numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-2N7

Devoluzione e governo locale

Il governo dei porti nella Costituzione del Regno Unito

Alessandro Lauro
Ricercatore in Diritto Costituzionale e Pubblico, Università Ca' Foscari Venezia

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Il governo dei porti nella Costituzione del Regno Unito

di Alessandro Lauro*

Abstract (Ita): Il saggio prova ad evidenziare alcuni elementi peculiari dell'ordinamento dei porti nel quadro costituzionale del Regno Unito, partendo dall'esperienza storica della confederazione dei Cinque Ports per giungere alla devolution, passando attraverso l'analisi di una forma istituzionale peculiare di autorità portuale, esistente solo in Gran Bretagna (i trust ports).

Abstract (Eng): The essay attempts to highlight some peculiar elements of the port governance within the british constitutional framework, starting from the historical experience of the Cinque Ports confederation and arriving at devolution, passing through the analysis of a peculiar institutional form of port authority only existing in the UK (the trust ports).

Parole chiave: Porti; Trust ports; Devolution; Cinque Ports

Keywords: Ports; Trust ports; Devolution; Cinque Ports

Sommario: 1. Introduzione: l'autonomia come chiave di lettura del governo dei porti nell'ordinamento britannico; 2. Le liberties dei Cinque Ports; 3. La forma dei trust ports tra antico e moderno; 4. Segue: la privatizzazione dei porti; 5. I porti e la devolution; 6. Qualche spunto conclusivo

1. Introduzione: l'autonomia come chiave di lettura del governo dei porti nell'ordinamento britannico

Spiegare perché i porti siano fondamentali per uno Stato è quasi banale, farlo per uno Stato insulare come il Regno Unito lo è ancora di più. Si può però partire menzionando quel "dominio sui mari" che l'Impero britannico costruì un poco alla volta, partendo proprio dai suoi porti, così ben tratteggiato nell'opera di Carl Schmitt, *Terra e mare*[1]. Più che per altre Nazioni, i porti britannici furono sempre connotati come "*luoghi di dominio*", dall'incrollabile vocazione militare: prima come presidio di difesa, dato che i nemici non potevano che giungere dal mare, e poi, dopo la scoperta dell'America, come luogo di inizio dell'espansione politica del Regno[2]. Ciò ovviamente non ha mai messo in ombra la vocazione economica degli scali marittimi, tanto più avvertita per un territorio che aveva necessariamente bisogno delle vie marine per esportare i propri prodotti ed approvvigionarsi dei beni che non era in grado di produrre[3].

Nell'Europa continentale, questa duplice ed ancestrale natura dei porti come luoghi geografici li rese ben presto, sin dal diritto romano, *luoghi giuridici* e, per essere più precisi, *beni*

* Ricercatore in Diritto Costituzionale e Pubblico, Università Ca' Foscari Venezia

[1] C. Schmitt, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Leipzig, Reclam, 1942, tr. it. *Terra e mare. Una considerazione sulla storia del Mondo*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 73: «L'Inghilterra è un'isola. Ma solo quando divenne soggetto e centro dell'elementare svolta dalla terraferma all'alto mare, solo quale erede di tutte le energie marittime allora scatenate essa si trasformò nell'isola alla quale uno pensa allorché ripete che l'Inghilterra è un'isola. E solo dopo che divenne isola in un senso nuovo e fino ad allora sconosciuto si concluse l'appropriazione britannica degli oceani del mondo e il primo capitolo della rivoluzione spaziale planetaria».

[2] Cfr. R. Merkin, *The Framework of the Law of the Sea*, in Id., *Marine Insurance. A Legal History*, Edward Elgar, Cheltenam, 2021, p. 2 ss.

[3] Non a caso A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londra, 1776, utilizza molteplici volte il richiamo al commercio marittimo nella sua analisi dei rapporti e delle politiche macroeconomiche.

pubblici, poiché appartenenti alla collettività statale[4]. In Inghilterra le cose non andarono molto diversamente, giacché il Regno normanno avvertì prestissimo l'esigenza di "governare i porti", tanto più che il mare, peraltro, aveva consentito al suo fondatore Guglielmo di impadronirsi dell'isola di Albione. Traccia essenziale di questa consapevolezza sarà la peculiare vicenda della Confederazione dei *Cinque Ports* (v. oltre). Anche da questo punto di vista, la storia inglese, riannodandosi alla tradizione latina, precorrerà esigenze di carattere amministrativo che saranno avvertite in maniera più netta solo con l'affermarsi degli Stati nazionali sul continente[5] e saranno poi esportate Oltreoceano.

Ora, l'osservazione dell'amministrazione dei porti britannici conferma l'esistenza di quei "centri puntiformi" di governo locale che hanno storicamente trapuntato la geografia politico-amministrativa del Regno Unito[6] e, se è possibile identificare un concetto particolarmente utile a descrivere la configurazione istituzionale di questo governo, esso non può che essere l'*autonomia*, intesa come *self-government* dei porti[7], attraverso forme istituzionali uniche (i c.d. *trust ports*, v. oltre), capaci di ibridare l'istituzione pubblica e l'ente privato, restando così ancorati – pur con qualche, ovvia, evoluzione – ad una tradizione antica connotata dal particolarismo giuridico[8]. Anche la creazione di queste entità rispose a «caratteri "spontaneistici" e "negoziali", come spesso è accaduto per le strutture di potere inglesi

[4] Dig. Inst., Lib. II, Tit. I: «*Flumina autem omnia et portus publica sunt: ideoque ius piscandi omnibus commune est in portibus fluminibusque. Est autem litus maris, quatenus hibernus fluctus maximus excurrit. Riparum quoque usus publicus est iuris gentium sicut ipsius fluminis: itaque navem ad eas appellere, funes ex arboribus ibi natis religare, onus aliquid in his reponere cuilibet liberum est, sicuti per ipsum flumen navigare*». La natura di *res publicae* li rende proprietà del popolo romano (come entità unitaria): cfr. Dig. 50:16.15 (*Ulpianus*): «*Bona civitatis abusive "publica" dicta sunt: sola enim ea publica sunt, quae populi romani sunt*».

[5] Basti pensare che la prima grande codificazione del diritto marittimo nel Regno di Francia, con particolare attenzione ai porti come "beni pubblici", avverrà con la *Grande Ordonnance de la marine* del 1681. Viceversa, a lungo le città-porto della Lega Anseatica si ressero sul diritto consuetudinario: sia consentito rinviare *amplius* a A. Lauro, *Il governo dei porti e l'unità economica nazionale. Costituzioni federali e Stato regionale italiano a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 154 ss.

[6] C. Martinelli, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018, p. 394, parla efficacemente di «spazi di *self-government* con caratteri puntiformi, ossia con una struttura che non rispondeva ad alcuno schema organizzativo centralizzato pensato per suddividere il territorio in aree omogenee che godessero delle stesse attribuzioni». V. sul punto anche P. Martino, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 20: «le riforme del governo locale storicamente succedutesi si sono sempre limitate a modificare l'esistente, adeguando la *local discretion*, ovvero le funzioni delle autorità locali, ai mutamenti del contesto socio-economico, anziché procedere a costruire un nuovo sistema di governo locale e di rapporti con le istituzioni centrali di governo».

[7] È da notare che nella lingua inglese il termine *Port* fa riferimento primariamente ad una *città portuale*, mentre il termine *harbour* ha il significato di porto-approdo in senso stretto (cfr. voce *Port*, in *Cambridge Dictionary of the English Language*). All'epoca il riferimento era dunque alle cittadine portuali, poiché non si distingueva il bene-porto dalla città-porto in cui esso era integrato e dalla cui cittadinanza era primieramente amministrato. In epoca alto-medioevale, addirittura il termine "*port*" designava (a partire, evidentemente, dalle città portuali) qualunque città di mercato, tant'è che esisteva un ufficiale regio (il *portreeve* o *port warden*) che vi sovrintendeva: cfr. J. Hudson, *The Oxford History of the Laws of England: 871-1216*, Vol. 2, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 27 e 35.

[8] Il particolarismo fu un tratto caratteristico dell'ordine giuridico medioevale, ampiamente "pluralistico" come ha insegnato P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

nel corso della storia»[9] ed anche esse si abbeverarono a quella prerogativa regia da cui tutte le autorità locali promanavano[10].
Tutto ciò è provato, *ab antiquo*, dall'inserzione dei privilegi delle città portuali nella *Magna Charta Libertatum*, che dimostra plasticamente come i porti furono percepiti sin dal principio come parte integrante della *Constitution* britannica[11].

2. Le *liberties* dei *Cinque Ports*

Il proverbiale sviluppo pragmatico della Costituzione britannica si misura anche nella dimensione portuale, a partire dalla peculiare organizzazione dei c.d. *Cinque Ports.* (in antico francese). Si tratta di una confederazione di cinque città portuali (Hastings, New Romney, Dover, Hythe e Sandwich[12]) che beneficiarono di vari privilegi concessi dalla Corona inglese, in cambio del pattugliamento delle coste del canale della Manica ed alla fornitura di uomini e mezzi utili alla difesa marittima[13]. Fu a partire proprio da questo servizio reso alla Corona che nacque la *Royal Navy*.
La storia dei *Cinque Ports* si rivela particolarmente interessante, anche in chiave comparativa. Se, infatti, molte città portuali assunsero per prime forme di indipendenza politica, tendenzialmente a carattere repubblicano-oligarchico (evidenti i casi delle Repubbliche marinare italiane, ma non diversamente accadde per le città della Lega Anseatica[14]), anche in assenza di una vera e propria indipendenza, i *Cinque Ports* rappresentano un peculiare antesignano di autonomie istituzionali locali, sviluppatesi attorno ai porti, che beneficiarono nella storia del riconoscimento e della protezione dei sovrani. Tale riconosciment-

[9] C. Martinelli, *Il processo devolutivo*, cit., p. 394.
[10] Vale anche per i porti, nell'ottica che poi seguirà questo articolo, quanto ha spiegato A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 101: «dallo Stato, o, più precisamente, dalla monarchia in epoche antiche e dal parlamento più di recente, derivava la legittimazione giuridica delle autorità territoriali: questa forma di legittimazione, che nasceva in origine dalla prerogativa regia dispensatrice di lettere patenti alle comunità locali, e che in seguito si affidava alla legislazione positiva, era in parte costitutiva di nuove funzioni (si pensi alla concessione regia degli statuti municipali, dai quali traevano origine le franchigie elettorali, numerosi privilegi, autonomie politiche destinate a perdurare nei secoli, o alla permissive *legislation* che in epoca vittoriana demandava alle autorità locali la scelta di tempi e mezzi dell'azione amministrativa e della stessa esecuzione delle leggi) e in ancora maggiore parte dichiarativa di funzioni già esercitate nel concreto dalle *corporations* locali, che rappresentavano gli strati economicamente più affluenti, e pertanto più attivi, della società urbana».
[11] Qui per "*Constitution*" deve intendersi, proprio alla luce della peculiarità dell'esperienza britannica, l'ordinamento costituzionale nel suo complesso, nato e sviluppato nella tradizione, e non una specifica "fonte suprema".
[12] A questi si aggiunsero nel tempo Lydd, Faversham, Folkestone, Deal, Tenterden, Margate and Ramsgate, noti come "*Limbs of the Cinque Ports*" e successivamente Rye e Winchelsea, note come "le antiche città" (*Ancient Towns*). Cfr. la voce *Cinque Ports*, nell'*Enciclopaedia Britannica*.
[13] E. Coke, *Institutes of the law of England*, parte IV (*The Jurisdiction of Courts*), 1644 (ed. Londra, Brooke, 1797), p. 223 parla di una "antica prudenza" che aveva predisposto la vigilanza e il controllo dei Cinque Porti.
[14] Nella sua ricostruzione storica, K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, Manchester, Manchester University Press, 1935, p. 226 afferma che vi fu un'epoca in cui i *Cinque Ports* mostravano una struttura costituzionale sostanzialmente assimilabile a quella della Lega anseatica. È assai probabile che ciò fosse vero durante l'Alto Medioevo, Ma già attorno al XIV secolo le grandi e fiorenti città dell'Ansa (Lubecca, Amburgo, Brema) godevano di un'autonomia istituzionale ben diversa rispetto ai Cinque Porti, ormai parti integranti – ancorché fondamentali – della Corona inglese («*After 1327, however, they had no independent policy; their boats simply formed a part of the fleet, and their services lacked distinction*», *ibidem*). Peraltro, la diversa natura dei porti conferma quanto presto tale parallelismo fosse venuto meno. Le città anseatiche, infatti, fondavano la loro ricchezza (e quindi la loro autonomia politica) sul commercio, mentre il ruolo dei *Cinque Ports* era più focalizzato sull'attività di difesa e pattugliamento delle coste. D'altra parte, le principali città portuali tedesche avevano limitati problemi di sorveglianza dei loro territori, essendo – in realtà – collocate nell'entroterra e sfruttando i grandi estuari navigabili dei fiumi su cui erano sorte per i loro scopi mercantili.

o, non a caso, è contenuto nel testo fondatore del costituzionalismo britannico (e probabilmente occidentale), ovvero la *Magna Charta* inglese[15]. Nella clausola 13 del testo del 1215, il re Giovanni detto Senzaterra conferma ai porti, insieme ai privilegi della città di Londra, «*omnes libertates et liberas consuetudines suas*»[16]. Nella versione del 1297, lo stesso farà il suo successore Edoardo I, menzionando esplicitamente i «*barons of theCinque Ports*»[17] e «*all other Ports*»[18].

Il presidio marittimo rappresentato da questi porti garantì loro diversi privilegi[19]. Essendo affrancati dai legami feudali e rispondendo solo al re, gli uomini liberi di queste città erano appellati come "baroni"[20] ed alle loro comunità venne riconosciuta ampia autonomia nell'amministrazione della giustizia, con particolare riguardo – evidentemente – agli *admiralty cases*. Ed infatti sia Coke che Blackstone ripercorreranno tali privilegi giurisdizionali nella parte dei loro commentari dedicati ai giudici speciali[21]. Con lo stabilizzarsi dell'istituzione parlamentare, ai *Cinque Ports* venne presto garantita la natura di *constituencies* e quindi un diritto di rappresentanza nel Parlamento di Westminster[22].

La sedimentazione costituzionale, a partire dalle versioni della *Magna Charta* e dagli altri testi fondatori (come lo *Statutum de tallagio non concedendo*, sempre del 1297), condurrà a ritenere che il re fosse obbligato, in base al diritto comune, a mantenere i porti e a proteggere

[15] Per il valore di questo testo nella storia del costituzionalismo si v. per tutti M. Fioravanti, *Magna Charta in the History of Constitutionalism*, in R. Blackburn. A. Carminati, L. Spadacini (a cura di), *Parliament as the Cornerstone of Democracy. Studies on the UK and Italian Parliaments in commemoration of Magna Charta's 800th Anniversary*, Londra, King's College, 2018, p. 3 ss.

[16] «*Et civitas Londoniarum habeat omnes antiquas libertates et liberas consuetudines suas, tam per terras quam per aquas. Preterea volumus et concedimus quod omnes alie civitates, et burgi, et ville, et portus, habeant omnes libertates et liberas consuetudines suas*». È solo il caso di sottolineare che anche Londra era una città portuale "alla maniera anseatica", cioè un grande porto fluviale interno, grazie alle acque navigabili del Tamigi diretto verso il mare. Al netto di questo, il porto di Londra assunse una configurazione legale indipendente dalla *corporation* della città solo con il *Port of London Act* del 1908, che venne approvato per riorganizzare l'uso di *docks e wharves* di proprietà di compagnie private (*India Docks Company*, *Surrey Commercial Dock Authority Company*, *Millwall Dock Company*) che venivano di fatto rilevate e inglobate dalla nuova autorità, nella forma del *trust port*. Si v. al proposito le sez. 2 e 3 di detto Atto.

[17] Clausola 9: «*Civitas Londonie habeat omnes antiquas libertates et liberas consuetudines suas. Preterea volumus et concedimus quod omnes alie civitates, et burgi, et ville, et barones de quinque portubus, et omnes portus, habeant omnes libertates et liberas consuetudines suas*».

[18] Si v. la precisazione linguistica riportata sopra, nota 7, riguardo all'uso della parola "*port*".

[19] Tali benefici sono spesso indicati come "*liberties*": v. K.M.E. Murray, *The Constitutional History,* cit., p. 229 traccia una comparazione con altre "autonomie" antiche, quali le *Stannaries* (create in Cornovaglia e nel Devon, con specifiche competenze minerarie) e le contee palatine (*Palatinates*). Murray ritiene che i *Cinque Ports* siano assimilabili più che altro alle prime, con le quali condividono l'origine strettamente legata a peculiarità territoriali e – aggiungiamo noi – allo sfruttamento economico di uno specifico bene (i porti e le miniere). Si può qui ricordare un'altra tipologia di bene "demaniale", fatto oggetto di specifiche *liberties*, vale a dire le foreste, regolate dall'apposita *Charta Forestae*, rilasciata da Re Enrico III nel 1217.

[20] Cfr. voce *Cinque Ports*, in J.S. Roskell, L. Clark, C. Rawcliffe (a cura di), *The History of Parliament: the House of Commons 1386-1421*, Alan Soutton, Stroud, 1992.

[21] Cfr. E. Coke, *Institutes of the law of England*, cit., p. 222 ss.; W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*,Oxford, Clarendon Press, 1765, libro III ("*Private wrongs*"), cap. VI ("*Of Courts of a Special Jurisdiction*"), p. 79.

[22] voce *Cinque Ports*, in J.S. Roskell, L. Clark, C. Rawcliffe, *The History of Parliament: the House of Commons 1386-1421*, cit. Fino al *Representation of the People Act 1832*, vennero mantenute otto *constituencies* che coprivano il territorio dei *Cinques Port*s, rendendo però eccessivamente sovrarappresentate le popolazioni locali (non più molto numerose). Cfr. E. Porritt, A.G. Porritt, T*he unreformed House of commons; parliamentary representation before 1832. Vol. I: England and Wales*, Cambridge, Cambridge University Press, 1903, p. 17.

i commerci dalla pirateria, ciò che lo autorizzava a percepire le tasse doganali (*customs*), sempre sulla base del consenso del Parlamento[23].

A fronte dei servigi resi al Regno, i sovrani riconfermarono ai Cinque Porti, in svariate occasioni[24], la vasta congerie di privilegi ed esenzioni, che di recente sono stati classificati nelle seguenti categorie[25]: 1) fiscali; 2) giurisdizionali; 3) criminali; 4) commerciali; 5) matrimoniali e 6) di altra natura[26].

Con il passare del tempo la Confederazione perse, nella sostanza, la sua speciale autonomia, divenendo uno degli ingranaggi interni all'amministrazione territoriale del Regno[27]. A poco a poco, infatti, i privilegi dei *Cinque Ports* confluirono nei poteri del *Lord Warden of the Cinque Ports*[28], magistratura nazionale tutt'ora esistente, creata in tempi antichi come unica forma di "sovrintendenza" della Corona sulle libere città portuali[29]. Al *Lord Warden* vennero progressivamente attribuite le competenze di natura giurisdizionale e militare[30], il che lo rese così l'unica vera autorità marittima della zona costiera[31]. Addirittura, il *Lord Warden* si arrogò la nomina dei rappresentanti dei porti al Parlamento di Londra, almeno sino al XIX secolo[32], sebbene un atto del 1689, adottato sotto il regno di Guglielmo e Maria, mirasse a riportare tale designazione ad un'elezione diretta, poiché la designazione

[23] Così W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, cit., libro I ("*The rights of persons*"), cap. VIII ("*Of the King's revenue*"), p. 303, che esclude che l'imposizione fiscale di natura doganale potesse discendere dalla consuetudine e dunque atteggiarsi come potere di mera prerogativa. Questa posizione era già stata espressa da E. Coke, *Institutes of the law of England*, parte II (*The Exposition of Many Ancient and Other Statutes*), 1644 (ed. Londra, Brooke, 1797), p. 57 ss., che commentando la clausola n. 30 della *Magna Charta* del 1297 esclude che il Re avesse il potere di imporre nuovi dazi ai mercanti, anche stranieri, senza il consenso del Parlamento. Anche a fronte di queste tradizioni, si coglie appieno la connessione fra il dominio sul mare cercato dagli inglesi, descritto in C. Schmitt, *Terra e mare*, cit., p. 73 ss.

[24] Le carte più antiche, da Enrico I (1100-1135) a Edoardo I (1272-1307), sono raccolte in K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, cit., p. 231 ss.

[25] Si segue la sintesi proposta da G. McBain, *The Charters of the Cinque Ports – Are They Still Needed?*, in *Review of European Studies*, n 2/2013, p. 90 ss., che trova rispondenza anche nel lavoro di K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, cit., p. 231 ss.

[26] Per quanto riguarda i privilegi fiscali, i *Cinques Ports* erano esentati da diverse tasse, in particolare doganali. Quanto alla giurisdizione, erano sottratti dalle giurisdizioni feudali, mantenendo la loro propria corte, e avevano il diritto di processare e condannare a morte per furto. Gli abitanti della confederazione potevano poi commerciare liberamente per il regno. Rispetto al diritto matrimoniale, non vigevano le regole concernenti la licenza matrimoniale e la tutela delle donne. Altri privilegi riguardavano la partecipazione a cerimonie di corte. Una menzione speciale va fatta alle prerogative in materia nautica e, nello specifico, al *right of wreck* o *ius naufragii*, che garantiva agli abitanti dei *Cinque Ports* il diritto di apprendere tutto ciò che arrivava sui lidi a seguito di naufragi. Tale diritto induceva, in realtà, i cittadini a compiere atti di pirateria (tollerata dal sovrano), quando non svolgevano il servizio dovuto alla Corona.

[27] La decadenza si attesta attorno al XIV secolo: K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, cit., p. 205 ss.

[28] G. McBain, *The Charters of the Cinque Ports, cit.*, p. 121.

[29] K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, cit., p. 77 ss.

[30] Le tre antiche corti di giustizia locali (Shepway, Brodhull e Guestling: queste ultime due erano in realtà assemblee aventi poteri giurisdizionali) furono a poco a poco sostituire dalla *Warden's Court*, che si teneva a Dover.

[31] Fu addirittura riconosciuto che, nell'ambito territoriale marittimo dei *Cinque Ports*, la proprietà del pescato spettava al *Lord Warden* e non al Re (nel caso *Lord Warden and Admiral of the Cinque Ports v His Majesty in His Office of Admiralty* (1831) 2 Hagg 438): cfr. R. Merkin, *The Framework of the Law of the Sea*, cit., p. 63, nota 605.

[32] L. Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, II ed., Londra, St Martin's Press, 1957, p. 121, nota 2.

era contraria "alle Leggi ed alla Costituzione del Regno"[33]. Di per sé, la Confederazione non fu mai soppressa, come dimostrano vari Atti del Parlamento che si susseguirono al proposito (da ultimo il *Cinque Ports Act 1869)*, trasformandosi però in una semplice circoscrizione amministrativa e confondendo i suoi antichi privilegi con i poteri del *Lord Warden*.

Al giorno d'oggi, la Confederazione mantiene un ruolo di testimonianza storico-culturale e la sua rappresentanza partecipa ancora a cerimonie formali (come l'incoronazione reale, in cui i rappresentati della Confederazione conservano l'onore di reggere il baldacchino reale), in memoria del contributo che ebbe nei tempi antichi al consolidamento della Corona.

3. La forma dei *trust ports* tra antico e moderno

Dal punto di vista dell'organizzazione istituzionale, nel Regno Unito esiste ancor oggi una tipologia assai unica di amministrazione portuale: il c.d. *trust port*. Si tratta di una forma antica che, non a caso, si rinviene proprio a partire dai *Cinque Ports*, dove essa attualmente si conferma ancora per il porto di Dover. Pur essendo la prima forma istituzionale, oggi essa è solo uno dei tre tipi di enti portuali esistenti in Gran Bretagna, insieme ai porti privati (o, *rectius*, privatizzati: v. prossimo paragrafo) ed ai porti municipali.

Ogni *trust port* è un'entità indipendente, istituita da leggi del Parlamento *ad hoc*, che ne regolano gli organi e le funzioni. L'uso della parola "*trust*" rimanda non tanto all'omonimo schema contrattuale[34], quanto (più probabilmente) all'idea di patrimonio separato che sottende la gestione dell'area portuale in nome e per conto della collettività[35]. Si tratta di un uso linguistico così radicato che persino il Governo britannico ha ammesso di non trovare un sinonimo soddisfacente per evitare l'ambiguità con l'istituto civilistico[36].

[33] *Parliamentary Elections Act 1689* ("*An Act to Declare the Right and Freedome of Election of Members to serve in Parlyament for the Cinque Ports*"): «*Whereas the Election of Members to serve in Parlyament ought to be Free And whereas the late Lord Wardens of the Cinque Ports have pretended unto and claimed as of Right a Power of Nominating and Recommending to each of the said Cinque Ports the two antient Townes and their respective Members one person whome they ought to elect to serve as a Baron or Member of Parlyament for such respective Port antient Towne or Member contrary to the antient Usage Right and Freedome of Elections Bee it therefore declared and enacted by the King and Queens most excellent Majestyes by and with the advice and consent of the Lords Spirituall and Temporall and Commons in this present Parlyament assembled and by the authoritie of the same That all such Nominations or Recommendations were and are contrary to the Laws and Constitutions of this Realme and for the future shall be soe deemed and construed and hereby are declared to have beene and are void to all intents and purposes whatsoever any pretence to the contrary notwithstanding*».

[34] Come è noto, il *trust* è un contratto "triangolare" in cui un *settlor* conferisce un patrimonio ad un *trustee*, chiamato ad amministrarlo per un beneficiario: anche il significato del suo nome richiama l'istituto della *fiducia* latina, con le sue varie declinazioni contrattuali (*fiducia cum amico*) o latamente negoziali (fedecommesso testamentario).

[35] Non è troppo complesso scorgervi un'idea affine a quella della *public trust doctrine*, oggi presente nell'ordinamento statunitense, ma che si ricollega alla tradizione britannica: si v. ancora, volendo, A. Lauro, *Il governo dei porti e l'unità economica nazionale*, cit., p. 109 ss. Resta tuttavia il fatto che non si sprigionano le conseguenze tipiche del contratto di trust, soprattutto nei confronti del *board*, che non assume il ruolo e la responsabilità del *trustee*. Dal punto di vista civilistico, la responsabilità segue semmai quella degli amministratori societari.

[36] Cfr. Department for Transport, *Modernising Trust Ports*, 2nd edition, 2009: «*The use of the term 'trust' in this document needs to be clear. Trust ports are not trusts in the legal sense, nor are trust port boards trustees in that sense. But we have not found a sensible replacement for the term 'trust port', the concept of which is well understood in the sector*».

I *trust ports* sono avvertiti nell'ordinamento britannico[37] come delle entità ibride *sui generis*, a metà fra il pubblico ed il privato, le cui peculiarità sono sintetizzate nella formula "*statutory independent body*". La composizione dei loro *boards* ne è spesso la prova: rappresentanti degli enti territoriali si mischiano a persone designate da rappresentanze di armatori, imprenditori e lavoratori che nel porto hanno i loro interessi. Alcuni di questi porti, dato il loro peculiare rilievo strategico geo-economico e la quantità di merci movimentate (c.d. *major ports*[38]), sono caratterizzati dalla nomina ministeriale dei loro *boards*[39], che purtuttavia mantengono la detta fisionomia plurale[40].

La loro autonomia, operativa e finanziaria, è completata dal monopolio dei *boards* in relazione alle proposte di modifica dei loro statuti, modifiche che sono oggi recepite sotto forma di *order* ministeriale delegificato. Si tratta di una innovazione piuttosto recente: per secoli sono state adottate leggi singolari che intervenivano sugli assetti dell'entità portuale o sull'estensione proprietaria degli enti-porto[41]. E ciò a partire, almeno, dalla *Royal Charter* di Giacomo I con cui nel 1606 il porto di Dover venne affidato ad una *Corporation* di undici *discreet men* (*Warden and Assistants*). L'intervento di razionalizzazione dell'attività normativa riguardante i *trust ports* fu dettato dall'*Harbour Act* del 1964, il quale, alla sez. 14, attribuisce al Ministro competente il potere di procedere all'emanazione di questi atti di delegificazione (espressamente definiti dalla legge come *harbour revision orders*).

L'autonomia dei porti è particolarmente garantita dalla circostanza che questi poteri normativo-statutari del Ministro non possono essere attivati se non dietro esplicita richiesta dell'autorità portuale interessata, fermo restando che il Ministro non è obbligato a darvi seguito, se non ritiene che la riforma corrisponda ad un interesse pubblico[42]. Corre l'obb-

[37] Non risulta essersi sviluppata una particolare analisi giuridico-dottrinale su questi modelli istituzionali. Molti dati si possono però trarre dai documenti ministeriali e dai *report* realizzati dai servizi studi delle *Houses of Parliament*. In particolare si v., oltre al rapporto citato nella nota precedente: L. Butcher, *Harbour authorities for trust ports*, *House of Commons Library*, 8 dicembre 2009; L. Butcher, *Ports: privatisation of trust ports*, *House of Commons Library*, 2 gennaio 2013; Department for Transport, *Trust Port Study. Key Findings and Recommendation*, 2016; R. Tyers, P. Brione, *Ports and Shipping FAQs. Research Briefing*, *House of Commons Library*, 3 agosto 2022.

[38] Si tratta di una qualificazione formale che discende dalle sez. 10 e 11 del *Ports Act 1991*. La dizione usata nella legge è "*relevant port authority*" e la sez. 11 stabilisce un requisito di traffico merci annuale affinché la qualificazione e le relative conseguenze (che si esplicano, soprattutto, in una più stretta vigilanza ministeriale) possano applicarsi.

[39] Gli enti portuali per i quali l'Atto istitutivo attribuisce poteri di nomina dei *board* al Ministro competente sono: *Port of Tyne*, *Port of Dover*, *Port of London Authority*, *Harwich Haven Authority*, *Milford Haven Port Authority*.

[40] Ciò, in particolare, viene ricercato tramite la cooptazione di membri da parte del *board* stesso, secondo procedure di consultazione con gli *stakeholders*. Ad esempio, nel caso di Dover, due dei quattro membri cooptati devono possedere «*special knowledge or experience of the position of the harbour within the local community and local economy*» (art. 3, comma 5 del *Dover Harbour (Constitution) Revision Order 2016*). Questi membri cooptati devono superare l'audizione di un apposito *Nomination Committee* (art. 3, comma 6), in cui siedono rappresentanti degli utenti del porto, della comunità locale, degli armatori, oltre al membro del Parlamento eletto nel collegio locale. Nel caso del *Port of London Act* del 1968 (allegato 2), si prevede la nomina ministeriale fra membri di varie associazioni rappresentative (quali Camere di commercio, associazioni armatoriali, associazioni di professionisti portuali).

[41] Basti considerare gli atti più recenti che hanno riguardato il porto di Dover in epoche più recenti: *Dover Harbour Act 1828*, *Dover Harbour Act 1923*, *Dover Harbour Act 1953*.

[42] *Harbours Act* 1964, *sec*. 14, 2, b: «*a harbour revision order shall not be made in relation to a harbour by the appropriate Minister […] b) unless the appropriate Minister is satisfied that the making of the order is desirable in the interests of securing the improvement, maintenance or management of the harbour in an efficient and economical manner or of facilitating the efficient and economic transport of goods or passengers by sea or in the interests of the recreational use of sea-going ships*».

ligo di precisare che queste rilevanti funzioni ministeriali sono state delegate nel 2010[43] alla *Marine Management Organisation*, istituita nel 2009[44].
La creazione di questi *harbour revision orders* non si conclude all'interno del potere esecutivo: gli atti sono sottoposti ad una procedura parlamentare speciale di controllo[45], in base allo *Statutory Orders (Special Procedure) Act* del 1945[46], con l'effetto che la loro entrata in vigore è subordinata alla loro presentazione dinanzi Parlamento[47], "culla", del resto, di queste entità legali.
Infine, l'autonomia normativa dei *trust ports* si esplica quotidianamente nella facoltà di emanare norma regolatrici degli spazi portuali, sia marittimi che terrestri, con particolare riguardo alla navigazione nelle acque del porto e alla concessione delle banchine.
La peculiarità di questa forma istituzionale si avverte, in maniera molto forte, allorché si provi a dare un termine di comparazione con istituti propri del diritto italiano. Forse, l'idea di fondo del *trust port* (che è patrimoniale ed istituzionale al tempo stesso, un ibrido a cavallo tra pubblico e privato) trova similitudini con l'istituto delle *fondazioni legali*, nelle quali l'atto costitutivo dell'ente civilistico (art. 14 c.c.) non è la volontà e la destinazione patrimoniale di un fondatore, ma la legge stessa[48]. Peraltro, la natura "aperta" dei consigli d'amministrazione a soggetti di diversa provenienza (pubblica e privata) sembra trovare qualche eco nella forma delle c.d. "*fondazioni di partecipazione*"[49]. Resta ovviamente una differenza saliente: nei *trust ports* non esistono "soci fondatori" in senso propriamente giuridico. Essi sono infatti enti "primordiali": la legge del Parlamento li riconosce e li organizza, li costituisce in senso giuridico, ma è come se non li creasse, perché la loro fonte sta – come spesso accade nell'ordinamento costituzionale inglese – in una consuetudine radicata nella cura ancestrale del porto[50]. Prova di ciò la ritroviamo, *a contrario*, nella storia statunitense, dove nelle Colonie, prima, e negli Stati, dopo, la gestione portuale assunse in primo luogo una dimensione municipale e schiettamente pubblicistica[51], diversamente da quanto accaduto nella madrepatria inglese: il che non può stupire, per il semplice fatto che sull'altra sponda dell'Atlantico veniva irrimediabilmente meno la tradizione inglese, ma non certo l'esigenza pubblica di controllare gli accessi al mare.
Questi elementi – che si apprezzano proprio nella difficoltà di comparare – sottolineano l'unicità di un modello istituzionale che, nella sua antichità, ha qualcosa di incredibilment-

[43] *The Harbours Act 1964 (Delegation of Functions) Order*, dell'8 marzo 2010.
[44] L'atto istitutivo è il *Marine and Coastal Access Act 2009*, il quale ha introdotto un'autorizzazione alla delega di funzioni menzionata nell'*Harbours Act 1964* (sez. 42A). Tale organizzazione resta sotto la direzione del Ministro dei trasporti ed abbraccia un vasto ambito di competenze riguardante l'ambiente marino e costiero.
[45] Ciò è previsto dall'Allegato III, sez. 22, che rinvia all'*Acquisition of Land Act* 1981.
[46] Le procedure parlamentari speciali sono governate dallo *Statutory Orders (Special Procedure) Act* 1945: i soggetti interessati possono formulare una petizione alle Camere per opporsi all'adozione di un atto ministeriale e possono essere sentiti. In assenza di contestazioni, l'atto può essere pubblicato ed acquisire efficacia. La stessa legge del 1945 cita l'*Habours Act* 1964, alla sez. 1, n. 3, lett. c).
[47] *Statutory Orders (Special Procedure) Act* 1945, sez. 1, n. 2: «*An order to which this Act applies shall be of no effect until it has been laid before Parliament by the Minister and has been brought into operation in accordance with the provisions of this Act*».
[48] Cfr. S. De Gotzen, *Le "fondazioni legali" tra diritto amministrativo e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2011.
[49] In tema v. F. Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Diritto amministrativo*, n. 1-2/2014, p. 64 ss.; A. Paire, *Fondazioni di partecipazione e P.A.*, in *Federalismi*, n. 30/2020; G. Sicchiero (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Torino, Giappichelli, 2024.
[50] Se ancora prendiamo ad esempio il più antico di essi, il porto di Dover, il *trust port* creato nel 1606 da Giacomo I non è altro che l'evoluzione di una *Corporation* di marinai, considerata già attiva ai tempi di Guglielmo il Conquistatore (cfr. J. Bavington Jones, *Annals of Dovers,* Dover Express Works, 1916, sez. II).
[51] M. L. Fair, *Port Administration in the United States,* Cambridge (Maryland), Cornell Maritime Press, 1954, p. 16.

e moderno, poiché realizza *ante litteram* molteplici innovazioni, oggi promosse a molti livelli (non solo nazionale, ma anche europeo), come la sussidiarietà, il partenariato pubblico-privato, persino l'idea dei "beni comuni"[52]. Innovazioni tutte caratterizzate dal superamento delle rigide dicotomie ("interesse pubblico *versus* interesse privato"; "proprietà privata *versus* proprietà pubblica") e perfettamente esemplificate dalla circostanza che non esistono "soci" (*shareholders*), ma solo soggetti interessati (*stakeholders*), con l'immediata conseguenza che gli utili prodotti dall'ente sono reinvestiti nel porto.

Nei *trust ports*, in effetti, constatiamo l'emersione di un *governo collettivo del bene portuale* (comune). Potrebbe essere suggestivo, con riguardo all'ordinamento italiano, tentare di immaginare una sorta di "*porto civico*" o di "*dominio collettivo portuale*"[53] e non è da escludere che la genesi "pratica" di queste forme di gestione proprietaria condivisa sia, effettivamente, affine. Orbene, qui non bisogna, però, lasciarsi trasportare da un'illusione ottica: non è che il potere pubblico receda o si ritiri dai porti, in nome di un principio di "sussidiarietà orizzontale". Semmai, si organizza la loro amministrazione in funzione delle comunità che sono chiamati a servire in via immediata (cioè quelle locali), ma sempre garantendo, in via mediata, l'interesse della collettività nazionale. C'è dunque una differenza fra il *trust port* e un ipotetico "porto civico" organizzato secondo le regole italiche dei domini collettivi[54] e risiede nella stretta vigilanza del potere pubblico (nazionale o locale) e nella partecipazione di questo all'assetto istituzionale del porto, la cui titolarità dominicale non sta in un gruppo di proprietari (singolarmente identificati o identificabili), ma nell'appartenenza realmente collettiva[55].

Se li consideriamo nella loro essenza (quasi millenaria), i *trust ports* ci appaiono come esperimenti irripetibili, pure loro intessuti in «un sistema flessibile di poteri e funzioni delle autorità locali che non si esplicano solo in mera attività amministrativa soggetta allo stretto controllo del Governo centrale, ma si estendono lungo le larghe maglie del tessuto normativo costruito sullo spirito della tradizione»[56]. Eppure, se ci si attarda sulla configurazione

[52] Nella dottrina che si è occupata di beni comuni il riferimento d'obbligo è a S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 1981; Id., *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, La scuola di Pitagora, 2018. Per la dottrina giuspubblicistica si v. in particolare V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, CEDAM, 1983; A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

[53] Le formule proposte sono ovviamente ricalcate sul sintagma "uso civico" e sull'espressione "dominio collettivo", abbracciata dalla legge n 168 del 2017. Nella dottrina si v. D. Granara, *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale*, Roma, Aracne, 2020.

[54] Si fa qui riferimento alle differenze di natura giuspubblicistica, restando in disparte i profili più strettamente privatistici, connessi al godimento, alla disposizione, al mutamento di destinazione del bene. Si noterà che la legge n. 68 del 2017 non esclude forme di gestione pubblica di domini collettivi: l'art. 2, comma 4, sancisce che in assenza di specifici enti esponenziali di queste proprietà collettive, «i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata». Qui la vicinanza al *trust port* è più sensibile, anche perché emerge quell'idea di "patrimonio separato" connesso all'uso della parola *trust*. La differenza, però, non si annulla e si scorge, soprattutto, nell'organizzazione amministrativa dei *trust ports*, che vede *sempre* (e non in via eccezionale) la partecipazione di un soggetto pubblico all'attività di nomina degli amministratori. D'altra parte, ogni *trust port* è pur sempre sorto sulla base di una legge del Parlamento inglese.

[55] In ultima analisi, potremmo parlare di un'appartenenza *pubblica*: non a caso, i *major trust ports* sono classificati dall'*Office of National Statistics* come *public corporations* (quindi enti commerciali controllati da una pubblica amministrazione), anche in relazione ai trasferimenti di fondi che pervengono loro dalle casse erariali: cfr. Department for Transport, *Trust Port Study*, cit., p. 7.

[56] P. Martino, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito*, cit., p. 19.

legale, non è detto che non possano essere fonte di ispirazione per innovazioni anche nell'ordinamento italiano[57].

4. Segue: la privatizzazione dei porti

Il Regno Unito è uno dei pochi Stati (probabilmente l'unico in Europa) in cui è stata avviata e perfezionata una vasta attività di privatizzazione del sistema portuale[58], iniziata negli anni '80 sotto l'egida di Margaret Thatcher. Al principio di queste operazioni, i porti britannici diversi dai *trust ports* si trovavano sotto il controllo pubblico del *British Transport Docks Board*, creato nel 1962, ribattezzato *Associated British Ports* (*ABP*) nel 1982 e costituito in società per azioni, per effetto del *Transport Act 1981*. Nel 1983, il Governo cedette il 49% del capitale di *ABP* e l'anno successivo dismise pure la restante partecipazione. In quel periodo, la privatizzazione dei *trust ports* venne viceversa considerata poco praticabile, perché avrebbe richiesto l'adozione di leggi singolari per ciascun porto, di modo da consentirne la vendita[59].

Fu nel 1991 che questa problematica venne aggirata, con il *Ports Act* di quell'anno, che consentiva ai *boards* di creare apposite e distinte società, cui cedere gli *assets* portuali ai fini di una successiva vendita sul mercato. La costituzione di tali società era però condizionata al beneplacito del Ministro competente[60]. Questo "*golden power*" ministeriale si rivelò una clausola di flessibilità molto importante nel quadro normativo, poiché era in grado di assicurare, senza innovazioni legislative, mutamenti nella politica portuale del Paese.

In effetti, prova di ciò si ebbe durante il governo di coalizione del 2010, quando l'approccio politico (anche del partito conservatore) era mutato rispetto all'epoca thatcheriana, tant'è che, dopo un'apposita consultazione pubblica, il Segretario dei Trasporti emise una dichiarazione (a mo' di circolare interpretativa) in base alla quale l'approvazione delle vendite dei porti sarebbe stata condizionata ad un controllo sull'effettiva partecipazione delle comunità locali alla gestione degli scali[61]. Esempio lampante di questo cambio di prospettiva fu la tentata privatizzazione del porto di Dover, che venne respinta dal Ministro nel 2012, dopo un'amplissima mobilitazione da parte degli eletti locali e della cittadinanza, che presentò una proposta alternativa a quella avanzata dal *board* e significativamente intitolata "*The People's Port*".

---

[57] Il legislatore italiano (legge n. 84/1994 e ss. mm.) ha intrapreso una strada completamente opposta a quella inglese: da un lato, infatti, vi è una forte burocratizzazione delle Autorità portuali; dall'altra, il potere è concentrato, in maniera monocratica, nelle mani di Presidenti che devono avere specifiche competenze, ma sono delle più varie estrazioni (talvolta *public servants*, talaltra manager di grandi gruppi privati, talaltra ancora persone con pregressa esperienza politico-istituzionale) e devono la nomina ad una chiara indicazione politica del Ministro. Non di rado, questa procedura genera qualche disfunzione: se di interesse, sia consentito rinviare a A. Lauro, *In alto mare: il commissariamento delle Autorità di sistema portuale fra conflitti politico-istituzionali ed attese di riforma*, in *Rivista CERIDAP*, n. 4/2025.

[58] Invero, la documentazione giuridica è costituita dai *Report* e dalle analisi dei servizi parlamentari. È stata la letteratura economico-aziendale che si è occupata maggiormente del tema: B. J. Thomas, *Privatisation of U.K. Seaports*, in *Journal of Maritime Policy and Management*, n. 2/1994, p. 21 ss.; A.J. Baird, *Privatisation of trust ports in the United Kingdom: Review and analysis of the first sales*, in *Transportation Policy*, n. 2/1995, p. 135 ss.; A.J. Baird, V.F. Valentine, *Port Privatisation in the United Kingdom*, in AA.VV., *Devolution, Port Governance and Port Performance*, volume n. 17 di *Research in Transportation Economics*, 2007, p. 55 ss.

[59] Cfr. la puntuale ricostruzione in L. Butcher, *Ports: privatisation of trust ports*, cit.

[60] *Ports Act 1991*, sez. 5 ("*Control by appropriate Minister over exercise of authority's functions under sections 3 and 4.*").

[61] *«The Secretary of State will not approve an application for the sale of a trust port under the 1991 Act unless the sale is considered likely to deliver an enduring and significant level of community participation in the port. Such participation could take a variety of forms, but must include the ability to influence the port's long term development and may include the right to receive a share in the profits of the port, or the future increase in its value. It does not necessarily require a community role in the operation of the port»* (*Sale of trust ports criteria: statement*, 3 agosto 2011).

Fu questo il caso che, di fatto, chiuse l'epoca delle privatizzazioni portuali, percepite con crescente diffidenza in un mondo, entrato in una pesante crisi economica, che iniziava a dubitare sempre più della globalizzazione deregolata[62]. Non può non sottolinearsi come i *trust ports* – istituzioni *ibride* e, per questo, all'apparenza più agevolmente tramutabili in enti privati – hanno mostrato una peculiare resistenza a questo processo. E questa forza gli è derivata certamente dalla tradizione storica, ma soprattutto dalla capacità di perseguire il bene pubblico, locale e nazionale, senza l'"irrigidimento" burocratico e la percepita separatezza delle amministrazioni rispetto alle comunità degli utenti[63].

5. I porti e la *devolution*

Coerentemente con la china autonomistica che l'ha storicamente connotata, la materia portuale è ricaduta, senza sorpresa, nei processi di *devolution*[64]. Si tratta di una devoluzione ormai piena[65] per quanto riguarda l'Irlanda del Nord[66] e la Scozia[67].

Le disposizioni che trasferiscono queste materie alle assemblee legislative regionali scozzese e nordirlandese non sono esattamente identiche nella loro formulazione[68]: a ben vedere, la devoluzione a vantaggio della Scozia è più ampia, poiché le materie riservate allo Stato sono identificate in relazione a specifiche leggi preesistenti. Viceversa, per l'Irlanda del Nord la devoluzione è esclusa, *sic et simpliciter*, con riguardo alla navigazione, *fatta eccezione* per i porti.

Ora, i risultati, stando anche a quanto affermato dai documenti ministeriali, sono piuttosto simili nei due casi: «*port development policy including the power to make HROs and Harbour Empowerment Orders are fully devolved to Scotland and Northern Ireland*», mentre resta in capo allo Stato la «*responsibility for shipping, navigation and marine safety*»[69]. Emerge, in particolare, che i poteri ministeriali connessi ai *trust ports* sono trasferiti ai governi regionali.

Peculiare è invece quanto avvenuto per il Galles, dove la devoluzione è stata attuata in maniera affievolita, in sostanza solo per porti minori ed a rilevanza locale. È da notare però la formulazione della legge, che riserva direttamente allo Stato, oltre alle classiche competenze nautiche, i «*reserved trust ports and harbours not wholly in Wales*»[70]. La definizione di *reserved trust port* è contenuta nel *Wales Act 2017*[71] e si rivela una norma "provvedimentale", poiché si applica al solo *major port* di Milford Haven, per il quale sono

---

[62] A. Lauro, *Il governo dei porti*, cit., p. 346 ss.
[63] Alcune di queste loro caratteristiche sono state esportate anche negli Stati Uniti: non di rado, la nomina delle autorità portuali, pur enti pubblici a tutto tondo, risentono di questa compartecipazione degli *stakeholders*, fra i quali vanno identificati talvolta i membri dei consigli d'amministrazione. Se ne veda una ricognizione in A. Lauro, *Il governo dei porti*, cit., p. 112 ss.
[64] Per l'evoluzione del processo si v. A. Torre, *Regno Unito,* cit., p. 120 ss.
[65] Cfr. R. Tyers, P. Brione, *Ports and Shipping FAQs*, cit.
[66] Nell'Ulster vige da decenni una specifica legge portuale, *Harbours Act (Northern Ireland) 1970*.
[67] Cfr. anche qui le linee guida ministeriali di Transport Scotland, *Modern Trust Ports for Scotland. Guidance for good governance*, 2012.
[68] *Northern Ireland Act 1998*, *Schedule* 3 *"Reserved matters"*, n. 3: «*Navigation, including merchant shipping, but not harbours or inland waters*»; *Scotland Act 1998*, *Schedule* 5, *Section* E3, *Exceptions*: «*Ports, harbours, piers and boatslips, except in relation to the matters reserved by virtue of paragraph (d), (f), (g) or (i)*».
[69] Department for Transport, *Trust Port Study*, cit., p. 10.
[70] *Wales Act 2017*, *Schedule* 1, *Sec*. E3, n. 121.
[71] *Sec*. 32, *Wales Act 2017*: 1) *A harbour is a reserved trust port if, on the principal appointed day (within the meaning given by section 71), it is a harbour, dock, pier or boatslip that is owned or managed by a harbour authority that— (a) is a relevant port authority within the meaning of Part 1 of the Ports Act 1991 (see section 1(3) of that Act), and (b) meets the annual turnover requirement*.

e riguardanti il suo *board*[72].
Sul piano della comparazione, è interessante notare che le scelte di governo portuale compiute in Gran Bretagna mischiano il modello "federale puro" con uno di carattere più regionalistico. Il primo si ritrova negli Stati Uniti e in Germania, là dove i porti sono integralmente oggetto di legislazioni locali, soprattutto con riguardo al loro assetto istituzionale, ma le competenze in materia di navigazione e di commercio restano appannaggio dello Stato centrale. Il secondo è quello tipicamente italiano e spagnolo – che, di fatto, si applica in Galles – nel quale i porti più rilevanti restano sotto il controllo, anche amministrativo, dello Stato, mentre sono lasciati alle cure dei governi regionali gli scali di minore rilevanza economica (a vocazione diportistica o di pesca)[73].
Corre comunque l'obbligo di notare che la devoluzione non ha intaccato l'antico modello del *trust port*, che mantiene la sua vitalità e rispetto al quale ancora si esercitano i poteri di nomina ministeriale (devoluti ai Governi locali) per alcuni enti di considerevoli dimensioni[74].

6. Qualche spunto conclusivo

In conclusione, è possibile affermare che la lettura diacronica di un ordinamento settoriale, quale quello dei porti, li inserisce a pieno titolo in quella «dimensione di governo originaria, complementare e preesistente alle istituzioni di governo centrali, derivante da un'antica tradizione di spontaneo autogoverno»[75], una dimensione che sembra tutto sommato resistere alle maree della storia, come mostra la fallita privatizzazione del più antico scalo inglese, il porto di Dover.
È una lettura che mostra, ancora una volta, la non replicabilità degli arrangiamenti istituzionali britannici, che si sono consolidati nei secoli attraverso l'esperienza concreta, ma che, in fondo, richiamano i giuristi al senso del loro mestiere, poiché, come tramanda la sapienza dei brocardi, *ex facto oritur ius*. Il che non significa che ogni fatto ha bisogno del suo diritto – ce lo dimostra, nel nostro ambito, il superamento delle legislazione singolare dei *trust ports* con una procedura generale di revisione statutaria – ma semmai che non si può elaborare il diritto senza partire dalla realtà concreta dei fatti, lasciando, ove ciò sia possibile e coerente, che dia la norma chi alla realtà è più vicino. In fondo, può essere questo il senso "pragmatico" del *self-government*.
Ciò non significa, nella realtà complessa dei tempi odierni, che il potere centrale dello Stato e i suoi apparati – che restano o dovrebbero restare un presidio di uniformità minima dei territori – debbano ritirarsi, ma che si scelga con più attenzione su quali ambiti investire il proprio "peso", politico, economico e normativo. La storia che si è qui sinteticamente presentata ci mostra come queste scelte sono avvenute, sino all'estremo punto della "rinuncia" statale, coincidente con la privatizzazione di una parte degli scali marittimi, che tuttavia non si è realizzata nei *trust ports*, cioè proprio laddove lo spontaneismo istituzionale

[72] *Milford Haven Port Authority Act 2002*. Si noterà (all'art. 4 del citato atto) che, in quanto *reserved trust port*, comunque il governo gallese non è in alcun modo coinvolto nella scelta dei membri del consiglio d'amministrazione. Delle autorità locali, solo il *Pembrokeshire County Council* è consultato dal ministro per la nomina di due membri.
[73] Sia ancora consentito rinviare a A. Lauro, *Il governo dei porti*, cit., p. 35 ss.
[74] In Scozia, il principale di questi è il porto di Aberdeen, in forza dell'*Aberdeen Harbour Order Confirmation Act 1987*. Il trasferimento delle funzioni è avvenuto in base alla *sec*. 53 dello *Scotland Act 1998*. Nel caso dell'Ulster, il porto di Belfast (*Belfast Harbour*) è un *trust port* il cui consiglio d'amministrazione (*Commissioners*) è nominato dal *Department for Regional Development* (cfr. *Schedule 1* del *The Belfast Harbour Order (Northern Ireland) 2002*).
[75] P. Martino, *Centri e periferie del potere*, cit., p. 25.

locale, sorretto prima e guidato poi dal potere costituito, si è dato una forma capace di perdurare nei secoli.