



UNIVERSITÀ' DEGLI STUDI DI TRIESTE

XXIV CICLO DEL DOTTORATO DI RICERCA IN

Scienze Integrate per la Sostenibilità Territoriale

TITOLO DELLA TESI

Controlli doganali e sicurezza portuale.

Settore scientifico-disciplinare: Economia applicata

DOTTORANDO

Nicola Palladino

COORDINATORE

PROF. Romeo Danielis

SUPERVISORE DI TESI

PROF. Romeo Danielis

ANNO ACCADEMICO 2011 / 2012

Sommario

1	Introduzione.....	4
2.	Trasporto marittimo, porti e security.....	8
2.1	Introduzione.....	8
2.2	L'importanza e la centralità del trasporto marittimo e dei porti nel traffico delle merci.....	9
2.3	Il significato di "security" nel traffico commerciale marittimo.....	22
2.4	La sicurezza degli impianti portuali e della navigazione marittima.	25
2.5	Conclusioni.....	30
3.	Gli ambiti d'intervento del controllo di sicurezza.....	32
3.1	Introduzione.....	32
3.2	L'immigrazione clandestina	33
3.3	Il traffico di armi, di armi di distruzione di massa, di beni a duplice uso.....	34
3.4	Il traffico di stupefacenti.....	36
3.5	La tutela dei diritti della proprietà intellettuale.....	39
3.6	La safety e la sicurezza dei prodotti.	51
3.7	Il traffico internazionale di rifiuti	52
3.8	Il riciclaggio di denaro. Gruppi criminali e gruppi terroristici.....	56
3.9	Conclusioni.....	65
4.	La gestione della sicurezza dal punto di vista istituzionale e dei controlli..	67
4.1	Introduzione.....	67
4.2	Il ruolo dell'Autorità Doganale ai fini dei controlli di sicurezza.	70
4.3	L'analisi dei rischi e l'attività previsionale.....	115
4.4	Conclusioni. Il management comunitario dei controlli di sicurezza	124

5. I costi dei controlli di sicurezza

5.1	Introduzione.....	128
5.2	Approcci dottrinari alla valutazione dei costi della sicurezza.....	129
5.3	I costi della security dei porti di Los Angeles e Long Beach.	132
	a) L'ipotesi di riferimento.....	132
	b) I danni alle infrastrutture	136
	c) La pianificazione delle misure di prevenzione e contrasto	138
5.4	Conclusioni.	146

6. Conclusioni. (Possibili effetti indotti sul Porto di Trieste).....148

Bibliografia.....157

1. Introduzione

Gli accadimenti degli ultimi quattro lustri hanno provocato una serie di “terremoti” sul piano economico e commerciale mondiale.

L'esplosione industriale di diversi Paesi cosiddetti emergenti, la globalizzazione industriale e dei flussi commerciali insieme allo sfruttamento di risorse, senza precedenti nella storia dell'umanità, hanno ridisegnato la mappa dei poteri economici. Da contraltare a questo nuovo scenario c'è stata la globalizzazione della criminalità e del terrorismo; questi ultimi, grazie alle continue e quasi infinite risorse economiche a disposizione, hanno avuto ed hanno accesso privilegiato a fonti di approvvigionamento finanziario, utili ad inquinare l'economia lecita e leale, nonché a diffondere panico tra i cittadini (dell'Unione Europea, in riferimento alla presente trattazione), sì da potersi muovere con maggiore forza di potere coercitivo-psicologico nei confronti delle masse, allo scopo di consolidare un potere che, purtroppo, alle volte si confonde con i poteri governativi dei cosiddetti Stati-mafia.

Si aggiunga a ciò che esiste una parte delle attività illecite che sono condotte da soggetti non facenti riferimento a gruppi criminali organizzati, ma la cui attività, peraltro, comporta una grave distorsione nel mercato, soprattutto per la maggioranza dei traffici commerciali, che sono, in definitiva, regolari.

Un altro aspetto di cui tener conto è stato il dissolversi dei Paesi ex-comunisti dell'Europa dell'Est, soprattutto in una prima fase per i traffici di materiale ferroso radioattivo, per traffici di materiale nucleare, per i traffici di prodotti contraffatti e di contrabbando di sigarette.

L'arretratezza commerciale e industriale di tali Paesi ha aperto nuove possibilità fino allora precluse agli investimenti stranieri e ciò ha comportato un mutamento di equilibri dove si sono intrufolate molte volte attività e commerci non proprio trasparenti, i cui unici scopi sono quelli di riciclare ingenti somme di denaro di provenienza illecita e di finanziare atti criminali e terroristici.

L'11 settembre, poi, ha rappresentato e rappresenta tuttora il momento oltre il quale i Paesi occidentali hanno dolorosamente appurato la vulnerabilità del sistema di controllo, sia delle merci, sia dei passeggeri, contro attacchi via via più nefasti.

E si è scoperto, così, che non tanto gli aeroporti, da sempre sotto l'occhio vigile dei controlli di sicurezza, bensì i porti possono essere la chiave d'ingresso nei nostri Paesi – quelli dell'Unione Europea e dell'Italia in particolare – di merci potenzialmente pericolose e di vietata introduzione; di attività economiche e commerciali illecite; e di attacchi con armi di distruzione di massa che vadano poi a danneggiare anche e non solo infrastrutture (portuali e non) con danni derivati enormi alle economie locali. Magari a vantaggio di sistemi economici di Paesi "concorrenti", ove il confine tra poteri dello Stato e criminalità organizzata (gruppi terroristici) è molto labile e sfumato.

L'Agenzia delle dogane, come tutte le autorità doganali dei 27 stati membri dell'Unione Europea, è responsabile della supervisione degli scambi internazionali della Comunità (Art.280 Trattato CE), al fine di contribuire al commercio leale e libero, all'attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, alla politica commerciale comune. Oltre all'attività fiscale ed economica, nel senso più alto del termine, le norme comunitarie (Regolamenti CE 648/2005 e 1875/2006) prevedono l'intervento del presidio doganale per la tutela della salute e della sicurezza della collettività dei cittadini, in particolare per i prodotti destinati al consumo umano. Ogni anno i servizi doganali dell'Unione Europea, trattano più di 180 milioni di dichiarazioni doganali (operazioni d'import /export), vale a dire 5,5 dichiarazioni al secondo.

Dal canto loro le dogane italiane trattano circa 11 milioni di operazioni di import/export per anno (1 dichiarazione ogni 2 secondi). L'obiettivo strategico delle dogane è quindi trovare il giusto equilibrio fra la velocità degli scambi e l'efficienza dei controlli. Per conseguire questi obiettivi in linea con l'evoluzione del quadro normativo comunitario e nazionale, le dogane hanno sviluppato un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi, utilizzando strumenti prevalentemente informatici o ad alta tecnologia, anche al fine di salvaguardare i consumatori dall'introduzione di merci pericolose, soprattutto sul fronte delle armi di distruzione di massa, di bombe "sporche" o di intrusioni di gruppi criminali o gruppi

terroristici in attività all'apparenza lecite, ma che servono soltanto per nascondere movimenti finanziari necessari per organizzare "reti criminali" all'interno dell'Unione.

La tesi di dottorato si pone quindi lo scopo di individuare:

- il significato di "security" in ambito doganale;
- evidenziare in quali settori l'intervento doganale si colloca;
- illustrare che rapporti sorgono con le altre Istituzioni deputate ai controlli;
- analizzare in quali materie specifiche si sostanzia l'attività della Dogana ai fini di garantire la sicurezza dei cittadini dell'Unione Europea;
- discutere quali sono gli strumenti organizzativi a disposizione della Dogana, anche integrati con i sistemi comunitari di controllo.

Infine, sulla base di valutazioni inerenti la valutazione dei costi connessi alla sicurezza delle attività doganali, si proverà ad individuare un percorso che possa dimostrare se le potenzialità dello status di Punto Franco del Porto di Trieste siano idonee ad avere effetti positivi sugli sviluppi dei commerci nel porto giuliano, considerando che alcune specificità normative, integrate con la normativa comunitaria, potrebbero permettere l'uso delle strutture portuali "in deroga" rispetto a quello che potrebbe essere l'applicazione delle nuove normative in materia di controlli di sicurezza negli altri porti comunitari.

La struttura della tesi è la seguente. Nel primo capitolo verrà illustrato il sistema portuale nazionale e comunitario in rapporto ai volumi di traffico movimentati. Ne seguirà un inquadramento del significato di "security", analizzato nei vari significati in cui può essere utilizzato. Il capitolo si conclude con l'analisi delle strutture normative vigenti in tema di security, con un riferimento particolare agli Enti preposti, a livello nazionale, ad affrontare e gestire il problema "sicurezza".

Il secondo capitolo si occuperà di sviscerare e declinare il significato intrinseco di "sicurezza": si parlerà dei vari aspetti criminali e/o terroristici che si abbinano a questo termine, passando dagli aspetti legati al traffico di stupefacenti, a quello di armi, convenzionali e non, a quello di prodotti contraffatti, al traffico di clandestini, così come al fenomeno del riciclaggio di denaro, al traffico illecito di rifiuti.

La terza parte è indirizzata all'analisi della gestione dei controlli delle merci, quindi agli aspetti strettamente connessi ai controlli doganali, i quali devono tener conto di garantire la massima speditezza del commercio internazionale, in equilibrio con la sicurezza dovuta: verranno evidenziati, quindi, i sistemi integrati controllo e gestione dei rischi tramite l'analisi dei rischi, sia a livello nazionale che a livello comunitario.

Il quarto capitolo si occuperà di mettere in evidenza quanto possa costare la "security": in particolare verrà preso in considerazione uno studio statunitense fatto sui porti di Long Beach e Los Angeles. Ciò, per analizzare quanto possa essere difficoltoso impostare un'analisi di tal fatta, giacché gli strumenti a disposizione possono essere utili a calcolare soprattutto i danni alle infrastrutture, ma danno margini molto ampi di valutazioni in termini di previsioni in una molteplicità di settori non sempre facilmente individuabili e gestiti da una pluralità di Organizzazioni Pubbliche.

Infine, le conclusioni della tesi porranno una questione sull'utilità della normativa comunitaria in materia di "security" nei controlli doganali e faranno un riferimento alle potenzialità del Punto Franco di Trieste: il Nuovo Codice Doganale Comunitario – Reg U.E. 450/2008 – non è ancora pienamente in vigore e questo strumento normativo non prevederà più deroghe al luogo ove effettuare le operazioni doganali in funzione della residenza dell'operatore commerciale. Ciò potrebbe essere una nuova chiave di lettura per veicolare uno sviluppo potenziale del porto di Trieste.

2. Trasporto marittimo, porti e security

2.1 Introduzione

In questo capitolo si affronterà il tema delle connessioni tra il trasporto marittimo e l'operatività dei porti nel commercio internazionale rispetto ad un'attività di controllo di sicurezza che, *prima facie*, sembrerebbe poter ostacolare la velocizzazione dei traffici, visto che il controllo è sempre visto come una "perdita di tempo".

Si evidenzierà la misura di grandezza del traffico commerciale marittimo per avere una dimensione della questione e del perché i porti rappresentano un tallone d'Achille per la sicurezza della Nazione (e dell'Unione Europea) e la necessità di individuare i traffici illeciti rispetto alla maggiore velocizzazione per i flussi di traffico regolari. Il mercato dell'Unione Europea è, infatti, uno dei mercati più importanti a livello globale, per cui garantire il traffico sicuro significa garantire da un lato la sicurezza dei cittadini, dall'altro la sicurezza dell'economia nazionale e comunitaria, quindi il benessere di tutti e 27 i Paesi dell'Unione.

Anche lo stesso termine "security" assume significati propri a seconda dei soggetti cui si rivolge. Si tenterà, pertanto, di configurare uno schema di situazioni nelle quali il termine security (o "sicurezza") possa riferirsi alternativamente a situazioni e interventi di diversa natura, assumendo una pregnanza semantica indirizzata ai settori cui si rivolge di volta in volta.

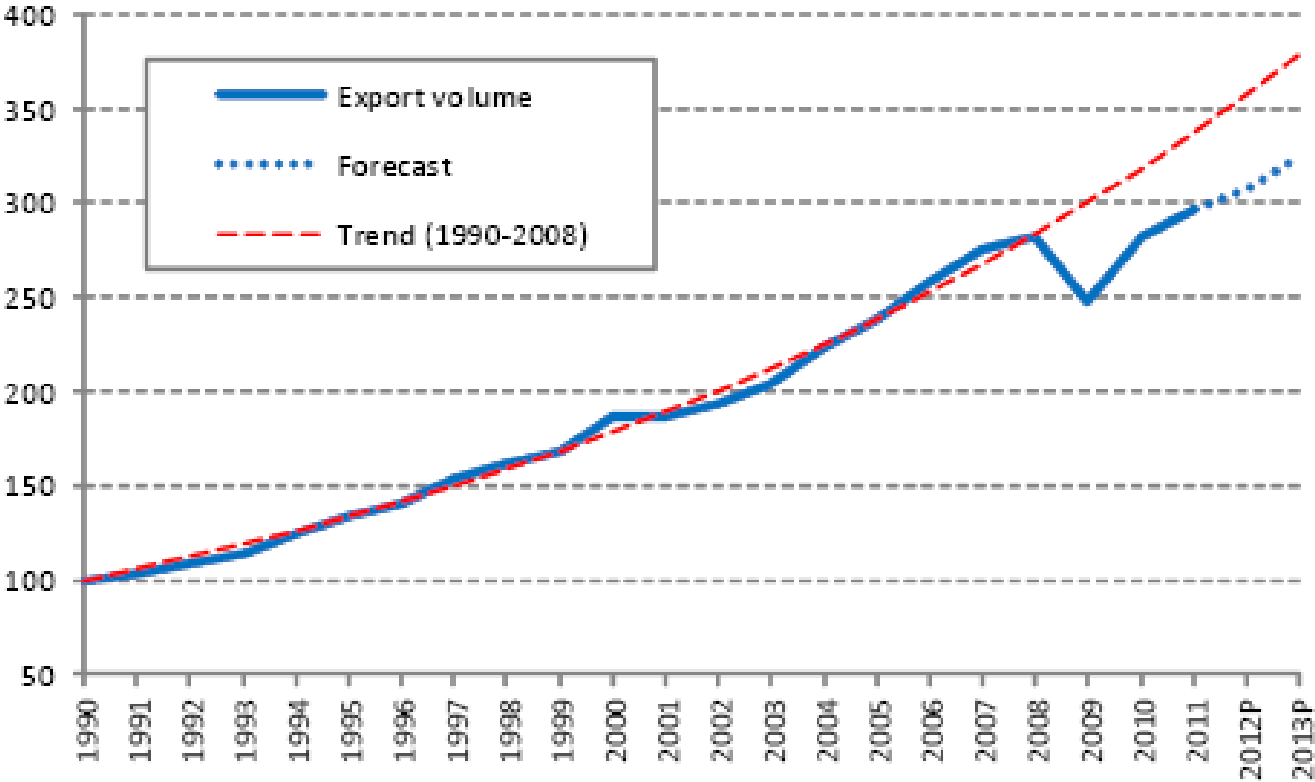
Ne consegue che i diversi significati possono riferirsi anche alle altre Istituzioni deputate a svolgere controlli di sicurezza di varia natura: si parte dai controlli delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera, riguardo alla sicurezza della navigazione in mare e sulle banchine portuali, ai controlli di sicurezza della Polizia di Stato, per quanto riguarda il controllo delle persone e degli equipaggi, ai controlli doganali su merci e passeggeri ed infine a tutti i controlli che traggono lo spunto dagli Enti al servizio della sicurezza dello Stato in senso lato.

L'accento sarà posto anche sulla differenza del significato di "sicurezza" per quel che concerne la sicurezza delle navi e degli equipaggi (più propriamente "safety") e lo stesso concetto per quanto riguarda i controlli doganali sulla sicurezza delle merci (anch'essa più propriamente "safety") per la salvaguardia della salute e dell'incolumità dei cittadini nell'uso delle merci importate da Paesi Terzi.

2.2 L'importanza e la centralità del trasporto marittimo e dei porti nel traffico delle merci

I trasporti delle merci via mare da una parte all'altra del globo rappresentano la parte preponderante dei traffici commerciali a livello mondiale, vuoi per i costi del trasporto, vuoi per l'accettabilità dei tempi medi di consegna delle merci, vuoi per l'affidabilità e le garanzie offerte dall'armatore con tale tipo di trasporto: in pratica, il sistema logistico del trasporto merci via mare è quello che offre maggiori opportunità al commercio mondiale.

Figura - Volume of world merchandise exports, 1990-2013a Indices, 1990=100



Fonte: WTO Secretariat

Come si può vedere dal grafico, la crescita del commercio mondiale è stata costante dal 1990, con una tendenza in continuo aumento. La diminuzione avvenuta negli anni 2008 e 2009 ha comportato una riduzione contenuta nella misura del volume riferibile all'anno 2005, mentre, già a partire dalla seconda metà del 2009, vi è stata un'impennata che ha ricondotto i traffici al periodo ante-crisi. La tendenza è comunque positiva, correndo in parallelo a quelle che erano le previsioni di crescita. Non può escludersi, quindi, che, terminato lo stallo dell'economia causato dalla crisi globale, il gap del biennio 2008-2009 possa essere recuperato di pari passo con il miglioramento delle economie nazionali.

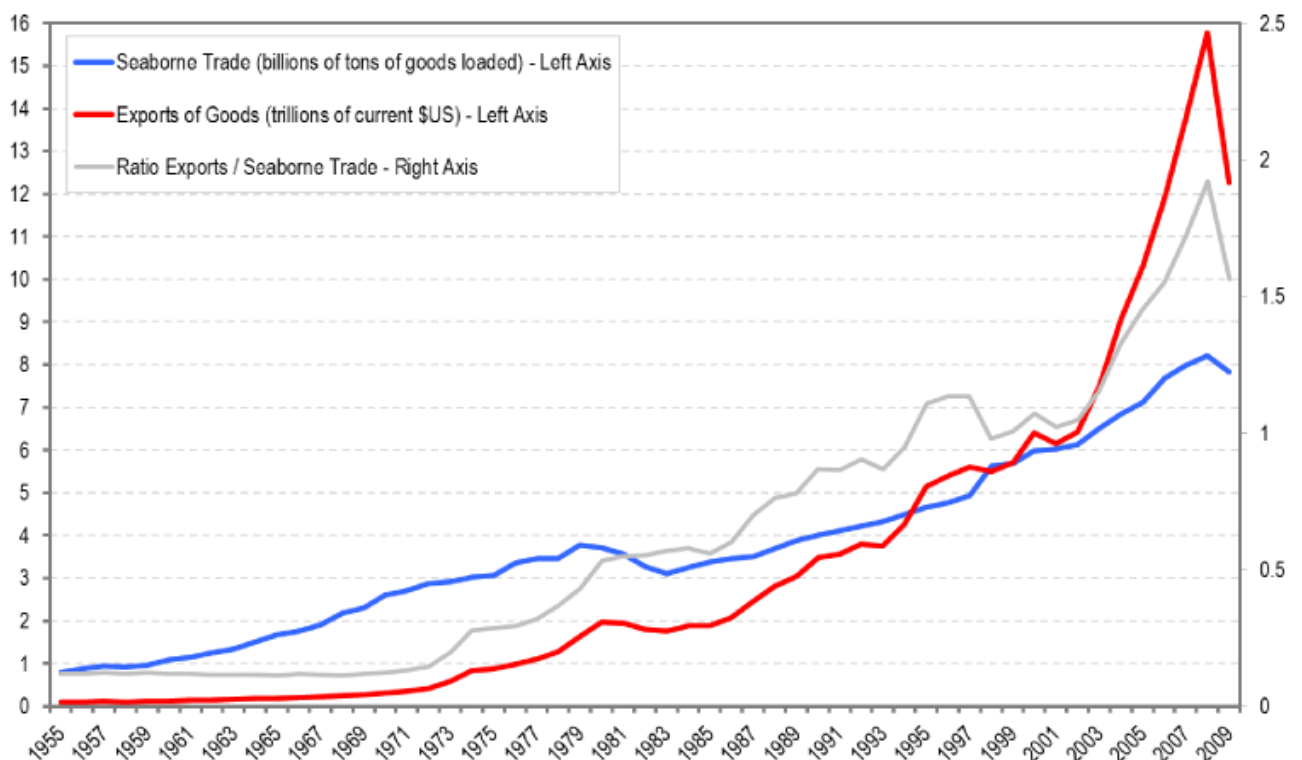
Figura - Growth in volume of world merchandise trade and GDP, 2005-13 (Annual % change)



Fonte: WTO Secretariat

Questo grafico conferma, da un lato, la stagnazione dell'economia, con evidenti segnali di riduzione del Prodotto Interno Lordo al di sotto della media del periodo 1991-2011 e, dall'altro, un segnale evidente della riduzione dei traffici commerciali via mare negli anni in prossimità del nefasto biennio 2008-2009, mentre subito dopo, nel 2010, vi è stata un'impennata della crescita delle esportazioni che si è attestata sulla media del periodo nella previsione per l'anno 2013. Ciò significando che il commercio marittimo cresce in misura superiore al PIL, risentendo di meno - in questa fase di ripresa - delle difficoltà delle economie nazionali e facendo propendere, in prospettiva, per un recupero tendenziale rispetto alle previsioni, come evidenziato nel grafico precedente.

Figura - International Seaborne Trade and Exports of Goods, 1955-2010

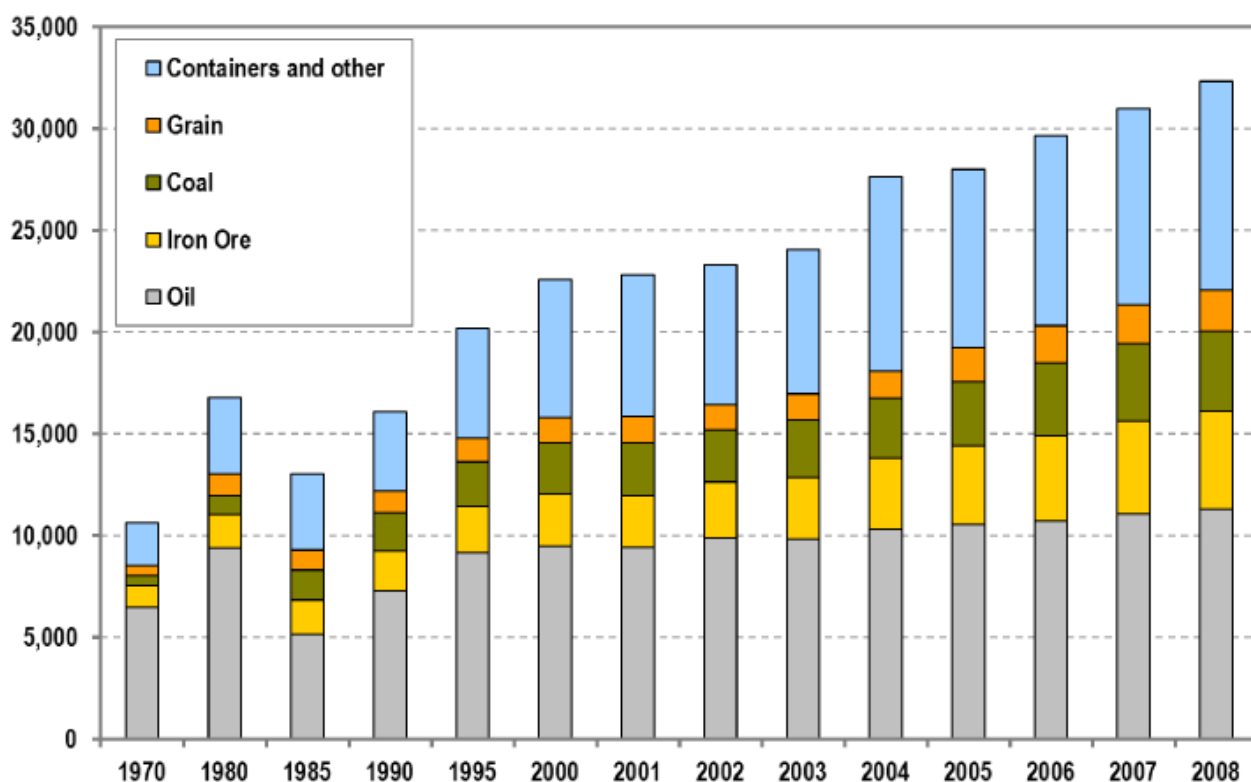


Fonte: World Bank. United Nations, Review of Maritime Transport.

In questo grafico viene evidenziato un elemento particolare: in concomitanza con l'esplosione della globalizzazione dei commerci mondiali nei primissimi anni '90, il

valore delle merci esportate ha superato i volumi di traffico merci via mare in termini di quantità, con un'impennata di tale differenza a partire dai primi anni 2000 e fino alla crisi del 2007/2008.

Figura - Ton-Miles Shipped by Maritime Transportation, 1970-2008 (in billions)



Fonte: World Bank. United Nations, Review of Maritime Transport.

In questa figura sono evidenziate le quantità di merci, suddivise per tipologia, trasportate via mare a partire dal 1970 e fino all'inizio della crisi economica e finanziaria del 2008. Come si può vedere, il commercio mondiale è triplicato in termini quantitativi nell'arco di 38 anni, con un notevole sviluppo del traffico containers e di prodotti petroliferi nel periodo 1995-2008, in concomitanza con la maggiore richiesta energetica da parte dei Paesi emergenti che hanno avuto uno sviluppo industriale altrettanto notevole, come la Cina e tutto il sud-est asiatico.

Circa 500 mln di tonnellate di merci movimentate nel 2006 (dati ISTAT, www.istat.it): queste sono le cifre con cui interfacciarsi per comprendere l'importanza dei porti. Sono il luogo di approdo e partenza di circa il 90% della merci trasportate verso e dall'Italia.

A ciò si aggiunga che, laddove esista un efficiente sistema di snodo intermodale, l'industria preferisce posizionarsi in prossimità di reti stradali e ferroviarie per velocizzare lo smistamento delle merci in entrata ed in uscita, non disdegnando certo di avvalersi di strutture di deposito e smistamento presenti sul territorio ed al servizio delle ditte che ne abbiano necessità, senza dover provvedere alla creazione ed alla gestione diretta di magazzini propri.

Naturalmente, non tutto il traffico che si svolge via mare è illecito e pericoloso, ma è certo che le strutture che si rivolgono al controllo devono creare e mantenere le condizioni affinché il mercato si mantenga libero e leale ed affinché i cittadini abbiano la garanzia massima auspicabile sulla sicurezza, personale e collettiva, qualunque sia l'oggetto cui la "security" si rivolge per i controlli del caso.

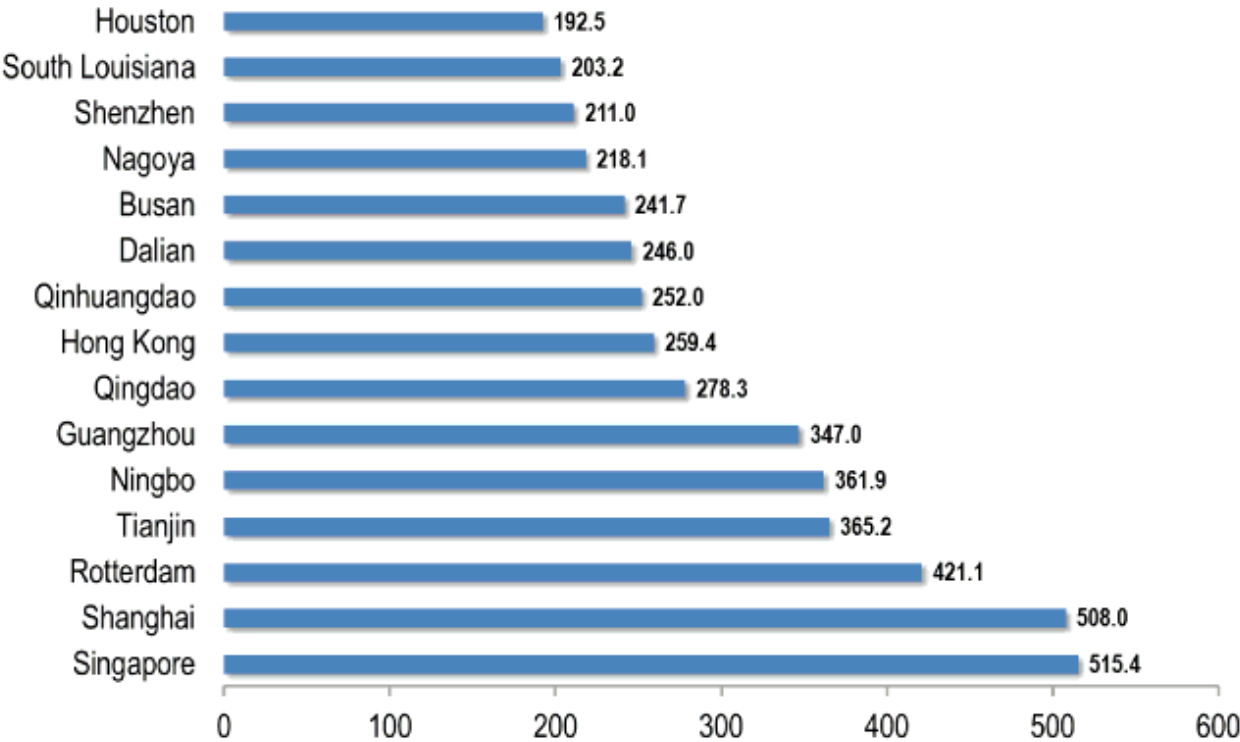
L'Italia, poi, è un paese che importa merci da trasformare ed esporta prodotti di valore; pertanto, diventano essenziali le relazioni commerciali che si instaurano tra i mercati di approvvigionamento e quelli di vendita e distribuzione. In tale quadro, i porti hanno la peculiarità di rappresentare snodi privilegiati nel sistema logistico dei trasporti e, ad un tempo, rappresentano fisicamente l'anello di congiunzione nelle relazioni che i mercati (oggi il mercato globale) richiedono. Hanno anche un ruolo primario nel sistema-trasporti nazionale, poiché la stragrande maggioranza delle merci commercializzate a livello mondiale utilizza il trasporto marittimo. Questa scelta rende appetibile qualsiasi intervento di natura economica, protezionistica o anche di natura criminale o terroristica, poiché i danni arrecabili a tali strutture o attraverso l'uso dei porti, sia mediante merci pericolose, sia attraverso transazioni altrettanto pericolose, portano visibilità mediatica e, principalmente, un effetto psicologico di paura e conseguente chiusura verso una forma di commercio che è uno dei pilastri fondamentali dell'economia moderna.

“La caduta delle barriere doganali tra i Paesi comunitari e, non secondariamente, l'introduzione dell'euro, hanno stimolato i grandi gruppi industriali (tra cui anche soggetti italiani che operano sui mercati internazionali) ad avviare un processo di

razionalizzazione delle attività distributive e di assemblaggio basato tendenzialmente sulla riduzione dell'elevato numero di strutture a servizio dei diversi paesi attraverso la concentrazione in poche strutture volte a servire l'intero continente o vastissime parti di esso. Tali ultime hanno trovato collocazione prevalentemente nell'area centro-nord europea non solo a motivo dell'entità della domanda di mercato presente nell'area in questione ma anche dalla grande apprezzabilità della logistica offerta (tanto in termini di infrastrutture, quanto di servizi disponibili) e della complessiva efficienza a fronte delle più generali esigenze tipiche delle attività industriali. In questa situazione l'Italia tende a trovarsi decentrata, rispetto alla domanda di trasporto, per prodotti che prima avevano origine/destinazione nel suo territorio. Tale situazione porta conseguentemente ad un indebolimento della forza di attrazione dei porti per i traffici di questi prodotti. Questa evoluzione mette in evidenza la tendenza ad una sempre maggiore interdipendenza tra competitività della portualità italiana e competitività del "Sistema Paese". Pur rimanendo fondamentali la qualità delle infrastrutture e l'efficacia dei servizi portuali, per l'inserimento dell'Italia nel circuito delle scelte strategiche degli operatori logistici, aumenta non solo il peso di qualità, efficacia ed economicità dei servizi di trasporto terrestre, ma anche il peso di quell'insieme di fattori che fanno parte della competitività del "Sistema Paese", ossia disponibilità, affidabilità, efficacia, economicità di tutti i fattori inerenti alla produzione delle attività logistiche, non meno che di ogni altra attività produttiva (aree attrezzate, risorse umane, comunicazioni, energia, servizi alle persone, semplicità delle pratiche burocratiche, trasparenza e certezze nell'applicazione delle diverse normative, ecc." (Costa et al., 2008).

Per avere un'idea della quantità delle merci movimentate nei maggiori scali marittimi europei e mondiali si possono prendere in considerazione le tabelle che seguono.

Figura -Throughput of the World's Major Ports, 2008 (in millions of metric tons)



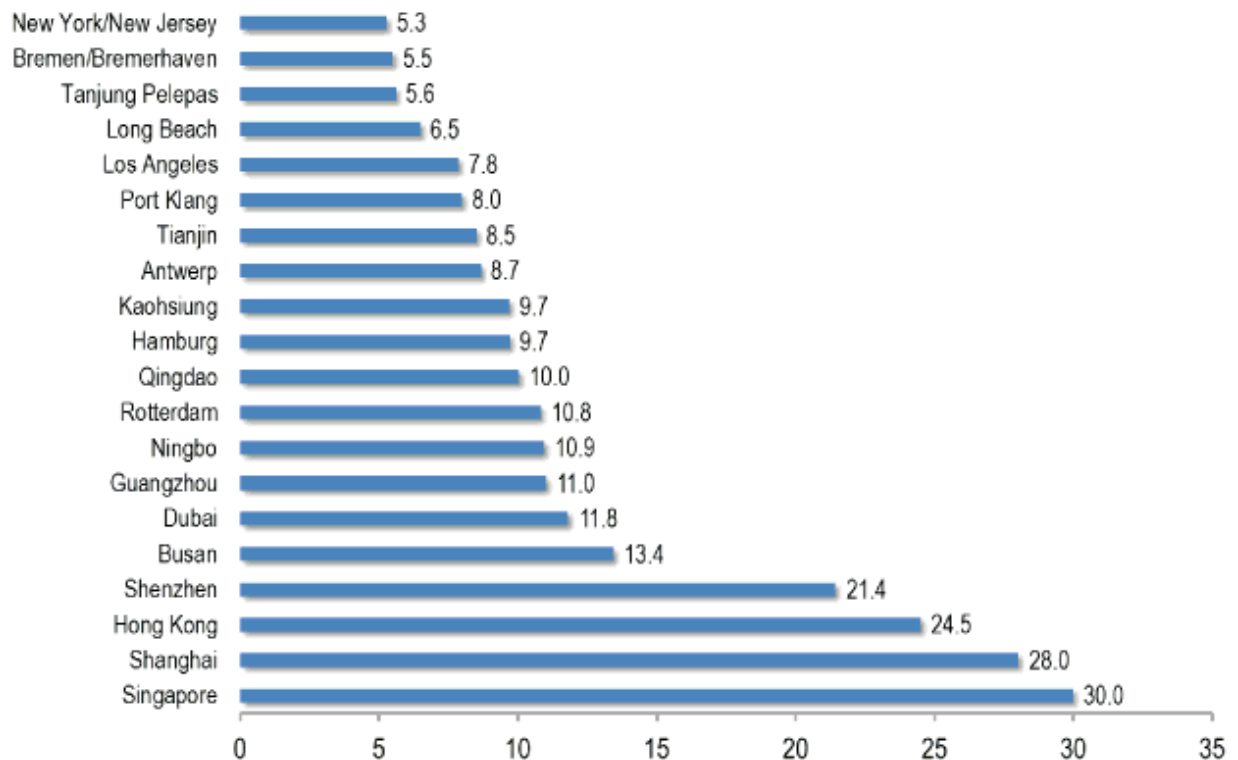
In questa rappresentazione vengono evidenziate immediatamente alcuni aspetti specifici: nel 2008, tra i primi 15 porti al mondo, troviamo un solo porto europeo, il porto di Rotterdam, il quale si posiziona al terzo posto in termini di quantità di merci movimentate. Esclusi i porti statunitensi di Houston e South Louisiana, tutti gli altri maggiori porti del mondo sono posizionati geograficamente nel sud-est asiatico ed in Cina

Figura - Traffico di merci annuale in tonnellate (migliaia)

Porto	2006	2007	2008	2009	2010	2011
porto di Genova	56.323	57.190	53.372	47.453	50.702	50.392
porto di Trieste	48.167	46.116	48.279	44.393	47.417	48.237
porto di Taranto	49.434	47.221	43.270	27.174	34.848	40.798
porto di Cagliari-Sarroch	36.416	35.279	34.272	34.726	35.873	35.826
porto di Livorno	28.630	32.935	34.029	26.766	30.298	29.672
porto di Augusta	32.360	32.562	30.394	26.468	29.414	29.591
porto di Venezia	30.937	30.214	30.247	25.189	26.367	26.321
porto di Gioia Tauro	23.844	30.180	34.294	30.132	30.400	24.695
porto di Ravenna	26.771	26.304	25.896	18.702	21.915	23.343
porto di Messina-Milazzo	24.175	23.814	22.503	21.367	23.068	23.276
porto di Napoli	20.801	20.269	19.351	19.419	21.923	20.063
porto della Spezia	19.292	19.415	18.619	14.327	17.949	17.060
porto di Savona-Vado	16.502	16.051	15.653	14.513	12.036	14.654
porto di Civitavecchia	8.702	7.690	6.912	7.644	9.171	10.790
porto di Salerno	8.635	10.893	9.777	8.649	9.841	10.533
porto di Olbia-G. Aranci	7.009	7.340	14.567	9.968	10.443	10.232
porto di Brindisi	10.497	10.535	12.869	11.016	10.116	9.892
porto di Palermo e Termini Imerese	6.142	6.630	6.803	7.413	7.875	8.553
porto di Ancona	9.232	9.157	9.427	8.772	8.520	8.413
porto di Piombino	8.979	9.002	7.869	5.221	6.554	6.000
porto di Fiumicino	5.639	5.644	5.473	5.502	5.204	5.799
porto di Catania	3.845	4.308	4.596	4.680	5.352	5.197
porto di Bari	5.216	5.555	5.093	4.935	5.303	5.063
porto di Monfalcone	4.527	4.412	4.022	3.203	3.087	3.467
porto di Carrara	3.270	2.900	2.572	2.027	3.341	3.232
porto di Gaeta		2.750	2.594	2.427	2.594	
porto di Chioggia	2.669	2.600	3.145	2.494	2.141	
porto di Pozzallo	1.266	1.514	1.521			
porto Nogaro	1.206	1.456	1.441	897	1.204	1.206
Totale	497.866	511.724	511.367	436.814	473.362	478.325

Nulla di paragonabile in termini quantitativi rispetto alla figura precedente, per quanto riguarda i porti italiani. Deve essere evidenziato, in questa tabella, che il porto di Trieste risulta essere il 2° porto italiano per tonnellate di merci movimentate.

Figura - World Top 20 Container Ports, 2008 (Millions of TEUs)



Il traffico merci via container rappresenta e conferma una volta di più l'aspetto legato ai Paesi ove la produzione e l'industria mondiale hanno localizzato gli impianti produttivi: si tratta sempre dell'estremo oriente, che fa la parte del leone anche in questa graduatoria. Troviamo i porti europei di Rotterdam, Anversa, Brema, Amburgo ed i porti statunitensi di New York, Los Angeles e Long Beach. Ma vi è un distacco abissale tra le movimentazioni dei primi quattro porti ed i successivi: ad esempio, il porto di Singapore movimentata il triplo dei containers movimentati nel porto di Rotterdam (9° posto).

Figura - Il traffico container in Italia

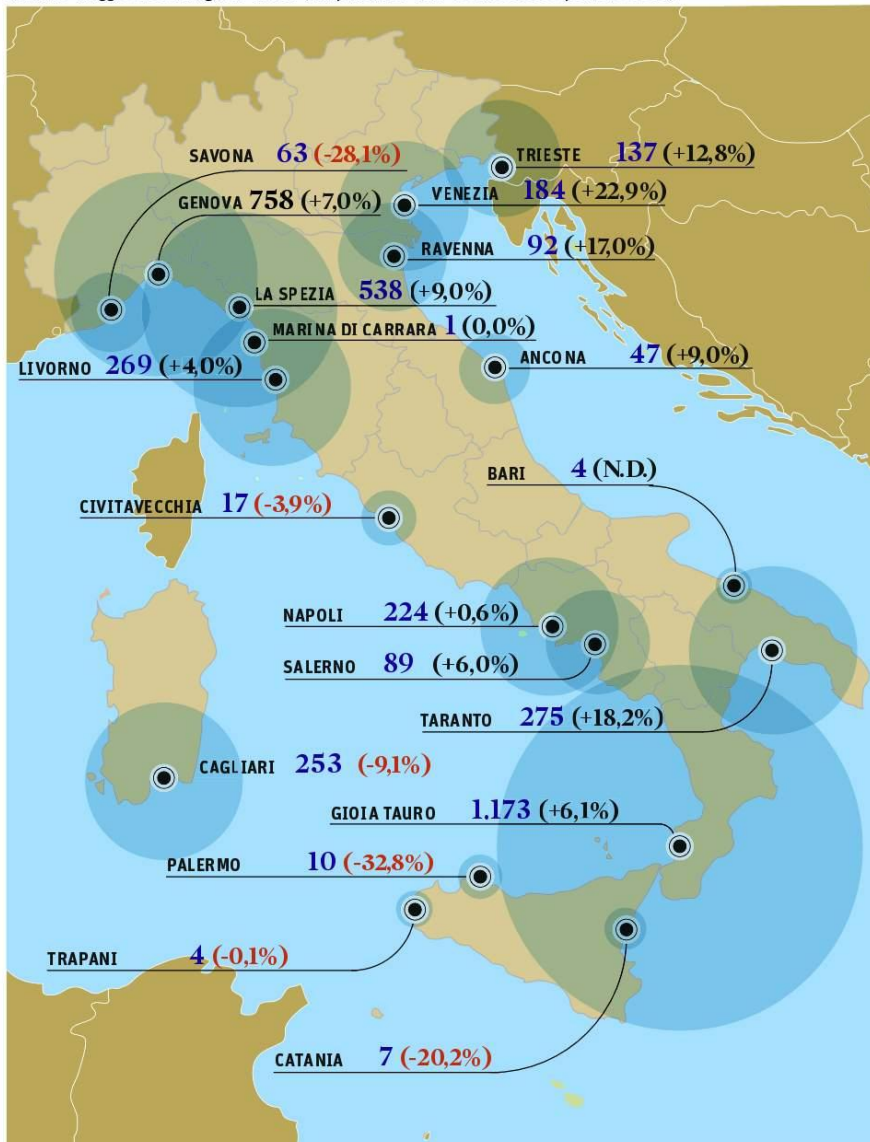
PORTI	2010	2011	variazione	
Gioia Tauro	2.851.261	2.305.000	-19,2%	*
Genova	1.758.858	1.838.007	4,5%	*
La Spezia	1.284.708	1.324.534	3,1%	*
Cagliari	629.127	613.933	-2,4%	
Taranto	581.936	604.404	3,9%	
Livorno	628.489	585.327	-6,9%	*
Napoli	532.432	520.000	-2,3%	*
Venezia	393.913	457.323	16,1%	
Trieste	281.629	393.195	39,6%	
Salerno	171.473	245.000	42,9%	*
Savona Vado	200.000	170.000	-15,0%	*
Civitavecchia	37.940	37.464	-1,3%	*
Palermo	30.383	26.468	-12,9%	
TOTALE	9.382.149	9.120.655	-2,8%	

Fonte: nostra indagine diretta presso Terminal Operators ed Autorità Portuali, dati in TEUs
 * dato provvisorio, stima o proiezione

www.ship2shore.it

Il traffico container

Gennaio-maggio 2011- **Migliaia di Teu** (tra parentesi var. % sullo stesso periodo 2010)



Fonte: Contship Italia

In riferimento al traffico containers, in Italia i porti che si affacciano sul mar Tirreno fanno da padroni rispetto ai porti del mar Adriatico, dove, peraltro, la variazione in termini percentuali per i porti di Trieste e Venezia è cresciuta positivamente nel 2011 rispetto al 2010. Probabilmente la prospettiva di crescita del porto di Trieste soprattutto, aldilà di valutazioni legate agli investimenti infrastrutturali necessari, è destinata ad aumentare, se prenderà il via lo sviluppo della tratta Baltico-Adriatico.

Top 20 European Container Ports		2010	2009	2008	2007	2006
Rotterdam	Netherlands	11,146	9,743	10,784	10,791	9,654
Antwerp	Belgium	8,468	7,31	8,663	8,176	7,018
Hamburg	Germany	7,896	7,008	9,737	9,890	8,862
Bremen	Germany	4,888	4,565	5,529	4,912	4,45
Valencia	Spain	4,207	3,654	3,602	3,043	2,612
Felixstowe	United Kingdom	3,400	3,100	3,200	3,300	3,000
Algeciras	Spain	2,810	3,043	3,324	3,414	3,257
Gioia Tauro	Italy	2,851	2,800	3,468	3,445	2,938
Marsaxlokk	Malta	2,371	2,330	2,300	1,887	1,485
Zeebrugge	Belgium	2,500	2,328	2,210	2,020	1,653
Le Havre	France	2,356	2,234	2,450	2,638	2,137
Ambarli	Turkey	1,312	1,836	2,262	1,940	1,446
Barcelona	Spain	1,422	1,800	2,569	2,610	2,318
Genoa	Italy	860	1,534	1,767	1,855	1,657
St. Petersburg	Russia	1,930	1,450	1,983	1,970	1,450
Southampton *)	United King.	1,600	1,350	1,710	1,900	1,500
La Spezia	Italy	1,285	1,046	1,246	1,187	1,137
London	United Kingdom	869	846	1,167	844	743
Constantza	Romania	557	584	1,359	1,411	1,018
Lisbon	Portugal	550	501	556	555	512

Riguardo ai porti europei, i porti del nord Europa risultano ancora inavvicinabili per la quantità di traffico container. Interessante è vedere come il periodo cruciale della crisi economica abbia intaccato marginalmente i porti del nord, mentre ha avuto ripercussioni maggiori nei porti del bacino del mar Mediterraneo, con indici di decrescita maggiori in Italia (tranne La Spezia) e Spagna.

TOP 20 World Container Ports	2010	2009	2008		2007	2006	
Singapore	Singapore	28,430	25,87		29,918	27,932	24,792
Shanghai 1)	China	29,070	25,002		27,98	26,15	21,719
Hong Kong 1)	China	23,530	20,9		24,494	23,998	23,539
Shenzhen	China	22,510	18,25		21,4	21,099	18,469
Busan South	Korea	14,180	11,98		13,453	13,261	12,039
Guangzhou	China	12,550	11,19		11,001	9,200	6,600
Dubai Ports	11,600	11,124	11,827			10,653	8,923
Ningbo & Zhoushan *)	China	13,144	10,502		11,226	9,36	7,068
Qingdao	China	12,012	10,26		10,32	9,462	7,702
Rotterdam	Netherlands	11,146	9,743	10,784	10,791	9,654	
Tianjin	China	10,080	8,7	8,5	7,103	5,95	
Kaohsiung	Taiwan	9,181	8,581	9,677	10,257	9,775	
Antwerp	Belgium	8,468	7,31	8,663	8,176	7,018	
Port Klang	Malaysia	8,900	7,3	7,974	7,119	6,326	
Los Angeles	USA	7,832	7,21	8,083	8,657	8,47	
Hamburg	Germany	7,896	7,008	9,737	9,89	8,862	
Tanjung Pelepas	Malaysia	6,530	6,000	5,600	5,500	4,770	
Long Beach	USA	6,236	5,068	6,488	7,312	7,290	
Xiamen	China	5,820	4,68	5,035	4,627	4,019	
Bremen	Germany	4,888	4,565	5,529	4,912	4,450	

(fonti: autorità portuali dei vari porti indicati)

Non sembra esserci dubbio sulla consistenza dei porti cinesi e, in generali, dei porti del sud-est asiatico. In questa tabella, il primo porto comunitario è Rotterdam, all'11° posto. Gli altri porti comunitari sono Anversa, Amburgo e Brema: tutti porti del nord Europa.

La lettura di questi dati permette di avere un'idea immediata della consistenza dei traffici marittimi di merci nei porti italiani e, in generale, i porti europei nel loro complesso.

Questo può dare adito ad una lettura duplice: da un lato, l'enorme quantità di merci che attraversa l'Unione Europea, confermandosi quindi, uno dei mercati maggiormente importanti al mondo, dall'altro, la vulnerabilità dei Paesi dell'Unione di fronte ad un'enorme massa di trasporti di merci che potrebbero occultare al loro interno prodotti pericolosi per l'incolumità dei cittadini dell'Unione e, all'esportazione, merci che potrebbero essere usate quali armi di distruzione di massa contro popolazioni inermi di Paesi Terzi.

2.3 Il significato di "security" nel traffico commerciale marittimo

La traduzione letterale del termine inglese "security" non aiuta certo a dipanare i dubbi su una vasta serie di significati che lo stesso termine assume in relazione agli eventi previsti o prevedibili.

Nell'ambito del termine sicurezza ricadono sia la security (sicurezza dei cittadini nei confronti di atti terroristici, attacchi con armi di distruzione di massa, attività della criminalità organizzata, come traffico di stupefacenti, di tabacchi o di armi, che possano sostenere finanziariamente attività pericolose per la collettività ecc.) che la safety (sicurezza del cittadino-consumatore minacciata sul piano della tutela della salute, della sicurezza e della lotta alla contraffazione dei prodotti che possono provocare loro dei danni, ecc.).

Si può provare ad elencare una serie di settori in cui il termine "security" (sicurezza) assume significati relativi all'aspetto cui si riferisce:

- a) sicurezza dello stato (in senso lato), che rappresenta ogni attività effettuata da Organi dello Stato stesso il cui scopo è quello di salvaguardare l'integrità dello Stato medesimo da ogni tipo di possibile attacco o

- infiltrazione di qualunque natura che possa mettere a rischio l'integrità interna ed esterna degli interessi nazionali e di quella dei suoi cittadini;
- b) sicurezza della navigazione marittima e dei vettori, che si rivolge sia al controllo in mare, in acque nazionali ed internazionali, sia alle imbarcazioni, qualunque sia lo loro stazza e qualunque sia la loro bandiera, nel momento in cui queste entrino o sostino nelle acque territoriali; tale aspetto si rivolge non solo al termine "security", ma anche a quello di "safety", che riguarda i sistemi di sicurezza attivi e passivi della nave nell'affrontare eventuali situazioni di emergenza che possono presentarsi nella navigazione;
 - c) sicurezza delle infrastrutture portuali, in quanto queste rappresentano il punto cruciale dello smistamento delle merci e la cui inoperatività potrebbe avere ripercussioni enormi sull'economia locale e nazionale;
 - d) sicurezza contro attacchi con armi di distruzione di massa, relativi soprattutto alle armi chimiche e batteriologiche utilizzate e prodotte con scopi specifici di attacco allo Stato, ma anche nel senso di "safety" per la salvaguardia del territorio e dei cittadini nel caso di contaminazioni con prodotti chimici trasportati legittimamente ed utilizzabili lecitamente per scopi industriali;
 - e) sicurezza contro infiltrazioni criminali e/o terroristiche che, attraverso scambi commerciali internazionali, movimentano enormi quantità di denaro per riciclare i proventi di attività illecite o per finanziare l'acquisto e la vendita di materiale di armamento (di qualunque tipo) o di sostanze stupefacenti, magari abbinando a ciò anche cospicue evasioni fiscali, il cui danno è notevole per il bilancio pubblico;
 - f) sicurezza fiscale, che volge l'attenzione agli aspetti meramente fiscali degli scambi internazionali, ove possono ramificarsi organizzazioni specializzate ad individuare i nodi del sistema fiscale per aggirarlo oppure possono essere frutto di attività saltuarie di soggetti (persone giuridiche) che se avvalgono occasionalmente per vantare crediti verso lo Stato inesistenti;
 - g) sicurezza intesa come "safety", cioè salvaguardia dei cittadini contro tutto ciò che può essere dannoso sia alla salute che alla vita sociale; qui il confine con la "security" si trova in una zona grigia, poiché la salvaguardia,

ad esempio, dall'uso di materiale contraffatto in termini di qualità del prodotto (o di generi alimentari o di medicine) è molto vicina alla salvaguardia contro i danni alla salute dei cittadini (che potrebbero arrecare effetti enormi sia alla salute stessa che alle risorse economiche da utilizzare in ambito sanitario, con effetti negativi durevoli sulle rispettive voci del bilancio sanitario), sia ai fini della tutela dei diritti di proprietà intellettuale, il cui uso non consentito sia dalle norme comunitarie che nazionali, rappresenta un canale privilegiato di "investimenti" per la criminalità organizzata, che riesce a reperire illecitamente ingenti somme di denaro.

Il significato relativo alla "sicurezza dello stato" in senso lato e quello legato alla sicurezza della navigazione sono argomenti specifici che corrono in parallelo con il tema in discussione.

Quest'ultimo, infatti, riguarda il traffico commerciale ed i risvolti sulla sicurezza dei porti ad esso legati.

L'approdo di vettori commerciali marittimi nei nostri porti è sottoposto al controllo di diversi soggetti che curano sia l'aspetto "security" che quello "safety". (Brown, 2008)

L'ordine in cui vengono messi in atto i controlli di sicurezza sono soltanto temporali, non essendo privilegiato alcun tipo di controllo rispetto ad altri, se non per quegli aspetti di sicurezza dello Stato in senso lato che sono, comunque, l'obiettivo comune di tutte queste attività.

In primis, vi sono gli interventi della Capitaneria di Porto ai fini della verifica di sicurezza nella navigazione in acque territoriali e sulle banchine e infrastrutture portuali, secondo quanto previsto della codice della navigazione.

Vi sono poi i controlli effettuati dalla Polizia di Stato, ai fini della prevenzione e della repressione del traffico di clandestini, nonché per l'individuazione di soggetti ricercati, sia in entrata che in uscita dallo Stato (naturalmente, l'esposizione di cui sopra si rivolge al controllo verso soggetti e merci provenienti da Paesi extra comunitari): certamente, questo controllo è rivolto anche ai membri degli equipaggi delle navi (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza)

Ultimo, in ordine temporale, viene il controllo doganale su merci e passeggeri (Testo Unico delle Leggi Doganali e Leggi la cui applicazione è demandata alla Dogana,

oltre alla normativa doganale comunitaria), che sarà oggetto di esposizione nel paragrafo successivo.

Si può, quindi, definire il concetto di “sicurezza marittima” come “il desiderio di prevenire attacchi terroristici rivolti contro beni strategici attraverso l’uso diretto di navi o l’impiego delle medesime per il trasporto di armi di distruzione di massa” (Baradà, M., 2005): per l’Autore si deve concludere che “il concetto di sicurezza marittima non attiene più esclusivamente all’incolumità dell’equipaggio e dei passeggeri e alla tutela dell’ambiente marino e costiero da eventi di forza maggiore o incidenti in corso di navigazione, ma nel diritto contemporaneo si è ampliato fino a comprendere il controllo sulle navi, le piattaforme e le attrezzature portuali di supporto al trasporto via mare di merci e passeggeri per l’incolumità delle persone, siano marittimi, passeggeri o addetti alle piattaforme da qualsiasi atto illecito volontariamente compiuto nei loro confronti”.

[2.4 La sicurezza degli impianti portuali e della navigazione marittima.](#)

L’integrazione comunitaria e le norme comuni a tutti i Paesi dell’Unione Europea, insieme ad uno sviluppo industriale che ha dislocato le attività di produzione in aree geografiche strategicamente meno dispendiose, ha spostato l’attenzione rivolta dagli operatori verso una sempre più marcata attenzione sui traffici commerciali e quindi sulla logistica dei trasporti degli stessi.

La prima analisi che si ritiene di dover fare per poter individuare possibili rischi ai fini della “security” riguarda la possibilità di interagire con tutti gli Enti preposti ai controlli finalizzati alla sicurezza dello Stato in senso lato ed alla sicurezza delle infrastrutture. Ci si riferisce, quindi, alle attività di intelligence svolte dagli Organi a ciò designati dalla legge, che acquisiscono e valutano ogni notizia e informazione utile alla prevenzione di situazione che possono o potrebbero risultare svantaggiose per l’incolumità dello Stato, dei suoi cittadini e della sua economia.

Questa è un’attività che, aldilà di quella che è propria dei servizi di Sicurezza dello Stato, rientra a pieno titolo nei criteri di sicurezza di cui alla Convenzione SOLAS ed ai Reg. CE 724/2004 e Reg. CE 725/2004.

Sono queste le basi giuridiche che hanno messo in moto, insieme alla creazione dell’Agenzia Europea per la sicurezza marittima (Reg. CE 1046/2002), tutte le nuove

disposizioni che, sia a livello internazionale che europeo, hanno portato alla creazione di strutture di coordinamento nazionale e locale sui controlli ai fini della security marittima.

Prima di addentrarci in questo argomento, si ritiene utile far riferimento ai compiti ed alle funzioni che per legge nazionale e per regolamenti comunitari sono demandati esclusivamente alle Autorità Doganali dei Paesi Membri: si tratta di quel corpus normativo che individua nell'Autorità Doganale, secondo le procedure da questa applicabili, quei compiti di sicurezza e di controlli di sicurezza che spaziano nelle più svariate materie relative al commercio internazionale, si tratti di controlli di sicurezza di natura fiscale, extra-tributari, riguardanti la criminalità organizzata o anche attività terroristiche.

La lettura delle norme, pertanto, non può avvenire in maniera disgiunta, altrimenti il rischio è quello di focalizzare l'attenzione soltanto su una parte del problema "security".

Si diceva dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima. Quest'Agenzia è nata per far fronte inizialmente ai problemi di "safety" ed alle questioni ambientali che potevano presentarsi a seguito di incidenti cui soprattutto le grandi petroliere correvano il rischio di andare incontro.

Successivamente, a seguito del dibattito aperto dagli accadimenti dell'11 settembre, la stessa Commissione Europea, con la comunicazione del 2 maggio 2003 COM(2003)229, ha fatto esplicito riferimento ai rischi potenziali di attacchi terroristici per i porti comunitari, i quali "possono essere perpetrati in qualsiasi momento senza risparmiare i trasporti marittimi". E continua, con riferimento ai trasporti anche leciti di sostanze pericolose, che tali attacchi potrebbero avere "conseguenze umane ed ambientali facilmente immaginabili".

Pertanto il primo passo della Commissione Europea, è stato quello di integrare la Convenzione SOLAS con norme cogenti di carattere comunitario che andassero ad imprimere il concetto di sicurezza sia sulle navi durante la navigazione che negli spazi ed aree portuali, laddove il rischio potenziale di attacchi può essere notevolmente amplificato.

Il Reg. CE 1406/2002, modificato ed integrato dal Reg. CE 724/2004, insieme alle disposizioni contenute nel Reg. CE 725/2004, correlati alle norme di cui alla

Convenzione SOLAS ed alle norme ISPS dettate in ambito IMO, il Decreto Legislativo 6/11/2007 n. 203, emanato in attuazione della direttiva 2005/65/CE, hanno dato una copertura normativa ed organizzativa ai possibili rischi preventivabili sia sul lato della “safety” che su quello proprio della “security”. (Marino, Adele, 2005). Sono stati individuati, infatti, i soggetti e gli Enti che a livello nazionale e locale devono garantire il mantenimento di una ragnatela di controlli e l’interfaccia con i collaterali organismi comunitari e degli altri Paesi Membri.

La funzione in tale settore si limita, per così dire, agli aspetti legati alle imbarcazioni ed alle infrastrutture.

In tale settore si inserisce il contributo del Grigoli (Grigoli, 2008), il quale predilige un approccio di carattere strategico e non parcellizzato, come sembrano fare le normative emanate, a livello comunitario e nazionale. Egli parte dalla Convenzione SOLAS e dall’emanazione del Codice ISPS, passando per il Reg. CE 725/2004 e per la Direttiva 65/2005/CE, recepita in Italia con Decr. Lgs. n. 203 del 6/11/2007. In quest’ultima norma l’Autore si sofferma sulla definizione di impianto portuale, che è il luogo in cui avviene l’interfaccia nave/porto ossia le interazioni che hanno luogo quando una nave è direttamente ed immediatamente interessata da attività che comportano il movimento di persone o di merci o la fornitura di servizi portuali verso la nave o dalla nave. Tale interfaccia comprende aree quali le zone di ancoraggio, di ormeggio e di accosto al mare, secondo i casi. Passa poi alla disamina della Conferenza di servizi, presente in ciascun porto ed istituita con il Decr. Lgs 203/2007, la quale prevede che presso ciascun Compartimento marittimo si occupi di fornire consulenza pratica per l’implementazione delle misure di sicurezza. Tale Organismo è presieduto dal Capo del Compartimento Marittimo e vi siedono anche l’Autorità Portuale quale autorità marittima di riferimento, un funzionario prefettizio, il Dirigente della Polizia di Frontiera, il Dirigente dell’Ufficio delle Dogane, il Comandante Provinciale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, il comandante del Vigili del Fuoco, l’Agente di sicurezza del porto.

La Conferenza valuta ed adotta, a maggioranza relativa, il piano di sicurezza, che viene approvato dal Capo del Compartimento Marittimo previo nulla osta del Prefetto. Come si può notare dalla composizione della Conferenza dei servizi, è in questa sede che vanno necessariamente collegate le varie competenze delle

Amministrazioni interessate ai controlli di sicurezza, perché dal momento in cui vi è l'interfaccia nave/porto, le competenze sul controllo delle merci principalmente sono di pertinenza esclusiva dell'Autorità Doganale, cioè degli uffici dell'Agenzia delle Dogane.

Discorso a parte merita, quindi, il traffico commerciale, comunque effettuato, ed i controlli, di sicurezza o meno, che competono alle Autorità Doganali in tutti i Paesi Europei. Ciò non toglie, comunque, che i vari aspetti della security debbano essere integrati e trovare un coordinamento che dia livelli minimi accettabili per tutti i settori in cui interviene ciascuna Amministrazione coinvolta. Un aspetto della security che non interagisca con tutti gli altri aspetti vanifica tutti gli aspetti positivi riscontrabili.

Partendo dalla security della navigazione marittima, parte della dottrina si pone di fronte ai dubbi connessi all'effettiva efficienza ed efficacia degli strumenti posti in essere (Pireddu, 2006). L'Autore: "Per cogliere la rilevanza dell'implementazione del Codice ISPS, basti ricordare la descrizione che ne è stata fornita: l'unica mobilitazione di uomini e risorse, contro una singola minaccia, paragonabile, per dimensione, alla mobilitazione per la seconda guerra mondiale. Tra operatori ed istituzioni è stata raggiunta la condivisione di una strategia integrata, che tenga conto almeno di due considerazioni: 1) la sicurezza della logistica non può riguardare un singolo operatore, per quanto importante, né una sola infrastruttura, per quanto grande: norme, piani e misure d'intervento devono rispondere ad una logica globale; 2) la sicurezza totale, ammesso che sia ottenibile, è perseguibile solo nella totale immobilità".

Prosegue affermando che "la sicurezza " può trasformarsi "in un'opportunità", perché vi è "la necessità di tendere ai più alti standard di sicurezza mantenendo la completa funzionalità delle strutture logistiche". Per quanto riguarda l'implementazione della security nei porti italiani, la maggior parte di essi non si è trovata subito preparata ad affrontare i problemi posti dall'applicazione delle norme di security: le Autorità Portuali si sono attivate per ricercare adeguate figure in campo nazionale ed internazionale di sicura affidabilità e capacità, al fine di effettuare un efficace studio sulla valutazione dei rischi di ogni singola port-facility e conseguire successivamente la redazione del relativo piano. Le Capitanerie di Porto, congiuntamente alla Polizia di Stato, hanno provveduto a verificare ed approvare, entro i termini di legge, i Piani

di sicurezza, ognuno dei quali deve avere un proprio collocamento ed una propria territorialità all'interno del sistema portuale". Restano ancora aperte e dibattute sia la questione riguardante il miglioramento delle procedure e delle apparecchiature relative al controllo delle merci che viaggiano via container sia, soprattutto, quelle attinenti la protezione delle navi passeggeri Ro-Ro (trasporto persone/autoveicoli) e del relativo traffico. Si può ritenere che queste ultime rappresentino uno dei maggiori e più difficilmente risolvibili problemi all'interno della security marittima in ognuno dei grandi porti del mondo." L'economicità della sicurezza resta uno dei problemi cruciali, dato l'elevato costo della valutazione del rischio, che, secondo i dati dell'Unione Europea, è pari a 6 euro all'anno per abitante, a cui vanno sommati altri 2,5 euro annui per il mantenimento della sicurezza stessa".

L'Autore, come si legge, ha posto una serie di problematiche, delle quali la più importante è quella del controllo delle merci, il cui compito è affidato all'Autorità Doganale, elemento essenziale nei controlli di sicurezza, ma non ancora ben visualizzato da parte degli operatori del settore.

Per tornare al contributo dottrinario precedente, altra parte della dottrina (Bianca, 2005) ripercorre le varie implicazioni e disposizioni degli Organismi internazionali – dalla Convenzione SOLAS al Codice ISPS in primis, dall'Assemblea dell'ONU al G8 - partendo dal concetto cui si riferisce la sicurezza della navigazione. Egli individua i due aspetti di safety e security e considera tale concetto ancora assai settoriale e limitato, poiché viene legato a doppio filo all'attività di intelligence, perché la maritime security viene inquadrata soprattutto per l'aspetto di sicurezza della nave e della vita a bordo e perché vi è uno scostamento notevole nell'interfaccia a rischio nave/porto.

Secondo l'Autore, poiché i terroristi hanno dimostrato di essere capaci di colpire al cuore l'economia degli Stati e poiché la capacità delle Nazioni interessate è inesistente e, nella migliore delle ipotesi, è lenta e laboriosa, quindi, scarsa ed inadeguata, auspica un maggior coinvolgimento delle Autorità Portuali per colmare il gap con soluzioni tecnico operative adeguate. A commento di tale tesi bisogna dire che manca ancora un forte anello di congiunzione tra questo tipo di maritime security e quella sequenziale (nella fase di pre-partenza ed in quella dell'arrivo) legata al traffico commerciale, ove attacchi criminali e terroristici alle navi ed alle

infrastrutture portuali, ma non solo questi, bensì anche attacchi, quasi invisibili, all'economia ed alla sicurezza dei cittadini sono sempre possibili, forse in maniera maggiore, continua e subdola. Ci si riferisce ai compiti di controlli di sicurezza che competono all'Autorità Doganale, come detto prima (a riprova della scarsa attenzione per i compiti di controllo già esistenti e facenti capo all'Autorità Doganale, si consideri che parte della dottrina (Cuozzo, 2003) considera fondamentale il ruolo dei piloti nelle acque antistanti i porti per l'apporto, certamente significativo, che questa categoria professionale può offrire all'implementazione della security.

2.5 Conclusioni

Alcune questioni cruciali sono emerse da questa disamina.

L'enorme quantità e la diversificazione dei traffici marittimi e la parcellizzazione dei porti, comprese tutte le infrastrutture e la logistica connessi al corretto funzionamento del sistema, offrono il fianco ad una serie di problematiche operative che si sostanziano nell'individuazione di un problema "unico", ma dalle sfaccettature variegata e, data la notevole quantità di merci trasportate via mare, dall'enorme potenziale pericolo derivante dal mancato funzionamento ed interoperatività dei soggetti coinvolti nelle attività di controllo.

Infatti, partendo dal significato di "security", è lampante identificare la variegata attività che lo Stato deve porre in essere per garantirsi contro qualsiasi tipo di disastro possibile, derivante sia da calamità ed incidenti prevedibili, come nel caso delle norme di "safety" in materia di navigazione marittima, che da possibile attacco terroristico contro infrastrutture portuali oppure, come nel caso dei controlli doganali di sicurezza rivolti verso l'individuazione di quei trasporti che presentano rischi non accettabili connessi ad attacchi all'interno degli spazi portuali oppure all'interno del territorio comunitario, portati avanti mediante l'introduzione e l'uso illecito di armi di distruzione di massa.

Da ultimo, si è fatto riferimento agli Organi deputati ai vari controlli di sicurezza ed alla normativa applicabile che, pur avendo come scopo la salvaguardia del territorio e dei cittadini da parte degli attori coinvolti, mostra alcune chiare e visibili lacune nel momento in cui l'interfaccia nave/porto passa dai controlli di sicurezza svolti dalle

Capitanerie di Porto e dalla Polizia di Stato a quelli prettamente doganali, ove ciò che non si può vedere fisicamente è nascosto all'interno di documenti, containers e trasporti su gomma, necessari nel commercio marittimo.

Ne risulta una situazione che, seppur ricordata a livello all'interno di una Conferenza in cui il Comandante del Porto funge da coordinatore, mostra i segni di un allentamento di coesione, allorquando il compito dei controlli (di sicurezza) si rivolge verso l'operatività doganale.

E' pur vero, comunque che tale problematica investe anche altri paesi. Ad esempio, gli Stati Uniti d'America, dove, come si esporrà nel prosieguo della trattazione, in alcuni casi gli interventi in tema di sicurezza coinvolgono fino a 14 Enti.

3 Gli ambiti d'intervento del controllo di sicurezza

3.1 Introduzione

Come esposto all'inizio della trattazione, dopo aver evidenziato in cosa consiste il significato del termine "security" e perché è stato ritenuto prioritario intervenire per sviluppare la protezione dei porti e del traffico merci via mare, si passa ora ad individuare i punti principali su cui si poggia il controllo di sicurezza doganale e gli ambiti in cui si esplica.

Si deve rilevare da subito che l'esposizione, pur raggruppata per settori di illiceità, non può essere letta in maniera disaggregata, ma necessita di valutazioni compenetranti, giacché le attività illecite di cui si dirà, molto spesso si intersecano sia soggettivamente che oggettivamente. Infatti, un canale di traffico di clandestini non pone limiti all'uso dello stesso per il trasporto di sostanze stupefacenti e il traffico di contraffatti, per esempio, non limita l'uso del riciclaggio del denaro frutto del reato commesso. Così come gli ingenti proventi del traffico illecito di rifiuti (soprattutto quelli altamente pericolosi ed inquinanti) e del traffico di droga sono strettamente connessi al riciclaggio del denaro sporco, anche se visto come un unico comportamento criminale.

E non si può sottacere che vi sono interconnessioni tra criminalità organizzata e terrorismo, laddove gli interessi economici e finanziari siano convergenti riguardo al lucro, e talora diversificati quando si tratta di acquisire spazio contro le strutture legali degli Stati.

I paragrafi che seguono daranno un'idea dei fenomeni dal punto di vista non solo penale, ma anche soprattutto statistico ed economico, per l'impatto che possono avere sulla salute e sulla sicurezza dei cittadini.

3.2 L'immigrazione clandestina

Un problema che può sembrare marginale è quello dell'immigrazione clandestina. La Dogana, con i compiti attribuiti dalla normativa comunitaria e nazionale, è partecipe pienamente al ruolo di controllo delle frontiere esterne dell'Unione Europea. Un apporto dottrinario (Caggiano, 2008) tratta delle politiche comunitarie in tema soprattutto di immigrazione clandestina. Specifica l'Autore che non bisogna sottovalutare la questione visto che, spesso, nel traffico merci soprattutto di breve raggio e con trasporti via mare di autoarticolati, vengano individuati numerosi clandestini. Ed i vecchi obiettivi di cui al I e III pilastro del Trattato dell'Unione (il I pilastro riguardava la politica comune nel commercio, nella libera circolazione di merci e passeggeri, mentre il III pilastro si rivolgeva propriamente alla sicurezza interna) convergono in quei settori di sicurezza che riguardano anche la giustizia e la libertà in senso generale, come previsto dal Trattato di Lisbona. L'Autore effettua una disamina del Trattato di Lisbona in tema di controlli alle frontiere, di asilo e di immigrazione e valuta l'intera disciplina comunitaria in materia come uno sviluppo basato su adattamenti pragmatici alle esigenze di sicurezza. Secondo il Trattato di Lisbona, lo Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia assicura "la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione e la lotta alla criminalità", nel senso di uno "spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali".

E' proprio in virtù di tale obiettivo, quindi, che la funzione di controllo di sicurezza svolta dalla Dogana assume maggior valenza in considerazione dei compiti ad essa assegnati dal già citato art. 2 del Reg. CE 450/2008, istitutivo del Nuovo Codice Doganale Comunitario.

3.3 Il traffico di armi, di armi di distruzione di massa, di beni a duplice uso.

Nell'accezione comune si fa riferimento, con una certa costanza (che a volte rasente una sorta di "incoscienza" o "coscienza imprudente") ai trafficanti di armi convenzionali, i quali riescono a far muovere enormi quantità di armamenti in barba a tutti i controlli che possono incontrarsi lungo il trasporto dalla partenza e fino alla destinazione.

Oggi, quello che rappresenta un grado di rischio elevato è il trasporto di sostanze chimiche e di apparecchiature elettroniche ed industriali che possono essere usate sotto la duplice veste di uso civile e di uso militare.

Dopo l'11 settembre vi è stata un'accelerazione verso il disarmo dalle armi di distruzione di massa.

Ma resta aperta la partita della lotta al terrorismo ed alla proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Il terrorismo moderno sembra aver adottato la formula del "minor numero di attentati, maggior numero di vittime" (Gurr, N. and Cole B., 2002). Le potenzialità del traffico mercantile marittimo sono enormi, come abbiamo visto nelle tabelle precedenti, per cui le varie ipotesi possibili spaziano da un attacco contro installazioni militari ovvero contro insediamenti portuali, fino al trasporto via mare di armi di distruzione di massa o delle relative tecnologie ai fini del rifornimento ad altre organizzazioni criminali: la nave, mezzo di trasporto ma anche strumento di azioni terroristiche.

Il contributo fornito alla prevenzione ed al contrasto di possibili azioni che mettano a repentaglio la sicurezza dei propri cittadini da parte sia degli Stati Uniti che da parte dell'Unione Europea è basato essenzialmente sull'implementazione delle misure predisposte dall'I.M.O., da un lato, e dalle attività delle Autorità Doganali, dall'altro.

Restano, però, alcuni Paesi che (Stati Uniti e Russia a parte, che detengono complessivamente oltre il 98% di scorte di tali materiali) rappresentano un serio rischio per la possibilità che gruppi terroristici possano approvvigionarsi anche per piccole quantità, ma letali per un enorme numero di persone.

I Paesi maggiormente pericolosi sono ancora oggi l'Albania, l'India, la Libia e la Corea del Nord (Walker, Paul, "Dietro le quinte. Le armi chimiche-State of the world", 2005)

Gli effetti devastanti derivati dall'uso di armi chimiche si è visto negli ultimi anni con i genocidi avvenuti in Iraq.

Il tracciamento delle movimentazioni di merci da tali Paesi soprattutto è fondamentale per poter identificare con una buona dose di certezza che non vengano contrabbandati materiali di questo genere per scopi tutt'altro che pacifici.

Per tracciamento delle merci deve intendersi non solo il tragitto che le merci compiono dal punto di partenza al Paese di arrivo, ma la conoscenza di tutte le variabili logistiche, la conoscenza di tutti gli operatori interessati ed una verifica parallela atta ad accertare l'effettivo beneficiario della transazione commerciale: in pratica, la conoscenza del soggetto che paga per l'acquisto di tali sostanze e del soggetto che riceve il pagamento, anche si tratta di soggetti interposti l'uno all'altro.

E' certo, questa, un'attività di intelligence correlata a quella del "controllo in linea" delle merci e, per poter essere più incisiva ed efficiente, abbisogna della collaborazione degli operatori economici interessati.

Vi è poi da evidenziare che le armi e i beni a duplice uso possono riguardare anche apparecchiature industriali costruite con metalli e leghe speciali, utili per la fabbricazione di uranio arricchito, con il quale è possibile produrre armi atomiche che, seppur di dimensioni e potenza ridotte, rappresentano un grave pericolo per i cittadini (Ian, et al., 2008) (Ian, et al.,2009).

Altra particolarità è costituita da quei congegni elettronici, a volte di dimensione minima (si pensi, ad esempio, a giroscopi per uso militare grandi all'incirca come l'unghia di un dito) che possono essere trasportati da un luogo all'altro con estrema facilità.

Anche in questi casi, ai fini di quella che è stata definita innanzi la sicurezza dello Stato in senso lato, è necessaria l'interazione tra tutti gli Organismi preposti ai controlli di sicurezza

3.4 Il traffico di stupefacenti.

Il traffico di droga è la produzione e la distribuzione illegale di sostanze controllate. Esso comprende il denaro coinvolte nella varie fasi del business illegale di droga, ma implica molto di più.

Il traffico di droga ha effetti di vasta portata su molti aspetti della società, dalla presenza di gang e violenza di gruppo relativi agli effetti del denaro della droga nei quartieri poveri.

Dalla Relazione 2006 della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga del Ministero dell'Interno: "Il narcotraffico è per sua stessa natura un reato a carattere transnazionale, con organizzazioni criminali, spesso a connotazione mafiosa, che controllano ogni segmento della filiera e che operano in Paesi spesso molto lontani tra loro. Esso, quindi, non può essere considerato un fenomeno criminoso connaturato alle singole realtà nazionali e tipico di esse, ma destinato naturalmente ad ampliare il proprio raggio di azione in campo internazionale approfittando delle disomogeneità legislative esistenti tra i diversi Paesi e della minore capacità di contrasto di alcuni Stati. L'analisi statistica ed operativa conferma il carattere di transnazionalità e multietnicità assunto dalle organizzazioni criminali, evidenziando anche sinergie e saldature tra gruppi criminali a base etnica. In tale contesto, anche le organizzazioni criminali italiane e segnatamente quelle mafiose tradizionali, si sono adeguate nel settore del narcotraffico, a forme di cooperazione e mutua assistenza anche con gruppi criminali di altri Paesi, non solo con riferimento al mero traffico di sostanze stupefacenti, ma anche al conseguente riciclaggio dei narcoproventi.". Sul fronte della stima delle più diffuse sostanze stupefacenti – cocaina ed eroina – la Relazione prosegue: " La produzione mondiale della cocaina, nonostante gli sforzi profusi dalla comunità internazionale e dalle autorità nazionali delle aree direttamente coinvolte, nell'ultimo quinquennio è aumentata del 3,5%, passando da 879 a 910 tonnellate. La cocaina è contenuta nelle foglie dell'arbusto della coca. I Paesi tradizionalmente produttori sono la Colombia, il Perù e la Bolivia. Attualmente si calcola che l'estensione complessiva delle coltivazioni illecite nei suddetti Paesi sia di circa 159.600 ettari. L'eroina, invece, si ottiene elaborando chimicamente la morfina, il principale alcaloide che si ricava dall'oppio grezzo. Viene

prodotta nei Paesi del “triangolo d’oro”(Birmania, Thailandia, Laos), Colombia, Messico e nei Paesi della “mezzaluna d’oro” (Afghanistan, Iran, Pakistan). In Afghanistan si produce l’87% circa dell’eroina. Le estensioni di papavero da oppio a livello mondiale ammontano a circa 151.500 ettari. La potenziale produzione mondiale dell’oppio è di circa 4.620 tonnellate da cui si possono ricavare 472 tonnellate di eroina. La produzione afgana dell’oppio appare in costante crescita, nonostante l’impegno delle Autorità locali e della Comunità internazionale (in principal modo dall’UNODC e dall’Unione Europea) al fine di ridurre e riconvertire le coltivazioni di papavero: Le organizzazioni afgane, peraltro, risultano oggi coinvolte, non solo nella coltivazione del papavero e nella successiva produzione dell’oppio, ma anche nella sintesi dell’eroina. L’eroina continua ad essere prodotta anche nel Sud Est Asiatico, mentre è proprio l’Europa a mantenere il primato mondiale nella produzione di ecstasy”.

Leggendo i dati relativi alle importazioni di merci dai Paesi produttori di coca e di oppio (fonte: Agenzia delle Dogane, Report 2009) possiamo notare che, in peso dalla Colombia sono state importate 2.232 migliaia di tonnellate di merci, dal Perù 176 milioni di tonnellate, dalla Thailandia sono state importate 430 mgl di tonnellate di merci, dal Pakistan 279 mgl di tonnellate di merci, dall’Iran 751 mgl di tonnellate, dal Messico 507 mgl di tonnellate, dalla Bolivia 4 mgl di tonnellate.

E’ lampante che la comparazione di tali dati (seppur riferiti ad annualità differenti, ma utili comunque a conferire un termine di comparazione attendibile) fa risaltare immediatamente che nelle merci è possibile occultare grandi quantitativi di cocaina ed eroina soprattutto, per cui, essendo compito doganale quello di analizzare e controllare a seguito di analisi dei rischi, i carichi maggiormente a rischio e viste le implicazioni legate ai problemi connessi all’uso delle sostanze stupefacenti, sia in termini di salute pubblica che di sicurezza contro infiltrazioni di associazioni criminali, è di primaria importanza il controllo di sicurezza in tale settore, poiché è sovente il rischio che i proventi in denaro di tali attività illecite vada ad inquinare l’economia reale dello Stato e dei Paesi Membri dell’Unione Europea. In uno studio fatto da Consiglio Superiore della Magistratura (Roberti, 2000) si analizzano le forme con cui si manifestano tali gruppi criminali. L’Autore parte dal concetto di criminalità organizzata, quale può essere quella mafiosa oppure eversiva (con finalità di

terrorismo o di eversione), rispetto alla criminalità comune; tale concetto e suddivisione è sorto in dottrina per distinguerlo dalla criminalità individuale. Per i primi, infatti, i fenomeni associativi delittuosi hanno non solo lo scopo di realizzare un disegno criminoso, ma anche quello di conquistare uno spazio di potere, tramite il profitto e l'arricchimento con attività illecite: a tale proposito si parla anche di pericolo per l'ordine pubblico economico. Lo sviluppo della criminalità organizzata, secondo l'Autore, si è avuto su due direttrici, a seguito della globalizzazione: a) aumento di interscambio; b) interconnessione tra aggregati delinquenti prima separati. Si è formato, pertanto, un sistema criminale integrato transnazionale. In riferimento al riciclaggio l'Autore riporta i dati del Fondo Monetario Internazionale del 2006: tale Istituzione ha stimato le "entrate" annuali delle organizzazioni criminali in circa 500 miliardi di dollari, di cui 400 miliardi derivanti dal traffico di droghe (stime per difetto). Non vi è dubbio, quindi, conclude l'Autore, che ormai la comunità internazionale vede nel riciclaggio uno dei cardini fondamentali nella lotta alla criminalità organizzata: norme più stringenti e collaborazioni internazionali sempre più pressanti.

Nel traffico internazionale delle merci, pertanto, il compito del controllo delle merci e dei flussi finanziari, sia nel controllo delle operazioni in linea, sia nel controllo successivo da effettuarsi anche con accessi per controlli fiscali, contabili e bancari, è di primaria competenza dell'Agenzia delle Dogane. Tali attività non si esauriscono, quindi, nel controllo contabile e fiscale delle operazioni commerciali, ma implicano anche una valutazione ed un controllo sulle transazioni finanziarie che avvengono tra diversi soggetti interessati agli scambi.

Seguendo appunto l'aspetto dell'obbligazione tributaria, è utile riportare il contributo di una parte della dottrina in merito all'obbligazione tributaria nascente da fatti illeciti (Rapisarda, 2006) . L'autore interviene in merito all'applicabilità della nascita dell'obbligazione doganale di cui all'art. 212 del Codice Doganale Comunitario (in seguito CDC) nelle importazioni illecite di sostanze stupefacenti. Affronta gli aspetti giurisprudenziali della Corte di Giustizia Europea e della Corte di Cassazione. Per la prima (sentenza 6 dicembre 1990, causa C-343/89; Witzemann, Racc. p. I-4477, punto 20), in alcune occasioni non sarebbe possibile applicare l'art. 212 CDC al traffico illecito di stupefacenti, trattandosi appunto di un mercato illecito non regolabile con gli strumenti utilizzabili per il mercato lecito; successivamente, anche

sulla scorta della giurisprudenza di legittimità della vicina Francia, la Corte di Giustizia ha sostenuto che “il principio di neutralità fiscale deriva dall’indifferenza, ai fini tributari, della distinzione tra operazioni lecite ed illecite e non consente, in materia di riscossione IVA, una siffatta distinzione, poiché le due funzioni, sanzionatoria ed impositiva, hanno natura del tutto autonoma” (Corte di Giustizia CEE, sez. I, sentenza 29/6/2000. Vedi anche Cass. Penale, sez. VI, 28/10/1986). Quanto all’orientamento della Cassazione, prosegue l’Autore, bisogna innanzitutto rilevare che è stata posta l’attenzione sul concorso formale ex art. 81 c.p. tra il reato di importazione illecita di stupefacenti (artt. 73 e 74 D.P.R. 309/90) e contrabbando doganale, osservando che il reato viene consumato con il semplice superamento del confine geopolitico. Questa doppia individuazione di natura penale deriva dal fatto che la norma nazionale non vieta in assoluto l’importazione di stupefacenti, ma la sottopone ad uno stretto controllo autorizzatorio. Continua l’Autore: “Né vale, sul lato costituzionale, affermare che da un atto illecito non possano sorgere obblighi tributari, poi ché, in tal modo, al principio solidaristico della nostra Carta sarebbero sottoposti soltanto i cittadini corretti ed onesti”. Per cui è necessario distinguere, su tale lato, l’aspetto sanzionatorio derivante dall’atto illecito ed il sorgere dell’obbligazione per i proventi, anche di natura illecita, scaturiti dal traffico illecito di stupefacenti”.

Corollario di tali contributi dottrinari è, quindi, che la Dogana, nella sua attività di controllo di sicurezza, cui è preposta in base ai già citati regolamenti 648/2005, 1875/2006 e 450/2008, debba spingersi anche e ben oltre il semplice rinvenimento di merci di vietata importazione o che mettono a repentaglio la sicurezza e la salute pubblica dei cittadini, andando a verificare anche quegli aspetti propriamente fiscali e finanziarie che possono cagionare danni altrettanto gravi di quelli potenzialmente attribuibili alle merci.

3.5 La tutela dei diritti della proprietà intellettuale.

Il Reg. CE 1383/03 elenca specificamente tre categoria di “merci che violano i diritti della proprietà intellettuale: si tratta delle merci contraffatte, le merci usurpative ed

una terza categoria che comprende merci i cui brevetti sono protetti secondo la normativa nazionale del Paese Membro interessato oppure se si tratta di prodotti vegetali o agricoli per i quali è prevista una tutela specifica.

I dati statistici sulle esportazioni – dati ISTAT- relativi al periodo gennaio-dicembre 2006 rispetto allo stesso periodo del 2005 (dati, quindi, precedenti la crisi mondiale), le esportazioni dei prodotti del nostro Paese sono cresciute dell'11,6%, con incrementi considerevoli non solo verso i Paesi comunitari, ma anche verso la Russia, la Cina e la Turchia.

Indubbiamente, tali dati positivi sono da ascrivere alla capacità industriale e manifatturiera italiana che ha conquistato molti mercati grazie alla qualità insita nel prodotto “made in Italy” e che, per il solo fatto di avere tali caratteristiche, è oggetto di copie contraffatte che vengono prodotte in tutto il mondo, giacché il mercato del falso – qualunque esso sia secondo le varie categorie individuate dall'Unione Europea – oltre ad essere molto lucroso, è favorito dalle strutture delle varie organizzazioni criminali (ed anche terroristiche) che lo utilizzano quale veicolo per finanziarie qualunque tipo di attività illecita successiva, tramite il cosiddetto processo di “money laundering”, di cui si dirà nei paragrafi successivi.

Secondo l'Alto Commissario per la lotta alla Contraffazione (Kessler, 2007) “l'attuale economia di mercato, incentrata sulla rapidità e facilitazione degli scambi commerciali, ha consentito al mondo della falsificazione delle merci di crescere in maniera incontrollata, provocando una pericolosa distorsione della concorrenza ed aprendo la via a soluzioni di commercio illegale. La perdita di fiducia nel mercato interno da parte degli operatori corretti è una delle cause alla base di un crescente calo degli investimenti. La contraffazione pertanto, alterando le regole di un'economia di mercato concorrenziale, con una conseguente ricaduta sul piano degli investimenti e dei livelli occupazionali, impoverisce il paese, attivando una macchina produttiva in totale evasione erariale. Dando peso alle ultime stime sui valori mondiali del mercato del falso, l'economia della contraffazione non può più essere considerata come un'economia residuale, ma è bensì, come il sommerso, una componente strutturale del nostro sistema produttivo. Partendo da questi presupposti e considerando anche il profilo della tutela del consumatore, con

particolare riferimento alla salute e sicurezza pubblica, s'innesta la nuova strategia anticontraffazione”.

La normativa comunitaria sopra richiamata affida alle Autorità Doganali il compito di intervenire su tutti i prodotti che entrano nei confini esterni della Comunità Europea sospendendo il rilascio delle merci di cui si sospetta la contraffazione (meglio dire la violazione dei diritti di proprietà intellettuale).

Tale potere/dovere che incombe sugli uffici doganali è ben esplicitato nei contenuti dalla nota sopra citata dell'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione, allorché si evidenzia che i compiti e gli effetti di tali interventi devono essere duplici: da un lato, il fermo ed il contrasto alle strutture criminali organizzate che operano illecitamente nel campo della contraffazione, dall'altro, a tutela della salute e della sicurezza pubblica, per evitare, quindi, un inquinamento dell'economia lecita e per evitare possibili danni alla salute umana per l'uso di materiali nocivi tante volte utilizzati nella fabbricazione di prodotti contraffatti.

Nella normativa nazionale vi è poi l'obbligo per l'Autorità Doganale di comunicare all'Autorità Giudiziaria i casi di rinvenimento di merci contraffatte; in questo ambito si inserisce anche un altro contributo dottrinario (Cerioni, 2007), nel quale l'Autore ripercorre già affermato in un altro contributo, concludendo, in merito al fenomeno della contraffazione, che l'impegno profuso dagli uffici doganali e dalle autorità di pubblica sicurezza vada maggiormente indirizzato verso quei settori merceologici che, in presenza di contraffazioni, possono risultare molto pericolosi per la salute dei consumatori: nella specie, materiali elettrici, cosmetici, prodotti alimentari e bevande contraffatte. A tale elencazione si possono aggiungere anche i medicinali contraffatti.

Un altro contributo dottrinario (Cerioni, 2009) evidenzia un quadro tecnico-giuridico delle norme comunitarie che intervengono nel settore della contraffazione, sottolineando la particolare gravità del fenomeno che può mettere in serio pericolo la capacità di innovazione delle imprese comunitarie, le quali investono nella ricerca e nell'innovazione una parte sostanziosa del proprio bilancio, cosa che, certamente, non viene fatta da quelle aziende che producono merce contraffatta, in violazione dei diritti di proprietà intellettuale. L'Autore si sofferma sull'efficacia della normativa comunitaria per il contrasto del fenomeno contraffazione demandato alle Autorità Doganali, con un rapido excursus sui rimedi giurisdizionali civili (certo non quelli

penali, che la Dogana deve mettere in moto per l'esistenza di norme specifiche nel campo penale), nonché sui principali aspetti del marchio comunitario. Conclude con un riferimento alla risoluzione del Consiglio dell'U.E. del 25/9/2008 con la quale si è preso atto della gravità del fenomeno e della necessità di implementare la collaborazione di tutte le Istituzioni pubbliche e private per combattere la contraffazione e la pirateria.

Altra dottrina (Brusa, 2007) si sofferma sul problema che l'industria italiana si trova ad affrontare non già solo sul problema della contraffazione, ma su quello molto particolare delle indicazioni di origine dei prodotti. Secondo l'Autore, il fenomeno della delocalizzazione ha assunto dimensioni notevoli anche per gli imprenditori nazionali e, in tale quadro, vi sono state molte dispute ed interpretazioni sull'Accordo di Madrid e delle norme inserite nella Legge 350/2003, a volte discordanti sia nel merito che nella legittimità, sia presso la magistratura ordinaria che presso quella amministrativa. Aldilà delle diverse interpretazioni, comunque, resta il fatto incontestabile che le indicazioni di origine false e fallaci del made in Italy hanno prodotto e sviluppato in Italia e soprattutto all'estero un notevole commercio di prodotti dell'abbigliamento e dell'arredamento che rappresenta un plus valore alla vendita, che permette alla criminalità organizzata di abbinare alla contraffazione anche questo tipo di violazione.

Un altro contributo dottrinario è stato offerto per la valutazione degli effetti del mercato del falso nella cosiddetta "black economy". L'Autore (Coco, 2009) affronta il problema della contraffazione in rapporto ai problemi connessi alla black economy, che comprende, oltre all'economia illegale e criminale, anche quella forma di attività e lavoro sommerso; entrambe contribuiscono in maniera negativa agli aspetti di ricchezza emersa del sistema Paese. Quello della black economy è un problema di difficile misurazione soprattutto in periodi di crisi economica come quello attuale, dove il maggiore rigore normativo, per esempio in tema di contraffazione, paradossalmente permette un aumento di quella parte di economia (reale) non dichiarata (sommerso economico). E' in tale tipo di attività sommersa che la contraffazione (più propriamente la violazione dei diritti di proprietà intellettuale) ha assunto una notevole dimensione sotto il profilo di tendere a rendere marginale, in maniera rilevante, il prodotto originale, sia per il prezzo più basso che per la notevole

quantità di prodotti contraffatti in circolazione. Si tenga conto poi, secondo l'Autore, che il mercato dei contraffatti, sia per effetti diretti che indiretti (derivanti dall'uso di prodotti nocivi per la salute dei cittadini) comporta un doppio danno per la finanza pubblica: da un lato, per il mancato versamento di tributi erariali e previdenziali, dall'altro, per un notevole costo sociale derivante dai danni alla salute provocati a causa di difetti di fabbricazione (prodotti poco sicuri) o a causa di sostanze nocive e tossiche per la salute umana.

Un recente studio dell'OCSE (www.agenziadogane.it , Ufficio Centrale Antifrode, Ufficio Studi Economico-fiscali, 2010) pone in luce diversi aspetti economico sociali del fenomeno fraudolento e le ripercussioni che possono aversi per i cittadini in termini di sicurezza, in questo caso certamente per gli aspetti legati alla sicurezza finanziaria e dell'innovazione industriale comunitaria. In particolare, nello studio appena citato, si legge: "L'innovazione è riconosciuta da tempo come la forza trainante della crescita economica e quindi del benessere. È stimolata in gran parte dallo sviluppo e dallo sfruttamento di idee per nuovi prodotti e nuovi processi che gli innovatori proteggono attraverso brevetti, diritti d'autore, disegni industriali e marchi commerciali. Tale protezione è la chiave per promuovere l'innovazione, che è spesso altamente rischiosa, lunga e costosa. La forma più forte della protezione dei diritti di proprietà intellettuale per l'innovazione è il brevetto, che fornisce agli innovatori diritti esclusivi su un certo arco di tempo sull'utilizzo delle loro innovazioni. Il collegamento all'innovazione appare più debole nel caso dei marchi commerciali registrati, che sono usati principalmente per differenziare i prodotti, e nel caso dei diritti d'autore, che si applicano alle attività creative piuttosto che alle idee.

La contraffazione e la pirateria, nella misura in cui minano gli sforzi degli innovatori, possono produrre pertanto un importante effetto negativo sull'intensità della ricerca e dello sviluppo e sulla crescita.

Alcuni lavori su base settoriale hanno associato la pirateria alla crescita. Bezmen e Depken (2005), per esempio, hanno esaminato la situazione nella pirateria informatica. Con riferimento a 3 anni (1995, 2000 e 2002) lo studio mette in relazione "la pirateria informatica (basata sulle stime della Business Software Alliance) allo sviluppo economico di 77 economie, utilizzando l'Indice dello Sviluppo Umano delle Nazioni Unite (ISU). È stato usato un approccio di regressione a 2 stadi in cui prima

la variabile pirateria informatica è stata stimata utilizzando vari valori macroeconomici, e poi l'indice ISU è stato regredito sulla variabile pirateria informatica, sull'indice di libertà economica di Simon-Fraser e sul PIL pro-capite. I risultati suggeriscono che la pirateria informatica influisce negativamente sullo sviluppo economico, almeno nel breve periodo. Uno studio del CEBR (Centre for Economic and Business Research, 2000) ha analizzato gli effetti della contraffazione in alcuni settori industriali dell'Unione Europea. Basato su stime degli investimenti andati perduti, lo studio CEBR ha applicato il proprio modello macroeconomico dell'economia europea per simulare l'impatto sul PIL. Secondo il CEBR, la diminuzione degli investimenti ha un effetto negativo stimato sul PIL dell'Unione Europea di 8 miliardi di euro. Simili tecniche di modellizzazione sono state usate dall'Allen Consulting Group (2003) per l'economia australiana, concentrando l'analisi sul settore dei giocattoli, del software e dei videogiochi. Secondo il loro modello, una riduzione della contraffazione del 33% su un quinquennio, incrementerebbe il PIL di 41 milioni di dollari australiani per anno. Uno studio realizzato dall'IDC (International Data Group) ha concluso che una caduta del tasso di pirateria nel settore del software del 10% produrrebbe un incremento della produzione mondiale di 400 miliardi di dollari statunitensi (IDC, 2005). Queste stime sono basate in grande misura su approcci che assumono una relazione univoca (one to one), ovvero perfetta sostituibilità, tra il software pirata e le mancate vendite legittime – cosa che potrebbe condizionare significativamente i risultati finali e spiegherebbe parzialmente la differenza tra i risultati di Allen e quelli di IDC. A livello aggregato, un lavoro collegato è stato fatto anche sulla relazione tra la forza dei regimi di tutela della proprietà intellettuale e la crescita. Tuttavia, poiché questa forza è solo un'approssimazione del livello di contraffazione e pirateria in un'economia (vedi riquadro 5.1), un'applicazione di questi risultati alla contraffazione e alla pirateria deve essere fatta con cautela”.

Ancora, lo stesso studio prosegue: “Un esempio di studi sui diritti di proprietà intellettuale e la crescita è Gould e Gruben (1996), che utilizzano i dati di Heston, Summers e Aten per studiare gli effetti della protezione dei brevetti sulla crescita media annuale durante gli anni 1960-1988. Essi individuano un significativo effetto positivo della forza della protezione dei brevetti sulla crescita economica – in

particolare per le economie aperte. Trovano inoltre che i diritti di proprietà intellettuale potrebbero avere un effetto più debole nelle economie chiuse e non competitive. In maniera analoga, utilizzando la crescita media annuale del PIL durante il 1970-1985 per 112 economie, Rushing e Thompson (1996) trovano che una più forte protezione dei brevetti può contribuire alla crescita, ma solo per quelle economie al di sopra di una certa soglia di reddito. Studi più recenti comprovano che l'impatto dei diritti di proprietà intellettuale sulla crescita economica è non lineare o stato-dipendente. Ad esempio, mentre una forte tutela della protezione del brevetto può stimolare la crescita in economie che hanno raggiunto un alto livello di sviluppo, tale relazione non vale per le economie a reddito medio (Greenaway e altri, 2004).

Secondo lo studio di Greenaway, una forte protezione dei brevetti sembra avere un impatto positivo anche nelle economie meno sviluppate – presumibilmente perché tale protezione stimola il trasferimento di conoscenze attraverso altri canali. Le economie a medio reddito hanno spesso acquisito capacità di imitazione che possono compensare, almeno parzialmente, l'impatto positivo della protezione dei diritti di proprietà intellettuale. Va comunque sottolineato che gli effetti aggregati sulla crescita economica sono finora generalmente stabiliti per i diritti di proprietà intellettuale e non per la contraffazione e la pirateria. Come già menzionato, la qualità di un regime di tutela dei diritti di proprietà intellettuale è solo uno dei fattori che determina le attività di contraffazione e di pirateria. Finora, nessuna teoria unificata di crescita economica ha preso in considerazione l'aspetto della contraffazione e della pirateria. Ciononostante, la relazione relativamente forte tra la qualità degli standard di tutela dei diritti ed i tassi di crescita delle economie aperte suggerisce la plausibilità dei modelli simili per la contraffazione”.

E ancora a proposito della criminalità e degli effetti distorsivi sul mercato e, quindi, sull'economia: “La contraffazione e la pirateria hanno attirato l'attenzione delle organizzazioni criminali in quanto attività molto profittevoli a relativamente basso rischio. Dato che la contraffazione e la pirateria trasferiscono rendite economiche ai fornitori di merci illecite, si può concludere che almeno alcune di tali rendite potrebbero essere alla fine impiegate per sostenere ulteriori attività criminali. Il ruolo crescente delle organizzazioni criminali in tali attività rappresenta una preoccupazione per le economie, poiché può minare la società civile fornendo a

queste organizzazioni le risorse necessarie a finanziarie una serie di attività illecite in maniera corrotta e organizzata”. “La contraffazione e la pirateria possono avere effetti negativi sull’ambiente in due modi. Innanzitutto, il sequestro di prodotti contraffatti e pirata solleva problemi ambientali poiché la distruzione può essere un processo costoso che dà luogo a consistenti rifiuti. Nel 2005, per esempio, l’Unione Europea ha sequestrato 76 milioni di articoli. In secondo luogo, i prodotti contraffatti di scarsa qualità possono avere conseguenze dannose per l’ambiente. Un esempio è dato dall’industria chimica, che ha documentato casi dove l’utilizzo di fertilizzanti contraffatti ha causato grandi danni all’ambiente. Alcuni protagonisti dell’industria chimica interpellati (CropLife e DuPont) hanno fornito esempi riguardanti la distruzione di raccolti Unione Europea, Fiscalità e Unione Doganale (2006) in ampie zone della Cina, della Russia, dell’Ucraina e dell’Italia dovuta all’impiego di sostanze chimiche contraffatte (OCSE, 2005a).”

Continua lo studio dell’OCSE pubblicato dall’Agenzia delle Dogane: “A livello macro-economico, la contraffazione e la pirateria influiscono sull’occupazione in vari modi. Innanzitutto, essendo il lavoro uno dei fattori produttivi chiave, l’occupazione si sposta dai detentori dei diritti ai contraffattori di marchi. A livello internazionale, lo spostamento significa creazione di posti di lavoro nei paesi dove la contraffazione tende ad essere diffusa e perdita nelle altre economie. All’interno delle singole economie c’è uno spostamento dell’occupazione da imprese riconosciute e tradizionali a un tipo di operazioni spesso clandestine. Considerando il settore farmaceutico, le condizioni di lavoro in questi ambiti possono essere pessime. Va inoltre considerato che ad aggravare il rischio per la salute e la sicurezza dovuto a condizioni lavorative nocive e spesso pericolose, c’è la costante minaccia di detenzione e arresto per chi partecipa a tali attività criminose. Inoltre, i livelli retributivi e i benefici non salariali dei lavoratori impiegati in operazioni clandestine sono probabilmente molto più bassi di quelli delle imprese legittime, e il lavoro è più precario. Vari studi analizzano gli effetti della contraffazione e della pirateria sull’occupazione nelle economie dei detentori dei diritti. Lo studio CEBR menzionato in precedenza, ha esaminato l’impatto della contraffazione sull’occupazione nell’Unione Europea. Il mancato investimento si traduce in una perdita di circa 17.000 posti di lavoro nei 4 settori industriali analizzati. Nel modello, la perdita totale

d'investimento è stata considerata come una serie di shock negativi a cadenza trimestrale della spesa di investimento nel periodo considerato. Le contrazioni sono state ipotizzate essere tutte della stessa grandezza, corrispondente a 978 milioni di euro a trimestre. Valutazioni più accurate sono state fatte per un certo numero di altri settori.” “L'Allen Consulting Group (2003), applicando il modello di previsione di cui sopra, ha previsto che il calo del 33% di contraffazione e pirateria aumenterebbe l'occupazione di 403 posti a tempo pieno e parziale nei settori considerati nell'arco di 5 anni. Rapportandoli all'occupazione industriale totale, gli effetti appaiono essere relativamente piccoli a livello economico generale. Un'analisi degli effetti specifici all'industria del software è stata realizzata dall'IDC. Sulla base delle loro stime, una caduta di 10 punti della pirateria mondiale, dal 40% al 30%, su 4 anni potrebbe aggiungere 1,5 milioni di posti di lavoro (IDC, 2005). Come indicato sopra, lo studio IDC fa l'ipotesi della perfetta sostituibilità tra il software pirata e le vendite legittime perse e assume anche che i soggetti che acquistano prodotti pirata a basso prezzo acquisterebbero, in assenza di tali prodotti, quelli originali corrispondenti. Inoltre, l'industria del cinema statunitense ha stimato che la pirateria si è tradotta in una perdita diretta di 120.085 posti di lavoro nell'industria statunitense, con una perdita ulteriore di 20.945 posti di lavoro nell'indotto (IPI, 2006). Le stime si basano sui dati relativi ai prodotti leciti e copiati ottenuti da indagini. Sulla base delle vendite perse stimate, le conseguenti perdite di occupazione sono calcolate utilizzando un insieme di moltiplicatori.”

Nell'indagine OCSE, prove degli effetti sull'occupazione sono state anche fornite dagli intervistati dell'industria tessile e della musica, dove sono stati riportati casi di chiusure, ridimensionamenti e licenziamenti dovuti alla contraffazione e pirateria (OCSE, 2005). In aggiunta, effetti correlati a livello macro sono emersi nell'indagine sulle economie. Con riferimento a quest'ultima indagine, le basi delle stime e la natura dei posti di lavoro persi risultano poco chiari.

Va tenuto conto che le analisi settoriali si concentrano sulla perdita dei posti di lavoro che ha luogo nelle imprese interessate e non considera le dinamiche del mercato del lavoro a livello macro. La perdita dei posti di lavoro in un settore può influenzare il livello generale di occupazione (e disoccupazione), ma ciò dipende dalla misura in cui i lavoratori si spostano (o non si spostano) in impieghi alternativi.”

Lo studio dell'OCSE, pubblicato su "L'impatto economico della contraffazione e della pirateria, www.agenziadogane.it, Ufficio Centrale Antifrode, Ufficio Studi Economico-fiscali, 2010, può essere rappresentato secondo la seguente tabella:

Sintesi dei principali effetti potenziali di contraffazione e pirateria

Effetti socio-economici generali

- Innovazione e crescita:
 - Riduzione in incentivi per innovare;
 - Possibili effetti negativi su tassi di crescita a medio e a lungo termine.
- Attività criminali:
 - Aumento del flusso delle risorse finanziarie delle reti criminali, così accrescendo la loro influenza nell'economie.
- Ambiente:
 - Prodotti illegali di bassa qualità che possono avere effetti negativi sull'ambiente;
 - Lo smaltimento di prodotti pirata e contraffatti ha conseguenze ambientali.
- Occupazione:
 - Trasferimento di occupazione dai detentori dei diritti alle imprese illecite, dove le condizioni lavorative sono sempre più cattive.
- Investimenti esteri diretti:
 - Piccoli effetti negativi sul livello dei flussi di investimenti esteri diretti;
 - Possibile effetto sulla struttura degli investimenti esteri diretti.
- Commercio:
 - Effetti negativi sul commercio di prodotti sensibili per la salute e la sicurezza.

Effetti sui titolari dei diritti

- Volumi di vendita e prezzi:
 - Riduzione dei volumi di vendita dei titolari dei diritti;

- Pressione al ribasso sui prezzi.
- Valore del marchio e reputazione:
 - Erosione del valore del marchio e dell'impresa.
- Royalties:
 - Riduzione del flusso di royalties spettanti ai titolari dei diritti.
- Investimenti delle imprese:
 - Penalizzazione della Ricerca e Sviluppo e di altre attività creative;
 - Riduzione degli investimenti.
- Costi di repressione: I costi sono sostenuti per: (1) attività di agenzie investigative; (2) campagna d'informazione al pubblico; (3) assistenza tecnica alle istituzioni pubbliche; (4) costi legali; e (5) modifiche del confezionamento per impedire la contraffazione.
- Portata delle operazioni:
 - Riduzione delle operazioni;
 - Crescita del rischio di fallimento.

Effetti sui Consumatori

- Rischi sulla salute e sulla sicurezza:
 - Da lievi conseguenze a danni potenzialmente letali.
- Utilità del consumatore:
 - I consumatori che acquistano inconsapevolmente i prodotti contraffatti sono generalmente i meno abbienti;
 - I consumatori che acquistano consapevolmente i prodotti contraffatti non sono generalmente nella posizione di valutare adeguatamente le qualità del prodotto; esiste un sostanziale rischio che l'utilità non raggiungerà mai le aspettative.

Effetti sul Settore pubblico

- Entrate fiscali:
 - Minori tasse e oneri sociali pagati dai titolari dei diritti;
 - Bassa raccolta fiscale e contributiva dagli autori di contraffazione e pirateria.

- Costi per campagne anticontraffazione
- Costi per far rispettare la legge, per campagne d'informazione e per lo sviluppo e il mantenimento di un quadro legale
- Corruzione:
 - Concussione ed estorsione di ufficiali pubblici per agevolare la contraffazione indeboliscono l'efficacia delle istituzioni pubbliche preposte al rispetto della legge e delle attività pubbliche relative.

La durata dei principali effetti potenziali di contraffazione e pirateria sulle aree di maggiore impatto

- A breve termine
- A medio e lungo termine

Per avere un'idea della dimensione del settore riguardo ai controlli risultati positivi al momento dell'ingresso delle merci extracomunitarie nell'Unione Europea attraverso le frontiere nazionali italiane si legga la tabella riportata di seguito:

Tabella x - sequestri di prodotti contraffatti Numero pezzi sequestrati negli anni

Tipologia	2007	2008	2009
1) Prodotti alimentari, alcolici ed altre bev.	190.560	3.674	792
2) Profumi e cosmetici	133.456	202.575	173.864
3) Abbigliamento e accessori	6.910.189	3.456.163	2.752.036
3 a) Abbigliamento per sport	-	44.819	58.514
3 b) Altro abbigliamento	-	680.964	698.101
3 c) Accessori di abbigliamento	-	1.416.604	1.273.018
3 d) Calzature	-	1.295.776	722.403
4) Apparecchiature elettriche	1.403.073	401.428	477.932

5) Apparecchiature informatiche	66.427	50.007	227.349
6) CD, DVD, cassette audio e video	80.098	232.042	46.057
7) Orologi e gioielli	92.646	397.945	83.488
8) Giocattoli e giochi	2.316.294	468.022	948.147
9) Altre merci	686.213	564.450	6.269.785
10) Tabacchi	5.572.255	3.229.850	1.687.320
11) Medicinali	6.000	96	92.920
Totale pezzi sequestrati	17.457.211	9.006.252	12.759.690

Fonte: <http://www.agenziadogane.it>, report anno 2009

3.6 La safety e la sicurezza dei prodotti.

La sicurezza generale dei prodotti immessi sul mercato è garantita dalla normativa comunitaria che tutela in maniera elevata e uniforme la salute e la sicurezza dei consumatori.

La Direttiva CE 2001/95 stabilisce quali requisiti mi e consumatori, compresi i prodotti utilizzati dai consumatori nell'ambito di un servizio.

Un prodotto si considera sicuro quando non i rischi in esso connessi siano ridotti o compatibili con l'uso cui il prodotto è destinato nell'ambito di un'elevata tutela della salute e della sicurezza delle persone.

Quindi, si può dire che un prodotto si considera sicuro quando è risponde ai requisiti richiesti dalle norme comunitarie specifiche in materia di sicurezza o, in caso di assenza di prescrizioni, alle norme nazionali specifiche di riferimento dello Stato membro nel quale il prodotto stesso viene commercializzato.

Secondo la Direttiva, i produttori fabbricanti devono, oltre alla fabbricazione di prodotti "sicuri" secondo quanto disposto dalle normative comunitarie, devono anche fornire al consumatore tutte le informazioni necessarie per un corretto uso del prodotto, allo scopo di rendere immediatamente evidente l'eventuale rischio non immediatamente percepibile. Tale obbligo è proprio anche dei distributori.

La normativa nazionale di settore, per la sicurezza generale dei prodotti, è regolamentata dal D. Lgs. 172/2004. La dottrina (Calesella, 2006) affronta la questione analizzando il contenuto della norma citata, riferendo che la sicurezza generale dei prodotti rientra in quell'ambito specifico di sicurezza che in inglese viene denominato "safety"; tale sinonimo è valido per linee generali, cioè sempre che non vi sia dimostrata coscienza e volontà di cagionare danni verso una pluralità indeterminata di soggetti, nel qual caso, invece, si dovrebbe piuttosto ipotizzare un problema legato alla security dei cittadini (nazionali e comunitari) posto in essere da gruppi criminali o terroristici. L'Autore effettua un'analisi delle previsioni normative del D. Lgs. 172/2004, il quale, recependo la direttiva 2001/95/CE, ha disciplinato l'intero settore, ad esclusione del settore alimentare e di quei settori già specificamente sottoposti a particolari discipline legislative. Si può aggiungere, infatti, che seguono un percorso specifico i settori regolamentati nell'ambito delle norme di sicurezza dei Dispositivi di protezione individuale.

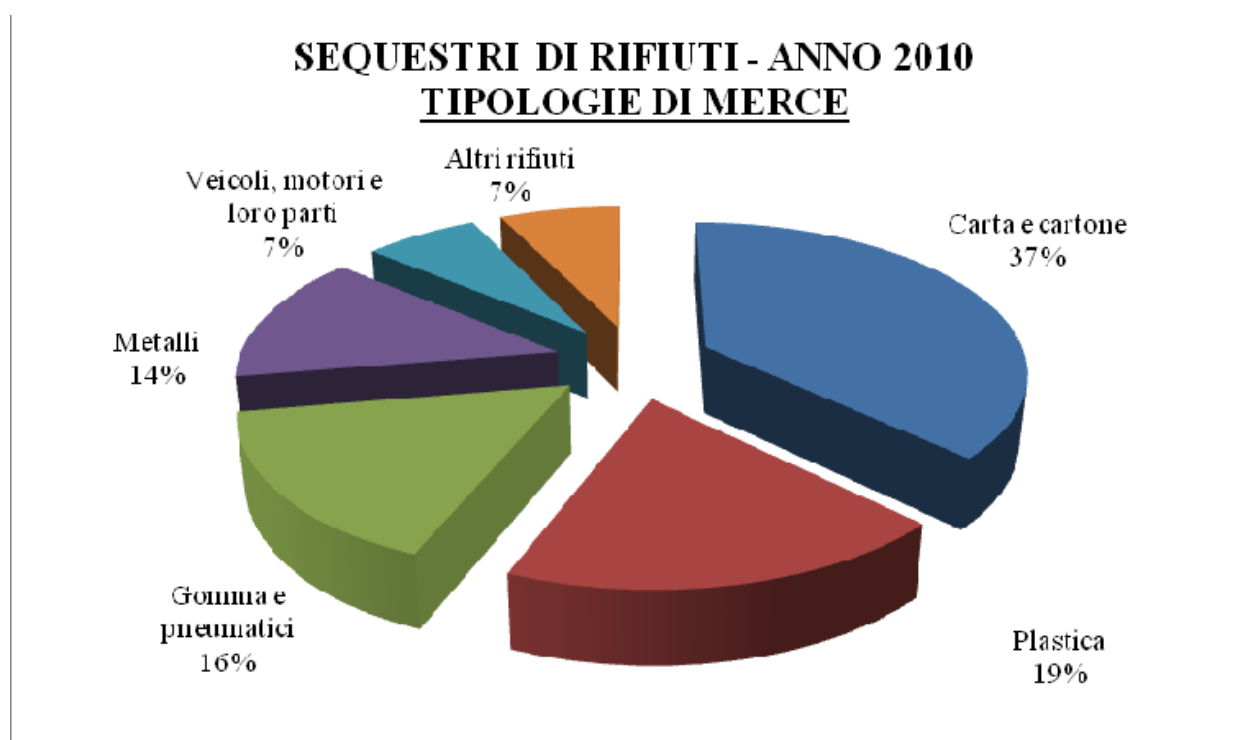
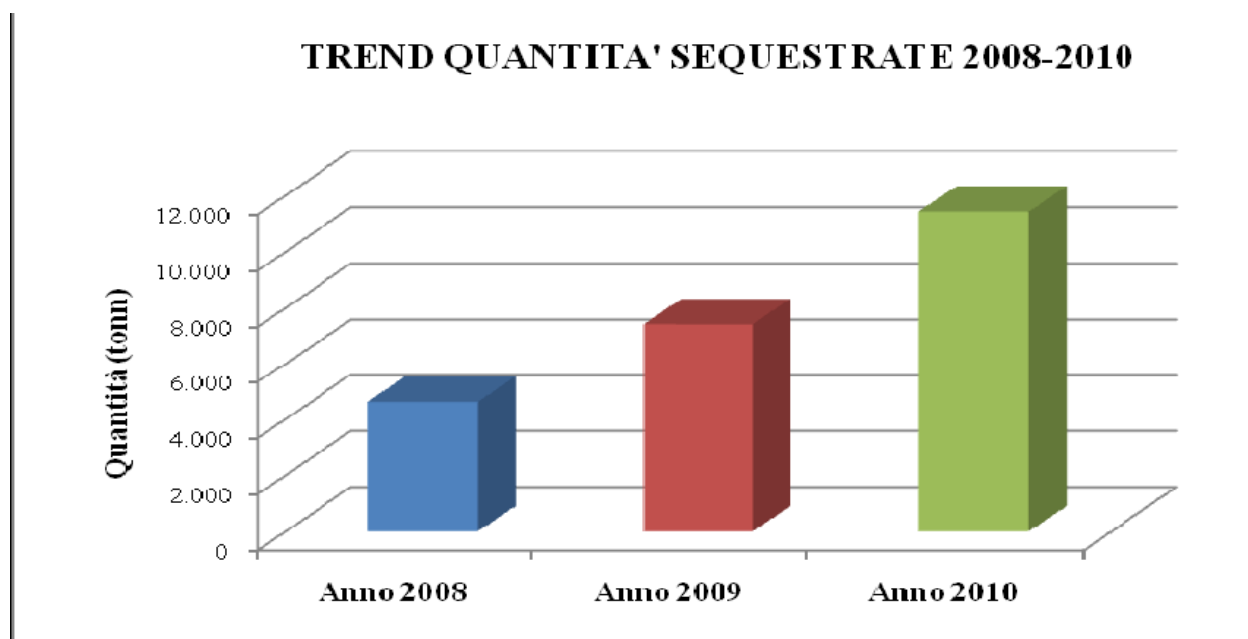
Il problema del controllo di sicurezza effettuato dalla Dogana può incontrare difficoltà obiettive nell'individuazione di Organi e Laboratori specializzati, che assumano anche la parte di soggetti terzi nella valutazione di "safety" e "security" dei prodotti, per la verifica di ogni tipologia di merce verificata. E' questo il motivo per cui l'Agenzia delle Dogane, in Italia, sta perseguendo la strada di sottoscrivere accordi specifici con Istituti del settore ad alta specializzazione, laddove potrebbe non bastare l'intervento dei Laboratori Chimici delle Dogane; è il caso degli accordi di collaborazione stipulati, ad esempio con l'Istituto per il Marchio di Qualità, per i prodotti elettrici e con Certottica, per l'analisi di laboratorio sulla sicurezza degli occhiali e delle lenti (vedi anche "Sicurezza giocattoli: necessari i controlli", 2005).

3.7 Il traffico internazionale di rifiuti

Non si tocca con mano direttamente e sembra quasi di dover nascondere la "polvere sotto il tappeto". Ma il traffico internazionale di rifiuti, soprattutto di rifiuti tossici – le cui norme di riferimento sono il Reg. CE 1013/2006 ed il D. Lgs. 152/2006 – è diventato un business redditizio tanto quanto il traffico di sostanze stupefacenti, con la particolarità che lo smaltimento illegale di rifiuti tossici, includendo anche i

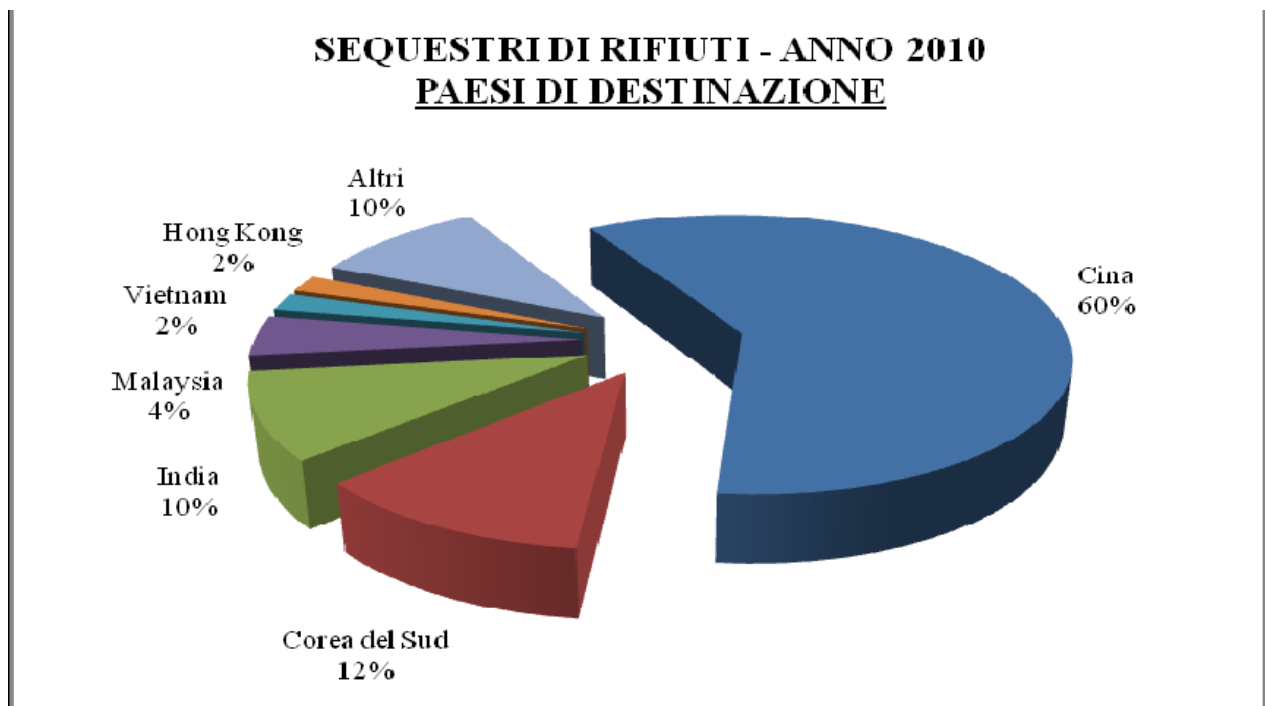
prodotti chimici pericolosi ed i rifiuti/scorie radioattive, può causare danni irreversibili sia all'ambiente che alla salute umana. In tale ambito trova legittimazione l'inserimento nei controlli di sicurezza il traffico di rifiuti, lecito o illecito, siano essi pericolosi o meno.

Per avere un'idea del fenomeno si vedano le tabelle seguenti:



Fonte: Agenzia delle Dogane - Banca Dati Antifrode

I sequestri, come emerge dal grafico pubblicato qui sopra, hanno riguardato soprattutto rifiuti di carta e cartone (37%), materie plastiche (19%), gomma (16%) e metalli (14%). Circa il 90% delle spedizioni di rifiuti di carta e cartone e di materie plastiche sequestrate era destinato in Cina, mentre il 70% delle spedizioni di gomma e pneumatici era destinato in Corea del Sud. I metalli erano destinati per il 48% in Cina e per il 31% in India, mentre le parti di veicoli erano destinate prevalentemente in Cina, Egitto e Marocco, con percentuali rispettivamente del 34%, del 15% e del 12%. I principali Paesi di destinazione delle spedizioni sequestrate sono riportati nel grafico seguente.



Fonte: Agenzia delle Dogane - Banca Dati Antifrode

E' chiaro, quindi che il traffico illecito di rifiuti non riguarda solo scorie altamente nocive che non possono essere riciclate in alcun modo (chimici soprattutto e sostanze radioattive) ma anche rifiuti che, pur essendo riciclabili, abbisognano di particolari procedure ed accorgimenti che mettano in sicurezza l'intero ciclo produttivo del rifiuto e, di conseguenza, la sicurezza dei cittadini, comunitari e non.

Secondo Legambiente, "i traffici illegali di rifiuti rappresentano, insomma, uno degli aspetti più critici della globalizzazione e più difficili da contrastare, almeno

senza mettere in discussione gli stessi fondamenti del commercio globale. Dove in gioco non c'è soltanto la salute dell'ambiente e quella dei cittadini, ma anche dell'economia globale" (www.legambiente.it 2011).

E ancora: "Questa emorragia illegale di scarti destinati oltre confine rappresenta uno dei principali nemici di una delle principali filiere della green economy, quella del riciclo. Come dimostrano le indagini, non è un caso che i rifiuti siano dirottati principalmente in quei Paesi dove è alta la richiesta di materie prime, sotto ogni forma, esistono collaudati i sistemi di corruzione ed è ben ramificata la presenza della criminalità organizzata. Alti rendimenti e bassi rischi giudiziari soprattutto in confronto ai traffici di droga o di armi, sono il connubio perfetto per alimentare i flussi illegali. Con enormi margini di guadagni, difficilmente stimabili, ma che, assicurano gli addetti ai lavori, stanno già mettendo in ginocchio centinaia di aziende "verdi" nel nostro Paese. Tutto questo avviene anche a causa di un sistema di controlli ancora incapace di fronteggiare un assalto così massiccio da parte di vere e proprie organizzazioni eco-criminali." "A fare la parte da leone sono comunque i paesi dell'Estremo oriente, in particolar modo la Cina.

L'allarme sui traffici illeciti che ci legano al Gigante d'Oriente è stato lanciato recentemente dallo stesso Procuratore Nazionale Antimafia: "Ci sono container pieni di rifiuti che partono dai nostri porti, da Venezia, Taranto, Gioia Tauro, diretti a Hong Kong e in Cina dove vengono riciclati, ritrattati e restituiti in Europa attraverso giocattoli o altro materiale plastico. Quindi noi forniamo la materia prima per autoinquinarci di ritorno. Noi ci muoviamo con le procure ordinarie mentre la criminalità organizzata fa import/export con la Cina". "Nei porti principali, come quello di Tian Jin, vicino a Pechino, arrivano ogni anno migliaia di container provenienti da diversi paesi del mondo, soprattutto dal nostro. Dentro c'è di tutto, prevalentemente plastica, carta, metalli, legno, Raee. Qui vengono allestiti all'aperto e senza alcuna regola veri e propri mercati dei rifiuti, dove gli acquirenti acquistano scarti tal quali, senza alcuna certificazione e/o previo trattamento, per destinarli alle miriadi di piccole e medie aziende dell'entroterra, dove avverranno i lavori di riciclo, al di fuori di ogni legge."

"Nel 2010, il 16% delle le 11.400 mila tonnellate di rifiuti sequestrate alle nostre frontiere era costituito da Pfu (circa 2 mila tonnellate). I porti italiani più coinvolti sono

stati quelli di Venezia, Catania, Taranto, Genova, Napoli e La Spezia. L'incremento dei sequestri accompagna la crescita, più in generale, delle esportazioni. Uno studio effettuato a marzo 2010 dall'Agenzia delle Dogane (Direzione regionale di Lazio e Umbria), ha confermato nel 2009 un forte "incremento delle esportazioni associate al codice doganale relativo agli sfridi e scarti di gomma, che è quello più appropriato per la codifica del ciabattato da Pfu". "Una crescita triplicata rispetto al 2008, superando di molto la quota di 30 mila tonnellate. Un indicatore del rischio elevato di traffici illeciti è rappresentato, in particolare, dalla scelta come paesi di destinazione proprio di quelli in cui per questo tipo di rifiuto non sono richieste notifiche o autorizzazioni di sorta, così come prevede la Convenzione di Basilea sui movimenti transfrontalieri. È molto probabilmente questa la ragione per cui gli Pfu navigano alla volta della Malaysia, di Hong Kong, della Corea, del Canada e del Giappone, paesi che consentono per questo tipo di rifiuti procedure semplificate di ingresso. E che, guarda caso, sono proprio quelli più coinvolti nei traffici illeciti."

Come si può vedere, quindi, i traffici illeciti di rifiuti, oltre ad aver interessato e continuare ad interessare, per i risvolti di carattere penale, la Procura Nazionale Antimafia, costituiscono una seria minaccia alla salute ed all'ambiente. Come ricordato fin dall'inizio, i controlli di sicurezza espletati dalle Autorità Doganali in tutti i Paesi dell'Unione Europea hanno un'attenzione molto particolare in questo settore, strategico anche per i costi sociali che potrebbero derivare dall'uso di prodotti non solo poco sicuri, ma anche dannosi per i cittadini e per la salute ambientale.

3.8 Il riciclaggio di denaro. Gruppi criminali e gruppi terroristici.

È noto a tutti il significato dell'espressione "riciclaggio di denaro", nell'accezione comunemente usata per indicare il trasferimento di capitali allo scopo di nascondere l'illecita provenienza (lo studio cui si riferisce gran parte del paragrafo è stato condotto da Starola, Lucia et al., http://www.odcpu.it/collegioragionieri-archivio/allegati_eventi/Riciclaggio_160603.pdf). La definizione rinvenibile in diversi dizionari della lingua italiana descrive l'operazione del riciclaggio come quella serie di atti che permette di rimettere in circolazione banconote di provenienza illecita (denaro sporco) (Il vocabolario della lingua italiana Zingarelli 2003 (dodicesima edizione -

Bologna), definisce il riciclaggio come attività volta a “rimettere in circolazione denaro o beni specialmente di provenienza illecita, mediante operazioni finanziarie, commerciali o investimenti consentiti dalla legge.” L’enciclopedia del Diritto dell’Istituto Geografico De Agostini descrive, invece, il fenomeno come l’attività di “trasformazione di numerario o di proventi di origine illecita in beni leciti o denaro. Figura vicina è l’impiego, in attività economiche e finanziarie, di denaro, beni o utilità di provenienza illecita.” E ancora, in quest’ultima viene individuata la condotta “nell’effettuare comportamenti diretti a sostituire il denaro o i valori ‘sporchi’ con altro denaro o con altri valori”. Infine, l’Enciclopedia Zanichelli (Bologna 1995) definisce il fenomeno come “impiego di investimenti legali di denaro proveniente da attività criminose”) (Starola, Lucia et al, http://www.odcpu.it/collegioragionieri-archivio/allegati_eventi/Riciclaggio_160603.pdf)

Si delinea, cioè, una operazione finanziaria che richiede una conversione delle banconote stesse (perché ad esempio segnate o altrimenti identificabili) che permetta di sostituirle con denaro "non sporco" cioè non noto nei numeri di serie come quello proveniente da attività illecite. Altri testi si riferiscono al riciclaggio come attività di trasformazione di proventi di origine illecita in beni leciti o denaro o ancora come il processo attraverso cui il responsabile nasconde l’esistenza, la fonte illegale, o l’illegale utilizzo di redditi o altri proventi, e poi maschera questi proventi per farli apparire legittimi.

Tuttavia, un’analisi del fenomeno che parta da tali considerazioni, benché contribuisca a tratteggiarne gli elementi essenziali, è senza dubbio parziale e, per certi versi, non del tutto soddisfacente. Il riciclaggio è fenomeno assai più complesso, il cui fondamento su di una base operativa finanziaria è molto più che una semplice materiale sostituzione di banconote ovvero un camuffamento della effettiva provenienza. Esso, infatti, non è facilmente riconducibile a una serie tassativamente indicata di comportamenti, motivo per il quale non si presta facilmente ad essere racchiuso entro uno schema rigido che consenta di delinearne una netta definizione. A dimostrazione della difficoltà di stabilire nettamente cosa si intenda per riciclaggio si segnala la definizione contenuta in un rapporto della commissione presidenziale statunitense sulla criminalità organizzata, che delinea il fenomeno quale “processo attraverso cui qualcuno nasconde l’esistenza, la fonte, il legale o l’illegale utilizzo di

redditi e poi camuffa questi redditi per farli apparire legittimi”. Infatti, pur potendo apprezzare taluni spunti contenuti nella suddetta definizione, non possono sottacersi le difficoltà che derivano dall'utilizzo del termine redditi e dalla conseguente considerazione che possa trattarsi di attività finanziarie ascrivibili direttamente ad un determinato soggetto. Un primo approccio al riciclaggio finalizzato allo studio del fenomeno, tuttavia, può partire dall'identificare l'illecito con qualsiasi operazione, o complesso di operazioni capaci di dissimulare la illecita provenienza di denaro, beni o utilità, per consentirne l'impiego in circuiti economici legittimi.

In questo senso va anche la definizione adottata dalla Interpol e dal Gruppo d'Azione di Investigazione Finanziaria (GAFI) che pure si limitano a fornire una nozione non giuridica della fattispecie.

Contemporaneamente occorre essere consapevoli che un simile approccio non può considerarsi universalmente valido e cioè correttamente applicabile allo stesso modo e nei medesimi termini in qualsiasi contesto normativo del panorama mondiale.

A titolo di esempio, nella gran parte dei paesi europei le ipotesi di riciclaggio sono limitate al reimpiego di denaro proveniente dalla produzione o dal traffico di stupefacenti.

E ciò costituisce particolare di non poco conto, considerato che il riciclaggio è sempre più un fenomeno transnazionale che poggia le proprie fondamenta sui disallineamenti legislativi esistenti tra i diversi paesi attraverso i quali chi si rende responsabile di riciclaggio intende far correre il cosiddetto paper trail).

Tali cenni introduttivi mirano a mettere in luce la caratteristica sostanziale del riciclaggio che necessariamente ne condiziona la definizione: l'essere un fenomeno in continua evoluzione, come del resto è ben testimoniato dalla stessa legislazione italiana che ha saputo adeguarsi alle mutevoli condizioni economico-finanziarie da cui il delitto trae fondamento, dotandosi di un dispositivo antiriciclaggio in assoluto tra i più avanzati.

Il delitto del riciclaggio, proprio in funzione della sua struttura di reato complesso, deve la propria determinazione alla sorte dei reati presupposti dai quali trae origine il capitale oggetto di reimpiego. In particolare, l'aumento nel tempo dell'allarme economico e sociale connesso al traffico di sostanze stupefacenti ha concentrato specifica attenzione su tale reato, prima limitata all'ambito nazionale, per poi scoprire

che si trattava di fenomeno di ben più ampia portata riguardante molto spesso più Stati, di sovente localizzati in diversi continenti, con sistemi economici e giuridici del tutto differenti tra loro.

Il traffico internazionale di sostanze stupefacenti è stato allora oggetto di studio e di impegni in campo mondiale, con particolare riguardo alle possibili metodologie che riuscissero a contrastarlo efficacemente. È il caso della Convenzione unica sugli stupefacenti, siglata a New York il 30 marzo 1961 e di quelle riguardanti la medesima materia, concluse a Vienna il 21 ottobre 1971 ed il 20 dicembre 1988.

Un punto di svolta nella strategia internazionale contro il riciclaggio è costituito, a livello europeo, dalla dichiarazione di principi per la prevenzione dell'utilizzo del sistema bancario per il riciclaggio di denaro proveniente da atti illeciti, fatta a Basilea il 12 dicembre 1988.

In quella sede, infatti, fu unanimemente accettato che l'approccio con il fenomeno del riciclaggio dovesse necessariamente passare attraverso il coinvolgimento del sistema bancario e finanziario, quale anello di obbligato transito dei capitali illeciti verso il reinserimento nel circuito finanziario ufficiale.

Nell'ambito del Summit G-7, nel 1989, venne creato a Parigi il Gruppo d'azione finanziaria per la lotta al riciclaggio di denaro (GAFI ovvero FATF secondo l'acronimo inglese).

Si tratta di una istituzione intergovernativa i cui compiti e finalità sono lo sviluppo e la promozione di efficaci politiche di contrasto del riciclaggio di denaro (definito dal GAFI come il reimpiego di proventi illeciti con il fine di dissimularne la loro origine illegale).

Un cenno deve essere fatto per la Convenzione di Strasburgo sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato. Si tratta del relevantissimo provvedimento adottato dal Consiglio d'Europa il 12 settembre 1990, che ha anticipato di qualche mese l'adozione della Direttiva della Comunità europea n. 308/91. In particolare, l'8 novembre 1990, la Convenzione di Strasburgo è stata sottoposta alla firma dei Paesi membri del citato Consiglio, unitamente a tre Stati non membri che hanno comunque partecipato alla redazione del documento: Stati Uniti d'America, Canada e Australia.

La Convenzione muove i suoi passi sulla base del documento costituente la Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione del narcotraffico, stipulata a Vienna nel 1988, incentrando l'attenzione sulla cooperazione internazionale nell'esecuzione di indagini, ricerche, sequestro e confisca dei proventi derivanti da qualsiasi tipo di attività criminale, con particolare riguardo ai reati considerati gravi, tra i quali spiccano il traffico di sostanze stupefacenti, il terrorismo, la tratta di persone, il commercio illegale di armi. Nel suddetto provvedimento convenzionale viene richiesto agli Stati firmatari di adottare nei rispettivi ordinamenti disposizioni volte alla criminalizzazione del riciclaggio di denaro e beni di provenienza illecita, con la conseguente confisca dei proventi derivanti da tale illecito.

Fu così che il 10 giugno 1991 il Consiglio CEE adottò la Direttiva n. 91/308 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

Si tratta di un provvedimento che, come è noto, è diretto agli Stati membri vincolandoli a recepire nei rispettivi ordinamenti e nelle forme proprie di ciascuno, le disposizioni che si intende costituiscano base normativa comune.

Proseguendo, un altro passo fondamentale è stata la firma apposta il 12 ed il 15 dicembre 2000 dai rappresentanti di 140 Paesi riuniti a Palermo sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

La convenzione non riguarda solo la cooperazione nel campo della lotta contro il traffico di stupefacenti, ma comporta l'impegno per ogni Governo contro ogni forma di reato grave, con particolare attenzione al riciclaggio del denaro, alla semplificazione delle procedure di estradizione ed alla maggiore cooperazione in campo giudiziario.

Ai sensi del trattato, gli Stati aderenti si impegnano a prevedere che nei rispettivi ordinamenti le seguenti quattro fattispecie siano punite a titolo di reato:

- la partecipazione ad un gruppo criminale organizzato;
- il riciclaggio dei proventi di reato;
- la corruzione;
- l'intralcio alla giustizia

Un altro tassello è stata la Direttiva CE n. 97/2001 recante modifica della ormai nota Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991.

Il provvedimento del 2001, adottato dopo un esame di circa due anni, parte dall'osservazione che, a seguito dell'intensificazione dei controlli nel settore finanziario, i professionisti del riciclaggio di denaro si sono avvalsi in misura sempre crescente di enti non finanziari. Al riguardo, la Direttiva 2001/97 adotta una serie di contromisure, nel senso di accrescere il sistema di protezione del settore finanziario e di altre attività suscettibili di essere interessate da attività criminose, tenendo conto delle descritte tendenze, prevedendo che gli obblighi stabiliti dalla direttiva in materia di identificazione dei clienti, tenuta delle registrazioni e segnalazione delle operazioni sospette siano estesi ad un numero limitato di attività e di professioni che si sono rivelate suscettibili di utilizzo a fini di riciclaggio.

Considerato che il riciclaggio consta, normalmente, di più falsi in successione, la scelta del Legislatore è stata quella di considerare una bipartizione dei momenti rilevanti ai fini della qualificazione del fenomeno in esame. Lo schema seguito, in altri termini, è stato quello prevalentemente adottato nella letteratura internazionale verso la fine degli anni '80, che analizzava la fattispecie considerandone due aspetti essenziali: il lavaggio o riciclaggio propriamente detto (diretta derivazione nel linguaggio comune del termine anglosassone di *money laundering*) e l'impiego dei proventi criminali (o recycling).

La differenza tra i due momenti va individuata, per il primo, nelle operazioni a breve termine volte a camuffare per quanto possibile l'origine illecita dei beni, mentre per il secondo consiste nell'adozione di operazioni a medio lungo termine volte a rimettere i capitali, oggetto del processo del riciclaggio, nel sistema economico ufficiale.

Casi pratici di riciclaggio e di reati di ostacolo

Nel proporre alcuni casi pratici che prospettano l'integrazione della fattispecie del riciclaggio, va osservato che questo reato non richiede necessariamente un materiale contatto del responsabile del delitto con il denaro oggetto dell'operazione di riciclaggio, atteso che è sufficiente che vi sia un rapporto causale che abbia consentito all'operazione stessa di realizzarsi in modo tale da ostacolare la

provenienza illecita del denaro. È anzi richiesto che il responsabile dell'illecito comportamento non abbia partecipato ai reati presupposti del riciclaggio.

Di seguito, si riportano alcuni esempi di casi di riciclaggio individuati in diversi Stati dalle autorità competenti, tratti dai resoconti annuali del GAFI.

Contrabbando valutario

La tecnica in esame è piuttosto antica e semplice. Forse per quest'ultima ragione non è da considerare superata. Essa si basa sul trasporto al seguito di valuta, trasferita da un paese all'altro senza essere denunciata al momento dell'attraversamento delle frontiere. Il denaro o altri strumenti di pagamento vengono celati nei veicoli e in alcuni casi anche nelle spedizioni di merci.

Una volta giunto nel paese di destinazione, il denaro viene impiegato attraverso più operazioni che ne consentano la reimmissione nel circuito economico lecito.

Interposizione personale fittizia

In tale tipologia rientra il comportamento di chi consenta l'utilizzo del proprio nome al fine dell'esecuzione di una o più operazioni finanziarie. Si tratta di prestanomi attraverso i quali possono essere gestite complesse transazioni di diversa natura; trasferimento di denaro, investimento in titoli ed altri valori, compravendita di immobili. In alcuni casi può trattarsi anche di società costituite ad hoc (società di capitali a bassa capitalizzazione, società semplici, società fiduciarie), che operano realizzando molteplici operazioni finalizzate a mascherare l'origine illecita dei capitali.

False operazioni commerciali con l'estero

È stato accertato come dietro operazioni commerciali con operatori esteri apparentemente lecite si nascondesse una vera e propria attività di riciclaggio. L'illecito veniva attuato mediante la fittizia esportazione di prodotti di grande valore avvalorata da regolari fatture commerciali di vendita. A fronte delle cessioni di beni veniva effettuato il pagamento con consistenti somme di denaro di provenienza illecita, utilizzando il normale canale degli istituti di credito che erano indotti in errore dalla apparente liceità dell'operazione.

Utilizzo del mercato immobiliare ed assicurativo

L'elevato valore dei beni oggetto di trasferimento immobiliare è il motivo principale che attira i criminali professionisti del riciclaggio. A ciò si aggiunga che, in taluni Stati, i conti in valori immobiliari possono essere gestiti da società fiduciarie che costituiscono un notevole filtro per la identificazione dei reali beneficiari delle transazioni.

Sistema delle compensazioni

Consiste nell'utilizzo di operatori commerciali che esercitano la propria attività in più paesi ovvero che hanno rapporti commerciali con l'estero tali da consentire la compensazione di crediti esteri. Grazie all'ausilio di costoro, ai quali viene riconosciuta una provvigione per il loro operato, i soggetti che dispongono di capitali illeciti consegnano del denaro nel paese in cui hanno origine, per tornarne in possesso nel paese di destinazione; la retrocessione avviene ad opera di un soggetto debitore dell'operatore commerciale del paese di provenienza al quale questi abbia dato disposizioni. In questo modo, la compensazione del credito con il debito consente di evitare il materiale attraversamento del confine.

Microframmentazione dei proventi illeciti

Un sistema adottato per riciclare denaro, spesse volte proveniente dallo spaccio di sostanze stupefacenti, consiste nella costituzione di numerosi conti bancari intestati ad una pluralità di soggetti (anche prestanome), collegati tra loro. In questi conti viene effettuato il deposito di modiche somme di denaro, di ammontare inferiore alle soglie previste per la registrazione delle movimentazioni bancarie⁵⁴. Con molteplici operazioni il denaro viene fatto confluire in un conto bancario aperto presso un paese estero, per essere nuovamente frammentato attraverso successivi trasferimenti in molteplici altri conti, aperti nello Stato in cui il soggetto destinatario delle somme le preleva come denaro contante.

Riciclaggio di denaro proveniente da reati tributari

La violazione della normativa fiscale può costituire elemento per la integrazione di diversi delitti tributari. La costituzione, infatti, di capitali illeciti direttamente connessa alla violazione di questo particolare profilo della legge penale, genera automaticamente il quesito riguardante la destinazione successiva di tale denaro.

Il trasferimento, il reimpiego ovvero l'utilizzo in qualsiasi forma di dette utilità invade, poi, apertamente il campo di applicazione del delitto di riciclaggio. Si ricorda ancora una volta che il soggetto responsabile di riciclaggio che abbia partecipato anche al delitto presupposto risponderà solamente di quest'ultimo. (Starola, http://www.odcpu.it/collegioragionieri-archivio/allegati_eventi/Riciclaggio_160603.pdf)

La Convenzione delle Nazioni Unite adottata a Palermo il 15 novembre 2000 (risoluzione 55/26 dell'Assemblea generale) è stata ratificata in Italia con la Legge 146 del 16 marzo 2006. Tale norma recepisce l'istituto del reato transnazionale e quello del gruppo criminale organizzato. In particolare, Licata (Licata, 2006), analizzando la legge 146/2006 che ha recepito in Italia la Convenzione di Palermo, offre un'analisi dei vari istituti contenuti nella normativa in esame, partendo dalla definizione di reato transnazionale quale reato commesso "qualora si realizzi almeno una delle seguenti circostanze: se è stato commesso in più di uno stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo è avvenuta in un altro Stato; se è stato commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; se è stato commesso in uno Stato ma produca effetti sostanziali in un altro Stato". Per "gruppo criminale organizzato" deve intendersi, a differenza del numero minimo di tre persone coinvolte nel reato, come previsto dalla precedente normativa nazionale relativa all'associazione a delinquere, che "la sussistenza del gruppo criminale organizzato non si esige un programma criminoso relativo ad una pluralità di delitti e non è necessaria una struttura organizzativa a carattere continuativo, sempre richiesta, sia pure in forma minima, per la sussistenza di un reato associativo". "in tal senso rientrano senz'altro nella fattispecie di "partecipazione ad un gruppo criminale organizzato" (art. 5 Conv.) i delitti di associazione a delinquere di cui agli art. 416 e 416 bis c.p.; nella fattispecie di "riciclaggio di denaro" (art. 6 Conv.) gli omologhi delitti di cui agli artt. 648 bis e 648 ter c.p.; nella fattispecie di corruzione (art. 8 Conv.) i delitti di cui agli artt. 314 e ss. C.p.". "Inoltre, rientrano nella categoria i reati

previsti in materia di stupefacenti dagli artt. 73 e 74 D.P.R. 309/90 ed anzi, tenuto conto delle ben note caratteristiche del traffico di stupefacenti, è lecito ritenere che tali categorie di reati saranno tra quelle maggiormente interessate dalle innovazioni introdotte dalla legge 146/2006”.

Come si può ben vedere, i reati legati al traffico di stupefacenti ed a quelli connessi in qualunque modo al riciclaggio di denaro di provenienza illecita sono sempre interconnessi con gruppi criminali organizzati che operano a livello transnazionale, coinvolgendo ogni aspetto della vita economica dei Paesi coinvolti e che, a livello nazionale e comunitario possono giocare un ruolo primario nella regolarità dell'economia e dei traffici internazionali di merci.

Tali ultimi vengono spesso utilizzati da tali organizzazioni quale grimaldello per rendere entrare da un settore illecito ad uno illecito, come evidenziato dalla dottrina citata in precedenza.

Di tale ipotesi se ne discute nel contributo di Storari (Storari, 2007), il quale, da magistrato della Procura della Repubblica di Trento con esperienza nei reati tributari, individua un percorso di applicazione del reato transnazionale di cui alla L. 146/2006 anche a quei reati che non hanno un'immediata visibilità di pericolosità quale quelli legati al traffico di stupefacenti, ma che hanno effetti altrettanto devastanti, se non anche maggiori, sul piano dell'inquinamento dell'economia nazionale e comunitaria.

3.9 Conclusioni

Come si è potuto notare, molti degli ambiti di intervento dei controlli di sicurezza finiscono per portare l'attenzione da un lato sulla falsa rappresentazione in Dogana di ciò che viene introdotto nello Stato o nell'Unione Europea, dall'altro sul mare magnum dei flussi finanziari legati ai traffici illeciti che rientrano in parte nel circuito illegale ed in parte servono a finanziare ulteriori attività illecite di gruppi criminali e terroristici.

E su questo bisogna porre un'ulteriore attenzione: può un attacco terroristico essere portato a termine in maniera subdola attraverso, per esempio, la contaminazione di prodotti contraffatti? E se ciò è possibile, quali possono essere gli effetti sulla salute delle persone? I dati attualmente conosciuti sono troppo limitati: sono stati riscontrati

tessuti di prodotti contraffatti contenenti sostanze nocive, ma è altrettanto vero che esistono prodotti non contraffatti contenenti sostanze nocive. Sono stati sequestrati enormi quantità di prodotti cosmetici, ma ancora non esistono dati parametrabili sul grado di nocività e sull'impatto-salute pubblica, con tutti i costi conseguenti.

E si è visto anche che alcune tipologie di attività delittuose, dal traffico di stupefacenti al traffico di esseri umani, al traffico di armi, necessitano di strutture organizzate, le quali possono essere ricondotte sotto l'alveo dei gruppi criminali e terroristici, poiché soltanto con tali tipi di organizzazioni è possibile pianificare e realizzare traffici di tale portata. E tutti portano, alla fine, al problema del riciclaggio di denaro: enormi flussi di denaro consentono sempre e comunque di investire per elevare il livello di intrusione delle attività criminali.

4 La gestione della sicurezza dal punto di vista istituzionale e dei controlli

4.1 Introduzione

Il ruolo della dogana nella catena di approvvigionamento è stata in costante evoluzione. Da collettore delle entrate tributarie è passata al ruolo di custode del mercato interno, nonché di altri, molteplici settori, quali la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, la protezione dell'ambiente, dell'agricoltura.

A seguito degli attentati terroristici degli ultimi 12 anni, ha assunto anche il ruolo di tutela della sicurezza della catena logistica: quadro normativo integrato nel Nuovo Codice Doganale Comunitario, Reg UE 450/2008, il quale all'art 2 statuisce che “Le autorità doganali hanno la responsabilità primaria per la supervisione del commercio internazionale, in modo da contribuire al commercio leale e aperto, per l'attuazione del aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle politiche comunitarie che incidono sul commercio, e alla sicurezza dell'intera catena logistica.”

Questo vuol dire, in buona sostanza, che le Autorità Doganali dei Paesi Membri dell'Unione Europea devono (o dovrebbero) dotarsi di strutture organizzative e di strumenti alla stregua di forze di polizia, senza, nel caso, essere tali. E ciò deriva appunto dalla norma appena citata, poiché il controllo di sicurezza sull'intera catena logistica presuppone la conoscenza diretta di situazioni relative a soggetti, persone fisiche e/o giuridiche, rilevanti ai fini della sicurezza doganale.

Il ruolo crescente della sicurezza doganale dell'UE negli ultimi dieci anni è in linea con tutto il mondo, in particolare con gli indirizzi dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane di (OMD).

Questo quadro comprende l'identificazione e il controllo di traffici di merci ad alto rischio, secondo criteri comuni di identificazione e valutazione, con il contributo di operatori economici autorizzati (AEO) per assicurare e utilizzando dichiarazioni doganali di pre-arrivo e di pre-partenza, necessarie per un'analisi dei rischi sulla security, utilizzando a piene mani lo strumento dell'invio elettronico dei dati relativi ai traffici in entrata ed in uscita dal territorio dell'U.E.

Come si vede, quindi, l'analisi dei rischi ha assunto un rilievo fondamentale nella gestione quotidiana dei rischi connessi ai traffici commerciali attraverso le frontiere

esterne dell'Unione Europea. Cionondimeno, è sempre più rilevante il ruolo di supervisore dell'Autorità Doganale attraverso la valutazione e la concessione dello status di Operatore Economico Autorizzato, soggetto investito di maggiore credibilità e, quindi, di affidabilità e responsabilità nei confronti della stessa Dogana.

Ma come può coordinarsi tutta questa attività fra tutti i Paesi europei? Le 27 Autorità Doganali coinvolte, aldilà delle competenze comuni segnate dalle norme comunitarie vigenti, hanno bisogno di un supporto di carattere verticistico su cui impiantare le azioni comuni, che non portino disequaglianze di trattamento tra gli operatori nei vari Paesi ed anche per poter avere un raccordo che metta in contatto diretto le varie strutture organizzative nazionali.

L'impianto creato – CRMS, Common Risk Management System – si basa su fondamenta comuni, sia dal punto di vista metodologico che nell'uso dello strumento informatico. I punti nodali sono dati dall'acquisizione di comuni indicatori di rischio, che poi vengono utilizzati nell'elaborazione dei dati acquisiti informaticamente per le dichiarazioni di pre-arrivo e pre-partenza, necessarie per sviluppare l'analisi dei rischi. Il tutto, poi, si chiude con un sistema di comunicazione integrato e gestito dalla Commissione Europea – DG Taxud, che veicola la trasmissione ed il corretto invio delle informazioni tra i vari Paesi. L'analisi di sicurezza si basa su dati inviati in un flusso elettronico con un anticipo fino a 24 ore prima dell'imbarco con destinazione il territorio dell'Unione o 24 ore prima della spedizione al di fuori dello stesso territorio. Nel caso di flussi di dati relativi a spedizioni con destinazione il territorio dell'Unione, l'Autorità Doganale del Paese indicato come primo punto di approdo della nave effettuerà l'analisi dei rischi sicurezza non solo sulle merci destinate allo sbarco, ma anche su tutto il resto del carico rimasto a bordo e che, con ogni probabilità, potrebbe essere destinato ad un Paese Terzo.

Ogni Paese Membro, comunque, avrà adattato la propria organizzazione per il perseguimento di questo obiettivo – lo sviluppo di questo sistema integrato comunitario – ed in Italia, l'Autorità Doganale ha predisposto un sistema che permette l'acquisizione dei flussi informatici di pre-arrivo e pre-partenza direttamente presso le strutture centrali dell'Agenzia delle Dogane, con un'articolazione periferica che permette di implementare l'analisi dei rischi sicurezza su base locale.

Sono stati, peraltro, riscontrati degli squilibri che hanno indotto la DG Taxud della Commissione Europea (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale-Comitato sulla gestione dei rischi e la sicurezza doganale della Supply Chain COM/2012 793) ad indirizzare i prossimi sviluppi verso un'integrazione tra le varie strutture nazionali interessate ai controlli alla frontiera comunitaria, dal momento che la sfida per la gestione dei rischi in dogana dovrà basarsi su un approccio a più livelli.

Per la Commissione Europea, quindi, l'attuale quadro di gestione del rischio non è sufficiente per affrontare i rischi connessi in maniera uniforme su tutto il territorio, soprattutto per i coinvolgimenti di Enti diversi dalle Autorità Doganali per gli incidenti avvenuti nello Yemen ed a Fukushima.

Alcuni dati possono aiutare ad inquadrare la questione:

Nel 2011, le Dogane dell'UE hanno elaborato 36.000.000 (trentaseimilioni) dichiarazioni di pre-arrivo (ENS, Entry Summary Declarations), 140 milioni di dichiarazioni di importazione, 96 milioni di dichiarazioni di esportazione e 9 milioni di dichiarazioni di transito. Queste cifre rappresentano una media di 8,9 dichiarazioni al secondo gestite dalle Amministrazioni Doganali degli Stati membri..

Anche se la maggior parte del commercio è lecito, un recente studio del World Economic Forum stima la percentuale del commercio illecito tra il 7% e il 10% dell'economia (fonte: Commissione Europea, 2013).

Il capitolo, poi, procede con l'inquadramento delle attività poste in essere dall'Autorità Doganale Italiana ed ai compiti assegnati dall'Unione Europea relativamente ai controlli di sicurezza, analizzando una serie di dati statistici che danno al lettore l'idea dei quantitativi e delle origini e provenienze delle merci che, poi, sono l'oggetto di tali controlli

E si prosegue con l'individuazione di sistemi di analisi dei rischi e di possibili scenari individuabili, che permettano l'inquadramento dei rischi e la loro gestione nell'ambito dei controlli di sicurezza.

Il Capitolo tratta anche dell'analisi dei rischi, dal lato teorico e, successivamente pratico, con l'illustrazione di alcuni studi settoriali messi in atto dall'autorità doganale italiana. Questa attività non può non tener conto di fattori previsionali che individuino elementi di rischio (nei trasporti marittimi e non solo) sulla base delle percezioni e

degli obiettivi di contrasto e prevenzione che vengono di volta in volta individuati e trattati. Si tratta, perciò, di percorrere un sentiero impervio legato ad una miriade di variabili che devono intersecarsi tra di loro ed unite da fattori imprevedibili che, a volte, possono fare la differenza. Si tratta di attività dinamica che deve essere condotta studiando continuamente l'evolvere delle varie tipologie di frodi messe in atto e che tenga conto di ciò che il settore dell'"intelligence" può fornire per raccogliere in un unico quadro tutte le informazioni disponibili per analizzare i dati conosciuti in funzione di ciò che ragionevolmente potrebbe accadere a seconda del verificarsi di determinate condizioni.

Certamente, l'analisi dei rischi, siano essi rischi sicurezza o altri rischi di diversa natura, ha una sua funzione specifica che non è destinata a giustificare l'esistenza di un sistema di controlli fine a se stesso, bensì mira a rendere efficaci quei controlli ai fini della sicurezza dei cittadini dell'Unione Europea ed a disperdere e ridurre i costi eventuali di possibili o probabili attacchi di natura criminale e/o terroristica.

Infine, si soffermerà sugli aspetti legati al management comunitario dei controlli di sicurezza, tirando le conclusioni per avere un quadro d'insieme delle attività multiple che la Commissione Europea mette in atto per favorire un ambiente doganale quanto più informatizzato e snello nell'operatività: dalla figura dell'A.E.O. alla struttura delle dichiarazioni di pre-arrivo e pre-partenza, allo sviluppo locale delle strutture organizzative interne di ciascun Paese Membro per l'effettuazione dei controlli di sicurezza.

4.2 Il ruolo dell'Autorità Doganale ai fini dei controlli di sicurezza.

Per poter avere una visione globale ed al tempo stesso analitica dei vari aspetti della "security" e dei controlli di sicurezza nel traffico commerciale è necessario partire da questioni settoriali, da quei possibili rischi, cioè, legati alla tipologia di merce

dichiarata sui documenti che scortano le merci durante il trasporto, ai soggetti che interagiscono nel traffico commerciale, alle destinazioni e alle provenienze, ai movimenti di flussi finanziari, alla eventuale interposizione di soggetti – persone fisiche e giuridiche – che agiscono in tale direzione.

Le basi giuridiche su cui si basa l'attività doganale nel settore "security" è da rinvenire in tutte le norme – comunitarie e nazionali- che attribuiscono all'Autorità Doganale una competenza sul controllo di merci e passeggeri che passano la linea doganale (nazionale e comunitaria).

Specificamente possiamo far riferimento innanzitutto ai Reg. CEE 2913/92 (Codice Doganale Comunitario, novellato dal Reg. CE 450/08), Reg. CEE 2454/93 (Disposizioni di Applicazione del Codice), Reg. CE 648/2005 e Reg. CE 1875/2006, senza trascurare, ovviamente, tutta la produzione normativa comunitaria in tema di traffico illecito di rifiuti, sicurezza generale dei prodotti, merci contraffatte, e così via. A livello nazionale, oltre al Testo Unico delle Leggi Doganali, esiste una copiosa produzione normativa che investe la Dogana dei compiti di controllo riguardo a qualsiasi tipologia di merce.

I controlli doganali sono atti specifici espletati dall'Autorità Doganale ai fini della corretta applicazione della legislazione doganale e delle altre legislazioni che disciplinano l'entrata, l'uscita, il transito, il trasferimento e l'utilizzazione finale di merci in circolazione tra il territorio doganale della Comunità e i paesi terzi per la presenza di merci non aventi posizione comunitaria; tali atti possono comprendere la verifica delle merci, il controllo della dichiarazione e l'esistenza e l'autenticità di documenti elettronici o cartacei, l'esame della contabilità delle imprese e di altre scritture, il controllo dei mezzi di trasporto, il controllo del bagaglio e di altra merce che le persone hanno con sé o su di sé e l'esecuzione di inchieste amministrative o atti analoghi.

Il rischio è la probabilità che possa verificarsi un evento, per quanto riguarda l'entrata, l'uscita, il transito, il trasferimento e l'utilizzazione finale di merci in circolazione tra il territorio doganale della Comunità e i paesi terzi per la presenza di merci non aventi posizione comunitaria, che:

- possa impedire la corretta applicazione di misure comunitarie o nazionali, o possa mettere a repentaglio gli interessi finanziari della Comunità e dei suoi Stati membri, o;
- possa costituire una minaccia per la sicurezza della Comunità, per la salute pubblica, per l'ambiente o per i consumatori.

La gestione del rischio è la sistematica identificazione del rischio e l'attuazione di tutte le misure necessarie per limitare l'esposizione ai rischi. Ciò ricomprende attività quali raccolta di dati e informazioni, analisi e valutazione dei rischi, prescrizione e adozione di misure e regolare monitoraggio ed esame del processo e dei suoi risultati, sulla base di fonti e strategie internazionali, comunitarie e nazionali.

Come detto prima, la valutazione dei rischi deve necessariamente essere integrata con ogni altro tipo di informazione acquisibile, sia all'interno dello Stato (o dell'Unione Europea, senza escludere l'attività di intelligence svolta all'interno degli spazi portuali), sia all'esterno dei confini nazionali e comunitari.

La globalizzazione dei traffici commerciali, la dislocazione produttiva in luoghi più disparati ove i costi di produzione sono evidentemente più vantaggiosi per l'industria, la necessità di velocizzare i trasporti e, quindi, di usufruire di una catena logistica efficiente, insieme alla necessità di prevenire e contrastare fenomeni criminali particolarmente rischiosi per l'integrità dei cittadini (italiani e comunitari) e perché il commercio tra l'Unione Europea ed i Paesi Terzi sia corretto e leale, hanno indotto il Parlamento Europeo e la Commissione Europea a regolamentare la materia, assegnando alle Autorità Doganali un ruolo completamente nuovo rispetto al passato.

Il nuovo Codice Doganale Comunitario – Reg. CE 450/2008-, infatti, al punto 5) dei considerando, assegna alle Autorità Doganali dei Paesi Membri un ruolo nuovo, quello di guida dell'intera catena logistica, con funzione di catalizzatore della competitività legata al commercio internazionale, ai fini della “necessità di garantire la sicurezza alle frontiere esterne della Comunità”.

Tale ruolo e tali funzioni sono ancor meglio esplicitate all'art.2 del medesimo Reg. CE 450/2008, laddove vengono individuati dal legislatore comunitario i tre ruoli fondamentali delle Autorità Doganali:

1. contribuire al commercio leale e libero;
2. contribuire all'attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche comunitarie comuni riguardanti il commercio;
3. contribuire alla sicurezza dell'intera catena logistica.

Tutto ciò in funzione degli obiettivi di:

- tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e dei Paesi Membri;
- tutela dal commercio sleale e illegale;
- tutela di sicurezza della Comunità e dei suoi cittadini, compresa la tutela dell'ambiente;
- mantenimento di un giusto equilibrio tra controlli doganali e procedure, che facilitino gli scambi leciti e legittimi.

La stessa Commissione Europea (Commissione Europea, DG Taxud, 2006) ha individuato una volta di più il ruolo specifico delle Dogane per assicurare controlli efficaci che difendano i cittadini da eventuali attacchi terroristici, evidenziando quali siano i punti focali legati al giusto equilibrio tra le facilitazioni per il commercio internazionale con i controlli di sicurezza relativ. Gli sviluppi normativi dettati dall'"emendamento sicurezza" (Reg CE 648/2005) hanno condotto un'azione significativa nel senso di interagire con gli operatori del settore per intensificare e meglio conoscere gli ambiti di intervento di tutta la catena logistica, in particolare con l'avvio delle certificazioni A.E.O.

Questo documento della Commissione Europea fornisce anche dati che possono dare l'idea degli interventi in materia di "security": su base annuale, vengono trasportate via mare 1.600 milioni di tonnellate di merci (ed 8 milioni di tonnellate di merci vengono trasportate via aerea), con una previsione di crescita del traffico merci containerizzato che parte dall'anno 2005 con 104 milioni di container, passa a circa 400-460 milioni di containers nel 2010 e giunge ad una previsione di 510-610 milioni di containers trasportati nell'anno 2015. Il documento si apre con un chiaro riferimento agli attacchi terroristici di New York, Londra e Madrid.

Come si vede, pertanto, non più l'aspetto tributario si mostra preponderante nel ruolo di controllo affidato all'Autorità Doganale (Agenzia delle Dogane in Italia), bensì assumono veste principale tutti i controlli connessi alla sicurezza rientrante nell'attività di analisi, selezione, controllo e investigativa affidata dalle norme di legge alla Dogana (Brown, 2008). L'Autore riporta la necessità di bilanciare i costi connessi alla security con le iniziative poste in essere, anche in considerazione del fatto che la previsione, negli U.S.A., è quella di giungere ad un controllo totale, il 100%, dei containers in arrivo mediante l'uso di scanner a raggi X).

Per raggiungere tali obiettivi, il legislatore comunitario ha inteso sviluppare, da un lato, l'informatizzazione delle procedure doganali, con un interscambio di informazioni tra gli operatori doganali e le Autorità Doganali, tra le Dogane di confine (marittimo, terrestre e aereo) e le Dogane interne e tra le Dogane dei Paesi Membri e gli uffici della Commissione (OLAF e DG Taxud), dall'altro, con l'individuazione di un percorso che conduce ad un'analisi dei rischi integrata, comunitaria e locale, allo scopo di uniformare, per quanto utile e possibile, gli strumenti analitici di lettura dei dati a disposizione delle Autorità Doganali di ciascun Stato Membro.

Sono state, così, individuate anche delle figure particolari di operatori commerciali che, nell'ambito della necessaria cooperazione con le Autorità Doganali, possano, a richiesta, godere di una certificazione doganale, potremmo dire "di qualità", ai fini meramente doganali, di sicurezza o di entrambi.

Si tratta degli Operatori Economici Autorizzati (A.E.O., acronimo di Authorized Economic Operator), quei soggetti, cioè, che soddisfano ai requisiti richiesti dal Nuovo Codice Doganale Comunitario (artt. 13 e succ. Reg. CE 450/2008), già emersi, peraltro, con i Reg. CE 648/2005 e Reg. CE 1875/2006 (Terrier, 2009); l'Autore pone diverse problematiche, a partire dal concetto di sicurezza nel traffico merci rispetto ai sistemi di sicurezza nei riguardi di ciò che, purtroppo, può accadere di disastroso. Egli riporta anche alcune delle iniziative per la sicurezza adottate nei porti di New York e Los Angeles - Long Beach. In particolare, riferendosi al porto di Los Angeles, descrive il modello di security approntato, che vede coinvolti tutti gli attori, pubblici e privati, sotto un unico centro di controllo. E' stato creato un sistema di valutazione degli operatori nell'ambito del Programma C-TPATS -Customs-Trade Partnership Against Terrorism-, il quale, tra l'altro, è molto simile all'A.E.O. –

Authorised Economic Operator- dell'Unione Europea. L'Autore ha posto anche un'attenzione di rilievo all'aggiornamento dei controlli di sicurezza effettuati tramite il furto di automezzi destinati all'imbarco o comunque all'entrata dei porti interessati.

Altro apporto dottrinario è quello concernente i porti indiani (Port districts. Security Systems, JoC Online, 2009) dove ci si riferisce alle necessità di adottare stringenti misure di sicurezza nel porto di Nehru, in India. Nehru è il più grande porto indiano quanto a movimentazione containers con un volume i teus pari a circa 2,5 milioni nel corso del 2009. La necessità di implementare ed aumentare i livelli di sicurezza è un bisogno sentito in ogni porto del mondo e gli attori coinvolti sono sempre gli stessi: autorità portuali, varie agenzie statali operanti nel settore della sicurezza, incluse le autorità doganali, la marina militare e la guardia costiera. Per l'India tali necessità sono ancora più stringenti dopo l'attacco terroristico al porto di Mumbai avvenuto il nel novembre 2009.

Secondo parte della dottrina (Costantino, 2007) "l'incremento della sicurezza nell'attraversamento delle frontiere europee è riconosciuto da tutti gli attori coinvolti nelle attività di trasporto come una priorità che tuttavia preoccupa per i costi aggiuntivi generati. Tale contesto è in continua e radicale trasformazione, sia grazie alle nuove tecnologie che devono essere integrate nei processi di trasferimento delle merci, sia a causa delle recenti modifiche alle normative e ai regolamenti vigenti, che tentano di far fronte ai rischi connessi a potenziali attacchi terroristici".

L'Autore continua: "E' bene considerare che il contesto in cui la Comunità Europea si trova ad operare vede la necessità di gestire più di 12.000 km di frontiere, 1.600 milioni di tonnellate di trasferimenti marittimi e circa 8 milioni per via aerea, con una mole di quasi 400.000 dichiarazioni doganali (circa 5 al secondo!). A livello globale gli Stati Uniti, il cui traffico con l'Unione Europea costituisce più del 40% degli scambi mondiali, hanno investito molto sia in termini di risorse (7,1 miliardi di dollari) che di riassetto organizzativo e coordinamento delle agenzie di controllo, con un diretto impatto sui porti europei attraverso l'implementazione del programma CSI (Container Security Iniziative) che già vede coinvolti 5 porti italiani, con l'ambizioso obiettivo di controllare il 100% dei container prima che essi raggiungano il territorio americano." "Il principale strumento utilizzato dalla Commissione in fase di implementazione si concretizza nella nascita di Operatori Economici Autorizzati (AEO), come stabilito dai

regolamenti (648/2005 e 1875/2006), con una certificazione in merito a “semplificazioni doganali” e “sicurezza”, vigente dal 1° gennaio 2008”.

Un altro contributo dottrinario (Olimbo, G. 2005) mette in parallelo l’attività posta in essere dagli Stati Uniti con quella dell’Unione Europea: “la normativa americana si basa, alla pari di quella dell’I.M.O., su di una metodologia di analisi del rischio che individua i settori dell’industria marittima (quali, ad esempio, le navi cisterna, le grandi navi passeggeri, i mercantili da carico, le piattaforme off-shore, nonché le infrastrutture portuali che offrono servizi a tali navi o movimentano carichi pericolosi) che presentano un rischio maggiore di essere coinvolti in un incidente sulla sicurezza dei trasporti, cioè in un evento che possa causare una significativa perdita di vite umane, un’interferenza nel sistema dei trasporti, ovvero un danno ambientale o economico in una particolare area. La reazione degli Stati Uniti alla minaccia terroristica internazionale non si esaurisce con l’adozione di una normativa federale, ma si estende anche al settore della cooperazione internazionale. Nel gennaio 2002, le Dogane degli Stati Uniti hanno messo in atto la “Container Security Initiative (C.S.I.) che coinvolge 16 porti di Paesi europei ed asiatici sui quali si concentra la maggior parte del commercio marittimo di contenitori diretto verso gli Stati Uniti. L’iniziativa, attraverso l’impiego di c.d. “osservatori doganali”, prevede la definizione di criteri di sicurezza che permettano di identificare i contenitori ad alto rischio, attraverso l’utilizzazione di mezzi tecnologici per l’esame degli stessi, nonché l’introduzione di contenitori “protetti” che consentano l’ispezione preventiva ed il monitoraggio intelligente lungo il loro percorso. A tal riguardo, le Dogane degli Stati Uniti prevedono l’obbligo per i trasportatori marittimi di comunicare il proprio “manifesto di carico” 24 ore prima che quest’operazione venga effettuata nei porti stranieri sulle navi dirette verso gli Stati Uniti. La strategia sottesa a questa nuova procedura si sostanzia nell’estendere virtualmente i confini degli Stati Uniti al massimo grado verso le frontiere esterne, effettuando i controlli necessari sui container già nei porti stranieri di partenza e risparmiando ai confini nazionali il ruolo di “prima linea di difesa” tradizionalmente rivestito.

Di più ampio respiro è il programma americano contro il terrorismo, Customs-Trade Partnership Against Terrorism C-T.P.A.T, avviato nell’aprile del 2003. Una piattaforma di accordo tra dogane e operatori commerciali, teso a costruire un

“ponte” tra la catena di distribuzione commerciale e gli interessi nazionali di protezione dei confini, incoraggiando le società del settore marittimo a realizzare progressivamente catene di distribuzione più sicure, con l’obiettivo di velocizzare le pratiche di ingresso dei carichi nei porti degli Stati Uniti. Tale iniziativa mira a realizzare aree di mercato che operano con procedure trasparenti, direttamente sorvegliate dalle autorità doganali e quindi considerate più sicure e protette dal rischio di infiltrazioni criminali e terroristiche.”

In tale ambito, l’unione Europea, al pari degli Stati Uniti, ha istituito una figura di carattere fiduciario, quella dell’Operatore Economico Autorizzato (A.E.O.-Authorized Economic Operator) che ricalca quella prevista dal C-PATS statunitense; ciò, anche in considerazione della notevole quantità del traffico merci marittimo che vede l’unione Europea attestarsi, nel 2003, su una percentuale di circa il 34% del tonnellaggio mondiale (Comunicazione della Commissione Europea relativa al miglioramento della sicurezza dei trasporti marittimi, del 2 maggio 2003 COM(2003) 229 def. Pag.5).

A ben vedere, quindi, il nuovo ruolo delle Autorità Doganali si configura come Ente cui è demandata una fase di analisi preventiva e di flusso successivo negli scambi commerciali internazionali (l’informatizzazione ed il connubio operatore economico-Autorità Doganale prevede l’invio anticipato di ogni tipo di informazione e documento doganale, prima della partenza per l’uscita che prima dell’arrivo nella Comunità di tutte le merci), ma anche per far fronte ai rischi di sicurezza connessi alla catena logistica della movimentazione e trasporto delle merci, quel compito, in breve, di conoscenza puntuale di tutto ciò che riguarda tutti gli addetti – persone fisiche e giuridiche – alla catena logistica, ai fini della valutazione di ogni possibile rischio connesso alla “security”.

Per avere un’idea di quanto grande sia l’impatto dei controlli di sicurezza sul traffico commerciale marittimo, si vedano le tabelle seguenti relative al volume totale delle esportazioni e delle importazioni effettuate nel corso degli anni 2009 e 2010:

Esportazioni – Anno 2009 PAESE DI DESTINAZIONE	Valore statistico (Mln euro)	Quantità (Mgl tonn)

Totale	141.404	56.917
STATI UNITI D AMERICA (COMPRESO PORTORICO)	19.717	5.318
SVIZZERA (COMPRESI BUSINGEN E CAMPIONE D ITALIA)	15.149	4.822
RUSSIA	7.121	982
CINESE REPUBBLICA POPOLARE (CINA)	7.047	2.788
TURCHIA	5.830	3.388
GIAPPONE	4.663	520
EMIRATI ARABI UNITI	4.109	1.435
TUNISIA	3.129	2.175
HONG KONG	2.881	381
ARABIA SAUDITA	2.820	889
INDIA	2.814	845
BRASILE	2.750	484
EGITTO	2.722	1.798
ALGERIA	2.694	2.243
LIBIA	2.510	2.831
PROVVISTE E DOTAZIONI DI BORDO ESCL 953 954 955	2.486	4.795
AUSTRALIA	2.475	482
CROAZIA	2.443	1.659
COREA REPUBBLICA DI	2.242	326
CANADA	2.219	666
IRAN	2.019	355
MESSICO	1.786	692
ISRAELE	1.668	1.071
SINGAPORE	1.510	485
MAROCCO	1.438	924
NORVEGIA (COMPRESI ARC SVALBARD E ISOLA JAN MAYEN)	1.384	279

QATAR	1.297	179
UCRAINA	1.201	201
KAZAKISTAN	1.184	79
SLOVENIA	1.156	120
SUDAFRICANA REPUBBLICA	1.111	287
SERBIA	992	328
PROVENIENZE E DESTINAZIONI NON ACCERTATE	937	765
NIGERIA	895	457
TAIWAN	869	290
THAILANDIA	853	279
ALBANIA	852	1.095
ITALIA (COMPR LIVIGNO ESCLUSO CAMPIONE D ITALIA)	803	334
MALAYSIA PENINSULARE ED ORIENTALE	781	150
LIBANO	781	827
SIRIA	716	704
REGNO UNITO (GRAN BRETAGNA IRLANDA DEL NORD)	676	6
PANAMA	672	80
VENEZUELA	657	138
KUWAIT	648	138
CAYMAN ISOLE	626	10
ARGENTINA	626	117
FRANCIA (COMPRESO MONACO E DIP FRANCESI OLTREMARE)	618	182
PAKISTAN	616	167
IRAQ	579	77
BOSNIA-ERZEGOVINA	554	409
ANGOLA (COMPRESA CABINDA)	533	184
CILE	514	130

INDONESIA	504	411
VIETNAM	486	325
PORTOGALLO (COMPRESSE AZZORRE E MADEIRA)	444	2
PROVVISTE E DOTAZIONI DI BORDO (SCAMBI PAES TERZI)	440	932
BAHAMAS	440	55
GIORDANIA	425	185
GIBILTERRA	416	1.274
BIELORUSSIA	366	51
OMAN	333	119
COLOMBIA	330	54
GERMANIA (COMPRESO HELGOLAND ESCLUSO BUSINGEN)	308	2
SPAGNA (COMPR BALEARI CANARIE ESCL CEUTA MELILLA)	293	159
PERU	241	51
NUOVA ZELANDA (ESCLUSA DIPENDENZA DI ROSS)	239	58
FILIPPINE	228	109
CONGO	219	45
AZERBAIGIAN	217	30
EX REPUBBLICA JUGOSLAVA DI MACEDONIA	208	64
ISOLE VERGINI BRITANNICHE	196	23
CUBA	195	97
BAHREIN	194	33
BANGLADESH	178	55
DANIMARCA	170	0
SUDAN	166	82
LIBERIA	163	4
ECUADOR (COMPRESSE GALAPAGOS)	158	34

ETIOPIA	154	29
MOLDOVA (MOLDAVIA)	145	26
GHANA	142	102
SRI LANKA	142	27
REPUBBLICA DOMINICANA	139	37
KENYA	136	104
GABON	129	34
MONTENEGRO	126	100
TURKMENISTAN	119	18
YEMEN	116	48
MARSHALL ISOLE	110	26
SENEGAL	103	90
UZBEKISTAN	101	6
TANZANIA (TANGANICA ZANZIBAR PENBA)	92	44
COSTA D AVORIO	91	217
GEORGIA	90	50
CONGO REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL	90	31
CIPRO	89	5
URUGUAY	87	15
ARMENIA	82	15
MALTA (COMPRESSE GOZO E COMINO)	76	151
CAMERUN	74	50
TOGO	73	62
TRINIDAD E TOBAGO	71	12
COSTARICA	71	17
GRECIA	70	197
GUINEA EQUATORIALE	66	33
BELGIO	62	4
GUATEMALA	60	39
KOSSOVO	57	45
ISLANDA	56	13

MACAO	56	2
AFGHANISTAN	53	9
MAURIZIO ISOLA	52	15
SAINT VINCENT E GRENADINE	50	2
ANDORRA	46	1
BENIN	41	36
UGANDA	41	14
EL SALVADOR	40	6
MOZAMBICO	40	13
PARAGUAY	40	9
CIAD	39	18
BOLIVIA	39	10
ANTILLE OLANDESI	38	7
NUOVA CALEDONIA (COMPRESI ISOLE DELLA LEALTA)	37	12
ANGUILLA	31	1
ERITREA	29	5
GUINEA	29	85
AUSTRIA	28	0
COREA REPUBBLICA POPOLARE DEMOCRATICA	28	29
LIECHTENSTEIN	27	7
ARUBA	26	3
MAURITANIA	26	42
PAESI BASSI	26	34
MALI	25	20
CONSEGNE A ORGANIZ INTERNAZIONALI NELLA CEE	24	4
CAPO VERDE	23	15
HONDURAS (COMPRESO ISOLE SWAN)	22	11
MADAGASCAR	21	9

SEYCHELLES E DIPENDENZE	21	8
POLINESIA FRANCESE	19	8
MYANMAR (BIRMANIA)	19	1
NIGER	18	23
BURKINA-FASO	17	16
GIBUTI	17	6
BRUNEI DARUSSALAM	15	1
GIAMAICA	15	9
ROMANIA	14	31
LAOS REPUBBLICA DEMOCRATICA POPOLARE	14	4
CAMBOGIA	14	4
SANTA LUCIA	13	1
BERMUDE	11	4
NICARAGUA (COMPRESO ISOLE CORN)	11	10
NAMIBIA	10	3
MONGOLIA	10	2
MALDIVE	9	2
ZAMBIA	9	1
ANTARTIDE	8	0
SURINAME	8	3
KIRGHIZISTAN	8	1
PAESI E TERRITORI NON DETERMIN.(SCAMBI PAES.TERZI)	8	3
TAGIKISTAN	8	2
RUANDA	8	2
HAITI	8	5
COOK ISOLE	8	0
BARBADOS	8	4
UNGHERIA	8	0
PAESI E TERRITORI NON SPEC.(REGIONI)	7	5

COMM.O MILIT.)		
FIGI	7	1
CITTA DEL VATICANO	7	16
ZIMBABWE	7	1
GUYANA	6	1
ISOLE VERGINI DEGLI STATI UNITI	6	1
SIERRA LEONE	6	3
BOTSWANA	5	1
GAMBIA	5	4
NEPAL	5	1
MALAWI	5	4
GUAM	5	0
IRLANDA	5	0
MAYOTTE (COMPRESI GRANDE-TERRE E PAMANZI)	5	2
PAPUASIA - NUOVA GUINEA	5	1
ANTIGUA E BARBUDA	5	2
BURUNDI	4	2
REPUBBLICA CENTRAFRICANA	4	7
TERRITORIO PALESTINESE OCCUPATO	4	1
POLONIA	4	0
BELIZE	3	0
GUINEA BISSAU	3	6
LITUANIA	3	0
CEUTA	3	0
SWAZILAND	2	1
SOMALIA	2	3
BULGARIA	2	5
MELILLA	2	1
SVEZIA	2	0
REPUBBLICA CECA	2	0

BHUTAN	2	2
FINLANDIA	1	0
MARIANNE SETTENTRIONALI ISOLE	1	0
FAEROER ISOLE	1	0
ESTONIA	1	2
LUSSEMBURGO	1	0
DOMINICA	1	0
SAINT KITTS E NEVIS	1	0
TURKS E CAICOS ISOLE	1	0
GRENADA (COMPRESI ISOLE GRENADINE MERIDIONALI)	1	0
SAN MARINO	1	0
COMORE	1	1
FIGI	7	1
CITTA DEL VATICANO	7	16
ZIMBABWE	7	1
GUYANA	6	1
ISOLE VERGINI DEGLI STATI UNITI	6	1
SIERRA LEONE	6	3
BOTSWANA	5	1
GAMBIA	5	4
NEPAL	5	1
MALAWI	5	4
GUAM	5	0
IRLANDA	5	0
MAYOTTE (COMPRESI GRANDE-TERRE E PAMANZI)	5	2
PAPUASIA - NUOVA GUINEA	5	1
ANTIGUA E BARBUDA	5	2
BURUNDI	4	2
REPUBBLICA CENTRAFRICANA	4	7

TERRITORIO PALESTINESE OCCUPATO	4	1
POLONIA	4	0
BELIZE	3	0
GUINEA BISSAU	3	6
LITUANIA	3	0
CEUTA	3	0
SWAZILAND	2	1
SOMALIA	2	3
BULGARIA	2	5
MELILLA	2	1
SVEZIA	2	0
REPUBBLICA CECA	2	0
BHUTAN	2	2
FINLANDIA	1	0
MARIANNE SETTENTRIONALI ISOLE	1	0
FAEROER ISOLE	1	0
ESTONIA	1	2
LUSSEMBURGO	1	0
DOMINICA	1	0
SAINT KITTS E NEVIS	1	0
TURKS E CAICOS ISOLE	1	0
GRENADA (COMPRESSE ISOLE GRENADINE MERIDIONALI)	1	0
SAN MARINO	1	0
COMORE	1	1

Esportazioni – Anno 2010 PAESE DI DESTINAZIONE	Valore statistico (Mln euro)	Quantità (Mgl tonn)
Totale	164.377	63.734

STATI UNITI D AMERICA (COMPRESO PORTORICO)	22.069	5.958
SVIZZERA (COMPRESI BUSINGEN E CAMPIONE D ITALIA)	18.218	5.002
CINESE REPUBBLICA POPOLARE (CINA)	9.055	2.491
RUSSIA	8.212	1.277
TURCHIA	8.205	4.348
GIAPPONE	6.031	581
HONG KONG	4.530	421
BRASILE	3.952	890
EMIRATI ARABI UNITI	3.922	1.295
TUNISIA	3.459	3.259
INDIA	3.456	1.065
PROVVISTE E DOTAZIONI DI BORDO (ESCLUSE DICH. DI ESPORTAZIONE CON RESTITUZIONE DI DIRITTI)	3.302	5.278
ARABIA SAUDITA	3.140	1.112
EGITTO	3.073	1.780
AUSTRALIA	2.970	562
ALGERIA	2.941	1.888
CANADA	2.745	733
LIBIA	2.732	2.856
COREA REPUBBLICA DI	2.685	424
MESSICO	2.613	1.267
CROAZIA	2.179	1.855
ISRAELE	2.144	1.224
IRAN	2.052	311
SINGAPORE	1.550	351
NORVEGIA (COMPRESI ARC SVALBARD E ISOLA JAN MAYEN)	1.475	304
MAROCCO	1.452	888
SUDAFRICANA REPUBBLICA	1.402	561
UCRAINA	1.288	251

ITALIA (COMPR LIVIGNO ESCLUSO CAMPIONE D ITALIA)	1.233	298
SIRIA	1.209	1.441
KAZAKISTAN	1.130	67
LIBANO	1.058	1.069
TAIWAN	1.043	300
QATAR	1.035	158
ALBANIA	1.027	1.209
ARGENTINA	1.000	210
THAILANDIA	999	261
SERBIA	982	324
NIGERIA	882	417
PROVENIENZE E DESTINAZIONI NON ACCERTATE	876	586
MALAYSIA PENINSULARE ED ORIENTALE	842	169
KUWAIT	754	150
FRANCIA (COMPRESO MONACO E DIP FRANCESI OLTREMARE)	686	197
GIBILTERRA	672	1.597
CILE	670	139
INDONESIA	651	394
VENEZUELA	649	146
SPAGNA (COMPR BALEARI CANARIE ESCL CEUTA MELILLA)	648	566
BAHAMAS	647	56
PAKISTAN	590	154
VIETNAM	588	328
BOSNIA-ERZEGOVINA	560	437
CAYMAN ISOLE	549	10
BERMUDE	507	46
COLOMBIA	455	88
IRAQ	450	71

AUSTRIA	444	0
GIORDANIA	443	284
ANTILLE OLANDESI	438	111
PANAMA	428	33
PROVVISTE E DOTAZIONI DI BORDO (SCAMBI PAESI TERZI)	404	655
BIELORUSSIA	393	58
OMAN	317	51
PERU	308	56
GERMANIA (COMPRESO HELGOLAND ESCLUSO BUSINGEN)	297	1
NUOVA ZELANDA (ESCLUSA DIPENDENZA DI ROSS)	291	68
FILIPPINE	262	155
REGNO UNITO (GRAN BRETAGNA IRLANDA DEL NORD)	258	13
BANGLADESH	253	79
ANGOLA (COMPRESA CABINDA)	245	76
ISOLE VERGINI BRITANNICHE	240	7
AZERBAIGIAN	213	32
ECUADOR (COMPRESO GALAPAGOS)	207	55
EX REPUBBLICA JUGOSLAVA DI MACEDONIA	205	73
CUBA	194	118
CONGO	187	39
MOLDOVA (MOLDAVIA)	177	29
BAHREIN	169	38
GHANA	169	138
SRI LANKA	165	38
ETIOPIA	161	48
SUDAN	157	88
KENYA	156	62
MONTENEGRO	151	46

REPUBBLICA DOMINICANA	145	46
URUGUAY	143	64
YEMEN	124	36
COSTA D AVORIO	121	300
GEORGIA	116	69
SENEGAL	114	194
GUINEA EQUATORIALE	101	44
UZBEKISTAN	100	6
ARMENIA	92	19
CAMERUN	86	59
COSTARICA	85	22
SAINT VINCENT E GRENADINE	85	6
LIBERIA	83	17
MARSHALL ISOLE	82	32
GUATEMALA	79	25
MAURIZIO ISOLA	75	21
TANZANIA (TANGANICA ZANZIBAR PENBA)	74	48
TURKMENISTAN	74	19
GRECIA	73	134
TRINIDAD E TOBAGO	71	13
ISLANDA	71	13
GABON	66	30
SLOVENIA	61	116
PARAGUAY	60	10
NUOVA CALEDONIA (COMPRESSE ISOLE DELLA LEALTA)	59	16
CIPRO	59	9
KOSSOVO	59	48
MOZAMBICO	51	40
CONGO REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL	48	18
BOLIVIA	46	11

BENIN	46	39
UGANDA	43	17
MALI	42	19
HONDURAS (COMPRESO ISOLE SWAN)	42	6
MACAO	40	2
EL SALVADOR	36	4
FINLANDIA	36	0
CONSEGNE A ORGANIZ INTERNAZIONALI NELLA CEE	35	3
SEYCHELLES E DIPENDENZE	34	10
COREA REPUBBLICA POPOLARE DEMOCRATICA	33	31
TOGO	33	33
AFGHANISTAN	31	9
GUINEA	31	57
LIECHTENSTEIN	30	10
NIGER	28	28
MALTA (COMPRESO GOZO E COMINO)	26	59
PAESI E TERRITORI NON SPEC.(REGIONI COMM.O MILIT.)	26	7
COOK ISOLE	24	0
RUANDA	23	2
BARBADOS	23	4
HAITI	23	12
MYANMAR (BIRMANIA)	22	1
ANDORRA	22	1
PAESI BASSI	22	5
CIAD	22	8
MADAGASCAR	21	9
BURKINA-FASO	21	18
ERITREA	20	5
MAURITANIA	20	15
ZIMBABWE	19	2

POLINESIA FRANCESE	19	9
PAPUASIA - NUOVA GUINEA	17	2
GIBUTI	17	6
CAMBOGIA	16	1
GUYANA	15	1
MONGOLIA	15	2
CAPO VERDE	14	9
TAGIKISTAN	14	1
ZAMBIA	13	2
ANGUILLA	13	0
MALDIVE	13	3
CEUTA	12	31
NICARAGUA (COMPRESO ISOLE CORN)	12	2
LAOS REPUBBLICA DEMOCRATICA POPOLARE	12	3
SAINT KITTS E NEVIS	11	57
SVEZIA	11	32
CITTA DEL VATICANO	9	15
SIERRA LEONE	9	5
GIAMAICA	9	7
KIRGHIZISTAN	9	1
NAMIBIA	9	8
BURUNDI	9	2
BRUNEI DARUSSALAM	8	1
BELGIO	8	2
GROENLANDIA	8	1
ARUBA	7	1
MALAWI	7	5
NEPAL	7	1
SURINAME	7	3
BOTSWANA	6	1
TERRITORIO PALESTINESE OCCUPATO	6	3

SOMALIA	5	6
GUAM	5	0
REPUBBLICA CENTRAFRICANA	5	3
BELIZE	5	1
BULGARIA	4	5
GAMBIA	4	2
ANTIGUA E BARBUDA	4	2
MAYOTTE (COMPRESI GRANDE-TERRE E PAMANZI)	4	3
ISOLE VERGINI DEGLI STATI UNITI	4	1
GUINEA BISSAU	4	5
SANTA LUCIA	3	2
FIGI	3	1
POLONIA	2	0
PAESI E TERRITORI NON DETERMIN.(SCAMBI PAES.TERZI)	2	0
BHUTAN	2	2
SAN MARINO	2	2
FAEROER ISOLE	2	0
ROMANIA	2	0
UNGHERIA	1	0
COMORE	1	1
PORTOGALLO (COMPRESSE AZZORRE E MADEIRA)	1	0
SWAZILAND	1	1
DOMINICA	1	1
MARIANNE SETTENTRIONALI ISOLE	1	0
DANIMARCA	1	0
ANTARTIDE	1	0
MELILLA	1	0
TIMOR ORIENTALE	1	1
SAMOA	1	3
GRENADA (COMPRESSE ISOLE GRENADINE)	1	0

MERIDIONALI)		
LITUANIA	1	0
VANUATU	1	0
TURKS E CAICOS ISOLE	1	0

Importazioni – Anno 2009 PAESE DI PROVENIENZA	Valore statistico (Mln euro)	Quantit à (Mgl tonn)
Totale	137.126	219.545
CINESE REPUBBLICA POPOLARE (CINA)	16.263	4.825
SVIZZERA (COMPRESI BUSINGEN E CAMPIONE D ITALIA)	12.318	2.033
STATI UNITI D AMERICA (COMPRESO PORTORICO)	12.067	7.872
RUSSIA	11.934	31.976
LIBIA	10.339	30.693
TURCHIA	8.952	19.656
ALGERIA	5.745	18.117
EGITTO	5.028	16.063
GIAPPONE	3.789	493
HONG KONG	3.533	169
UCRAINA	3.171	11.710
INDIA	2.893	1.603
NORVEGIA (COMPRESI ARC SVALBARD E ISOLA JAN MAYEN)	2.668	7.532
BRASILE	2.412	7.581
TUNISIA	2.074	1.800
COREA REPUBBLICA DI	1.922	656
CROAZIA	1.624	6.700

ITALIA (COMPR LIVIGNO ESCLUSO CAMPIONE D ITALIA)	1.531	2.306
TAIWAN	1.476	378
INDONESIA	1.457	6.219
CANADA	1.456	2.825
ARGENTINA	1.234	2.611
SUDAFRICANA REPUBBLICA	1.222	4.528
ISRAELE	1.053	902
THAILANDIA	1.015	430
CILE	1.014	708
GEORGIA	828	2.397
NIGERIA	780	2.035
GERMANIA (COMPRESO HELGOLAND ESCLUSO BUSINGEN)	755	4
AUSTRALIA	700	2.370
VIETNAM	696	268
MALAYSIA PENINSULARE ED ORIENTALE	688	340
EMIRATI ARABI UNITI	609	324
SERBIA	592	362
ARABIA SAUDITA	589	1.095
PERU	490	176
ALBANIA	483	457
CAYMAN ISOLE	455	6
BANGLADESH	449	70
IRAN	448	751
SIRIA	442	1.394
PAKISTAN	432	279
MAROCCO	431	270
FRANCIA (COMPRESO MONACO E DIP FRANCESI OLTREMARE)	409	34
COLOMBIA	407	2.232

PROVENIENZE E DESTINAZIONI NON ACCERTATE	389	147
QATAR	371	1.166
BOSNIA-ERZEGOVINA	366	485
CAMERUN	365	988
ECUADOR (COMPRESSE GALAPAGOS)	354	312
MESSICO	345	507
MALTA (COMPRESSE GOZO E COMINO)	335	624
SRI LANKA	314	33
SINGAPORE	303	51
GUINEA EQUATORIALE	298	965
VENEZUELA	232	932
COSTA D AVORIO	222	127
EX REPUBBLICA JUGOSLAVA DI MACEDONIA	220	84
FILIPPINE	209	67
MOZAMBICO	192	200
NUOVA ZELANDA (ESCLUSA DIPENDENZA DI ROSS)	186	82
SLOVENIA	161	2.078
KAZAKISTAN	145	208
REGNO UNITO (GRAN BRETAGNA IRLANDA DEL NORD)	131	2
MOLDOVA (MOLDAVIA)	130	32
MAURITANIA	129	1.595
URUGUAY	111	65
SPAGNA (COMPR BALEARI CANARIE ESCL CEUTA MELILLA)	110	42
FINLANDIA	104	450
PAESI BASSI	102	62
COSTARICA	99	163
KENYA	83	31

GIORDANIA	81	9
PANAMA	80	63
KUWAIT	79	108
MAURIZIO ISOLA	76	26
AZERBAIGIAN	75	170
ESTONIA	70	224
BELGIO	70	62
IRAQ	67	208
GIBILTERRA	65	142
PAPUASIA - NUOVA GUINEA	64	52
ANTILLE OLANDESI	63	0
MONTENEGRO	59	198
BAHREIN	58	20
SENEGAL	58	33
GHANA	55	56
OMAN	53	37
GUATEMALA	51	29
TANZANIA (TANGANICA ZANZIBAR PENBA)	49	21
UGANDA	44	27
ETIOPIA	42	13
BIELORUSSIA	40	41
GABON	39	71
ISOLE VERGINI BRITANNICHE	38	1
NAMIBIA	35	41
GRECIA	34	65
ANGOLA (COMPRESA CABINDA)	30	109
CONGO	29	69
TRINIDAD E TOBAGO	29	152
AUSTRIA	29	2
SEYCHELLES E DIPENDENZE	28	7
MADAGASCAR	28	18

CAMBOGIA	28	2
BULGARIA	28	107
LIBANO	26	37
HONDURAS (COMPRESO ISOLE SWAN)	26	12
LUSSEMBURGO	25	0
ISLANDA	24	12
CUBA	23	21
LETTONIA	22	87
DANIMARCA	20	0
REPUBBLICA DOMINICANA	18	11
TAGIKISTAN	18	7
LIECHTENSTEIN	18	5
POLONIA	18	4
UNGHERIA	17	14
SAINT VINCENT E GRENADINE	16	1
ROMANIA	16	77
GIBUTI	15	3
PARAGUAY	14	27
BOLIVIA	13	4
ZIMBABWE	13	33
NUOVA CALEDONIA (COMPRESO ISOLE DELLA LEALTA)	13	5
PROVVISTE E DOTAZIONI DI BORDO ESCL 953 954 955	13	6
ZAMBIA	13	5
MALDIVE	12	1
MACAO	12	0
MONGOLIA	12	0
EL SALVADOR	9	3
SALOMONE ISOLE	8	2
NICARAGUA (COMPRESO ISOLE CORN)	8	3

KOSSOVO	7	4
ARMENIA	7	1
CONGO REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL	7	7
SUDAN	7	15
LITUANIA	6	11
TOGO	6	4
YEMEN	6	1
NEPAL	5	0
SVEZIA	5	15
SWAZILAND	5	9
GUYANA	5	11
SLOVACCHIA	5	7
MYANMAR (BIRMANIA)	5	1
MARSHALL ISOLE	5	23
ARUBA	4	70
LIBERIA	3	32
ERITREA	3	1
CIPRO	3	4
GUINEA	2	1
ANTIGUA E BARBUDA	2	0
SIERRA LEONE	2	1
PORTOGALLO (COMPRESSE AZZORRE E MADEIRA)	2	1
LAOS REPUBBLICA DEMOCRATICA POPOLARE	2	1
BOTSWANA	2	0
BAHAMAS	2	0
UZBEKISTAN	2	1
MALAWI	2	3
TOKELAU ISOLE	1	1
BENIN	1	1

BARBADOS	1	1
BERMUDE	1	0
ANTARTIDE	1	0
BURUNDI	1	0
TURKMENISTAN	1	0
ANDORRA	1	0
HAITI	1	0
REPUBBLICA CECA	1	0
COREA REPUBBLICA POPOLARE DEMOCRATICA	1	1

Importazioni – Anno 2010 PAESE DI PROVENIENZA	Valore statistico (Mln euro)	Quantit à (Mgl tonn)
Totale	176.841	237.759
CINESE REPUBBLICA POPOLARE (CINA)	25.401	7.092
SVIZZERA (COMPRESI BUSINGEN E CAMPIONE D ITALIA)	14.266	2.249
STATI UNITI D AMERICA (COMPRESO PORTORICO)	14.123	8.494
TURCHIA	13.063	22.978
RUSSIA	12.469	28.117
LIBIA	12.028	27.340
EGITTO	7.782	17.844
ALGERIA	7.683	21.499
GIAPPONE	4.624	440
UCRAINA	4.233	11.914
HONG KONG	3.913	179
INDIA	3.607	1.880

BRASILE	3.329	10.851
COREA REPUBBLICA DI	2.936	925
TUNISIA	2.376	2.226
NORVEGIA (COMPRESI ARC SVALBARD E ISOLA JAN MAYEN)	2.173	5.420
INDONESIA	1.970	7.313
TAIWAN	1.932	420
CILE	1.873	782
CANADA	1.845	3.644
ITALIA (COMPR LIVIGNO ESCLUSO CAMPIONE D ITALIA)	1.668	2.167
CROAZIA	1.580	5.993
QATAR	1.560	4.319
SUDAFRICANA REPUBBLICA	1.558	5.283
ARGENTINA	1.522	2.933
IRAN	1.287	2.447
THAILANDIA	1.266	312
ISRAELE	1.179	1.125
ARABIA SAUDITA	1.073	1.667
SIRIA	1.056	2.367
GEORGIA	1.041	2.238
AUSTRALIA	908	2.858
EMIRATI ARABI UNITI	896	435
VIETNAM	889	274
MALAYSIA PENINSULARE ED ORIENTALE	872	402
SERBIA	754	425
PERU	728	171
GUINEA EQUATORIALE	726	1.682
ALBANIA	621	574
NIGERIA	590	858
MESSICO	579	620

BANGLADESH	551	68
MAROCCO	534	384
COLOMBIA	502	2.050
SINGAPORE	501	124
PAKISTAN	500	248
BOSNIA-ERZEGOVINA	461	609
CAYMAN ISOLE	444	7
MOZAMBICO	414	381
FRANCIA (COMPRESO MONACO E DIP FRANCESI OLTREMARE)	377	24
MALTA (COMPRESSE GOZO E COMINO)	372	709
SRI LANKA	358	40
ECUADOR (COMPRESSE GALAPAGOS)	348	342
CAMERUN	342	660
COSTA D AVORIO	329	294
FILIPPINE	324	74
PROVENIENZE E DESTINAZIONI NON ACCERTATE	277	31
ANGOLA (COMPRESA CABINDA)	271	630
VENEZUELA	252	829
EX REPUBBLICA JUGOSLAVA DI MACEDONIA	212	82
NUOVA ZELANDA (ESCLUSA DIPENDENZA DI ROSS)	201	77
KAZAKISTAN	198	261
UZBEKISTAN	194	505
GERMANIA (COMPRESO HELGOLAND ESCLUSO BUSINGEN)	166	13
GRECIA	163	359
KUWAIT	162	137
ESTONIA	158	564
MOLDOVA (MOLDAVIA)	152	56

PAESI BASSI	144	243
URUGUAY	141	93
MONTENEGRO	131	261
BAHREIN	127	80
NAMIBIA	127	105
PANAMA	125	149
COSTARICA	120	184
MAURITANIA	118	1.476
MAURIZIO ISOLA	116	132
REGNO UNITO (GRAN BRETAGNA IRLANDA DEL NORD)	114	6
GABON	111	205
AZERBAIGIAN	107	233
TRINIDAD E TOBAGO	96	337
SLOVENIA	93	1.110
ISOLE VERGINI BRITANNICHE	93	2
OMAN	90	62
FINLANDIA	87	793
PAPUASIA - NUOVA GUINEA	84	40
CONGO	84	149
SPAGNA (COMPR BALEARI CANARIE ESCL CEUTA MELILLA)	80	25
GHANA	70	33
CIPRO	70	148
SENEGAL	69	33
KOSSOVO	68	18
ANTILLE OLANDESI	66	0
LITUANIA	64	142
CONGO REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL	63	153
KENYA	62	29
GIORDANIA	62	33

GUATEMALA	59	25
CAMBOGIA	55	4
GIBILTERRA	53	63
POLONIA	52	101
TANZANIA (TANGANICA ZANZIBAR PENBA)	44	17
LETONIA	42	233
ETIOPIA	41	14
BELGIO	40	11
ISLANDA	40	3
SAINT VINCENT E GRENADINE	39	4
BIELORUSSIA	39	39
REPUBBLICA DOMINICANA	38	30
IRAQ	37	91
HONDURAS (COMPRESO ISOLE SWAN)	35	14
SEYCHELLES E DIPENDENZE	33	9
UGANDA	33	21
LIBANO	32	42
SVEZIA	31	38
AUSTRIA	30	2
CUBA	28	21
MADAGASCAR	28	6
MARSHALL ISOLE	28	1
NUOVA CALEDONIA (COMPRESO ISOLE DELLA LEALTA)	24	6
TAGIKISTAN	24	9
DANIMARCA	22	36
BARBADOS	21	1
LIBERIA	21	12
BAHAMAS	18	7
PARAGUAY	17	17
BERMUDE	17	1

PROVVISTE E DOTAZIONI DI BORDO ESCL 953 954 955	17	11
MONGOLIA	17	0
TOGO	16	11
ROMANIA	15	84
MACAO	15	0
NICARAGUA (COMPRESO ISOLE CORN)	15	7
ZIMBABWE	14	28
UNGHERIA	12	14
GIBUTI	11	2
ARMENIA	11	1
BOLIVIA	10	3
SALOMONE ISOLE	10	6
EL SALVADOR	10	3
LIECHTENSTEIN	9	4
YEMEN	9	2
BENIN	9	17
MALDIVE	8	1
NEPAL	8	0
SUDAN	7	3
SLOVACCHIA	7	10
GUYANA	7	21
MYANMAR (BIRMANIA)	5	1
SWAZILAND	5	8
LAOS REPUBBLICA DEMOCRATICA POPOLARE	4	2
TURKMENISTAN	4	1
ISOLE VERGINI DEGLI STATI UNITI	4	38
PORTOGALLO (COMPRESO AZZORRE E MADEIRA)	3	0
BURKINA-FASO	3	1

ERITREA	3	1
LUSSEMBURGO	3	0
ANTARTIDE	2	0
GUINEA	2	1
COOK ISOLE	2	0
ARUBA	2	0
BOTSWANA	1	0
MALAWI	1	1
BULGARIA	1	4
BRUNEI DARUSSALAM	1	0
SIERRA LEONE	1	1
GIAMAICA	1	1
REPUBBLICA CENTRAFRICANA	1	2
IRLANDA	1	0
MALI	1	0
RUANDA	1	0
PAESI E TERRITORI NON SPEC.(REGIONI COMM.O MILIT.)	1	0
AFGHANISTAN	1	0
HAITI	1	0

(fonte: Agenzia delle Dogane, Report 2010)

Una prima comparazione che balza subito agli occhi è l'aumento dei volumi di scambi con l'estero tra i due periodi – anno 2009 ed anno 2010 – presi in considerazione.

Ma quel che più conta è il volume degli scambi in senso assoluto, poiché è necessario considerare tale volume parcellizzato sulle singole dichiarazioni doganali presentate e, soprattutto, sul numero dei controlli effettuati da parte dell'Autorità Doganale.

Ci viene in supporto la seguente tabella:

CONTROLLI EFFETTUATI SULLE IMPORTAZIONI										
Direzione Regionale		Controllo documentale		Variazione %		Visita delle merci		Variazione %		
2008	2009	2010	2009/2010	2010/2009	2008	2009	2010	2009/2008	2010/2009	
Dato nazionale	378.222	361.319	296.840	-4,5%	-17,8%	428.925	388.415	393.841	-9,4%	1,4%
Piemonte e Valle d'Aosta	9.870	7.509	6.582	-23,9%	-12,3%	13.381	9.985	10.421	-25,4%	4,4%
Lombardia	214.528	190.111	156.945	-11,4%	-17,4%	168.550	140.927	135.646	-16,4%	-3,7%
Veneto	20.994	21.802	20.453	3,8%	-6,2%	35.859	36.132	36.209	0,8%	0,2%
Trentino Alto-Adige	551	439	330	-20,3%	-24,8%	721	732	910	1,5%	24,3%
Friuli Venezia Giulia	11.120	9.312	9.975	-16,3%	7,1%	20.638	18.590	19.147	-9,9%	3,0%
Liguria	21.786	24.015	19.555	10,2%	-18,6%	50.788	46.532	56.758	-8,4%	22,0%
Emilia-Romagna	38.908	52.713	26.601	35,5%	-49,5%	28.703	27.767	25.760	-3,3%	-7,2%
Toscana	7.826	6.731	6.267	-14,0%	-6,9%	12.805	11.485	11.380	-10,3%	-0,9%
Marche, Abruzzo	4.190	3.631	3.871	-13,3%	6,6%	11.939	10.341	10.300	-13,4%	-0,4%

e Molise										
Lazio e Umbria	31.437	30.659	33.054	-2,5%	7,8%	28.259	27.526	26.023	-2,6%	-5,5%
Puglia e Basilica ta	4.586	3.287	3.322	-28,3%	1,1%	14.929	13.400	13.761	-10,2%	2,7%
Campa nia- Calabri a	10.510	9.547	8.563	-9,2%	-10,3%	38.546	40.142	43.116	4,1%	7,4%
Sicilia	1.705	1.338	1.114	-21,5%	-16,7%	3.377	3.981	3.612	17,9%	-9,3%
Sardeg na	211	225	208	6,6%	-7,6%	430	875	798	103,5%	-8,8%

CONTROLLI EFFETTUATI SULLE ESPORTAZIONI										
Direzione Regionale		Controllo documentale		Variazione %		Visita delle merci			Variazione %	
2008	2009	2010	2009/2008	2010/2009	2008	2009	2010	2009/2008	2010/2009	
Dato nazionale	354.790	320.233	396.473	-9,7%	23,8%	115.169	97.628	91.166	-15,2%	-6,6%
Piemo nte e Valle d'Aost a	14.379	13.308	13.077	-7,4%	-1,7%	4.702	4.723	3.979	0,4%	-15,8%
Lomb ardia	151.533	135.134	170.892	-10,8%	26,5%	38.789	32.044	30.586	-17,4%	-4,5%

Veneto	39.464	37.149	44.735	-5,9%	20,4%	15.675	11.850	8.801	-24,4%	-25,7%
Trentino Alto-Adige	1.847	1.600	1.889	-13,4%	18,1%	820	489	399	-40,4%	-18,4%
Friuli Venezia Giulia	19.203	20.130	30.440	4,8%	51,2%	9.334	7.650	6.800	-18,0%	-11,1%
Liguria	27.320	23.557	30.030	-13,8%	27,5%	7.715	8.017	8.055	3,9%	0,5%
Emilia - Romagna	38.301	38.210	49.187	-0,2%	28,7%	11.495	11.203	9.915	-2,5%	-11,5%
Toscana	22.459	15.194	14.354	-32,3%	-5,5%	6.792	5.269	5.252	-22,4%	-0,3%
Marche, Abruzzo e Molise	10.475	7.967	10.997	-23,9%	38,0%	5.141	3.346	3.893	-34,9%	16,3%
Lazio e Umbria	13.465	12.079	13.577	-10,3%	12,4%	5.892	5.469	6.057	-7,2%	10,8%
Puglia e Basilicata	7.826	8.775	9.501	12,1%	8,3%	4.402	3.377	2.990	-23,3%	-11,5%
Camp	6.875	5.503	6.016	-	9,3%	3.558	3.323	3.642	-6,6%	9,6%

ania- Calabr ia				20,0%						
Sicilia	1.413	1.435	1.605	1,6%	11,8%	770	793	682	3,0%	- 14,0%
Sarde gna	230	192	173	- 16,5%	-9,9%	84	75	115	- 10,7%	53,3%

(fonte Agenzia delle Dogane – Report 2010 / Report 2011).

Come si può leggere dai dati suesposti, i cosiddetti “paesi canaglia” sono presenti e numerosi negli scambi commerciali con l’Italia (e con Trieste in particolare). Ma quel che più conta, aldilà delle quantità e tipologie di merci scambiate, è lo scambio finanziario ed i rapporti che si instaurano con soggetti, persone fisiche e giuridiche, all’interno del territorio nazionale (e, quindi, anche con gli Paesi dell’Unione Europea. Dal mese di gennaio 2011 sono entrate in vigore, in tutta l’Unione Europea, le norme relative all’attuazione pratica del cosiddetto “emendamento sicurezza”, di cui al Reg CE 648/2005. Si tratta, in buona sostanza dell’attuazione delle regole legate alla trasmissione alle varie Autorità Doganali delle dichiarazioni di pre-arrivo.

Queste consistono in “dichiarazioni sommarie di entrata” (ENS, acronimo di Entry Summary Declaration) per merci provenienti da Paesi Terzi, inviate telematicamente da parte a) del soggetto che introduce le merci oppure b) da colui che assume la responsabilità del trasporto oppure c) da colui che agisce per conto di uno dei soggetti precedenti oppure d) da colui che presenta le merci in Dogana oppure, infine, e) da parte di colui che rappresenta ciascuno dei soggetti precedenti.

Le norme prevedono, per il trasporto marittimo, dei limiti temporali diversi a seconda della provenienza delle merci destinate al territorio dell’Unione: si parte dall’obbligo di invio con almeno 24 ore di anticipo rispetto al caricamento delle merci dal porto di partenza, per giungere all’obbligo di inviare tali dichiarazioni fino a 2 ore prima dell’arrivo delle merci, se il porto di partenza si trovi a breve distanza dal primo porto comunitario di ingresso, come, ad esempio, nel bacino del Mar Mediterraneo. Si tratta della trasposizione europea della statunitense “24 hours rule”, cioè la

conoscenza anticipata di ciò che è destinato a varcare la frontiera degli U.S.A., con una virtuale estensione dei confini fino al Paese di partenza delle merci.

Le stesse regole, ma con tempistiche diverse, valgono anche per il trasporto via strada che per quello aereo.

La particolarità della ENS consiste nel fatto che i sistemi informatici dei 27 Paesi dell'Unione Europea devono interagire per comunicazioni riguardanti l'esito dell'analisi dei rischi sicurezza. Il funzionamento del sistema si basa sull'attività di analisi dei rischi condotta dall'Autorità Doganale del primo porto di ingresso dell'Unione Europea e che vale per tutti gli altri Paesi Membri: Quindi, laddove il primo Paese interessato all'analisi sicurezza non individui elementi di rischio per i carichi dichiarati, tutte le merci destinate in altri Paesi Membri sono libere di entrare e di essere dichiarate e vincolate ai regimi doganali previsti. In più, l'analisi dei rischi sicurezza viene svolta su tutto il carico trasportato dalle navi, anche se non destinato ad essere sbarcato in porti comunitari. Ciò che è residuale è l'eventuale intervento successivo degli altri Paesi Membri, qualora dovessero emergere situazioni che necessitano di controlli più approfonditi.

Ma come può svolgersi questo compito da parte di una singola Autorità Doganale e che vale per tutti gli altri Paesi? Come detto precedentemente, il ruolo della Dogana è quello di giungere ad una integrazione dei vari sistemi di controllo nazionali, raccordati nell'ambito della Commissione Europea, al fine di garantire livelli equivalenti nei controlli, sì da poter permettere agli operatori di poter svolgere le proprie attività in un quadro normativo e di pratica attuazione che sia uniforme in tutti i Paesi. In questo caso, sono stati individuati elementi di rischio condivisi da parte di tutte le Autorità Doganali comunitarie, che operano in modo equilibrato in tutti i Paesi Membri.

Queste attività si raccordano a livello comunitario nell'ambito del Common Risk Management System, punto comune di lavoro dell'analisi di sicurezza coordinato dalle strutture della Commissione e che coinvolge in maniera aperta e dinamica le varie autorità doganali nell'ambito dell'articolazione organizzativa propria di ciascuna struttura.

“Lo scopo dei nuovi obblighi previsti a livello comunitario è quello di evitare l'introduzione nel territorio doganale comunitario di merci che possono costituire una

minaccia per la sicurezza della Comunità, per la salute pubblica, per l'ambiente e per i consumatori, consentendo alle autorità doganali degli Stati membri dell'UE congruo termine per eseguire analisi dei rischi in anticipo rispetto all'arrivo delle merci nel territorio comunitario quando le merci sono ancora in viaggio o addirittura prima della loro partenza dal Paese di esportazione, come nel caso di merci viaggianti in container via mare, con la possibilità di bloccarne il caricamento sulla nave, se la spedizione viene considerata ad alto rischio" (Piangatello C., 2011).

La struttura messa in piedi dall'Autorità Doganale italiana vede coinvolta nella prima fase la struttura centrale dell'Agenzia delle Dogane, la quale acquisisce tutte le dichiarazioni di pre-arrivo (ENS) ed effettua il primo step dell'analisi di sicurezza, sulla base degli indicatori di rischio comuni adottati da tutti i Paesi dell'Unione Europea. Successivamente, sulla base dei primi risultati, può essere coinvolta la struttura doganale periferica situata nel porto di primo ingresso della nave proveniente da un Paese Terzo.

In tale ambito ben si colloca la figura dell'A.E.O. (Authorized Economic Operator), per il quale la certificazione consente di avere una maggiore velocizzazione nella trattazione delle dichiarazioni di pre-arrivo o nelle successive dichiarazioni di vincolo ad altri regimi doganali. "Gli operatori ai quali le Autorità Doganali riconoscono lo status di A.E.O. acquisiscono una posizione specifica nella catena logistica internazionale che li individua come partner affidabili e/o sicuri a seconda del tipo di Certificato ottenuto" (Status europeo di Operatore Economico Autorizzato AEO, www.mglobale.it 2011).

"Dal 1° gennaio 2008 nei 27 Stati membri dell'U.E. sono entrate in vigore le novità introdotte con i Regolamenti (CE) n° 648/2005 e n° 1875/2006 che modificano, rispettivamente, il Codice Doganale Comunitario (Reg (CE) n° 2913/1992) e le Disposizioni di Applicazione del Codice (Reg. (CE) n° 2454/1993), in merito al rilascio agli operatori economici che ne faranno richiesta di un certificato AEO/semplificazioni doganali, o AEO/Sicurezza, o AEO/semplificazioni doganali e Sicurezza, tutti con valenza comunitaria. Il programma di certificazione comunitaria si applica agli operatori economici e ai loro partner commerciali che intervengono nella catena di approvvigionamento internazionale, ossia ai fabbricanti, agli esportatori, agli speditori/impresе di spedizione, ai depositari, agli agenti doganali, ai vettori, agli

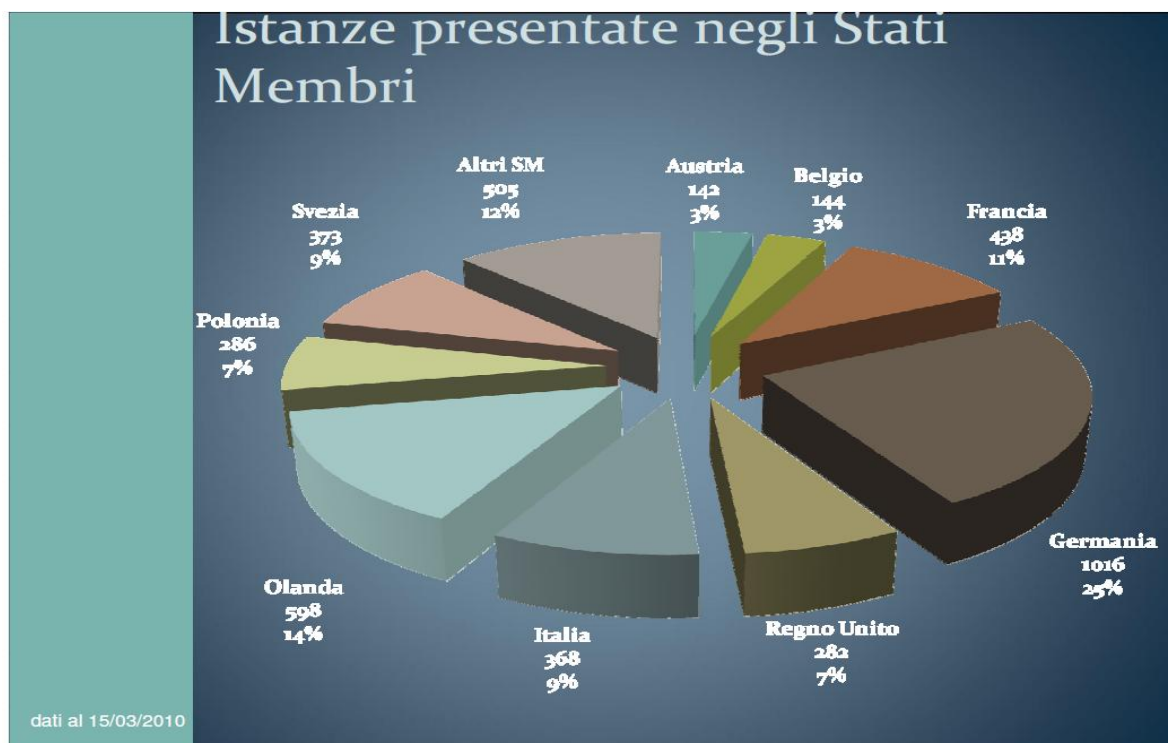
importatori che, nel corso delle loro attività commerciali, prendono parte ad attività disciplinate dalla regolamentazione doganale e si qualificano positivamente rispetto agli altri operatori, in quanto ritenuti affidabili e sicuri nella catena di approvvigionamento.” (www.agenziadogane.it).

La certificazione AEO non si sviluppa unicamente nel settore della sicurezza, ma può essere indirizzata anche solamente alla certificazione di “affidabilità doganale” in senso stretto. Si avrà, quindi, la possibilità di ottenere una certificazione AEOC (Customs), AEOS (Security) oppure AEOF (Full), mediante audit doganali sviluppati secondo standards dettati dalla Commissione Europea. I vantaggi sono molteplici, sia all’atto dell’entrata delle merci che all’atto dell’uscita dal territorio comunitario. . “Pare opportuno segnalare come il beneficio maggiormente interessante collegato alla certificazione ossia i ridotti controlli fisici e documentali sulle merci trattate dall’azienda aumenterà all’aumentare del numero di operatori certificati, in quanto, ad un maggior numero di operatori certificati corrisponderà una maggiore concentrazione dei controlli sugli operatori non certificati e quindi aumenterà il rischio di verifica per gli operatori non AEO” (Ghetti, 2011). Si tenga anche conto che sono in corso mutui riconoscimenti tra le figure comunitarie dell’AEO e le corrispondenti figure di altri Paesi, quali, ad esempio, le certificazioni rilasciate dall’autorità doganale degli U.S.A. nell’ambito dei C-TPAT: ciò significa che i soggetti certificati ricevono un mutuo riconoscimento all’ingresso in tale Paese. Sono in corso di perfezionamento i mutui riconoscimenti con le rispettive figure tra gli operatori certificati AEO dell’Unione ed i corrispondenti operatori giapponesi.

Mutuo riconoscimento AEO

- 157 Paesi membri dell'OMD hanno firmato lettere di intento per rendere sicuri i traffici commerciali
- 27 paesi comunitari hanno adottato l'AEO
- Negoziazioni in essere per il mutuo riconoscimento dei programmi di certificazione doganale:
 - Giappone (accordo in fase di negoziazione entro 2010)
 - Cina (studio compatibilità e legislazione)
 - Stati Uniti (in corso negoziazione per riconoscimento con C-Tpat)
- Altri Paesi terzi stanno implementando i programmi di certificazione e di compliance (es. Canada, Argentina, , Giordania)

(Bricca C., Certificazione di affidabilità doganale e di sicurezza: l'operatore Economico autorizzato AEO, www.agenziadogane.it, Milano 2010)



(Bricca C., Certificazione di affidabilità doganale e di sicurezza: l'operatore Economico autorizzato AEO, www.agenziadogane.it, Milano 2010)

4.3 L'analisi dei rischi e l'attività previsionale.

Come già detto nella parte introduttiva, la conoscenza e la circolazione delle informazioni – di qualunque tipo – sono fondamentali per analizzare i rischi, dal lato soggettivo e da quello oggettivo.

Le Autorità Doganali dei Paesi Membri (in Italia, l'Agenzia delle Dogane) si sono dotate di sistemi informatizzati di acquisizione di dati (dalle dichiarazioni presentate da parte degli operatori economici) e informazioni, che contribuiscono ad individuare profili di rischio connessi al traffico merci che, come previsto dalla normativa comunitaria già citata, contribuiscono a snellire le procedure ed i tempi di svincolo per le merci ed i traffici regolari e, al tempo stesso, ad individuare con sempre maggiore precisione i trasporti a rischio, ove porre maggiore attenzione ai fini dei controlli di sicurezza.

Si evidenzia ancora una volta che il rischio “sicurezza” non è insito solo nella tipologia delle merci o sull'uso che di queste potrebbe essere fatto, ma risiede anche nella transazioni finanziarie relative alla compravendita di tali merci, per cui si potrebbe incorrere in azioni di riciclaggio di denaro così come in traffici all'apparenza regolari, ma finalizzati al finanziamento di attività illecite.

D'altra parte, è questo l'auspicio – la collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti nei controlli di sicurezza delle frontiere esterne della Comunità (si ricordi che solo l'Autorità Doganale è autorizzata, in Italia, ad effettuare controlli autonomi e di iniziativa sulle merci che varcano la linea doganale nei porti e negli spazi doganali) – contenuto anche nel nuovo codice doganale comunitario.

Quello su cui si dovrebbe puntare maggiore attenzione è la funzione previsionale che si deve richiedere ad un'attenta analisi dei rischi. Quell'individuazione, cioè, di scenari prevedibili in funzione della conoscenza dei dati delle merci e di ogni altra informazione legata a soggetti e sviluppi commerciali, leciti e illeciti, nelle aree geografiche da cui le merci provengono, con valutazioni geopolitiche e di impatto criminale, legato o meno ad interessi di soggetti comunque residenti nel territorio dello Stato o della Comunità.

Un'attività dinamica, quindi, non solo per quanto riguarda il necessario feedback, ma anche per avere una macro-visione degli aspetti di flusso commerciale ed una micro-visione, analitica nel dettaglio della singola operazione commerciale, laddove gli

aspetti previsionali si realizzino durante il percorso delle merci trasportate lungo tutta la catena logistica.

E' questo l'obiettivo che sta perseguendo attualmente la Commissione Europea (European Commission Staff Working Paper, "Secure Trade and 100% scanning of containers", 2010), la quale delinea la propria piena partecipazione alle attività dei controlli di sicurezza, basata su una politica di sicurezza che veda un intervento a più livelli per la gestione del rischio, con lo scopo di adottare misure appropriate per il contrasto ad eventuali attacchi esterni cooperando a livello interno di ogni singolo Paese e cooperando tra i vari Paesi Membri e tra l'Unione Europea ed altri Paesi interessati alla questione "sicurezza". Non si può pensare, infatti, che un singolo Paese possa da solo operare in tale ambito. Insieme agli Stati Uniti d'America continua la Commissione – è possibile perseguire degli standard nei controlli di sicurezza con una cooperazione internazionale che coinvolga anche gli operatori commerciali del settore, rappresentando questo il nodo cruciale dello sviluppo futuro del commercio mondiale in tema di "security" (Kumar, 2008). Lo studio proposto dagli autori si propone di fornire una struttura a supporto di decisioni per un sistema di spedizioni e caricamento di containers basata su possibili fallimenti delle operazioni e analisi di criticità per i containers in arrivo nei porti U.S.A. Lo schema è proposto per la valutazione di un rischio semplice che salvaguardi contro potenziali rischi per la sicurezza nelle operazioni di spedizioni di containers in entrata nei porti. Viene prodotta, altresì, la valutazione di una situazione connessa all'arrivo di una spedizione dalla Cina verso un porto U.S.A. e che mostra come effettivamente questo sistema possa aiutare a ridurre i rischi di fallimento nell'analisi precedente il controllo. In più, si pone il problema di come la ricerca delle industrie coinvolte nella security possa aiutare a ridurre i costi sostenuti.

Un altro aspetto dell'analisi dei rischi effettuata dalla Dogana nell'ambito dei controlli di sicurezza è quello legato al possibile traffico di armi nucleari, settore che, come è facilmente immaginabile si lega indissolubilmente alla valutazione dei controlli nello specifico settore del più generale traffico di materiale d'armamento. Un contributo a tale approccio analitico è offerto da uno studio statunitense sulla prevenzione delle importazioni di materiale nucleare via containers (Wein, et al., 2006).

Gli Autori illustrano un modello matematico utile ad individuare un contrabbando di armi nucleari effettuato attraverso trasporti via containers, destinato nei porti U.S.A. L'analisi svolta è stata basata su due aspetti: il primo, su una previsione di esistenza di tecnologie di ricerca che siano di uso diffuso, il secondo, su modi alternativi di controllo che includano le tecnologie esistenti usate in modo non tradizionale e lo sviluppo di nuove tecnologie che possano essere usate negli anni successivi. Vengono poi analizzate le varie possibilità di previsione che prefigurino infiltrazioni di gruppi o singoli terroristi, i quali abbiano la possibilità di penetrare i sistemi di controllo, partendo dal possibile impatto sul C-TPAT – analogo statunitense dell'europeo A.E.O.- passando per l'uso di sigilli "intelligenti" per la chiusura dei containers e giungendo, infine all'analisi dei documenti che accompagnano le merci. Per gli autori, i terroristi hanno due possibili maniere per ingannare i controlli radiografici: circondare il materiale nucleare con oggetti metallici di altro tipo oppure occultare il materiale nucleare all'interno di altre merci. A conclusione della loro illustrazione, gli Autori si concentrano sulla necessità di analizzare quei carichi di merce trasportata via container, che di solito superano i controlli con le attuali tecnologie, senza tuttavia trascurare altre tipologie di contrabbando di armi nucleari che possano entrare nel territorio americano attraverso, ad esempio, rotte stradali, rotte aeree con aeromobili privati o attraverso navi non utilizzate per il trasporto di containers.

Come si può dedurre, partendo dalle competenze di ciascun Ente nazionale interessato ai controlli di sicurezza nei porti – come detto, Capitanerie di Porto, Polizia di Stato e Agenzia delle Dogane – al momento dell'interfaccia nave/porto le competenze in materia di controlli sulle merci sono di esclusiva competenza doganale, per cui, anche sulla base della regolamentazione comunitaria di cui al novellato Codice Doganale Comunitario, il Reg. CE 450/2008, è prevedibile con un buon grado di certezza che a partire dal 1° gennaio 2011, i controlli specifici di sicurezza effettuati sia in Italia che negli altri Paesi Membri dell'Unione Europea, promanino e vengano effettuati secondo standards comuni a tutti i Paesi, con analisi effettuate in collaborazione tra le Autorità Doganali comunitarie e con l'intervento, in sede locale, della collaborazione e cooperazione di tutti gli altri attori coinvolti. Probabilmente l'obiettivo potrebbe essere quello di creare una struttura di

coordinamento generale, sia sotto l'aspetto matematico-probabilisti, sia che per l'acquisizione di dati e di ogni altro tipo di informazione, sia per la valutazione del rischio e dell'effettuazione dei controlli necessari, sullo schema della statunitense Homeland Security, in cui il coinvolgimento di ogni struttura è fondamentale per limitare i rischi ed aumentare il livello di sicurezza.

Un interessante studio (Dal Savio G., et al, 2010) cerca di individuare un sistema appropriato alle variabili possibili del campo di controllo doganale, partendo dall'analisi macroeconomica del commercio internazionale e basandosi su teorie matematico-probabilistiche, utili ad individuare l'obiettivo del controllo per rendere lo stesso quanto più efficace e proceduralmente snello, soprattutto per quei traffici regolari che potrebbero risultare penalizzati da un eccessivo e non tarato intervento ispettivo, qualunque sia la natura del controllo:

“Se tradizionalmente, per esigenze di ordine economico, il controllo delle frontiere trovava proprie ragioni di esistenza, il progressivo allentamento dei dazi e contingentamenti sulle operazioni di import - export ha snaturato il suo tradizionale compito istituzionale: non più sentinella dedita a proteggere l'industria nazionale ed assicurare introiti alle casse statali, ma soggetto investito di compiti del tutto nuovi. E ciò non deve sorprendere. Con la vertiginosa espansione del commercio internazionale è consequenziale attribuire alla dogana una funzione del tutto nuova che si esplicita in almeno due direzioni. La prima concerne la tutela del bene pubblico nelle sue diverse modalità. A titolo indicativo, e non esaustivo, si ricorda la tutela della salute pubblica e dell'ambiente, tutela che necessariamente deve avvenire con un'opera di prevenzione tesa a scongiurare il traffico di sostanze nocive per scopi illeciti, o comunque di sostanze non accompagnate da standard di sicurezza comunemente accettati e riconosciuti. La seconda direttrice involge aspetti di ordine economico. L'opera di contrasto e di deterrenza avverso le contraffazioni dei marchi, delle opere dell'ingegno, della proprietà intellettuale, oltre a cautelare i titolari di tali diritti, salvaguarda gli stessi consumatori che in buona fede hanno acquistato quel bene perché ritenuto autentico. E' infatti giocoforza dedurre che dagli innumerevoli illeciti, concernenti le merci scambiate, si intacca sia la credibilità dei mercati, sia la fiducia dei consumatori. C'è infine un particolare aspetto da sottolineare: il rispetto delle regole competitive. Non va infatti dimenticato che il

progressivo allentamento dei vincoli al commercio internazionale non può andare a discapito delle regole concorrenziali a fondamento dell'UE e dei trattati stipulati in più ampi consessi quali il World Trade Organization. Le normative antidumping, il divieto di commercializzare prodotti contraffatti, sono esempi di regole atte a impedire distorsioni di mercato solo se applicate. La necessità dei controlli sui flussi di import-export trova la sua ragione di esistenza negli effetti deleteri, fortemente correlati, delle frodi commerciali, delle pratiche collusive e distorsive della concorrenza. Ponendosi quale presenza stabile, e titolare delle innumerevoli attività di monitoraggio, la Dogana assurge a dignità di istituzione irrinunciabile con funzioni tutelanti gli interessi mondiali e quello dei singoli paesi”.

“Ciò detto, è pressoché infinito l'insieme dei fattori che interagiscono in realtà sempre più interdipendenti ed integrate (c.d. globalizzazione). La variabilità ambientale, e le sue complesse dinamiche, non possono essere analizzate se non ricorrendo allo studio delle relazioni di causa effetto e alle correlazioni fra eventi e risultati. Oggi più che mai è dunque necessario utilizzare gli strumenti propri dell'analisi matematica, della disciplina economica ed econometrica, delle scienze statistiche. Questa necessità, però, non deve apparire come una semplice disquisizione accademica nella quale trova spazio anche la più stravagante delle idee; tutt'altro. I risvolti operativi che esse generano sono fondamentali, soprattutto quando le suddette scienze si fondono in una disciplina unitaria che analizza i comportamenti strategici degli agenti. Modellizzare il contesto ambientale alla stregua di un puzzle avente un'enormità di componenti è operazione certamente ardua; ma ancor più arduo è capire come le componenti si incastrano, si aggiungono, o si sottraggono, e quindi, in definitiva, quali siano le complesse dinamiche che si instaurano. Quest'ultime, peraltro, possono condurre a risultati talmente imprevedibili da modificare, anche totalmente, la fisionomia di quel mosaico originario che, con notevole sforzo concettuale, si era descritto. L'analisi dei rischi è figlia della variabilità ambientale, non potrebbe esistere senza variabilità. In essa si rinvencono innumerevoli elementi i quali, anche se presi singolarmente, sono di difficile modellizzazione. Vi è poi la loro interazione, una sorta di miscela avente una reazione chimica non sempre decifrabile, o nota a priori.” “Alle variabili economiche si devono aggiungere quelle relative ai comportamenti dei soggetti aventi, spesso, obiettivi conflittuali fra loro.

Tale conflittualità (che rende come strategici i suddetti comportamenti) implica lo studio delle interazioni fra variabili obiettive e soggettive. L'analisi dei rischi, in definitiva, raccogliendo in se una serie di argomentazioni che vanno valutate congiuntamente, costituisce un tema dall'enorme complessità che non può essere affrontata senza un'adeguata attività di collaborazione fra Paesi e senza un'adeguata attività di intelligence integrata fra Stati. Il punto è di cruciale importanza. L'uso razionale delle informazione (c.d. intelligence) implica dapprima la scelta o l'individuazione di quelle significative e, successivamente, l'integrazione a sistema degli input informativi selezionati. La finalità è presto individuata nell'esigenza di aumentare il bagaglio informativo per fronteggiare al meglio le insidie connesse al proprio ambiente di riferimento (che può essere territorialmente limitato oppure esteso a livello planetario). Tuttavia, o perché l'informazione è distorta, o perché essa non è mai piena, o perché atteggiamenti di reticenza o di gelosa custodia permangono (è un fenomeno facilmente riscontrabile quello di sapere il più possibile dagli altri e diffondere il meno possibile del proprio), l'informazione è sempre incompleta e/o asimmetrica. Quando si affronta il tema dell'analisi dei rischi si ha sempre l'impressione di analizzare qualcosa di evanescente, privo di una robustezza di base dalla quale partire. Sebbene possa apparire singolare, è bene partire dal seguente interrogativo: perché ha senso il tema dell'analisi dei rischi? Per la notevole potenza esplicativa, la risposta alla domanda costituisce un punto fermo dal quale iniziare. Esaminando la frase, o meglio la locuzione, è immediato osservare che l'analisi riguarda il rischio, ovvero lo studio di eventi che possono a priori manifestarsi. Dunque, il rischio esiste in quanto l'incertezza è presente (in altri termini, il tema non sussisterebbe se a priori si conoscessero tutte le variabili, come si muovono, e come si correlano). Venendo all'esame sul tipo d'incertezza, è riduttivo riferirsi esclusivamente a quella di tipo obiettivo, quale, ad esempio, l'incertezza relativa all'uscita di un dato numero su una ruota del lotto, o della faccia che si presenta prima del lancio di un dado. Bisogna allora riferirsi all'incertezza in senso più ampio, ovvero quella che contempli anche, e soprattutto, il comportamento strategico dei soggetti. Così facendo, è immediato dedurre che ogni scelta, di natura socio – economica - politica degli agenti (governi, enti, istituzioni, imprese e operatori) è, al tempo stesso, input - output. I soggetti, in altri termini, prendono

decisioni (output) sulla base di ciò che osservano; le stesse decisioni producono effetti su quelle successive, costituendone pertanto l'input. Anche l'Autorità Doganale, in quanto agente, non si sottrae all'alone di incertezza permeante le sue scelte e le sue azioni; anch'essa è costretta al continuo monitoraggio ambientale nel tentativo di ridurre l'alea. Procedendo secondo un ordine logico, è necessario fissare subito le linee generali. In primis, l'Autorità Doganale opera in un contesto ambientale più vasto di quello relativo ad un altro agente privato (esempio l'impresa). Infatti, in seguito alle politiche di liberalizzazione delle economie, l'ambito d'intervento della Dogana si va estendendo su scala planetaria. In questa cornice di carattere generale, v'è poi il problema dell'informazione incompleta che riguarda tutti gli agenti". "Nello specifico, il set informativo della Dogana si caratterizza per incompletezza e asimmetria nella forma di Moral Hazard (il set di cui si discorre, è propriamente definito come un sottoinsieme di tutti i possibili stati di natura e connesse probabilità). Tra l'altro, sull'A.D. incorre anche la possibile asimmetria della selezione avversa sul sistema di controllo del traffico". "La questione verterà esclusivamente sulla probabilità che un evento accada. Non meno importante è la discussione sulla tipologia dei controlli espletati tenuto conto del vincolo delle risorse. Problemi concernenti la produttività degli input (lavoro e capitale) non sono stati affrontati in quanto esulano (dello studio in corso). Il modello implementato per la stima delle probabilità è di tipo logistico. Attraverso i Logit presentati sono emerse numerose questioni; alcune "risolte", le altre invece meritano un'analisi molto più accurata al fine di trovare la metodologia "risolutiva" migliore".

"Su un piano di assoluta generalità, l'ambiente si caratterizza per la presenza di almeno due agenti che interagiscono fra loro con finalità conflittuali. Usando proprie variabili strategiche, ciascun soggetto persegue l'obiettivo di ottimizzare una data funzione tenendo conto delle possibili reazioni dell'avversario. Dal punto di vista eminentemente pratico i titolari delle opposte finalità sono individuati nell'Autorità Doganale e nell'operatore economico frodante.

A mezzo della semplice introduzione di payoff antagonisti, la dinamica ambientale si caratterizza per un'accesa sfida che non terminerà mai con un verdetto definitivo. All'aumento del numero delle frodi, l'Autorità Doganale reagirà con un'intensificazione dei controlli; viceversa, una riduzione del monitoraggio sulle merci,

oppure una perdita di efficacia, costituirà linfa vitale per la proliferazione delle attività frodanti. Senza perdita di generalità, iniziamo proprio dall'obiettivo economico (massimizzazione dei profitti) in violazioni di norme e regolamenti perseguito dall'operatore. E' del tutto naturale dedurre che la sua strategia è finalizzata a minimizzare la funzione di perdita (ovvero il rischio di essere scoperto) o, equivalentemente, a massimizzare la probabilità di non essere intercettato. In definitiva, massimizzare un guadagno o minimizzare una perdita hanno per soluzione il medesimo risultato (c.d. dualità). Parallelamente, la dualità è altresì presente nella funzione obiettivo dell'Autorità Doganale scoprire il maggior numero di frodi è equivalente a minimizzare il rischio che una di esse non sia intercettata.

Si supponga ora di estraniarsi dall'ambiente per poter osservare i soggetti indicati da una posizione terza, caratterizzata cioè da assoluta imparzialità.

All'osservazione non potrà sfuggire che l'operatore frodante produrrà una documentazione (la dichiarazione doganale) con variabili che riducono al minimo la probabilità di essere controllato (o se si vuole massimizzano la probabilità di sfuggire al controllo). Al tempo stesso, la sua strategia non prescindere certamente da un secondo calcolo, ovvero minimizzare la possibilità di risultare positivo qualora fosse controllato. Per l'analista: per l'analisi dei rischi è infatti del tutto irrilevante captare la strategia dell'operatore economico che agisce nel rispetto delle regole.

In altri termini, non ci sarà mai un vinto e un vincitore. Questa tipologia di comportamenti strategici, che si esplicano in ambienti territoriali più o meno estesi, può ben rappresentarsi con il modello biologico preda-predatore (Equazioni di Volterra-Lotka). Il sistema dinamico dà vita ad un ciclo (ascesa e discesa) determinato da un punto di equilibrio stabile. L'estinzione di entrambe le specie rappresenta invece un punto di equilibrio instabile (0,0). Per l'osservatore le modalità strategiche comportamentali non possono assumere infiniti valori. Presto si renderà conto che esse sono in numero finito e ciascuna con una determinata frequenza. Per esempio, potrà osservare che l'operatore indirizza il suo traffico dove i controlli sono fatti con scarsa attenzione; oppure, supponendo che la necessità di evitare collassi (intasamenti e code) predomini sulla necessità di effettuare controlli accurati, indirizza le sue operazioni laddove si registra un'alta densità del traffico di merci".

“Se, dunque, l’obiettivo del frodante è quello di minimizzare l’esito di risultare positivo al controllo (invero è l’unico obiettivo possibile), è giocoforza introdurre due probabilità che sintetizzano il suo comportamento. La prima può essere definita come $P(\text{NC})$, da interpretarsi come la probabilità P che l’operazione sfugga al controllo ($\text{NC} = \text{non controllo}$); l’altra probabilità è indicata con $P(0|\text{C})$, ovvero la probabilità che la merce superi il controllo con positività zero. Entrambe le probabilità possono essere stimate servendosi di tecniche appropriate. Fra queste si segnalano quelle fatte con modelli non lineari. E’ fondamentale rimarcare un punto già sollevato. Riguarda proprio $P(\text{NC})$ e $P(0|\text{C})$. Si è già detto che esse sintetizzano una determinata strategia frodante. Rimane solo un’ulteriore qualificazione: $P(\text{NC})$ e $P(0|\text{C})$ non sono fra loro indipendenti. Esse, piuttosto, manifestano correlazione positiva fra loro (almeno nell’intenzione dell’operatore), nonché correlazione con due variabili comunemente presenti: la dichiarazione del soggetto e la dogana scelta (lo spazio). L’Autorità Doganale, affetta da asimmetria informativa, non può conoscere con esattezza $P(\text{NC})$ e $P(0|\text{C})$. Tuttavia, per definizione, ne conosce l’esistenza; conseguentemente è in grado di captare le stesse variabili sulle quali ha operato la strategia frodante. In definitiva, massimizzare il numero di frodi scoperte equivale a ridurre $P(\text{NC})$ nonché $P(0|\text{C})$. La strategia del controllo “ottimo” dovrà quindi esplicitarsi in un aumento dell’efficienza - maggiori controlli riducono $P(\text{NC})$ - e in un aumento dell’efficacia. Come? Dal punto di vista concettuale il problema è di immediata soluzione: riducendo l’asimmetria informativa. Il vero rebus risiede però nell’aspetto metodologico, pragmatico. Procedendo in questa direzione, in primis, ad ogni operazione può essere associata una probabilità (che dovrà essere stimata) di non essere controllata $P(\text{NC})$ ed una di risultare negativa al controllo $P(0|\text{C})$ allorché l’operazione sia effettivamente frodante. Ad una casistica a parte vanno annoverati i falsi positivi (è il caso di merce regolare che per errore risulta positiva al controllo). Tale eventualità (che non può essere esclusa) fornisce anch’essa risultati apprezzabili per l’analisi dei rischi, se non altro perché consente di analizzare le cause di insuccesso. Inoltre, cosa non secondaria, ha sicuramente un impatto sui costi sopportati e susseguenti contenziosi)”.

“Da queste brevi note emergono alcune questioni di sintesi. I due agenti sono in contrapposizione fra loro e ciascuno adotterà la strategia reputata vincente. In tale

dinamica, l'asimmetria informativa gioca un ruolo fondamentale. Su quella che incombe in capo all'autorità doganale si è già detto. Ci si domanda se essa avvolga anche il soggetto frodante. La questione sollevata è di centrale importanza e non può essere licenziata senza sottolinearne le relative implicazioni. A tal fine si supponga che il soggetto operi in assenza di asimmetria. Cosa implica tale eventualità?

Conoscendo con esattezza il tipo o i tipi di controllo che vengono svolti, l'operatore frodante adotterà sicuramente la strategia tesa ad eluderli. In siffatta circostanza, $P(NC)$ o $P(0|C)$ assumeranno valori vicini all'unità. I risultati emergenti dai controlli doganali manifesteranno così un'efficacia molto ridotta. L'ipotesi alternativa, conduce evidentemente a conclusioni opposte. Per tale ragione, impedire al soggetto di conoscere a priori quale tipo di controllo (leggasi strategia) sarà utilizzato, è un obiettivo che deve essere perseguito con assoluta priorità. Come? Evitando che il sistema di monitoraggio si fondi su una standardizzazione dei controlli. Cicli di routine, abitudinari, se da una parte aumentano l'efficienza, dall'altra sono di facile apprendimento e conducono inevitabilmente ad una riduzione dell'asimmetria informativa a favore del soggetto frodante.”

4.4 Il management comunitario dei controlli di sicurezza. Conclusioni.

Nel mese di febbraio del 2010 la Commissione Europea ha pubblicato i risultati di un lavoro che ha valutato l'impatto dei costi riguardo alla scansione a raggi X di tutte le merci in partenza dall'Unione Europea e destinate agli U.S.A. (Commissione Europea, Commission Staff working document, Secure trade and 100% scannino of containers, febbraio 2010). Tale valutazione è stata fatta sulla base della legislazione statunitense che avrebbe previsto l'obbligo di tale tipo di controllo per tutti i containers diretti oltre oceano. I risultati di tale lavoro si possono riassumere in una valutazione negativa riguardo all'ipotesi, poiché sarebbe stato necessario rivedere tutta la legislazione comunitaria riguardo alle procedure ed ai controlli doganali, dotando di apparecchiature idonee tutti i porti comunitari, con una spesa prevista di circa € 430.000.000,00 e costi operativi annuali di circa € 200.000.000,00, oltre ad un costo per il personale stimato in circa 2.200 milioni di euro all'anno. Inoltre, vi sarebbe stata una pressoché completa distruzione del settore dei trasporti

commerciali, a causa degli alti costi, che sarebbero aumentati di almeno il 10%. Infine, per i porti che non avrebbero effettuato il 100% delle scannerizzazioni per i containers destinati negli U.S.A., vi sarebbe stata una esclusione di traffico merci ed un aumento al limite della congestione per i porti maggiormente attrezzati. Il punto di vista comunitario nella gestione dei controlli di sicurezza si è basato su un approccio multilaterale della gestione e su una suddivisione dei settori di intervento organizzata su una pluralità di livelli.

Il cosiddetto “emendamento sicurezza” di cui al Reg CE 648/2005 prevede un’integrazione delle procedure di controllo fra tutti i Paesi dell’U.E., basandosi sui seguenti pilastri:

- acquisizione di dati direttamente dagli operatori prima dell’arrivo o della partenza delle merci
- dialogare e costituire con gli operatori del settore del commercio marittimo e con tutte le industrie interessate una “compliance” di fiducia reciproca
- pervenire ad un uso dell’IT a tutti i livelli, per avere una elaborazione dei dati quanto più oggettiva possibile
- riunire tutte le tipologie di controlli (incluso, ad esempio, quelli sanitari) in un unico “momento” presso un unico sportello (single window), sotto il coordinamento dell’Autorità Doganale
- elaborare quadri di intervento per gruppi di lavoro, con lo scopo di giungere a livelli equivalenti nelle procedure di controllo fra tutti i Paesi Membri
- fornire assistenza amministrativa, attiva e passiva, a tutti i Paesi dell’Unione
- strutturare scambi di informazione quanto più rapidi possibile fra tutti i Paesi, adoperando sistemi di comunicazione informatizzati
- ridurre al minimo l’uso del supporto cartaceo ed utilizzando sempre più la trasmissione telematica tra gli operatori e le varie autorità doganali
- interagire anche con Paesi Terzi per migliorare la cooperazione in materia di security.

Tutti questi settori rientrano nel più ampio quadro delineato dalla Commissione Europea già all'inizio degli anni 2000, innanzitutto con l'adesione al protocollo di Kyoto riguardante l'armonizzazione e la semplificazione delle procedure doganali (decisione del Consiglio Europeo 2003/231/CE).

Lo sviluppo dell'uso di strumenti informatici per la gestione delle procedure e dei controlli doganali è stato auspicato anche dal WCO (World Customs Organization) con una serie di raccomandazioni che spaziano dalla semplificazione delle procedure doganali, all'uso delle Information Technologies, all'interazione con gli operatori del settore al fine di pervenire ad una "compliance" che sia di affidabilità reciproca tra le Autorità Doganali e gli operatori del settore marittimo soprattutto (www.wcoomd.org).

Si tenga presente che l'Unione Europea ha sviluppato settori delicatissimi quale, ad esempio, quello della mutua assistenza, a partire dal Reg CE 515/97 per finire alla Convenzione di Napoli II, che vede uno sviluppo, in casi specifici, di una collaborazione transfrontaliera anche in tema di attività giudiziaria.

Inoltre, vi sono stati sviluppi di cooperazione in materia di mutua assistenza e cooperazione anche con diversi Paesi Terzi, quali, ad esempio, quelli attuati con il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda e la Cina. (Security cooperation with third countries, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security).

La strategia dell'Unione Europea al riguardo. Si rinviene anche in comunicazioni della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo. La comunicazione COM (2008) 169 final fornisce il quadro strategico in cui si muove l'Unione riguardo ai controlli doganali: le autorità doganali dei Paesi membri giocano un ruolo fondamentale nel garantire la sicurezza dell'Unione e dei suoi cittadini, garantendo, al contempo, le migliori facilitazioni per il commercio. La comunicazione prosegue evidenziando che, nel 2006, sono state trattate 173 milioni di dichiarazioni doganali e ciò significa che solo con un efficiente sistema informatico può supportarsi l'enormità dei dati trattati. Le dogane comunitarie hanno compiti precisi connessi con il supporto al commercio leale, alla riscossione di dazi, alla lotta contro la contraffazione, il terrorismo, il crimine organizzato, il traffico di stupefacenti, alla difesa degli interessi industriali dell'Unione nel caso di applicazione di dazi antidumping, alla protezione dell'ambiente e dei cittadini nei confronti di merci

pericolose per entrambi (Commissione Europea, Strategy for the evolution of the Customs Union, Com (2008)

L'aver impostato un sistema di management di tipo multilaterale, diffuso sul territorio dell'Unione Europea attraverso l'organizzazione propria di ciascun Paese ed individuando gli obiettivi da raggiungere come prioritari rispetto ad un'organizzazione gerarchica poco flessibile. I diversi livelli di intervento, poi, garantiscono un apporto multidisciplinare nelle attività, così come l'interazione fra tutti i Paesi Membri attraverso canali di comunicazione diretta attraverso la DG Taxud della Commissione Europea, attraverso i canali riservati dell'OLAF o quelli del WCO, consentono di avere una circolazione delle informazioni e dei risultati di analisi quasi in tempo reale, sì da poter ottenere la massima efficacia nei controlli di sicurezza e la maggior velocizzazione possibile dei traffici commerciali.

L'Autorità Doganale italiana ha scelto di organizzare la propria attività di gestione dei controlli di sicurezza con un'impronta centrale, che poi si dirama sul territorio per l'eventuale prosieguo in sede locale. Si tratta, cioè, dell'acquisizione e dell'analisi di sicurezza delle ENS e delle EXS ad opera della struttura centrale dell'Agenzia delle Dogane, che poi, eventualmente, gestisce insieme agli uffici periferici.

La gestione comune delle attività procedurali connesse ai controlli di sicurezza, in termini di uso di strumentazioni e di gestione del rischio, si ritrova anche nelle attività che l'Unione Europea attua allo scopo di integrare sempre di più tali tipologie di controlli tra tutte le autorità doganali interessate. E' il caso di programmi specifici pluriennali, quale, ad esempio, il Programma Dogana 2013 (Decisione 624/2007/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007, che istituisce un programma d'azione doganale nella Comunità- GUCE L 154 del 14 giugno 2007), che si pone obiettivi molto stringenti come:

- la riduzione di oneri e costi per gli operatori mediante il miglioramento ed una semplificazione di sistemi e controlli doganali
- l'individuazione delle migliori pratiche in atto, per i controlli audit e post-sdoganamento, così come per l'analisi dei rischi
- migliorare e rafforzare i sistemi di comunicazione diretta tra i vari uffici doganali dell'Unione, soprattutto quelli posti sui confini esterni

- contribuire all'assistenza delle amministrazioni doganali di Paesi in procinto di entrare nell'Unione Europea, così come di Paesi Terzi
- sviluppare e rafforzare la cooperazione doganale tra i Paesi Membri e tra i Paesi Terzi
- contribuire alla creazione di un contesto doganale informatizzato paneuropeo
- sviluppare la formazione comune degli addetti delle varie autorità doganali

5 I costi dei controlli di sicurezza.

5.1 Introduzione

In questo capitolo si proverà a dare alcuni elementi di discussione sul problema dei costi della sicurezza e dei costi dei controlli di sicurezza in particolare.

La prima questione che sale in evidenza è la frammentarietà degli elementi che vengono presi in considerazione da parte dei vari autori via via citati nei paragrafi successivi.

Si passa da alcune considerazioni che danno conto di una difficoltà di valutazione dei costi in funzione degli elementi acquisibili per una corretta impostazione della ricerca, anche relativamente alla enormità di possibili variabili derivanti dalle esigenze della odierna e dalle necessità sempre pressanti del commercio, nel mondo occidentale soprattutto, ad una valutazione di impatto terroristico e di un tentativo di valutarne i costi, prendendo a riferimento un attacco ai porti statunitensi di Long Beach e Los Angeles. Vengono passate in rassegna diverse ipotesi, tutte ugualmente accettabili. Quel che emerge preponderante, comunque, è l'aspetto legato alla ricostruzione delle infrastrutture: forse potrebbe darsi che questa possa essere una stima attendibile fra le tante altre considerate, giacché, ad esempio, risulta estremamente complicato, al limite dell'impossibilità, una valutazione complessiva, non fosse altro che per l'alto numero di Enti Pubblici coinvolti nella gestione della sicurezza e per l'impossibilità di conoscere i dati degli investimenti di natura privata, soprattutto dei vettori marittimi, in questo particolare ambito.

Il tentativo è quello di dare ordini di grandezza sufficienti ad individuare problematiche e settori di intervento. Questo è appunto un percorso condivisibile, qualora si giunga ad una disaggregazione dei dati da valutare per ogni singolo Ente, da raccordare in un quadro complessivo di gestione e quindi di valutazione globale dei costi.

5.2 Approcci dottrinari alla valutazione dei costi della sicurezza.

La valutazione dell'impatto economico sull'impianto generale delle attività di prevenzione nelle generalità dei controlli di sicurezza, aldilà dell'oggettiva difficoltà di approvvigionamento dei dati, è un elemento tuttora in corso di elaborazione, data la ritrosia di molti soggetti privati (armatori, compagnie di navigazione, operatori portuali in genere).

Un apporto dottrinario (Dardani, 2005) precisa: "In effetti la pressione cui è sottoposto il mondo occidentale è di tale magnitudo e di tale impatto emotivo da rendere praticamente impossibile o comunque da vanificare nel giro di pochi giorni qualsivoglia previsione sui piani di investimento e sul costo delle misure da attuare per prevenire e scoraggiare il terrorismo. I recenti fatti di Madrid hanno dimostrato in che modo ad esempio la rete ferroviaria e le stazioni siano esposte e difficilmente proteggibili dal rischio attentati." E ancora: "Una recente simulazione effettuata da servizi d'intelligence ha valutato le possibili, e praticamente impossibili, forme di reazione a un attentato che venisse perpetrato utilizzando una nave mercantile, lanciata a tutta velocità verso le banchine di un porto, in un grande centro urbano. Le conclusioni di queste simulazioni e di qualsiasi studio sono sconcertanti. Secondo i maggiori organismi d'intelligence cresce la probabilità di attacchi portati da gruppi connessi ad Al-Qaeda contro vie di navigazione e canali di transito situati in posizioni critiche. Un insuccesso nell'elaborazione e nell'attuazione di una strategia a largo raggio contro gli attacchi portati in mare potrebbe rivelarsi catastrofico per un'economia globale che sta lottando per recuperare slancio. Secondo le stime delle Nazioni Unite, fino all'80% dei circa 6 miliardi di tonnellate di carico scambiati ogni anno viaggia in nave. Inoltre, di quell'80%, il 75% passa in un modo o nell'altro per uno dei cinque punti di strozzatura dell'economia che solca i mari: il Canale di

Panama, il Canale di Suez, lo Stretto di Gibilterra, lo Stretto di Hormuz e lo Stretto di Malacca. Un attacco terroristico contro una o più di queste aree di transito, che le rendesse inagibili per settimane o per mesi – oppure, nel caso fosse impiegata una “bomba sporca” radioattiva, per un periodo assai più lungo – potrebbe creare seri problemi al commercio globale. Il calcolo economico connesso al trasporto di merci per mare verrebbe reso impraticabile. Ogni ambito ne risentirebbe: i prezzi dell’energia, le tariffe assicurative, i costi di spedizione del carico. Gli effetti a onda, specie per i Paesi industrializzati, sono incalcolabili. Questo è quello su cui conta Al-Qaeda, con la sua rinnovata struttura dirigenziale. Mentre lo statunitense Homeland Security Department discute sul numero di macchine rivelatrici da installare negli aeroporti, i terroristi stanno progettando di trasformare le superpetroliere che portano gas liquido o altri prodotti chimici in bombe galleggianti – o, forse, perfino in “bombe sporche” con l’aiuto di Paesi-canaglia dotati di cognizioni tecniche in ambito nucleare.” E ancora: “ Per altro alla prima ondata di iniziative statiche sulle misure di sicurezza, iniziative cioè mirate a proteggere determinati siti sensibili, inclusi i porti, si sta sostituendo una nuova filosofia di prevenzione molto basata sull’intelligence e comunque radicata su un concetto dinamico: è la merce che transita sul territorio di un determinato paese, il pericolo. Non è l’area portuale o quella aeroportuale ad essere pericolosa di per sé stessa: Di qui una necessità sempre più avvertita, negli Stati Uniti come in Europa, di tracciare e mappare i flussi della merce, accrescendo in modo esponenziale le conoscenze sui contenuti di ogni unità di carico e anticipando quindi il rischio connesso con azioni terroristiche consistenti nel nascondere ad esempio forti concentrati esplosivi o addirittura armi di distruzione di massa in container o casse mobili.” “ Secondo una stima dell’OCSE, rivista dall’associazione degli armatori europei ECSA, per applicare le nuove norme di security e di prevenzione del terrorismo la flotta mondiale andrà incontro a una spesa iniziale di circa 1,3 miliardi di dollari, con un investimento annuale nei successivi cinque anni pari a 730-750 milioni di dollari. Le sole procedure per la comunicazione del manifesto di carico anticipata di 24 ore, procedure rese obbligatorie dalle nuove norme statunitensi” (si aggiunga che tale obbligatorietà è operativa anche in tutta l’Unione Europea da due anni orsono) “ comporteranno un onere aggiuntivo di 281 milioni di dollari. Ciò significa che ogni nave impegnata in traffici con gli USA dovrà

farsi carico di un investimento iniziale sui 60mila dollari, più 15-20mila dollari per l'addestramento dell'equipaggio. Per i porti – secondo quanto invece previsto dall'Associazione dei porti europei sulla base di studi della Guardia Costiera statunitense – la spesa antiterrorismo entro quest'anno ammonterà negli Stati Uniti a 1,2 miliardi di dollari, con una previsione futura di 5,4 miliardi nei soli porti USA. Un calcolo empirico per porti e flotta USA produrrebbe un conto-security nei prossimi cinque anni pari a 11 miliardi di dollari. Se il raffronto con il costo teorico di un atto di terrorismo in ambiente portuale e marittimo, costo simulato dalle Autorità USA in 58 miliardi di dollari, risulta sempre vincente, gli interrogativi riguardano l'ammontare di investimenti necessari in tutto il mondo marittimo, e non solo negli USA con il sospetto, suffragato dalle prime verifiche, di un effetto moltiplicatore incontrollabile. E proprio recentemente anche negli Stati Uniti è emersa con chiarezza l'esistenza di un fattore moltiplicatore dei costi security, difficilmente valutabile in sede preventiva. Le stime che riguardavano e riguardano essenzialmente il programma delle dogane peccano di una totale approssimazione, quando i controlli di sicurezza si spalmano sull'intero sistema trasportistico e quindi sulla catena logistica dal punto di produzione della merce al punto di consegna finale. Secondo il CLECAT, l'organismo europeo che raggruppa spedizionieri e operatori logistici, esiste anche per questo l'esigenza di una maggiore coerenza fra provvedimenti normativi, costi ed efficacia pratica. In particolare il CLECAT, nel decidere l'istituzione di un gruppo di lavoro sulla sicurezza, ha sottolineato l'inefficacia di misure assunte in un solo anello della catena del trasporto e quindi la necessità di intervenire sull'intera filiera. Un appello, questo, che sembra essere già stato raccolto dagli Stati Uniti: hanno lanciato, dopo la C.S.I. (Container Security Initiative), e dopo la cosiddetta regola delle 24 ore (comunicazione dei documenti inerenti il carico 24 ore prima dell'arrivo della nave in un porto USA), il progetto C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism).” Detto questo, i costi della security andrebbero visti anche su un altro aspetto, che non è quello dell'eventuale attacco terroristico contro un'installazione portuale o con una cosiddetta “bomba sporca” nascosta all'interno di container, i cui effetti drammatici sarebbero palpabili con immediatezza. Quello su cui si deve puntare l'attenzione è anche l'aspetto legato a movimentazioni di merce “pericolosa” frazionata e frammentata nelle spedizioni e nella navigazione: in tale quadro assume

ancora maggiore rilevanza l'attività di intelligence e di analisi (analizzata nel capitolo precedente) quale misura che renda fruibile un'attività revisionale in funzione non solo dei soggetti, persone fisiche e giuridiche, che interagiscono nel commercio internazionale via mare, ma anche dal lato propriamente merceologico con l'individuazione, se possibile, di tipologie di merci che, se assemblate, possono costituire un'autentica arma potenziale che varca i confini degli Stati senza problema alcuno.

5.3 I costi della security dei porti di Los Angeles e Long Beach.

a) L'ipotesi di riferimento.

Come detto nel paragrafo precedente, è certamente dispersivo provare ad individuare i costi della security sulla base delle varie disposizioni in vigore e di quante siano le necessità del settore privato e le incombenze delle istituzioni pubbliche coinvolte nel commercio internazionale.

Vieppiù, risulta vago –allo stato attuale – dare ordini di grandezza di spese che si basano sulle possibilità di un singolo Stato di finanziare uno dei settori della security interessati o, ancor di più, i costi sostenibili dal settore privato, soprattutto in materia di ricerca di nuove tecnologie da usare per rendere più sicuro il trasporto marittimo.

Un caso, comunque, può portarsi ad esempio (Haveman, 2006) ed è uno studio statunitense, ove si è ipotizzato un attacco di matrice terrorista nel comprensorio dei porti di Los Angeles e Long Beach (nel 2004 hanno movimentato il 40% dei containers movimentati negli USA).

I curatori dello studio hanno cercato di stimare, avvalendosi di altri esperti e professori universitari, preventivamente il costo sostenuto per predisporre sistemi di bilanciamento fra le necessità derivanti dalla security ed i costi connessi, provando ad ipotizzare quanto possa incidere il finanziamento della sicurezza di quei porti, che rappresentano un fulcro vitale per l'economia americana: un attacco contro uno dei

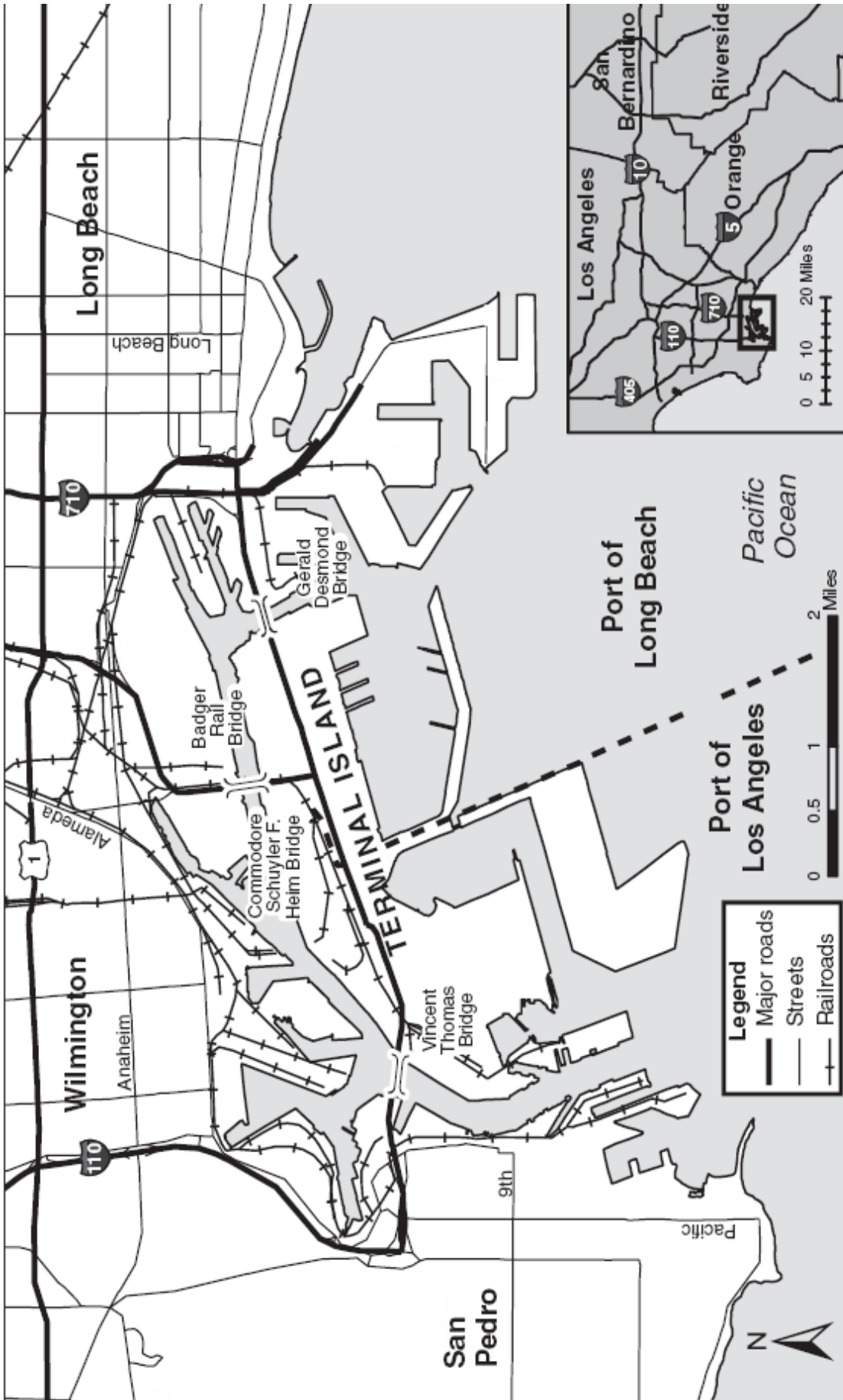
tre maggiori porti californiani (deve aggiungersi anche il porto di Oakland) potrebbe avere degli effetti devastanti sull'economia, dato che risultano altamente vulnerabili sul lato della sicurezza.

Innanzitutto, si è cercato di inquadrare il problema "sicurezza del porto" nel più ampio quadro del concetto di sicurezza dell'intera filiera del trasporto marittimo, giacché un porto potrebbe essere utilizzato sia come canale per portare all'interno dello Stato, per esempio, armi di distruzione di massa oppure come bersaglio per un attentato specifico. Ma sono state fatte anche alcune considerazioni legate agli effetti devastanti di distruzione di porti non necessariamente legati ad attentati terroristici. E' il caso di quanto accaduto a seguito degli effetti dell'uragano Katrina e dei danni al porto di New Orleans, dove, oltre ai danni derivanti dalle interruzioni di approvvigionamenti petroliferi, si è potuto comunque valutare – ex post – quali possano essere gli interventi da mettere in atto per la ricostruzione quanto più immediata, ma soprattutto cosa si può programmare per ridurre al minimo i rischi derivanti da impatti di sicuro effetto negativo, sia economico che sociale.

Lo studio si riferisce precipuamente al traffico merci containerizzato: sia gli analisti, che il mondo accademico che le imprese private sono concordi nell'affermare che, pur essendo bassa la possibilità che un container venga utilizzato in un attacco di terroristi, pur tuttavia è estremamente vulnerabile l'insieme del trasporto marittimo.

Gli elementi da prendere in considerazione nella valutazione dei costi di una politica di prevenzione e ricostruzione a seguito di attacchi terroristi sono molteplici: si passa dalla quantità dei volumi di merce trasportata (nel 2004 i porti americani hanno movimentato circa 20 milioni di containers), alla intermodalità, cioè l'utilizzazione di diversi sistemi di trasporto, ai soggetti istituzionali deputati alle varie tipologie dei controlli di sicurezza, ai vari soggetti privati, siano essi nazionali o stranieri, che intervengono nel trasporto marittimo (vettori, spedizionieri, aziende di logistica, produttori, lavoratori portuali, alla cooperazione internazionale, la compartecipazione delle istituzioni pubbliche e di quelle private in progetti specifici.

In ogni caso, quello che è maggiormente preventivabile, secondo questo studio, è la conseguenza degli effetti disastrosi di un attentato.



The Ports of Los Angeles and Long Beach

(fonte mappa pagina 114: fonte: Haveman J.D., Shatz H.J., Vilchis E., in “Protecting the Nation’s Seaports: balancing Security and Cost”, pag. xxiii, 2006)



(fonte: Container Security Initiative Brochure U.S. Customs and Border Protection, 2011)

Table 2.1

Value of Trade Through Los Angeles County Ports, 2003

	Imports (\$ millions)	Exports (\$ millions)
Total U.S. goods trade	1,282,000.0	726,400.0
Total U.S. waterborne	604,631.2	202,480.7
Port of Los Angeles	105,185.9	16,864.6
Port of Long Beach	\$78,700.0	17,163.0
Ports as % of U.S. total	14.3	4.7
Ports as % of U.S. waterborne	30.4	16.8

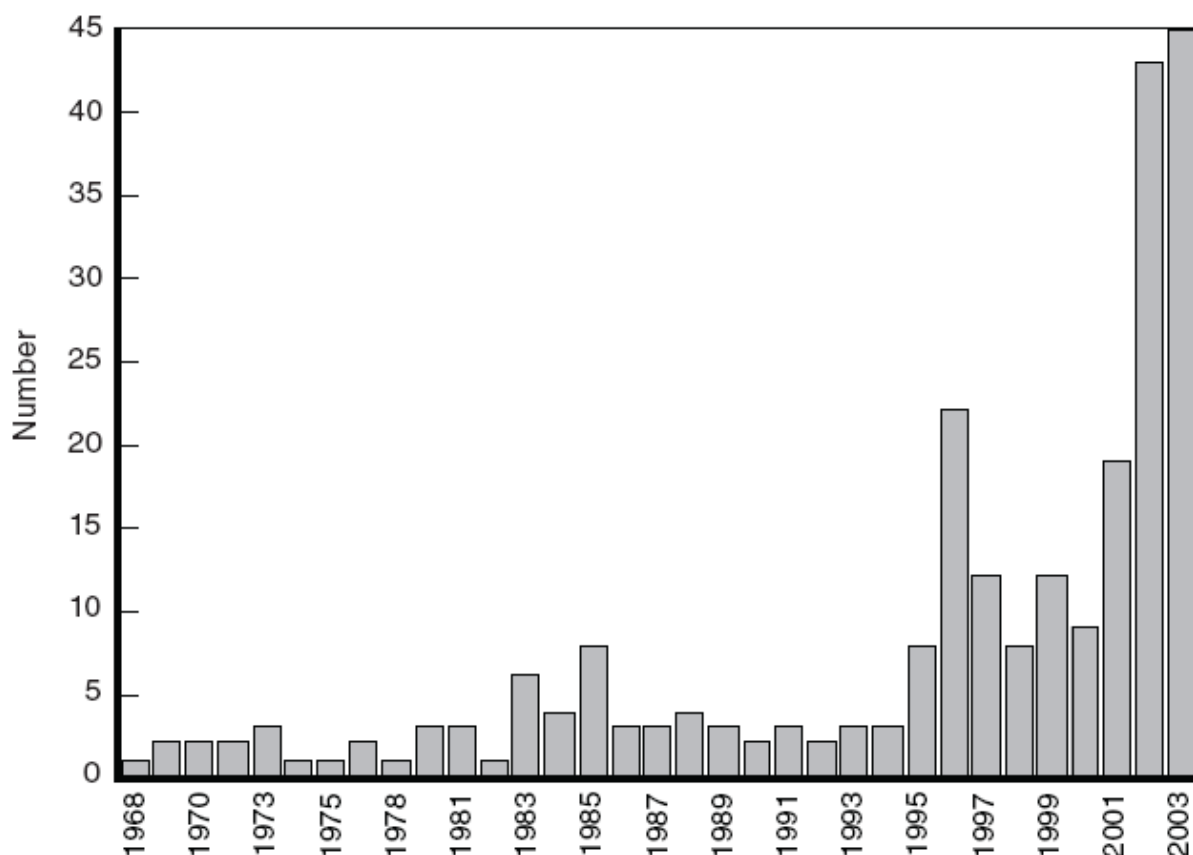
SOURCES: U.S. Department of Commerce (2005a); U.S. Department of Transportation (n.d.).

(fonte: Haveman J.D., Shatz H.J., Vilchis E., in “Protecting the Nation’s Seaports: balancing Security and Cost”, pag. 43, 2006)

b) I danni alle infrastrutture

L'analisi dell'opera analizzata nel presente capitolo è strutturata in tre parti.

La prima (Leamer E.E., Thornberg C., *Protecting the Nation's Seaports: Balancing Security and Cost*, Howard J. Shatz, 2006), si riferisce alle conseguenze economiche derivanti da un attacco terroristico effettuato su un porto



SOURCE: U.S. Department of State (2004).

Figure 2.1—Annual Number of Significant Terrorist Attacks on the United States, 1968–2003

(fonte: Haveman J.D., Shatz H.J., Vilchis E., in "Protecting the Nation's Seaports: balancing Security and Cost", pag. 32, 2006)

Gli autori ritengono che un attacco portato verso i porti di Los Angeles – Long Beach non possa cagionare danni così alti come molti temono.

E prendono lo spunto proprio dall'11 settembre 2001, allorquando vi è stata un'immediata discesa dei consumi, cui ha fatto seguito un rimbalzo senza precedenti nelle transazioni. Allo stesso modo, gli Autori ritengono che anche disastri derivanti da eventi naturali catastrofici, quali uragani e terremoti, oppure anche situazioni di conflitti sociali, quali, ad esempio, gli scioperi nei porti americani avvenuti negli anni '60, hanno certamente avuto un immediato effetto negativo sull'economia nazionale e locale, ma tali effetti sono rientrati non appena terminato l'effetto prorompente di tali accadimenti. Quindi, proseguono gli Autori, ogni interruzione catastrofica, nei vari aspetti in cui può presentarsi, più che intaccare l'economia e le basi della stessa, portano ad un ritardo nello sviluppo, piuttosto che allo stallo del produttività, come si potrebbe prevedere.

Di opinione divergente altra parte della dottrina (Gordon, et al., 2006): l'ipotesi formulata è quella della distruzione dell'infrastruttura che collega la terraferma al terminal Islands, ove transita il 55% del commercio containerizzato dell'area considerata. Gli Autori ritengono che un attacco terroristico al complesso portuale porterebbe seri e, forse, irreparabili danni al sistema economico dell'area californiana, i cui effetti si esplicherebbero a seconda del tempo necessario per la ricostruzione che possono variare da un minimo di due mesi fino a tre anni. L'economia dello Stato, secondo gli Autori, subirebbe una perdita di 45 mld di dollari, sia per costi diretti, quali possono essere le merci che non possono essere consegnate, che per costi indiretti, cioè quelli relativi a forniture ulteriori per le industrie derivanti dalla mancata consegna di quanto distrutto o non più consegnabile al ricevente, e costi indotti, quelli derivanti dalle minori spese delle famiglie, i cui componenti lavorano nelle industrie interessate in via diretta o indiretta dalle conseguenze dell'attentato. La stima fatta dagli autori per un anno di chiusura del terminal Islands comporterebbe, oltre ai 6 mld di dollari necessari per la ricostruzione dell'infrastruttura, un danno 7 volte maggiore: nulla in confronto al PIL degli USA (11.700 mld di dollari), ma devastante per l'area interessata, ove si prevede che vi sarebbero almeno 280.000 disoccupati.

c) La pianificazione delle misure di prevenzione e contrasto

Certo è difficile conciliare queste due ultime ipotesi sui costi di un attacco terroristico in un porto. Una cosa su cui comunque si deve riflettere è che il costo della sicurezza investe anche, se non soprattutto, la prevenzione che deve essere attuata a più livelli e con una platea di attori quanto più vasta possibile (in relazione alle attività marittime e portuali).

In tale ottica si inserisce il problema della “governance” nei porti, ma non solo nei porti. Infatti, le competenze in materia di controlli – per quanto riguarda il porto di Los Angeles - Long Beach, ricade su 15 Enti, statali, federali e locali, ove non è designata una linea di comando certa.

Guardia Costiera, FBI, Polizie locali, Dogana, Vigili del Fuoco ed altri sono tutti coinvolti nella preparazione di strutture a difesa del territorio e della cittadinanza, ma necessitano di coordinamenti utili a stabilire le fasce ed i tempi di intervento: ciò (Zegart, 2006) è possibile attraverso appositi comitati di sicurezza, che abbiano appunto il compito di pianificare gli interventi e di programmare la formazione degli attori: quest’ultima attività, in particolare, risulta di importanza fondamentale per evitare uno degli effetti più nefasti di un potenziale attacco terroristico, cioè la paura che coinvolgerebbe la popolazione e gli addetti ai lavori e che potrebbe comportare il blocco delle attività marittime e portuali per il timore di mettere a repentaglio la propria salute ed incolumità senza adeguata preparazione, con conseguenti danni secondari, a volte maggiori di quelli primari.

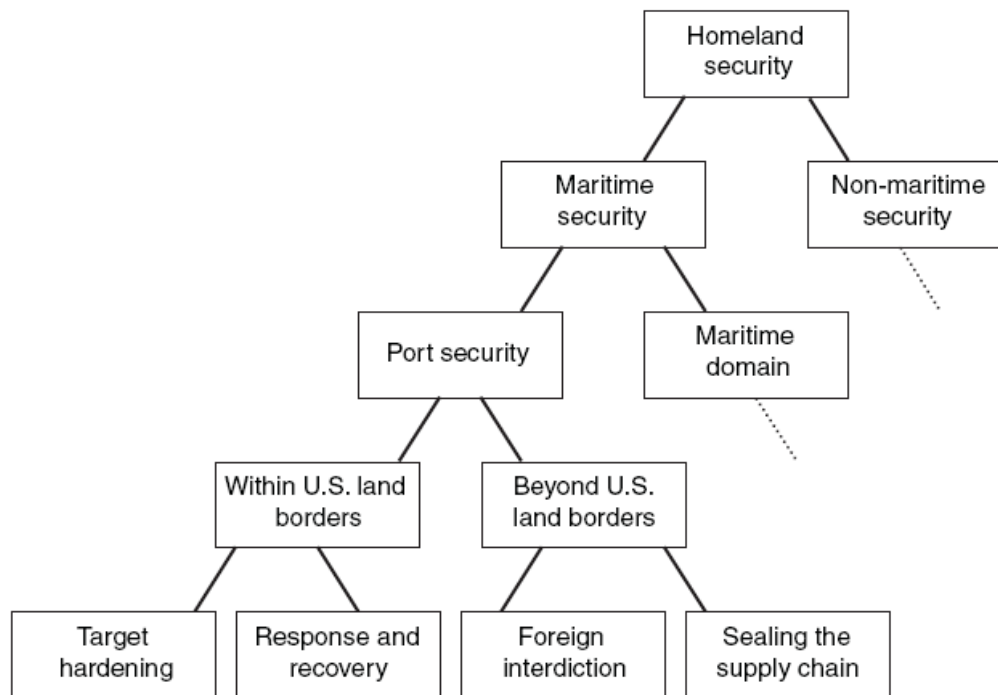


Figure 7.1—Port Security Decision Structure

(fonte: Haveman J.D., Shatz H.J., Vilchis E., in “Protecting the Nation’s Seaports: balancing Security and Cost”, pag. 209, 2006)

Ma un rapporto costi benefici relativo al miglioramento della sicurezza dei porti deve tener conto dei benefici derivanti dai minori danni preventivabili rispetto al valore indicativo dei costi correnti. Questi ultimi sono costituiti da costi diretti e costi indiretti: i primi si riferiscono ai costi necessari per migliorare le strutture di sicurezza e di maggiori costi per il settore privato, che, in pratica, beneficia in maniera consistente della maggiore protezione, mentre i secondi dovrebbero includere i costi dei transiti delle merci, la conformità e la sicurezza dei mezzi di trasporto utilizzati. Non solo questo. Bisogna anche considerare l’effetto secondario di eventuali attacchi terroristici, che è quello legato al cambiamento dei tempi di consegna delle merci rispetto alla tempistica pre-attacco ed il mutamento delle abitudini dei consumatori, che potrebbe incidere anche e soprattutto sui consumi. Ma bisogna stare attenti a

non confondere gli eventi che causano un ritardo nelle consegne ed eventi che possono cancellare totalmente il traffico (Leamer 2006).

Un terzo aspetto della problematiche inerenti i costi e la gestione della security è stato affrontato avendo di fronte l'attuazione del Maritime Transportation Security Act (MTSA) del 2002 del 2004 da parte degli USA (Haveman J.D., et al., 2006).

In tale ambito, la Guardia Costiera americana sovrintende a tutte le attività connesse alla sicurezza della navigazione e riferibili all'attuazione ed al controllo di quanto previsto dalle norme Imo e dall'ISPS Code.

Gli Autori si riferiscono, inoltre, alla Container Security Initiative (CSI) ed al Customs-trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT). Quest'ultimo è l'omologo dell'Authorized Economic Operator (AEO) dell'Unione Europea, trattato nei capitoli precedenti: iniziative, queste rientranti nell'ambito dell'US Customs and Border Protection (l'autorità doganale statunitense).

Queste due forme di intervento hanno, da un lato, spinto i confini del controllo doganale verso le frontiere dei paesi che inviano merci verso gli Stati Uniti d'America, con l'intenzione di coinvolgere altri Stati nei controlli di sicurezza delle merci esportate, dall'altro, nel caso del C-TPAT, tendono a coinvolgere il settore marittimo e commerciale, a qualsiasi livello interessato dai traffici internazionale, siano essi produttori, addetti alla logistica, spedizionieri o vettori marittimi, nella predisposizione di procedure di controllo della catena di lavoro delle proprie organizzazioni, sotto il controllo dell'Autorità Pubblica che certifica e conferma periodicamente) l'affidabilità del richiedente, in cambio di una velocizzazione dei traffici di pertinenza.

Tali attività, che rientrano nei programmi MTSA, hanno un impatto finanziario di notevoli dimensioni. Per far fronte non solo al finanziamento di tali attività, ma anche per prevederne sviluppi anche in termini di utilità degli interventi, è stata data la possibilità di accedere a borse di studio e formazione.

In particolare, i progetti legati a MTSA riguardano la pianificazione generale e il quadro di risposta, mentre la Container security Initiative (CSI) spinge l'attività dei funzionari della dogana statunitense ad operare nel territorio dei Paesi che hanno aderito a tale iniziativa, con uno spostamento delle frontiere, quindi, al porto di partenza delle merci destinate ai porti USA.

L'intervento ha come scopo principale quello di interdire spedizioni di armi di distruzione di massa verso gli USA prima che queste possano toccare il suolo americano.

C-TPAT è, invece, un sistema di collaborazione pubblico-privato, progettato per avere un controllo multistrato sulla circolazione delle merci, prevedendo il coinvolgimento delle strutture private, la cui idoneità viene certificata dalla US Customs. Sono stati programmati anche altri interventi per migliorare le misure di controllo di sicurezza mediante l'uso di nuove tecnologie, sia per l'ispezione di carichi considerati a rischio, che per il miglioramento dei controlli effettuati nei porti di partenza, nonché incentivi federali per lo sviluppo dei sistemi di sicurezza dei porti nel settore privato.

Table 7.1
Estimated Costs and Benefits of MTSA Measures
(\$ millions)

	Vessel Security	Facility Security	OCS Facility Security	AMS Plans	AIS	Total
First-year cost	218	1,125	3	120	30	1,496
First-year benefit	781,285	473,659	13,288	135,202	1,422	1,404,856
10-year present value cost	1,368	5,399	37	477	26	7,307
10-year present value benefit	5,871,540	3,559,655	99,863	1,016,074	10,687	10,557,819

SOURCE: *Federal Register* (2003), p. 60467.

NOTES: OCS is outer continental shelf. AMS is area maritime security. AIS is automatic identification system, the technology ships must install so that they can be identified.

(fonte: Haveman J.D., Shatz H.J., Vilchis E., in "Protecting the Nation's Seaports: balancing Security and Cost", pag. 193, 2006)

Table 7.2
Foreign Ports Participating in the CSI

Ports	Operational Date
Phase I Ports	
Algeciras, Spain	July 30, 2004
Antwerp, Belgium	February 23, 2003
Bremerhaven, Germany	February 2, 2003
Felixstowe, United Kingdom	May 24, 2003
Genoa, Italy	June 16, 2003
Halifax, Canada	March 1, 2002
Hamburg, Germany	February 9, 2003
Hong Kong	May 5, 2003
Kaohsiung, Republic of China	July 25, 2005
Kobe, Japan	August 6, 2004
La Spezia, Italy	June 23, 2003
Laem Chabang, Thailand	August 13, 2004
Le Havre, France	December 2, 2002
Montreal, Canada	March 1, 2002
Nagoya, Japan	August 6, 2004
Pusan, South Korea	August 4, 2003
Rotterdam, The Netherlands	September 2, 2002
Shanghai, People's Republic of China	April 28, 2005
Shenzhen, People's Republic of China	June 24, 2005
Singapore	March 10, 2003
Tokyo, Japan	May 21, 2004
Vancouver, Canada	March 1, 2002
Yokohama, Japan	March 24, 2003
Phase II Ports	
Barcelona, Spain	Not yet operational
Colombo, Sri Lanka	June 29, 2005
Durban, South Africa	December 1, 2003
Gioia Tauro, Italy	October 31, 2004
Gothenborg, Sweden	May 23, 2003
Liverpool, United Kingdom	November 1, 2004
Livorno, Italy	December 16, 2004
Marseilles-Fos, France	January 7, 2005
Naples, Italy	September 30, 2004
Osaka, Japan	Not yet operational
Port Kelang, Malaysia	March 8, 2004
Southampton, United Kingdom	November 1, 2004
Tanjung Pelepas, Malaysia	August 16, 2004
Thamesport, United Kingdom	November 1, 2004
Tibury, United Kingdom	November 1, 2004
Valencia, Spain	Not yet operational
Zeebrugge, Belgium	October 2, 2004

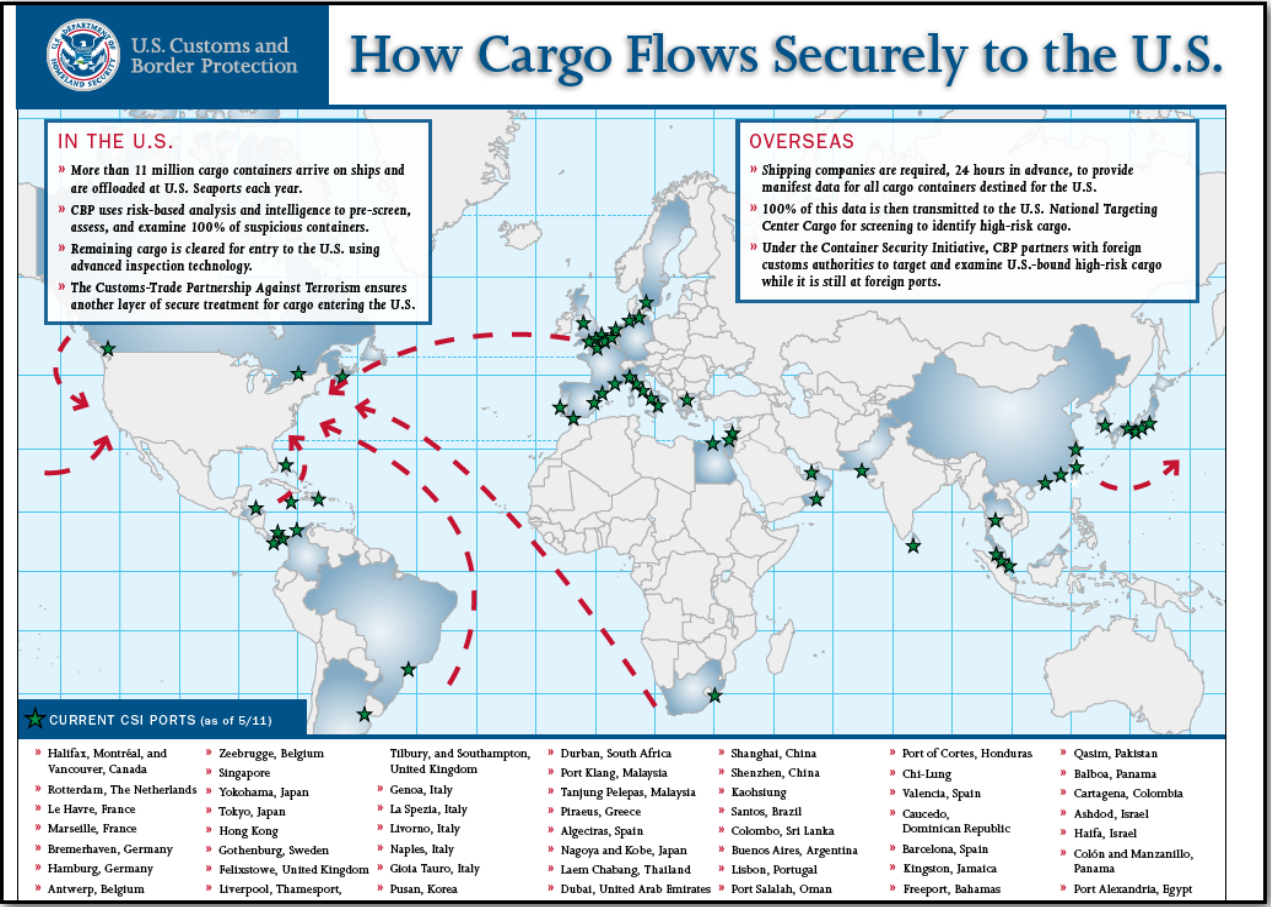
Table 7.2 (continued)

Other Ports	
Buenos Aires, Argentina	November 17, 2005
Cortes, Honduras	March 25, 2006
Dubai, United Arab Emirates	March 26, 2005
Lisbon, Portugal	December 14, 2005
Piraeus, Greece	July 27, 2004
Santos, Brazil	September 22, 2005
Salalah, Oman	March 7, 2006

SOURCES: Flanagan (2003); U.S. Customs and Border Protection (2004b); and U.S. Customs and Border Protection press releases, various dates.

NOTES: Only the Port of Yantian is included in CSI coverage of Shenzhen. Shenzhen also includes the ports of Shekou, Chiwan, and other, smaller ports. The table is current as of the beginning of May 2006.

(fonte: Haveman J.D., Shatz H.J., Vilchis E., in "Protecting the Nation's Seaports: balancing Security and Cost", pagg. 199,200, 2006)



(fonte: Container Security Initiative Brochure U.S. Customs and Border Protection, 2011)

Table 7.3
Federal Port Security Grants

Program	Date	U.S. Amount (\$ millions)	California Amount (\$ millions)	California Share (%)
Port Security Grant Program				
Round 1	June 2002	92.3	17.1	18.5
Round 2	July 2003	169.1	30.2	17.9
Round 3	December 2003	179.0	33.7	18.8
Round 4	September 2004	49.4	5.9	11.9
Round 5	September 2005	142.0	33.6	23.7
Total awarded		631.8	120.5	19.1
Office of Domestic Preparedness, Urban Areas Security Initiative				
	May 2003	75.0	9.1	12.1
Operation Safe Commerce				
OSC-NE	N/A			
OSC 1	June 2003	28.3	8.3	29.3
OSC 2	July 2003	26.7	5.4	20.2
OSC 3	April 2005	17.1	6.7	39.2
Total awarded		72.1	20.4	28.3
Grand total		778.9	150.0	19.3

SOURCE: U.S. Department of Homeland Security, various documents.

fonte: Haveman J.D., Shatz H.J., Vilchis E., in "Protecting the Nation's Seaports: balancing Security and Cost", pag. 203, 2006)

5.4 Conclusioni

La questione dei costi connessi alla sicurezza, la cui esatta quantificazione, in termini di preventivi di spesa, risulta quanto mai aleatoria. Come visto in questo capitolo, si è riusciti a basarsi su dati relativi principalmente a danni alle infrastrutture per l'ipotesi formulata di attacchi terroristici che potrebbero interessare il porto di Los Angeles.

Si tratta, a dire il vero, dei costi preventivabili per la ricostruzione delle infrastrutture e della preparazione e formazione degli operatori portuali in vista di altri, possibili, nefasti attacchi di matrice terroristica, con l'individuazione delle difficoltà operative in cui potrebbe venire a trovarsi la gestione di tali rischi in virtù dei numerosi Enti, locali, nazionali e federali, coinvolti e sulle poche esperienze, peraltro datate, come nel caso degli scioperi degli operatori portuali nel 1962 e, più recentemente, nel caso della distruzione del porto di New Orleans a causa dell'uragano Katrina, su cui poter basare stime ragionevoli.

E' venuto in evidenza, inoltre, il non voler o non poter comunicare agli esperti del settore le necessità oppure l'ammontare degli investimenti per la security effettuati soprattutto dalle compagnie di navigazione: da un lato, non vi è disponibilità ad investire grosse somme di denaro da parte di privati, dall'altro, laddove si faccia qualcosa di innovativo per la sicurezza, questo, paradossalmente, potrebbe essere vanificato se non si coinvolgono più strutture, pubbliche e private, nella gestione della prevenzione e del contrasto.

Inoltre, sarebbe necessario investire in ricerca e tecnologia, con lo scopo di migliorare gli strumenti esistenti e renderli idonei quanto a fruibilità ad una larga parte di "operatori della sicurezza", sì da fare in modo di avere dati inequivocabilmente idonei ad essere letti ed elaborati in maniera uniforme. Ma anche in questo caso si rischia di tornare a quanto appena detto, cioè alla ritrosia da parte del "soggetto privato" ad investire in un settore che viene lasciato scoperto ed il cui carico finisce inevitabilmente sulle finanze pubbliche, quanto a finanziamento e struttura strategica degli interventi.

Ciononostante, quel che emerge è che – anche se può sembrare (e forse lo è) un'azione a macchia di leopardo – l'intervento pubblico (negli U.S.A., secondo

l'ipotesi analizzata nel capitolo precedente) risente indubbiamente della necessità di investimenti che riguardano la sfera della collettività nel suo insieme: troviamo, perciò, interventi che spaziano da fondi per la ricerca e l'innovazione tecnologica a quelli per garantire il mantenimento di strutture di sorveglianza e controllo nei siti maggiormente considerati a rischio, sia per l'incolumità pubblica che per gli effetti dannosi sull'economia.

Forse quel che manca certamente, non solo negli U.S.A., ma soprattutto nei Paesi dell'Unione, è una visione diversa della questione sicurezza, laddove il costo vero e proprio per la gestione della struttura di analisi e controllo dovrebbe essere visto piuttosto come un investimento (multidisciplinare, ovviamente) per lo sviluppo sostenibile della società e delle economie di tutti e 27 i Paesi dell'Unione Europea.

6. Conclusioni. (Possibili effetti indotti sul Punto Franco di Trieste).

Abbiamo visto finora come l'attività condotta sui controlli di sicurezza possa aver avuto un impatto fortemente contrastato in alcuni casi, sicuramente per quanto riguarda l'allineamento degli interventi e delle procedure tra gli USA e l'Unione Europea.

Sicuramente l'apparato di controllo già in piedi potrebbe costituire un ostacolo al commercio internazionale se fosse imitato ed applicato soltanto in una parte del cosiddetto "villaggio globale".

In una situazione di parità di condizioni esistono anche presupposti che facciano in modo di poter trarre beneficio da nuove procedure e sistemi.

La "vexata questio" del Punto franco di Trieste assume una valenza particolare circa la potenzialità che lo strumento giuridico del Punto Franco può offrire al porto di Trieste ed all'intera regione geografica cui propende in termini di commercio internazionale.

Ci si riferisce, in particolare, non solo alla Regione Friuli Venezia Giulia, ma ai bacini di utenza della Baviera e dei Paesi dell'est europeo.

Un cenno sul Punto Franco deve comunque essere tracciato, senza addentrarsi in problematiche attinenti al substrato normativo e dottrinario che ne hanno caratterizzato la vita fin dal suo nascere. In particolare, le norme di riferimento attualmente vigenti vedono nel Trattato di pace di Parigi del 1947, All. VIII, e nel Memorandum di Londra del 1954 due pilastri fondamentali.

Sulla base del corpus normativo precedente al Trattato di Parigi (e recepito anche nell'ordinamento nazionale) e successivo ad esso, in funzione della normativa comunitaria emanata da ultimo con il cosiddetto "emendamento sicurezza" – Reg. (CE) 648/2005, Reg. (CE) 1875/2006, e Reg. (CE) 450/2008 – insieme alle norme già esistenti e derivanti dal Codice Doganale Comunitario (Reg. CEE 2913/92) e dalle Disposizioni di Applicazione del Codice (Reg. CEE 2454/93) è possibile individuare nelle caratteristiche del Punto Franco di Trieste una potenzialità non comune che deve essere rinvenuta nella potenzialità per il porto stesso di divenire un enorme "distripark" (Campagna, 2011) La parola Distripark è un neologismo che deriva da Distribution Park. Coniato negli anni 80 in Olanda, originariamente serviva

ad indicare un'area contigua al porto e a strutture di trasporto multimodale, dove parcheggiare le merci in arrivo, per la successiva distribuzione. Si riferiva quindi alle piattaforme logistiche delle multinazionali americane e giapponesi che avevano optato per sistemi distributivi a livello europeo con un solo magazzino centrale".)

L'aspetto che qui si vuole evidenziare e che potrebbe comportare un riflesso (positivo) per il territorio riguarda la peculiarità di ciò che offre la figura del Punto Franco rispetto alle nuove procedure doganali di controlli di sicurezza, che vedono l'intersecarsi di altre norme, applicabili all'operatività portuale dello scalo triestino, le quali non possono che far propendere per uno sviluppo (auspicabile) dei traffici e della funzione stessa del Punto Franco.

Se si guardano le tabelle relative ai traffici dei maggiori porti europei (tralasciando, ovviamente, i dati dei traffici dei maggiori porti mondiali) unitamente alle norme che prevedono l'obbligo di effettuare le operazioni doganali presso gli uffici doganali più vicini al luogo di residenza dell'operatore, non si potrà fare a meno di tirare una conclusione per certi versi scioccante quanto ovvia.

Ma procediamo con ordine.

All'interno dei Punti Franchi di Trieste, oltre alla comunanza di operazioni che possono essere effettuate alla stessa stregua delle zone franche comunitarie (Primiceri, 2011):

- “1. le operazioni di imbarco e sbarco della merce viene effettuata senza alcuna ingerenza da parte dell'Agenzia delle Dogane;
2. le merci esportate si considerano uscite dallo Stato (e quindi dalla Comunità) all'atto del loro ingresso nel Punto Franco;
3. le merci estere introdotte nel Punto franco possono essere sottoposte a controllo doganale al fine di conservarne l'origine;
3. le merci nazionali e/o comunitarie possono essere sottoposte a controllo doganale per conservare la loro origine;
4. le merci che giacciono in Punto franco si considerano terze (non comunitarie) sino a prova contraria
5. trovano spazio depositi I.V.A. o depositi fiscali purché assoggettati alla contabilità materie.

Pertanto rispetto agli altri porti nazionali e comunitari si evidenziano una serie di condizioni operative foriere di innumerevoli vantaggi per gli operatori, in quanto determinate dalla extradoganalità delle merci nei Punti franchi . A tal proposito è possibile consultare la tavola sinottica allegata.

Ed invero:

1. come per le altre zone franche comunitarie, anche nei Punti franchi le merci possono sostarvi per un tempo indeterminato, ma la differenza si rileva laddove all'atto del loro ingresso, sbarco, imbarco, trasbordo, movimentazione e deposito, non è previsto alcun controllo doganale né autorizzazione né la presentazione di polizze fidejussorie.

2. le merci introdotte nei punti franchi di Trieste e che restano allo stato terzo sono libere al loro interno, non vige alcun obbligo di vincolarle ad una destinazione doganale. Ciò consente che la merce possa essere stoccata allo stato estero e quindi oggetto di transazioni, anche in Borsa, senza essere materialmente spostata.

3. nei punti franchi comunitari tutte le operazioni legate ad un regime di sospensione 96 richiedono la prestazione di apposita garanzia, ma la stessa non viene richiesta nei punti franchi di Trieste essendosi l'operazione perfezionata al varco.

4. il collocamento della merce in una zona franca comunitaria non perfeziona l'operazione di esportazione; ciò non vale per i punti franchi di Trieste, in quanto l'ingresso della merce in essi vale come esportazione ;

5. inapplicabilità alle merci oggetto di trasformazione industriale all'interno dei punti franchi del rispetto del vincolo delle c.d. "condizioni economiche". Nelle zone franche comunitarie l'assoggettamento delle merci al regime del perfezionamento richiede il rispetto delle condizioni economiche solo se le merci sono destinate ad essere introdotte nel mercato comunitario.

6. gli operatori del Punto franco di Trieste in base al D.M. del 18.06.23, godono di un'agevolazione al pagamento dei dazi doganali, consistente in un differimento sino a 6 mesi (in deroga al diritto comunitario che prevede un termine di 30 giorni) a tasso di interesse agevolato del pagamento dei diritti doganali .

7. l'attività di trasformazione industriale è regolamentata dal decreto commissariale 53/59 con cui è stato istituito, nel comprensorio del porto industriale di Trieste, un porto franco al fine di concentrarvi tutte le attività industriali legate alla portualità.

I veri vantaggi dell'attività industriale in punto franco sono effettivamente legate alla lavorazione delle merci terze destinate ai Paesi terzi.

- Non sono soggette a particolari autorizzazioni doganali

- Non sono soggette a controlli doganali, a meno di non voler conservare l'origine della merce

- I prodotti petroliferi e i combustibili destinati al consumo degli stabilimenti industriali sono ammessi all'esenzione del dazio doganale e della sovraimposta di confine se esteri e dal pagamento dell'imposta di fabbricazione se nazionali. (esenzione accisa)

- L'energia elettrica comunque impiegata negli stabilimenti industriali è esente dal pagamento dell'accisa sull'energia elettrica.

Qualora invece i prodotti dovessero essere immessi in consumo nel territorio doganale della UE alcuni dei sopra elencati benefici sono annullati:

1. devono essere corrisposte le accise

2. gli stabilimenti devono essere sottoposti a vigilanza doganale

3. non si possono importare più prodotti di quanti sono destinati all'esportazione

4. Il dazio viene calcolato sulla materia prima e non sul prodotto finito “

“Pertanto, il concetto di extradoganalità si assume come qualificazione giuridica della merce: ne consegue che la permanenza della merce nel punto franco la pone, da un punto di vista strettamente doganale, su un piano diverso rispetto alla sua collocazione all'esterno della stessa.

Se quindi l'extradoganalità è un attributo della merce, ne consegue che nessuna differenza è data rilevare tra la merce presente in un territorio qualificato extradoganale e la merce presente in una zona franca o deposito franco.

E il sostegno a questa ricostruzione viene proprio dall'art. 2 del d.p.r. 43/73 che “assimila” ai territori extradoganali i depositi franchi, i punti franchi e gli altri istituti analoghi.”

Unica peculiarità da sottolineare è legata “allo sbarco ed all'imbarco delle merci senza ingerenza della dogana”: vi è sempre la previsione normativa che offre il potere/dovere alla Dogana di effettuare i “riscontri” ritenuti necessari. Tali controlli – esclusi naturalmente quelli prettamente legati la dazio, qualora le merci non vengano

dichiarate per l'immissione in libera pratica - sono divenuti ormai obbligatori in funzione dei controlli di sicurezza.

Orbene, la normativa comunitaria, a partire dall'introduzione nel 1992 del Codice doganale Comunitario e finendo con il Nuovo Codice Doganale (Reg. CE 450/2008) prevede che le operazioni di importazione ed esportazione vengano effettuate –in assenza di deroghe – presso le dogane più vicine al luogo di residenza dell'operatore commerciale: ciò vuol dire che il Punto Franco di Trieste ha l'opportunità di fungere da enorme "area distripark" per i bacini industriali del Nord-Est e per il centro-est dell'Europa.

Forse i costi della security, per quanto difficile risulti il calcolo e per quanto possa sembrare macchinoso il nuovo modo di procedere, possono rappresentare una grande opportunità per il porto di Trieste, poiché potrebbe divenire un luogo di smistamento di merci, pronte ad essere inviate alle varie destinazioni richieste dal mercato e dove i produttori non si vedrebbero costretti a sostenere i costi di gestione di magazzini.

E, quindi, quanto mai necessario sfruttare l'opportunità fornita dai cosiddetti "controlli di sicurezza" per tutti quei flussi di traffico regolari che potranno godere – grazie anche alla nuova figura dell' A.E.O. (Operatore Economico Autorizzato)- di maggiori velocizzazioni nel traffico merci globale. E' necessaria, quindi, una integrazione della logistica (insieme delle attività organizzative, gestionali e strategiche che governano nelle aziende il flusso dei materiali e delle relative informazioni, dalle origini presso i fornitori, fino alla consegna dei prodotti finiti ai clienti e, successivamente al servizio di post vendita; AILOG Associazione Italiana Logistica)

Il Punto Franco di Trieste, in questa situazione, si presenta non solo come porto in senso proprio, ma anche paradossalmente con una funzione di retroporto, meglio come area distripark per le aziende operanti nel commercio internazionale.

La favorevole posizione geografica del porto di Trieste ed il notevole traffico merci nel bacino del Mediterraneo sono le condizioni basilari per investimenti futuri nel trasporto merci: tipologia di trasporto via container, collegamenti rapidi con snodi ferroviari, aree distripark. Insomma, tutto ciò che il Punto Franco di Trieste possiede (ma non sfrutta appieno).

Questa collocazione del Porto di Trieste potrebbe fungere da spinta, da volano per l'innescare di attività economiche nuove nel territorio giuliano, con la consapevolezza che l'organizzazione della catena logistica sia un punto fondamentale di ogni progetto di sviluppo.

Circa l'80% del commercio mondiale viaggia su nave (dati Eurostat 2009) e nel 2009 nei venti maggiori porti europei (che movimentano più di 500.000 teus) sono stati movimentati 59.062 mln teus.

Che il mezzo principale utilizzato per il trasporto delle merci sia la nave è dato ormai noto: dati Eurostat assicurano che quasi l'80% del commercio viaggia su navi.

Ed è altrettanto noto che la maggior parte di questo traffico si assesta nel Northern Range. Nel 2009 sono stati movimentati, in tutto, nei 20 maggiori porti europei (quelli, per intendersi, che contano più di 500.000 TEUS) 59.062 mln di TEUS.

Il porto di Rotterdam, nel 2009, ha occupato il primo posto nella movimentazione merci fra tutti i porti europei con 9.743 mln di TEUS ponendosi così al primo posto nella classifica dei porti europei. Sempre nel 2009, tutti i porti del Mediterraneo hanno movimentato in totale 16.207 mln di TEUS. Di questi 16.207 mln di TEUS, solo 5.380 mln sono transitati per i porti italiani (Genova, Gioia Tauro e La Spezia), il resto se lo dividono i porti della Spagna e Malta.

Si evince, pertanto, che i 2/3 dei traffici che interessano i Paesi U.E. si collocano in aree portuali del nord Europa: certo, non vi sono gli spazi idonei per fare concorrenza ai mega-porti europei, ma è altrettanto certo che vi sono grosse potenzialità offerte dal problema della security per gli sviluppi del Porto di Trieste per la sua specifica qualità di Punto Franco.

“Nella misura in cui oggi è diventato necessario ed indispensabile per una strategia economica di successo, il coinvolgimento della rete di imprese che si trovano a monte e a valle nei processi e nelle attività che producono valore in termini di prodotti e servizi al consumatore finale, cercando di gestire la catena di distribuzione al fine di ottimizzare i legami ed il coordinamento tra fornitori, clienti e distribuzione, non si può prescindere dall'osservare che la dotazione di un territorio di piattaforme e servizi per l'organizzazione dei traffici rappresenta uno dei fattori determinanti per la competitività, la stabilità e la sostenibilità della crescita economica.

La containerizzazione se da un lato agevola il transito e il traffico delle merci, dall'altro rischia di essere, per i porti che non si adeguano alle richieste di un mercato sempre più esigente, causa della loro esclusione dallo scenario portuale internazionale, per la banale considerazione che, a differenza delle merci alla rinfusa che richiedono banchine ed attrezzature specifiche, il traffico in container è molto più sensibile alle deviazioni verso altri porti in grado di offrire al medesimo prezzo vantaggi addizionali. In buona sostanza, la consapevolezza che il traffico unitizzato consente una migliore gestione della logistica più efficiente in termini di costi delle operazioni di imbarco – sbarco, controlli più snelli, tempi ridotti di stazionamento, rende altresì coscienti che il passaggio veloce della merce non procura indotto e valore aggiunto. In tale ottica in considerazione dell'incremento esponenziale del traffico dei container, si è sempre più fatta strada l'idea di realizzare aree logistiche di transito in cui il porto non funziona solo come mero snodo logistico, di solo collegamento, cioè, tra diversi mezzi di trasporto (mare-ferro; mare-strada e viceversa), ma anche come distretto logistico in cui concentrare attività in grado di portare positive ricadute economico-occupazionali sul territorio portuale e su quello circostante. Se logistica significa gestione e governo dei flussi delle merci a partire dalla loro produzione sino alla loro distribuzione, in ciò comprendendo quindi anche la gestione dei servizi di trasporto e dei mercati, è chiaro che una logistica avanzata costituisce la spina dorsale di quei processi produttivi che hanno proprio nella mobilità delle merci il fattore di successo industriale.

E proprio in tale ambito gioca un ruolo fondamentale l'infrastruttura per la logistica che assume varie forme: interporti, piattaforme logistiche, distripark, zone franche, tutte strutture che possono anche convivere in un medesimo spazio geografico.

In questo contesto, grazie ad una logistica avanzata una percentuale delle merci in arrivo possono essere trattate in modalità "door to door" direttamente nel porto di arrivo." (Primiceri, 2011).

Un aspetto da tenere in considerazione e che molte volte viene sottovalutato è quello legato al luogo ove effettuare le operazioni doganali: la normativa attuale, cioè l'attuale Codice Doganale Comunitario (art. 161 Reg. CEE 2913/92) e le Disposizioni di Applicazione (art. 592bis e succ. Reg. CEE 2454/93), prevede deroghe al principio – peraltro stabilito dalla stessa norma - che le operazioni doganali vengano effettuate

presso la Dogana più vicina al luogo di residenza dell'Operatore Commerciale. Orbene, il Nuovo Codice Doganale Comunitario (Reg CE 450/2008), quando entrerà completamente in vigore, non prevederà più deroghe di tal genere, giacché ne potrebbe venire menomata la funzione legata all'"emendamento sicurezza" di cui si è trattato sinora. La positività di tale notizia per il porto di Trieste è riposta nel fatto che, per la dualità nell'uso di norme comunitarie o di norme legate al funzionamento proprio del Punto Franco (come detto sopra), i porto di Trieste ed i Magazzini in esso residenti (art. 155 e succ. Direttiva 2006/112/CE, art. 50bis D.L. 331/93 conv. nella L. 427/93, succ. modif. e integr.) possono fungere da deposito per quegli operatori che necessitano di movimentare merci lungo un percorso che possa fungere anche da stoccaggio momentaneo, senza che ciò implichi gestione diretta o maggiori costi di spedizione, se dislocati lungo altre direttrici (per la particolare contabilità di magazzino, si vedano gli art. 98 e succ. del Codice Doganale Comunitario ed art. 516 e succ. delle Disposizioni di Applicazione del Codice Doganale Comunitario). Naturalmente, tutto ciò sarà possibile per il porto di Trieste sempreché tali strumenti normativi comunitari vengano realizzati pienamente e le strutture logistiche del porto possano offrire tutte le condizioni necessarie ai traffici internazionali per movimentare quanto più rapidamente possibile le merci, a costi compatibilmente più contenuti rispetto alla concorrenza: potrebbe definirsi questo come "sistema Porto" futuribile per lo scalo giuliano.

In buona sostanza, esistono diversi strumenti di lavoro utili per tutti i porti dell'Unione Europea, ma quel che potrebbe fare la differenza per il porto di Trieste è l'aggregazione di questi strumenti ad opera delle norme in materia di controlli di sicurezza. La possibilità di adoperare i depositi dei Punti Franchi quali depositi fiscali, la possibilità di stoccare merci per il tempo ritenuto necessario dalle aziende, la possibilità offerta agli operatori di ottenere la certificazione A.E.O., lo strumento fornito dalla "Black Box" per ottenere il tracciamento delle merci all'interno del Punto Franco rappresentano singolarmente opportunità ottimali per coloro che intenderanno farne uso. Ma il collante di tali attività consiste nell'obbligatorietà della procedura connessa agli obblighi di sottoposizione ai controlli di sicurezza, dall'invio delle ENS (Entry Summary Declarations) e delle EXS (Export Summary Declarations) e del rispetto della tempistica prevista, la quale, insieme a tutti gli altri

strumenti appena detti, costituisce il nocciolo di una “compliance” tra l’Autorità Doganale e gli operatori del settore che potrebbe creare – insieme, ovviamente, ad una logistica ben definita – un ottimo substrato su cui operare per utilizzare appieno le potenzialità del porto di Trieste, in funzione sia della normativa speciale legata allo status di Punto Franco, sia delle opportunità offerte dalle norme comunitarie di cui si è trattato, operando con una visione di insieme, di “sistema porto”, che possa cogliere i benefici di tutte queste opportunità, bilanciando la speditezza delle operazioni doganali con i controlli di sicurezza, in modo da rendere tale sistema efficace ed appetibile per il commercio, da un lato, e per la sicurezza dei cittadini dell’Unione Europea, dall’altro.

Bibliografia

Agenzia delle dogane, Report 2009, http://www.agenziadogane.it/wps/wcm/connect/26c6e0804422f3298caabd4e7aaa0be0/Libro+blu+2009_16apr2010.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=26c6e0804422f3298caabd4e7aaa0be0

Baradà, M., 2005, L'evoluzione del concetto di sicurezza marittima nel diritto contemporaneo, in "Sicurezza Marittima. Un impegno comune", Fondazione Marittima Ammiraglio Michelagnoli, pag 290

Bianca, Giuseppe, Port's security. Porti incapaci a gestire una minaccia terroristica?. In: TTM, vol. 36, n. 5, p. 16-17

Bricca C., 2010, Certificazione di affidabilità doganale e di sicurezza: l'Operatore Economico Autorizzato AEO http://www.easyfrontier.it/wp-content/uploads/2010/04/3_Intervento_Presentazione_Bricca.pdf

Brown, Rachel, 2008, Ports Seek Review Of Security Initiatives, in "– WWD:Women's Wear Daily", Vol.196 Issue 112, p9-1NULL,1p;

Brusa, Fabio, 2007, Nella lotta ai falsi di origine asiatica il quadro normativo è poco europeo , in "Guida al diritto Il sole 24 ore", 14 aprile 2007, pag. 116,120

Caggiano, Giandonato, 2008, Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia, in "Studi sull'integrazione europea", vol. 3 fascicolo 1 – pagg. 105-144

Calesella, Giorgio, 2006, Sicurezza dei prodotti destinati al consumatore. Come interpretare il Decreto Legislativo 172, in "De qualitate", pagg. 8-10

Campagna, A., Baraglia, F., 2011. Le innovazioni logistiche nei porti: i distripark. Logistica management 55–58.

Cerioni, F., 2007. La finanziaria 2007 e la lotta alla contraffazione. Commercio internazionale 31, 5–10.

Cerioni, F., 2009. L'“enforcement” della tutela dei diritti di proprietà intellettuale e lotta alla contraffazione. Commercio internazionale 33, 5–10.

Coco, C., 2009. La contraffazione nella black economy. Dirigenza bancaria 33, 8–10.

Commissione Europea, 2010, Commission Staff working document, Secure trade and 100% scanning of containers, 11.2.2010, SEC(2010) 131 final, pagg. 7,18

Commissione Europea, 2003, Comunicazione della Commissione Europea relativa al miglioramento della sicurezza dei trasporti marittimi, 2.5.2003 COM(2003) 229 def. pag.5

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale-Comitato sulla gestione dei rischi e la sicurezza doganale della Supply Chain COM/2012 793

Costa et al., 2008, La competitività della portualità italiana – CNEL, <http://www.informare.it/news/forum/2004/portualitaitalianauk.asp>

Costantino, F., 2007. La sicurezza della catena logistica. Logistica management 42.

Cuozzo, A., 2003. Pilots, safety, security & environment. Il ruolo dei piloti nei porti. TTM 34, 70.

Dal Savio, G., Dari, G., Russo, D., 2010. Analisi dei rischi: un approccio matematico probabilistico,
<http://www.agenziadogane.it/wps/wcm/connect/3da8588044225859b71abf4e7aaa0be0/2010-02+-+ANALISI+DEI+RISCHI.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3da8588044225859b71abf4e7aaa0be0>

Dardani, B., 2005, Incidenza economica delle misure di security per l'industria marittima, in "Sicurezza marittima. Un impegno comune", Fondazione Marittima Ammiraglio Michelagnoli, pag. 367 e succ.

European Commission – Secure Trade and 100% scanning of containers, feb. 2010;

European Commission , 2006, DG Taxud, "Supply Chain Security: EU Customs role in the fight against terrorism", www.europa.eu

Ghetti P.P., 2011, AEO: benefici e processo di certificazione, http://www.mglobale.it/Temi/Dogana/AEO/AEO_Benefici_E_Processo_Di_Certificazione.kl

Gordon P., Moore J. E., II, Richardson H. W., Pan Q., 2006, The cost of a terrorist attack on Terminal island at the twin ports of Los Angeles and Long Beach, in "Protecting the Nation's Seaports: Balancing Security and Cost", pag. 71 - 90

Grigoli, M., 2008. Profili innovativi della sicurezza nell'ambito portuale e aeroportuale. Giustizia civile 58, 341–351.

Gurr, N., Cole, B., 2002. The new face of terrorism: threats from weapons of mass destruction. I.B. Tauris ; In the United States of America and in Canada distributed by St Martins Press, London; New York; New York, NY.

Ian Anthony et al., 2008, I controlli rilevanti ai fini della sicurezza nel 2007, traduzione su <http://www.agenziadogane.it/wps/wcm/connect/b31c250044225869b747bf4e7aaa0be0/2010-05+-+SIPRI+-+I+CONTROLLI+SUI+TRASFERIMENTI+INTERNAZIONALI+NEL+2007.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b31c250044225869b747bf4e7aaa0be0>

Ian Anthony et al., 2009, I controlli sui trasferimenti internazionali rilevanti ai fini della sicurezza nel 2008, traduzione su <http://www.agenziadogane.it/wps/wcm/connect/b4c13800445ebd5ebc89bfa94e983a0b/2010-07+-+SIPRI+->

[+I+CONTROLLI+SUI+TRASFERIMENTI+INTERNAZIONALI+NEL+2008.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b4c13800445ebd5ebc89bfa94e983a0b](#)

Haveman, J.D., Shatz, H.J., 2006. Protecting the nation's seaports: balancing security and cost. Public Policy Institute of California, San Francisco, Calif., pag. 1 - 30

Kessler, Giovanni, 2007, L'Alto Commissario ed i Desk Anticontraffazione a supporto delle imprese italiane all'estero, Italia Oggi-Guida giuridico normativa, marzo 2007

Kumar, S., Verruso, J., 2008. Risk assessment for the security of inbound containers at U.S. ports: a failure, mode, effects, and criticality analysis approach. Transportation Journal.

Leamer, E.E., Thornberg, C., n.d. Port, Trade and Terrorism: balancing the catastrophic and the cronic, in: Protecting the Nation's Seaports: Balancing Security and Cost.

Legambiente, Ecomafia globale, radiografia dei traffici illeciti di rifiuti: i numeri le rotte, i Paesi coinvolti, le proposte, www.legambiente.it , consultato nel dicembre 2011

Licata Fabio – La nozione di reato transnazionale e l'applicabilità dell'aggravante di cui all'art. 4 L. 146/2006

Ministero dell'Interno, 2006, Relazione della Direzione Centrale dei servizi Antidroga

Marino, Adele – L'Agenzia Europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze – Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, III/2005;

OCSE, 2010, L'impatto economico della pirateria e della contraffazione, http://www.agenziadogane.it/wps/wcm/connect/1490c3804422586bb756bf4e7aaa0be0/2010-06-OCSE-IMPATTO_ECONOMICO_CONTRAFFAZIONE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1490c3804422586bb756bf4e7aaa0be0

Olimbo, G. e Moscatelli, G., 2005, La lotta al terrorismo marittimo ed alla proliferazione delle armi di distruzione di massa: aspetti di security, in “Sicurezza marittima. Un impegno comune”, Fondazione Marittima Ammiraglio Michelagnoli

Piangatello C., 2011, Dogane: dichiarazione di sicurezza obbligatoria (ENS) per le merci importate, http://www.mglobale.it/Temi/Dogana/Importazioni/Dogane_Dal_2011_Obbligatoria_La_Dichiarazione_Di_Sicurezza_ENS_Per_Le_Merci_Importate.kl

Pireddu, P., 2006. Istituto internazionale della comunicazioni. Security, stato dell'arte e prospettive nei porti e nel trasporto. TTM 37, 58–59

Port districts. Security systems – JoC Online; 11/24/2009, p6-6,1p;

Port's security. Porti incapaci a gestire una minaccia terroristica?, 2005. . TTM 36, 16–17.
;

Primiceri, S., 2011, Il regime internazionale del porto franco di Trieste: uno strumento di promozione dei traffici nell'Alto Adriatico, Tesi di dottorato Facoltà di Giurisprudenza, Università di Udine, a.a. 2011/2012

Rapisarda, F., 2006. L'ipotesi del contrabbando di sostanze stupefacenti. Commercio internazionale 30, 5–10.

Roberti, Franco – Incontro di studio sul tema: Le nuove forme delle attività transfrontaliere di contrasto al traffico internazionale di stupefacenti – A9 Criminalità organizzata e traffico nazionale ed internazionale di stupefacenti: analisi del fenomeno e prospettive di contrasto – Consiglio Superiore della Magistratura – Frascati, 22-24 maggio 2000

Security cooperation with third countries,
http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security

Sicurezza giocattoli: necessari i controlli, 2005. . Largo consumo 25, 111–.

Starola, Lucia et al., Il riciclaggio di denaro nella legislazione italiana: evoluzione alla luce dell'esperienza internazionale, www.consrag.it, consultato nel 2010

Status europeo di Operatore Economico Autorizzato AEO, www.mglobale.it 2011

Storari, Paolo, 2007, Dialoghi di diritto tributario – Le frodi IVA intracomunitarie nella prospettiva dell'utilizzatore e le frodi con il regime del margine – Trento, 21 marzo 2007

Strategy for the evolution of the Customs Union, Com (2008) 169 final, www.europa.eu/legislation_summaries/Justice_freedom_security/

Terrieri, April – The current state of port security – World Trade – 2009 – fascicolo ottobre 2009, pag. 34 – 39, consultato nel 2010

Walker, P.F., 2005. Dietro le quinte. Le armi chimiche. State of the world 215–216.

Wein, L.M., Wilkins, A.H., Baveja, M., Flynn, S.E., 2006. Preventing the Importation of Illicit Nuclear Materials in Shipping Containers. Risk Analysis 26, 1377–1393
Zegart A.B., Hipp M. C., Jacobson S. K., Protecting the Nation's Seaports: Balancing Security and Cost, Howard J. Shatz, 2006

Zegart, A.B., Hipp M. C., Jacobson S. K., 2006, Governance challenges in port security: a case study of emergency response capabilities at the port of Los Angeles and Long Beach, in "Protecting the Nation's Seaports: Balancing Security and Cost",