come accennato in apertura, dai processi di globalizzazione.
La conversione verso un'economia basata su servizi bancari, d'investimento, assicurativi, aziendali e fiduciari ha infatti sollevato preoccupazioni crescenti riguardo al rischio di crimini come evasione ed elusione fiscale, riciclaggio di denaro e corruzione. Questi rischi sono stati amplificati da carenze strutturali in termini di indipendenza della magistratura, trasparenza, regolamentazione e collaborazione con le autorità *onshore*.
Già nel 1998, durante un dibattito parlamentare, Lord Wallace of Saltaire aveva posto l'attenzione su questa criticità, osservando come il rapido aumento dei volumi d'affari e dei capitali internazionali transitanti attraverso le isole sollevasse interrogativi sulla qualità del loro governo e sul loro rapporto con il Regno Unito, affermando che «*that raises questions regarding the good governance of the islands and their relationship with the United Kingdom, which ought now to be investigated*»[27].
La crisi costituzionale emersa con la pubblicazione dell'Edwards Report nel 1998[28] si pose proprio l'obiettivo di affrontare queste problematiche, con un focus particolare sui rischi legati ai crimini finanziari e all'evasione fiscale, sollecitando interventi per adeguare la governance delle Dipendenze a standard più rigorosi e compatibili con il contesto globale. Occorre, pertanto, capire come la necessità di approntare rimedi alle sfide appena descritte abbia inciso sull'autonomia insulare delle Dipendenze.

---

[24] M. Perrot, *Deux expéditions insulaires françaises – Surprise de Jersey en 1781 – Prise de Capri en 1808*, Paris, Berger Levrault, 1929.
[25] Un tema che ha dato luogo a una consistente produzione letteraria e umanistica. V. tra i tanti G. Carr, P. Sanders, L. Willmot, *Protest, Defiance and Resistance in the Channel Islands: German Occupation, 1940–45*, London, Bloomsbury, 2014, che analizzano l'occupazione nazista come un momento storico critico in cui è emersa pienamente la consapevolezza dell'identità insulare.
[26] J. Loveridge, *The Constitution and Law of Guernsey*, La Société Guernesiaise, 1975.
[27] UK Parliament, *Debates of the House of Lords, Constitutional Reform And The Channel Islands*, vol. 594: debated on Tuesday 17 November 1998, disponibile online, https://hansard.parliament.uk/Lords/1998-11-17/debates/60658c52-4d5c-4eb3-bd62-8e810605acf4/ConstitutionalReformAndTheChannelIslands.
[28] https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Edwards_1998_Report_.pdf.

4. L'insularità come fattore costituzionale nell'inedita forma di governo delle Dipendenze

Da un punto di vista giuridico, va specificato che le Dipendenze della Corona comprendono tre distinti ordinamenti: l'isola di Man, il Baliato (o Baliaggio) di Jersey e il Baliato di Guernsey. Quest'ultimo è ulteriormente suddiviso in tre unità territoriali: Guernsey (che include le isole di Herm e Jethou), Sark (comprendente l'isola di Brecqhou) e Alderney[29].

L'insularità gioca in questi ordinamenti un ruolo cruciale e, a mio avviso, duplice, sia come fattore costituzionale che come fattore identitario. Essa influenza profondamente le forme di governo e il funzionamento delle istituzioni locali, costruite su tradizioni storiche e culturali che non sempre corrispondono agli stilemi di una democrazia moderna.

Ad esempio, con riferimento alla giurisdizione di Sark, che conta 600 residenti, la Corte Suprema del Regno Unito, nel caso *R (Barclay)* v *Secy of State for Justice and Lord Chancellor*, era stata chiamata a giudicare se il ruolo duale del Siniscalco (*Senechal*) fosse incompatibile con l'articolo 6 della Carta EDU. Tale figura cumula in sé le funzioni di capo del sistema giudiziario (*Chief judge of the court of the Senechal*) e di Capo del Parlamento locale (*President of the Chief Pleas*), un'assemblea di ottimati ancora oggi retta da consuetudini medioevali[30]. Tuttavia, la Corte ha dichiarato la propria incompetenza a giudicare su una simile questione, in quanto gli *Orders in Council* con cui la Corona concede il proprio assenso sulla legislazione locale non sono giustiziabili dinanzi ad essa.

Il problema dell'indipendenza del potere giudiziario è però evidente, in questa come nelle altre isole, visto che la giustizia è ancora oggi amministrata secondo antiche consuetudini non scritte della *common law* britannica frammiste a consuetudini medievali franco-normanne. Nei baliati, ad esempio, il balivo (*bailiff*), che rappresenta la massima autorità locale (*first civil servant*), concentra ruoli multipli, come il siniscalco di Sark: non solo è il capo del sistema giudiziario e Presidente del Parlamento ma è anche il «guardiano della Costituzione»[31]. Con ciò si ha una carica polifunzionale che rispecchia pienamente le sue radici medievali, preservatesi sino ad oggi.

In principio, il balivo fungeva soprattutto da garante dell'ordine pubblico, similmente agli antichi *sheriffs*. Esso è sopravvissuto nelle due isole maggiori di Jersey e Guernsey, mentre nelle giurisdizioni ricadenti sotto Guernsey si sono venuti configurando ulteriori modelli

[29] UK Ministry of Justice, *Fact sheet on the UK's relationship with the Crown Dependencies*, February 2020, disponibile online, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/86338 dependencies-factsheet-february-2020.pdf.

[30] La composizione, infatti, ricalca le origini dell'antica assemblea medievale degli inquilini (*Tenants*) cui Helier de Carteret nel 1565 aveva affidato in affitto una porzione dei territori dell'isola. V. M. Pullum, R. Titterington, *From Sark to the Supreme Court*, in *The Jersey and Guernsey Law Review*, 2015, disponibile online, https://www.jerseylaw.je/publications/jglr/PDF%20Documents/JLR1502_Pullum.pdf. De Carteret fu il primo Signore di Sark, colui a cui la Corona aveva garantito l'isola come feudo. Una delle condizioni della concessione (*Letter Patent*) gli imponeva di assicurarsi che almeno 40 uomini occupassero l'isola per la sua difesa. Per incoraggiare questi uomini e le loro famiglie a vivere a Sark, de Carteret creò una serie di *Tenements* e gli affittuari di queste proprietà terriere avevano diritto a un seggio nell'assemblea locale, la *Chief Pleas*.

[31] A. Le Sueur, *Finally, separation of powers in Jersey?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 28 November 2024, disponibile online, https://ukconstitutionallaw.org/.

no di un approccio in fase di modernizzazione, mentre a Sark permane il comando (simbolico) di un Signore (*Seigneur*), discendente *iure sanguinis* dalle quaranta famiglie feudali che originariamente avevano ricevuto in gestione porzioni di territorio dell'isola. Solo a Sark, la forma di governo del baliato è stata abolita nel 2008 per passare a una democrazia rappresentativa[32]. A Jersey e Guernsey resta, invece, quella formidabile concentrazione di poteri che, come messo in evidenza da Le Sueur, continua a essere criticata per la sua incompatibilità con il dogma della separazione dei poteri[33].

Rispetto alle relazioni con la Monarchia, va rilevato come il Re è figura costituzionale apicale in tutte le Dipendenze, ma mentre nei baliati egli riveste l'antica carica di Duca di Normandia ed è rappresentato localmente dal Luogotenente-Governatore (*Lieutenant-Governor*), erede dell'antica figura medievale del guardiano (*Warden* o *Keeper*), nell'isola di Man il Re svolge funzioni di Capo di Stato e riveste in epoca presente anche il titolo di *Lord of Mann.* A Man il Luogotenente riveste funzioni meramente cerimoniali. Al contrario, i Luogotenenti delle isole del Canale rappresentano i Comandanti in Capo dell'isola, dato che la difesa militare è un ambito di competenza esclusiva del Regno Unito, uno dei pochi in cui l'autonomia insulare è limitata.

In tutte le Dipendenze, poi, la classe politica è stata storicamente dominata da oligarchie locali e il sistema politico locale è stato caratterizzato da dinamiche di tipo consensualistico e notabilare. Al contrario, l'intermediazione dei partiti politici è stata molto debole o quasi del tutto assente[34]. Questo riflette una tradizione insulare radicata nella cultura dell'accomodamento delle varie opinioni e visioni, ma solleva al contempo interrogativi sulla rappresentatività e modernità delle istituzioni.

Non privi di peculiarità sono i parlamenti locali di Jersey e Guernsey, noti come *States of Jersey* (o *States Assembly*) e *States of Deliberation of Guernsey*[35]. Entrambi monocamerali[36], si sono emancipati da una forma strana di bicameralismo che, fino al 1771, li vedeva confrontarsi con la *Royal Court*, un consesso dotato di funzioni legislative ma anche giudiziarie, composto dal balivo e da membri fiduciari della Corona (i *Jurats* o *Jurés-Justiciers*)[37]. Tale istituzione oggi sopravvive, invece, come corte civile e penale e funge da sede che ospita i parlamenti ma anche anagrafe locale. Inoltre, in Guernsey i *Jurats*, membri della Corte, sono eletti con una forma di parziale cooptazione da una assemblea chiamata *States of*

[32] M. Hughes, *After 450 Years Sark Turns Back on Feudal Law*, in *The Independent*, 10 April 2008, disponibile online, https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/after-450-years-sark-turns-back-on-feudal-law-807006.html.

[33] A. Le Sueur, *op. cit*. Da qui, il recentissimo tentativo di riforma che andrebbe a esautorare il balivo dal compito di presiedere il Parlamento locale (States of Jersey, *Elected speaker and deputy speaker of the states assembly: selection and appointment*, 19 November 2024, disponibile online, https://statesassembly.je/getmedia/2ace1515-54cc-4fc7-a6ea-62aca907e9d3/P-83-2024_2.pdf?ext=.pdf) che, leggendo Le Sueur, ha scatenato un dibattito molto sentito andando a toccare «*deep into feelings about the island's heritage, national identify, and Jersey's place in the modern world*» (ibid.). Aggiunge poco dopo che «*the intensity of opinion among reform advocates and traditionalists is comparable to debates in the UK about Scottish independence or Brexit*».

[34] Questo, recentemente, sta cambiando, introducendo dinamiche inedite che hanno messo in crisi il sistema consensuale previgente. V. W. Neff, *Electoral Systems in Semi-Party Systems,* in *The Jersey and Guernsey Law Review*, 2020, p. 259.

[35] Il termine *States* è mutuato dal francese *États*.

[36] W. Neff, *op. cit.*, p. 260.

[37] S.a., *History of the States Assembly*, https://statesassembly.je/about-the-states-assembly/history-of-the-states-assembly.

Election, formata da tutte le principali cariche dell'isola, inclusi i deputati e gli stessi *Jurats*. L'assemblea non è, come potrebbe sembrare, un parlamento ma un mero collegio elettorale[38]. La *Royal Court* settecentesca, invece, legiferava in nome della Corona, chiedendo il consenso di una embrionale assemblea locale, della quale facevano parte i conestabili locali (*Connétables*) e i rettori delle parrocchie (*Rectors*), a capo delle suddivisioni locali religiose. Da qui sarebbero sorti gli "Stati".

Col passare del tempo, il potere di questi parlamenti si è progressivamente consolidato, relegando la *Royal Court* a un ruolo marginale nell'esercizio dell'attività legislativa.

Oggi, si possono contare numerose piccole riforme orientate a una modernizzazione "indolore" del sistema. Un esempio significativo è rappresentato dalla riforma del 2020, con la quale la *States Assembly* di Jersey ha abolito i suoi otto membri senatoriali. Contestualmente, sono state introdotte per la prima volta nella storia circoscrizioni elettorali, che hanno ridefinito la suddivisione dei seggi: oggi si contano 37 deputati elettivi e 12 conestabili, ossia i capi delle dodici parrocchie di Jersey, i quali continuano a essere nominati, senza opposizione, in base alla legge consuetudinaria normanna[39].

Gli *States of Deliberation* di Guernsey, composti da 38 deputati eletti, contengono solo due membri non elettivi, ossia il *Procureur* e il *Comptroller*, nominati dalla Corona stessa. Anche qui la rappresentanza politica è molto abbozzata e fino al 2020 non esisteva alcun partito. La particolarità di Guernsey è che, oltre al balivo, Presidente dell'assemblea parlamentare e della magistratura, e al Luogotenente-governatore in rappresentanza della Corona, esiste quello che è definito come un Capo di governo "di fatto", ossia il Presidente della *Policy and Resources Committee*, la Commissione affari esterni e costituzionali del Parlamento.

La sovrapposizione fra i poteri, nelle Dipendenze della Corona, è tanto evidente quanto lo è, al contempo, la relazione di quasi assoluta separazione nell'esercizio del potere legislativo rispetto al Parlamento di Westminster, come si vedrà nel prossimo paragrafo. Ad esempio, in Jersey e Guernsey, una volta che gli *States* approvano un progetto di legge (*Projet de Loi*) questo deve essere trasmesso al *King-in-Council* attraverso il Luogotenente-Governatore permettendo, quindi, alla Corona, nella persona del Guardasigilli, di sanzionare con un *Order-in-Council* contenente il *Royal Assent* l'atto legislativo. Questo passaggio è necessario per assicurarsi che l'atto non sia in conflitto con le obbligazioni internazionali del Regno Unito e che sia conforme con la CEDU e con i principi costituzionali fondamentali. Salvo questi limiti, il legislatore insulare dispone per il resto di una totale discrezionalità.

Nell'isola di Man, poi, un parlamento bicamerale, da alcuni definito tricamerale poiché la seduta comune sarebbe caratterizzata da un'organizzazione separata rispetto a quella delle camere considerate singolarmente, dialoga con un vero e proprio Consiglio dei Ministri. Fra i tentativi di riforma volti a trasformare e modernizzare il *Tynwald*, merita di essere citato quello avviato nel 2016, con la richiesta a Lord Lisvane di stendere un rapporto

[38] La composizione e le funzioni degli *States of Election* sono codificati nella principale legge costituzionale di Guernsey (con valore di fonte primaria), ossia *The Reform (Guernsey) Law, 1948*, artt. 4 e 5, disponibile online, https://www.guernseylegalresources.gg/CHttpHandler.ashx?documentid=80772.

[39] S.a., *Senator role disappears in major reform of States Assembly electoral system*, in *Itv.com*, 3 dicembre 2020, disponibile online, https://www.itv.com/news/channel/2020-12-03/senator-role-disappears-in-major-reform-of-states-assembly-electoral-system.

sul funzionamento del parlamento di Man[40]. Nonostante la diffusa volontà di rendere il parlamento unicamerale o, quanto meno, di rendere entrambe le camere di tipo elettivo, Lord Lisvane fece una proposta che, pur mantenendo la struttura bicamerale parzialmente elettiva, introduceva una *Nominations Commissions* responsabile per la selezione delle candidature. Queste ultime avrebbero potuto essere avanzate da chiunque, in modo da aumentare il coinvolgimento popolare nella procedura di scelta dei membri del parlamento, per ovviare al fatto che in tali piccole giurisdizioni si registra un tasso di astensionismo fra i più elevati al mondo. Tuttavia, la riforma fallì miseramente e l'insuccesso fu ricondotto principalmente al fatto che i revisori avevano provato a intervenire modificando un ordinamento di dimensioni ridotte che, per tal motivo, era caratterizzato da rigidità strutturali non di poco conto.

Secondo alcuni commentatori[41], la sconfitta sarebbe profondamente legata alle dinamiche sociali e alla natura di "microdemocrazia" insulare. Concentrazione del potere, intensità dei rapporti personali, difficoltà di imporre cambiamenti con regole burocratiche formali e "neutrali" in un ambiente istituzionale molto intimo, nonché le (poche) risorse disponibili per alimentare un processo di riforma costituzionale sarebbero alcuni dei fattori principali legati all'immobilità costituzionale[42].

Ad esempio, si è sottolineato come le piccole giurisdizioni spesso difettino di capitale umano altamente specializzato in alcune aree per cui l'esternalizzazione a esperti esterni di un compito gravoso come lo studio finalizzato a una riforma costituzionale è inevitabile. Ciononostante, non è detto che gli esperti in questione comprendano a fondo le dinamiche delle costituzioni locali né che siano accolti come soggetti legittimati a svolgere una tale delicata funzione[43].

A monte, è interessante rilevare come nonostante la comune condizione di insularità, le tre Dipendenze non hanno sviluppato, nell'ambito della propria autonomia, dei modelli costituzionali omogenei. Mentre la forma di governo dell'isola di Man, collocata in una zona geograficamente periferica, si è evoluta seguendo i dettami di una democrazia rappresentativa parlamentare, i baliati hanno continuato a governarsi seguendo il modello unico che per sommi capi si è provato a descrivere. Così, è oggi impossibile identificare un modello paradigmatico dell'età contemporanea riconducibile sotto l'etichetta di "baliato".

A Jersey, ad esempio, nel 1999 gli Stati commissionarono a Sir Cecil Clothier di redigere una relazione sulla governance dell'isola, sulla sua adeguatezza e sulle prospettive di riforma. L'anno successivo fu pubblicato il Rapporto Clothier[44] che prevedeva la sostituzione del sistema delle commissioni parlamentari con dei Ministri, resi responsabili di fronte al Parlamento. I Ministri avrebbero costituito un Consiglio dei Ministri presieduto da un

[40] Lord Lisvane, *Review of the Functioning of Tynwald*, GD 2016/0047, 2016. Tutto il dossier di riforma è disponibile online, https://www.gov.im/about-the-government/departments/cabinet-office/review-of-the-functioning-of-tynwald/.
[41] P.W. Edge, *Lisvane's Legacy? Constitutional Reform in the Isle of Man*, in *Legal Studies*, 2020, vol. 40, n. 1, p. 25.
[42] Fattori che sono stati riscontrati anche in Guernsey. V. States Review Committee, *The Organisation of States Affairs, Third Policy Letter, Billet D'état*, 25th November 2015, disponibile online, https://gov.gg/CHttpHandler.ashx?id=98291&p=0.
[43] Ibid., 31.
[44] States of Jersey, *Report of the Review Panel on the Machinery of Government in Jersey*, December 2000, disponibile online, https://statesassembly.gov.je/assemblyreports/2000/18291-20601-2622010.pdf.

Chief Minister, nominato dalla *StatesAssembly*, con potere di nomina e di revoca di ogni componente del Consiglio stesso, previa approvazione del Parlamento, dando luogo al sistema oggi in vigore dal 2005.
Analogamente, anche Guernsey nel 2000 tentò di imbastire una riforma costituzionale istituendo il *Hardwood Panel*, diretto stavolta da un locale, Peter Hardwood, noto avvocato di Guernsey. Anche il Rapporto Hardwood raccomandava il passaggio alla forma di governo ministeriale ma, per varie ragioni, la riforma non avanzò[45]. Così, a Guernsey più che altrove si sperimenta attualmente un'inedita commistione fra potere legislativo ed esecutivo in quanto quest'ultimo non viene esercitato da un governo di gabinetto ma è suddiviso per materia e assegnato direttamente al sistema di commissioni parlamentari[46]. Tale caratteristica configura un modello istituzionale atipico che si può spiegare solo guardando alla dimensione ridotta e alla peculiare struttura sociale dell'isola.
Tutti questi spunti di riflessione, insomma, dimostrano come l'insularità non sia solo una condizione geografica, ma anche un principio strutturante che influenza profondamente lo sviluppo della forma di governo e le dinamiche costituzionali delle microgiurisdizioni, richiedendo continui riaggiustamenti tra il mantenimento delle tradizioni locali e l'adozione di pratiche moderne di governance più vicine agli standard democratici internazionali.

5. L'insularità nelle relazioni costituzionali con il Regno Unito prima e dopo la Brexit

L'insularità nelle Dipendenze come fattore di specialità e identità costituzionale si manifesta sotto il versante esterno attraverso almeno tre snodi principali: 1) la competenza solo residuale ed eccezionale del Parlamento di Westminster; 2) la negoziazione di una relazione speciale di tipo derogatorio con l'Unione europea prima della Brexit; 3) il mancato coinvolgimento in cambiamenti costituzionali epocali come, appunto, la Brexit.
Il primo punto, l'assenza di subordinazione al Parlamento britannico, comporta che esse non possiedano alcun diritto ad eleggere rappresentanti in tale istituzione. Di conseguenza, le leggi approvate a Westminster non hanno efficacia diretta nei loro territori, a meno che «una disposizione esplicita o un'implicazione necessaria non impongano diversamente»[47]. E questo è vero anche se, ad esempio, in base al *British Nationality Act* del 1948 e al successivo atto del 1981, gli abitanti delle isole «sono considerati, a tutti gli effetti, cittadini del Regno Unito», come sottolinea Torre[48].
Le autorità delle isole dispongono di una competenza legislativa domestica praticamente assoluta, limitata da una sola clausola non scritta, la c.d. *good governance exception*, consistent-

[45] W. Neff, *op. cit.*, p. 263.
[46] W. Neff, *op. cit.*, p. 256. «T*he absence of organised political parties and a ministerial system mean that government, in theory and practice, operates through the legislature … Guernsey's government is known as "the States"; confusingly, so is the Island's legislature. Paradoxically, however, this confusion is instructive: government and legislature are a great deal more mutually inclusive than their UK counterparts*». Così R. Young, *The scope of Guernsey's autonomy in law and practice*, in *The Jersey and Guernsey Law Review*, 2015, disponibile online, https://www.jerseylaw.je/publications/jglr/PDF%20Documents/JLR0106_richard__young_article.pdf, p. 2.
[47] R. Young, *op. cit.*, p. 3.
[48] A. Torre, *"Isole nella corrente"*, cit. Cfr. anche il testo del *British Nationality Act 1981* e successivi emendamenti, disponibile online, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61/2023-12-15.

e nell'obbligo della Corona di assicurare il buon governo generale delle proprie Dipendenze[49]. In questo caso, è la Corona stessa a poter attivare un meccanismo (*Permissive Extent Clause*) per estendere alcune disposizioni della legislazione del Regno Unito ad alcune o a tutte le Dipendenze della Corona mediante un *Order in Council*, e questo anche contro la volontà delle Isole.

Con una decisione che ha suscitato scalpore fra i giuristi delle Isole[50], la Corte Suprema britannica chiariva a un certo punto che il Parlamento del Regno Unito dispone del potere di legiferare su materie di competenza delle isole delle Dipendenze. Tuttavia, le sue leggi (*acts*) non si estendono automaticamente alle loro giurisdizioni. Detta estensione può avvenire solo «*by express mention or necessary implication*». La laconicità di questa affermazione viene chiarita nel seguito della decisione.

La Corte, infatti, illustra che mentre, da un lato, il Regno Unito è tenuto dal diritto internazionale a far rispettare i principi dello stato di diritto all'interno delle isole, va da sé che il Parlamento di Westminster ha il diritto costituzionale (*constitutional right*) di legiferare per le Isole *anche* senza il loro consenso, se ciò fosse necessario. Tale consenso, formalmente, si esprime con la registrazione degli atti di Westminster dalle Corti locali (*Royal Courts*). Al contrario, l'idea di poter imporre alle Isole atti legislativi non voluti è, secondo alcuni autori[51], frutto di un convincimento maturato dalla Corte Suprema in adesione alle conclusioni del *Crowther-Kilbrandon Report* del 1973[52], piuttosto che una regola di condotta che potrebbe realmente esplicarsi nelle dinamiche costituzionali e convenzionali dei reciproci ordinamenti.

La Commissione Reale sulla Costituzione, presieduta prima da Lord Crowther e poi da Lord Kilbrandon, nell'esplorare i vari modelli di devolution, aveva altresì toccato il tema dell'insularità. Per le Dipendenze, il rapporto finale sottolineava la necessità di mantenere il loro *status* costituzionale unico e la loro autonomia. A tal fine, Kilbrandon proponeva di rafforzare i meccanismi di consultazione tra le isole e il Regno Unito, in particolare per quanto riguarda i trattati internazionali e le questioni di "buon governo". Così, si specificava anche che, secondo una convenzione costituzionale, il Parlamento è tenuto ad astenersi dal legiferare *sine voluntate* per le isole delle Dipendenze solo in materie fiscali o su questioni di interesse puramente locale. A prescindere dal fatto che si aderisca alla tesi restrittiva o a quella espansiva, questo fa comunque sì che i rispettivi parlamenti si trovino ad operare in una situazione di quasi assoluta separazione. D'altro canto, appare logico inferire che, data la già illustrata contiguità interna fra potere legislativo ed esecutivo nelle isole, eventuali questioni di diritto interstiziale vengano risolte più a livello governativo che instaurando un dialogo inter-parlamentare.

---

[49] R. Young, *op. cit.*

[50] *R (Barclay) v Secy of State for Justice* [2014] UKSC 54, [2015] 1 AC 276, paragrafo 12, con commento di P. Johnson, *Sark, the Supreme Court and the Status of the Channel Islands: Or Barclay Bites Back*, in *The Jersey and Guernsey Law Review*, 2016, p. 127.

[51] Si veda, in particolare, J. Jowell, *The UK's Power over Jersey's Domestic Affairs*, in P. Bailhache (ed.), *A Celebration of Autonomy 1204–2004: 800 years of CI Law*, Jersey, Société Jersaise, 2004, p. 265. *Contra*, D. Dixon, *Jersey's relationship with the UK Parliament revisited*, in *The Jersey and Guernsey Law Review*, 2017, pp. 43-78.

[52] Lord Crowther – Lord Kilbrandon, *Report of the Royal Commission on the Constitution*, 1973, page 411, para 1362.

Quanto al secondo punto, si è detto che le isole, in ragione della loro autonomia e insularità, si sono viste accordare una posizione del tutto peculiare nelle relazioni con la Comunità, poi Unione, europea[53].
Difatti, mentre dal punto di vista del diritto internazionale, la Corona mantiene la piena responsabilità per le relazioni estere e la difesa delle isole, sul fronte dei rapporti con le istituzioni comunitarie le Dipendenze si sono collocate in un regime di eccezionalità.
Il rapporto delle Isole del Canale con l'UE è stato regolato dal Protocollo 3 del Trattato di adesione del Regno Unito del 1972. Questo accordo stabiliva che Jersey, Guernsey e l'isola di Man facessero parte dell'Unione doganale dell'UE e del mercato unico, ma solo sotto il profilo della libera circolazione dei beni industriali e agricoli negli scambi commerciali tra l'isola e l'Unione. Oltre alla legislazione doganale dell'UE, solo alcune norme di diritto derivato in ambito commerciale trovavano diretta applicazione nelle Isole. Per tutti gli altri aspetti, esse erano considerate "Paesi terzi" ed erano, dunque, escluse dal diritto a eleggere rappresentanti nel Parlamento europeo. Analogamente, erano escluse dagli obblighi di contribuzione finanziaria, perdendo, tuttavia, il diritto a ricevere fondi europei.
L'insularità, intesa sia come caratteristica geografica che come fattore identitario aveva giocato, quindi, un ruolo fondamentale nel definire il rapporto delle Dipendenze con la CEE. Esse, infatti, ambivano ad autogovernarsi e non avrebbero consentito di soggiacere alle regole derivanti dall'appartenenza ad un'organizzazione sovranazionale di tal fatta tra cui, ad esempio, l'armonizzazione delle leggi tributarie, le regole sulla politica agricola o sulla libertà di stabilimento dei lavoratori.
Nel contesto delle trattative per l'ingresso nella CEE, il governo britannico inizialmente escludeva che la richiesta di ottenere specifiche condizioni per le isole potesse essere accolta per via di negoziazione. Tuttavia, con il tempo emerse che la particolare posizione delle isole non poteva essere ignorata e, secondo alcune dichiarazioni dell'*Home Office*, riportate da una dettagliata ricostruzione, si era preso contezza del fatto che le Isole non avrebbero potuto essere state coartate ad entrare nella Comunità europea contro la loro volontà: se il Regno Unito accedeva alla CEE, salvo eventuali modifiche dei Trattati, le Isole sarebbero state automaticamente incluse. Altrimenti, sarebbero state libere di ottenere l'indipendenza. Le preoccupazioni per un tale esito, una indipendenza "reale e completa", portarono le Isole ad essere più malleabili conducendo, in parallelo, il Regno Unito a trattare con i sei Stati membri fondatori un regime derogatorio per le isole[54].
Questo, tuttavia, invece di avvenire con un accordo di associazione portò, per l'appunto, alla stesura del Protocollo 3 che includeva, fra le condizioni speciali accordate alle isole, persino una clausola di salvaguardia in caso di difficoltà nell'applicazione delle norme ivi previste. La considerazione dell'insularità aveva spinto, così, ad approntare una specifica tutela in settori cruciali per le isole, oggetto da sempre di politiche europee, come l'agricoltura, la pesca e la tassazione.

[53] Ci sono, peraltro, delle differenze anche fra le singole isole nei rapporti con l'UE e, ora, con il solo Regno Unito. Cfr. House of Lords, European Union Committee, *19th Report of Session 2016-17, Brexit: the Crown Dependencies*, 2017, disponibile online, https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/136/136.pdf, p. 10.
[54] V. per esempio G.N. Wilson, W. Hanlon, *op. cit.*, pp. 111 e ss.

Le Isole del Canale, pur essendo strettamente legate al Regno Unito, rappresentarono un fronte di negoziazione separato nelle trattative per l'accesso alla CEE. Esse ebbero come strategia quella di evitare di soggiacere alle stesse condizioni imposte al Regno Unito e di differenziarsi, preservando il proprio grado di autonomia in nome della condizione insulare. Come chiarisce Mut Bosque, grazie a ciò si ottenne la configurazione di una relazione speciale in base a cui le isole non erano né Stati membri né paesi associati all'Unione Europea[55].

Il Protocollo 3, quindi, è il risultato di una negoziazione che ha cercato di conciliare la predisposizione di un regime di adesione *ad hoc* con la protezione dell'autonomia delle Isole, consentendo loro di rimanere fuori da obblighi tali da interferire sullo specifico contesto economico, politico e, va da sé, insulare.

Il discorso sulla Brexit ci conduce a ragionare sul terzo punto, ossia il ruolo marginale delle Isole nelle riforme costituzionali. Questo ruolo, enfatizzato dalla mancanza di rappresentanti in Westminster e dalla fiera rivendicazione di una posizione autonoma nell'architettura costituzionale, ha avuto come risvolto ovvio il fatto che nel voto sulla Brexit le Dipendenze della Corona fossero totalmente ignorate.

La causa va rintracciata proprio nella disomogeneità dell'assetto costituzionale britannico che comporta che, rispetto ad altre entità territoriali, le Dipendenze rimanessero "schiacciate" dalla propria rivendicata autonomia. Questo ha portato come conseguenza, nell'immediato, che qualche deputato locale reclamasse a gran voce la possibilità di manifestare tale voto, sostenendo che il rifiuto di essere preso in considerazione avrebbe rappresentato una patente discriminazione verso tali territori.

Tuttavia, è da escludere che, anche se preso in considerazione, il contributo delle Dipendenze sul voto sulla Brexit sarebbe stato determinante, così come non è stata determinante Gibilterra. Pertanto, "subita" la decisione di uscire dall'Unione Europea, gli effetti giuridici del Protocollo sono rimasti in vigore fino alla concorrenza del periodo di transizione, ossia fino al 31 dicembre 2020.

In questo contesto, il ruolo marginale delle Dipendenze della Corona nei cambiamenti costituzionali radicali, come la Brexit, si è manifestato principalmente attraverso un dialogo tra le Isole e Whitehall, finalizzato a fornire contributi utili ai negoziati, con l'obiettivo di tenere conto, ancora una volta, delle loro specificità insulari. Così, ad esempio, nel 2016 le tre Dipendenze si sono pubblicamente confrontate con il primo ministro David Cameron inviando una lettera in cui si chiedeva la continuazione degli accordi con l'UE sino ad allora in vigore per effetto del Protocollo 3 e, in particolare, la tutela dello speciale regime di apertura sul commercio dei beni fra le isole e l'UE[56].

La risposta del Primo Ministro, giunta qualche settimana dopo, è densa di implicazioni, soprattutto laddove sottolinea che «it is right that the Crown Dependencies are kept informed and offered the opportunity to contribute *where it is relevant and appropriate* to do so» [corsivo mio]. Ciononostante, il premier britannico tiene a rassicurare le isole che il risult-

[55] M. Mut Bosque, *The Sovereignty of the Crown Dependencies and the British Overseas Territories in the Brexit Era*, in *Island Studies Journal*, vol. 15, 2020, p. 151.

[56] Chief Minister States of Guernsey, Chief Minister Isle of Man Government, Chief Minister Government of Jersey, *Letter to Prime Minister David Cameron*, 28 June 2016, disponibile online, https://www.gov.im/media/1352378/letter-from-crown-dependencies-to-uk-prime-minister.pdf.

ato del referendum «*does not change the constitutional relationship between the United Kingdom and the Crown Dependencies*»[57].

Da un punto di vista giuridico, va rigettata la tesi per cui la Corona avesse un obbligo costituzionale di rispettare le decisioni prese a livello delle isole, in quanto al massimo si sarebbe potuto configurare un obbligo di considerare le istanze insulari e di rappresentarle nelle sedi di negoziazione sovranazionale. Questa semplice constatazione rende evidente lo squilibrio delle posizioni, uno squilibrio che fra soggetti di diritto internazionale può esistere al massimo in termini politici, non di certo giuridici. Fra le Dipendenze e il Regno Unito, invece, lo sbilanciamento si è sempre espresso principalmente nella tensione fra il mantenimento dello status quo – consistente nell'obbligo costituzionale del Regno Unito di rappresentarle a fini di difesa e nelle relazioni internazionali – e lo sviluppo, in autonomia, dell'identità internazionale delle Dipendenze della Corona.

Questo ultimo snodo costituzionale è stato descritto come il prodotto dell'affermazione di un paradigma ibrido di sovranità detto «sovranità insulare» (*islandian sovereignty*)[58]. Un paradigma che, si dà il caso, era già in nuce, per esempio, nella *Framework for developing the international identity of Jersey*, un MoU firmato nel 2007 fra il Segretario di Stato per gli Affari Costituzionali di Londra e il Primo Ministro (*Chief Minister*) di Jersey[59] dove, fra le altre cose, Jersey riusciva ad ottenere la promessa che, nelle relazioni internazionali, il Regno Unito non avrebbe agito per conto dell'isola senza prima averla consultata. Jersey, si specificava nel documento, «*has an international identity which is different from that of the UK*».

6. Conclusioni e spunti di riflessione per l'ordinamento italiano

Il tipo di autonomia appena esaminato, liminare rispetto al paradigma della sovranità westfaliana, si caratterizza per una fortissima autonomia degli ordinamenti interni a fronte di una limitata autonomia in campo internazionale. Le Dipendenze della Corona non possono stipulare trattati e accordi internazionali, diventare membri, ma solo osservatori, di organizzazioni internazionali, né possono inviare propri rappresentanti diplomatici.

Da ultimo, la situazione di perdurante dipendenza reca comunque un rilevante *vulnus* dato dal fatto che, in primis, il governo di Londra può prendere decisioni strategiche come la Brexit senza che le Dipendenze siano incluse in una ufficiale procedura di consultazione, cosa che ha creato per i territori insulari un precedente che potrebbe ripetersi in future occasioni. In secundis, la Corona potrebbe teoricamente "disporre" delle isole in qualsiasi momento e, all'occorrenza, dismetterne il possesso.

Nel complesso, questo assetto dà vita, tutto sommato, a un equilibrio comunque vantaggioso per le isole, che esse stesse non sono interessate a modificare. Se da un lato non sono mai state chiamate a esprimersi con un referendum sul problema della loro indipendenza,

[57] The Prime Minister, *Letter in response to the Crown Dependencies*, 26 July 2016, disponibile online, https://www.gov.im/media/1352379/uk-prime-minister-responds-to-letter-from-crown-dependencies.pdf.
[58] G. Prinsen, S. Blaise, *An emerging "Islandian" sovereignty of non-self-governing islands*, in *International Journal*, vol. 72, n. 1, 2017, pp. 56-78.
[59] Il testo dell'*agreement* è disponibile online: https://www.gov.je/SiteCollectionDocuments/Government%20and%20administration/R%20InternationalIdentityFramework%2020070502.pdf.

dall'altro lato occorre evidenziare come non siano mai state avanzate richieste ufficiali in tal senso.

Questo si può spiegare col fatto che le isole di dimensioni ridotte e non indipendenti, che hanno "esternalizzato" alcune competenze come la difesa e le relazioni internazionali sono economicamente più prospere di isole che hanno invece rivendicato una piena sovranità. E così, non stupisce che dal 1983 nessuna isola abbia più chiesto l'indipendenza politica, ma solo maggiore autonomia. Per questo, sono convinta che le Dipendenze configurino una speciale "sovranità insulare" che, come detto altrove[60], porta a ripudiare la secca alternativa binaria per cui un territorio o è sovrano o non lo è[61].

La sovranità insulare, connotata come iper-autonomia, non è, però, un concetto che può attagliarsi ad ogni ordinamento. Vicende costituzionali come quelle descritte in questo contributo scaturiscono da un contesto storico irripetibile e profondamente intrecciato con la costituzione non scritta del Regno Unito.

Le Dipendenze non eleggono rappresentanti al Parlamento britannico e per questo mantengono un potere legislativo distinto, affiancato da una governance improntata alla tutela dei particolarismi locali. Le isole sinora descritte non partecipano pienamente ai processi democratici nazionali e, curiosamente, pur affermando la loro identità sotto il profilo costituzionale ed esprimendo a tratti una volontà di emergere come soggettività nelle relazioni internazionali, non paiono voler rivendicare con analoga forza una tale identità in termini linguistici e culturali.

Guardando alla geografia, le Dipendenze della Corona sono certamente più periferiche rispetto all'Europa continentale, ragion per cui si orientano verso mercati internazionali, disegnando l'insularità come un simbolo di autonomia e separazione storica dal Regno Unito.

Date queste differenze, si comprende perché l'insularità possa assumere significati diametralmente opposti a seconda del contesto[62]. Altrove, il concetto richiama il dovere dello Stato di attivarsi, promuovendo specifici interventi economici per superare gli svantaggi della condizione insulare. Nel caso delle Dipendenze della Corona, l'insularità trae beneficio dal costituzionalismo "*offshore*". Tale approccio, oltre a garantire prosperità economica, si fonda su un opposto principio di non ingerenza. Questo, infatti, da un lato tutela la storica separatezza dei territori in questione rispetto al Regno Unito, che renderebbe costituzionalmente inopportuna ogni intromissione politica e costituzionale. Dall'altro lato, preserva il legame con la Casa regnante, poiché la condizione insulare, di per sé, impedisce alle Dipendenze di ergersi a soggetto di diritto internazionale, mancando delle risorse necessarie per garantire la propria difesa.

In conclusione, la rivendicazione della specialità di queste isole è pacificamente accolta dal Regno Unito evitando tensioni costituzionali significative. Questo dimostra come l'autonomismo, se radicato in solide basi storico-culturali, possa svilupparsi non attraverso rott-

[60] G. Prinsen, S. Blaise, *op. cit.*, p. 57.
[61] V. ad esempio B. Bartmann, *In or out: Sub-national island jurisdictions and the antechamber of paradiplomacy,* in G. Baldacchino, D. Milne (eds.), *The case for non-sovereignty: lessons from sub-national island jurisdictions*, London, Routledge, pp. 53-71, che esamina il tema partendo dal caso di Timor Este.
[62] Se si vuole, Y.M. Citino, *I significati costituzionali dell'insularità nello Stato democratico e pluralista*, in *DPCE Online*, n. 3, 2023, pp. 2837-2850.

ure traumatiche, ma mediante lenti e graduali aggiustamenti, capaci di bilanciare in modo armonioso tradizione e modernità.