

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI relativa al miglioramento della sicurezza dei trasporti marittimi  
(presentata dalla Commissione)

## 1. Introduzione

Gli avvenimenti del recente passato hanno dimostrato che non esiste paese al mondo che sia al riparo da atti di terrorismo: indipendentemente dalle loro motivazioni atti di terrorismo possono essere perpetrati in qualsiasi luogo e in qualsiasi momento senza risparmiare i trasporti marittimi.

Purtroppo, questa situazione non è cosa nuova per l'Unione europea; molti suoi Stati membri hanno già preso varie disposizioni per proteggere i loro cittadini e i loro modi di trasporto. Da parte sua, la Commissione ha già affrontato il tema della sicurezza e dei passeggeri delle navi da crociera in Europa nel suo Libro bianco sui trasporti [1]. La Commissione ritiene che, da oggi in poi sia necessario rafforzare la sicurezza di tutta la catena logistica che rifornisce i trasporti marittimi, dai fornitori ai consumatori. Sotto questo profilo, poiché la sicurezza della catena dei trasporti è pari a quella del suo anello più debole, per aumentare la sicurezza di tutti i trasporti occorre adottare un approccio che tenga conto della dimensione multimodale.

[1] COM(2001) 370 del 12 settembre 2001.

Nella Comunicazione "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE" [2] la Commissione ha proposto alcuni meccanismi di lavoro e di cooperazione a livello di Unione europea allo scopo di consentire a tutti i soggetti incaricati dei controlli alle frontiere di coordinare la loro azione nell'ambito di una strategia globale, che tenga conto delle molteplici dimensioni di tale gestione. La Comunicazione, che si fonda sull'acquis di Schengen, ha per oggetto la circolazione delle persone e sarà seguita da una seconda Comunicazione avente per oggetto la circolazione delle merci e dei beni di qualunque natura.

[2] COM(2002) 233 def. del 7 maggio 2002.

La presente comunicazione tratta in un primo momento della dimensione puramente marittima della catena dei trasporti.

### 1.1. Panoramica delle minacce potenziali

In assenza di adeguate misure di sicurezza e di controllo qualsiasi nave può trasformarsi in un'arma o nel vettore di un'arma di distruzione di massa o diventare il veicolo inconsapevole di carichi impropri. Una nave può essere bersaglio di azioni terroristiche p. es. a partire da un'altra nave o anche dal suo stesso interno da parte di terroristi che vi si siano infiltrati o che vi salgano a bordo con la forza. Le navi passeggeri costituiscono ovviamente un obiettivo particolarmente vulnerabile stante il gran numero di vite umane che vengono messe in pericolo. Ma anche le navi mercantili non sono meno vulnerabili, ma possono anzi trasformarsi in vettori pericolosi. La natura stessa di certi carichi di sostanze pericolose potrebbe indurre i terroristi a cercare di farle esplodere, ad

esempio, in zone portuali con conseguenze umane e ambientali che è facile immaginare. Né si può escludere che prodotti nucleari, batteriologici o chimici vengano trasportati fraudolentemente per mare per essere successivamente utilizzati contro il paese cui è destinato il carico.

## 1.2. La quota del trasporto marittimo negli scambi economici dell'Unione europea

Il trasporto marittimo è vitale per la forza economica e commerciale della Comunità, come dimostrano i dati che seguono. È quindi essenziale migliorare le condizioni di sicurezza per mantenere e anzi potenziare questa risorsa e la fiducia che gli operatori ripongono in essa. Gli sforzi che saranno necessari per innalzare il livello di sicurezza delle navi e dei porti della Comunità devono essere considerati sotto il profilo dell'importanza della flotta e degli scambi marittimi per l'economia dell'Unione europea, come descritti ai punti 1.3 e 1.4.

In termini di valore, le esportazioni dell'Unione europea nel 2001 sono state dell'ordine di 981 miliardi di euro e le sue importazioni a 1 027 miliardi di euro, [3] cifre che fanno dell'Unione europea il primo partner commerciale di due terzi del pianeta. È evidente che mantenere i mercati e le frontiere aperti è uno dei principali obiettivi della politica commerciale dell'Unione europea.

[3] Fonte : Commissione europea, Direzione generale TRADE.

Attraverso il sistema logistico marittimo dell'Unione europea - compreso il trasporto delle merci via mare, i porti e i servizi di movimentazione portuale - passano più di due terzi di tutti gli scambi tra la Comunità e il resto del mondo. Occorre quindi migliorare le condizioni di sicurezza in cui si svolge questo trasporto marittimo e salvaguardare in pari tempo le condizioni della sua competitività, continuando ad agevolare gli scambi commerciali.

## 1.3. La flotta che batte bandiera dell'Unione europea e la flotta controllata dall'UE

In questi ultimi dieci anni la quota di mercato della flotta sotto il controllo degli armatori europei si è mantenuta intorno al 34% del tonnellaggio mondiale.

Questa flotta si compone [4] di circa 8 800 navi, di cui 1 966 petroliere, 1 702 rinfusiere, 1 104 portacontenitori, 3 428 navi da carico di categorie diverse (mercantili classici e ro/ro) e 685 navi passeggeri. In volume essa rappresenta una capacità di trasporto di oltre 257 milioni di tonnellate, ivi compresi oltre 3,15 milioni di TEU di contenitori. In tonnellate, il 67% di questa flotta è registrato fuori del territorio dell'Unione europea: si osserva - né c'è da stupirsi - che una parte importante delle navi registrate sotto la bandiera di Panama, della Liberia, delle Bahamas, di Cipro e di Malta è controllata da armatori ed operatori marittimi dell'Unione europea. Per quanto riguarda la flotta registrata sotto bandiera degli Stati membri dell'Unione europea, essa rappresenta il 13% del tonnellaggio mondiale, pari a circa 102 milioni di tonnellate e conta oltre 4 200 navi. Vi sono impiegati 180 000 marinai, di cui il 40% sono cittadini di paesi terzi.

[4] Dati relativi al 1° gennaio 2001, navi da 1 000 tonnellate di stazza lorda e oltre - Fonte: Institute of Shipping Economics and Logistics, Shipping Statistics 2001.

## 1.4. I porti della Comunità

L'Unione europea presenta 35 000 km di coste e centinaia di porti marittimi. Nei porti europei passano ogni anno circa 2 miliardi di tonnellate di merci diverse, tutti prodotti necessari all'economia europea ed al commercio con altre regioni del mondo (idrocarburi, combustibili solidi e minerali, manufatti). Va notato che il 90% del commercio petrolifero con l'UE avviene via mare e che circa il 70% delle importazioni transita al largo delle coste della Bretagna e nella Manica. Il volume

delle operazioni (milioni di tonnellate/km) dei porti dell'Unione europea era, nel 1999, il seguente:

> SPAZIO PER TABELLA >

Tabella 1. Stima del volume delle operazioni effettuate nei porti dell'UE, per regione, nel 1999, in milioni di tonnellate/km (dati della DG TREN).

L'elenco dei 25 principali porti europei, per volume di traffico e tenuto conto dell'andamento delle tonnellate movimentate nel periodo 1996-2000, figura all'allegato 1. Va sottolineata la natura eterogenea dei servizi portuali prestati e le diverse caratteristiche dei porti inclusi nell'elenco (status giuridico, proprietà, dimensioni, funzionamento e caratteristiche geografiche).

Non è possibile fissare una precisa tipologia dei porti. Se è vero che esiste un certo numero di porti specializzati in un determinato tipo di merci (ad esempio nei prodotti petroliferi e chimici, autoveicoli, servizi di traghetto) è anche vero che la maggior parte dei porti effettua tutti questi tipi di attività, anche all'interno della zona portuale.

La crescita dei trasporti marittimi è essenzialmente dovuta all'utilizzazione dei container, alla disponibilità di navi di sempre maggiori dimensioni, di terminali portuali specializzati e all'organizzazione di unità "multi-spring". Dall'inizio degli anni Novanta nelle regioni marittime sopra indicate hanno fatto la loro apparizione molti nuovi porti, centri di deposito chiamati "transshipment hubs".

\* \* \*

La particolare vocazione della Comunità per il commercio marittimo, come pure l'importanza di questo per la forza della nostra economia, sono elementi che militano decisamente per il rafforzamento della protezione delle navi e dei porti a livello mondiale, e nell'Unione europea in particolare, dinanzi a una situazione in cui la sicurezza è più incerta a causa delle minacce terroristiche.

2. Assoluta necessità di rafforzare la sicurezza del trasporto marittimo e il suo riconoscimento a livello internazionale

La riconosciuta necessità di migliorare la sicurezza dei trasporti marittimi si è recentemente tradotta in un'intensificata attività delle organizzazioni internazionali e in una serie di iniziative a livello internazionale e a livello regionale.

2.1. Attività in seno all'Organizzazione marittima internazionale (IMO/OMI)

I lavori relativi alla sicurezza marittima sono iniziati in seno all'IMO nel febbraio 2002 e si sono conclusi il 12 dicembre 2002 con la Conferenza diplomatica dell'Organizzazione che ha adottato una modifica della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (Convenzione SOLAS - Safety Of Life At Sea) e un Codice internazionale per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali (Codice ISPS - International Ship and Port Facility Security).

Effettivamente, la Convenzione SOLAS ha disciplinato finora soltanto gli aspetti legati alla sicurezza (safety) dei trasporti marittimi. La sua modifica e il Codice ISPS hanno ora lo scopo di tener conto della dimensione della protezione (security, sûreté) della navigazione propriamente detta e degli impianti portuali [5].

[5] Per impianti portuali si intendono gli impianti che provvedono all'interfaccia nave/porto.

Gli emendamenti della Convenzione SOLAS e la parte A del Codice ISPS contengono disposizioni di natura cogente; la parte B del Codice è invece costituita da raccomandazioni che gli Stati parti dell'IMO sono invitati ad attuare.

Queste disposizioni si applicano alle navi passeggeri, alle navi da carico di stazza pari o superiore a 500 tonnellate, alle piattaforme mobili di perforazione off-shore e agli impianti portuali che servono il traffico internazionale.

Le disposizioni di natura obbligatoria costituiscono un complesso di norme indispensabili per rafforzare la protezione del trasporto marittimo. Esse riguardano l'equipaggiamento delle navi, prevedendo una marcatura permanente del numero identificativo della nave, un sistema di identificazione automatica (AIS), un dispositivo di allarme di sicurezza della nave destinato a lanciare un'allerta in caso di azione ostile diretta contro la nave e il rilascio di una registrazione sinottica continua della nave, autentico documento di identità della nave.

Queste disposizioni obbligatorie prevedono inoltre un insieme di misure di sicurezza attive e passive articolate a tre livelli di sicurezza (normale, rafforzato, elevato) la cui attuazione concreta è correlata all'analisi dei rischi. In particolare, è obbligatorio designare i soggetti responsabili dell'applicazione delle misure di sicurezza (agenti di sicurezza della nave, della società e dell'impianto portuale), di definire piani di sicurezza, che tengano conto dell'analisi dei rischi (sia della nave che dell'impianto portuale) e rilasciare un certificato internazionale di sicurezza della nave. Il meccanismo è completato dalla previsione di misure relative all'addestramento del personale adibito a questi compiti e alle esercitazioni.

È altresì prevista la possibilità - in relazione ai rischi potenziali per le persone, i beni e l'ambiente - di istituire tra la nave e l'impianto portuale che la accoglie una dichiarazione di sicurezza nella quale sono fissate le responsabilità di ciascuno in tale materia. Del pari, è previsto il controllo, a fini di sicurezza, di una nave che si trovi nel porto o anche prima della sua entrata nel porto da parte delle autorità dello Stato di approdo. Infine, sono chiaramente definiti gli obblighi e le responsabilità dei vari soggetti che intervengono nel processo (governi contraenti, società, comandanti delle navi, impianti portuali).

La parte B del Codice ISPS è, a sua volta, costituita da un insieme di raccomandazioni estremamente dettagliate che hanno lo scopo di guidare i vari soggetti nell'applicazione pratica delle disposizioni obbligatorie. Con riferimento alla responsabilità degli Stati contraenti si tratta, in particolare, di orientarli nel designare un organismo per la sicurezza riconosciuto (al quale sarà affidato l'incarico di provvedere ai servizi di sicurezza agli impianti portuali e alle navi) e i punti di contatto nazionali o regionali competenti per la sicurezza marittima, ai fini della gestione dei livelli di sicurezza e per lo scambio di informazioni sulla sicurezza. Questa parte del Codice ISPS presenta anche una serie di proposte dettagliate, riferite sia alle navi che agli impianti portuali, all'analisi dei rischi e ai piani di sicurezza da definire, come pure riguardo alla formazione del personale e alle esercitazioni. Specifica inoltre con quali modalità e in quali ipotesi debba essere redatta una dichiarazione di sicurezza tra la nave e l'impianto portuale che la accoglie.

## 2.2. Attività in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO/OIL)

La gente di mare partecipa direttamente al trasporto internazionale di merci, comprese le sostanze pericolose e al trasporto dei passeggeri, ed ha accesso a tutte le zone del porto, ivi comprese quelle ad accesso limitato.

Le particolari condizioni di vita e di lavoro della gente di mare ha indotto l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO/OIL) a adottare una serie di convenzioni e di raccomandazioni che disciplinano le condizioni di lavoro e la formazione dei marinai. Nel gennaio 2001 l'ILO ha deciso di convocare per il 2005 una sessione marittima della Conferenza dell'Organizzazione stessa per adottare uno strumento unico che riunifichi nella misura del possibile tutte le norme marittime contenute nelle 50 convenzioni e raccomandazioni attualmente vigenti.

Va tuttavia rilevato che nel marzo 2002 è stato iscritto all'ordine del giorno della 91a sessione della Conferenza internazionale del Lavoro che si svolgerà nel giugno 2003 una questione urgente relativa ad un sistema più sicuro di identificazione della gente di mare ai fini della revisione della convenzione n. 108 sui documenti di identità della gente di mare, che risale al 1958.

Una delle questioni che sono state ritenute importanti durante i lavori dell'IMO per il miglioramento della sicurezza marittima è proprio quella delle modalità di identificazione della gente di mare, modalità che sono peraltro di competenza dell'ILO.

I marittimi dovrebbero auspicabilmente essere in possesso di un documento che consenta di procedere alla loro identificazione "positiva e verificabile": "positiva" nel senso che deve determinare che la persona che è in possesso del documento è effettivamente quella alla quale il documento è stato rilasciato e, "verificabile", in quanto deve consentire di controllare l'autenticità del documento rispetto alla fonte che lo ha emesso.

### 2.3. Attività in seno all'Organizzazione mondiale delle dogane (ODM)

Il consiglio dell'ODM ha adottato, nel giugno 2002, una risoluzione relativa alla sicurezza e all'agevolazione degli scambi della catena logistica internazionale. In seno al suo segretariato generale è stata istituita una Task Force incaricata di cinque temi principali [6] con il compito di definire le misure di applicazione per proteggere il commercio internazionale contro gli attacchi terroristici e la catena logistica internazionale contro la sua utilizzazione impropria per il trasporto fraudolento di armi di distruzione di massa a scopi terroristici.

[6] "Aspetti giuridici e procedurali", "Affari commerciali e rapporti con le altre organizzazioni", "Sviluppo delle capacità", "Attuazione e intelligence", "Promozione".

I lavori di questa Task Force dovrebbero avere questo esito:

- Elaborazione di uno strumento di valutazione delle varie necessità, che serva di ausilio per le autorità doganali nella definizione dei regimi di sicurezza per la catena logistica;
- Accesso delle autorità doganali a una banca dati dell'Organizzazione doganale mondiale sulle verifiche tecniche e sui meccanismi di accertamento;
- Revisione della convenzione dell'Organizzazione suddetta sui contenitori (1972);
- Con più specifico riferimento alla Task Force, e entro il giugno 2003:
  - La revisione del modello dei dati dell'ODM, allo scopo di inserirvi i principali elementi atti a consentire alle amministrazioni doganali di individuare le spedizioni ad alto rischio;
  - La definizione di direttrici che consentano ai membri dell'ODM di adottare uno strumento per la raccolta, la trasmissione e lo scambio di dati doganali, con severe garanzie di riservatezza;

- L'elaborazione di direttrici per incoraggiare la cooperazione tra amministrazioni doganali ed imprese allo scopo di promuovere la sicurezza della catena logistica e facilitare il normale funzionamento del commercio internazionale.

#### 2.4. Attività in seno al G8

I vertice di KANANASKIS, svoltosi il 26 e 27 giugno 2002, ha affrontato il tema qui esaminato sia sotto il profilo della sicurezza marittima sia con riferimento al caso particolare dei contenitori.

Di conseguenza, i membri del G8 si sono messi d'accordo su una serie di iniziative congiunte dirette a promuovere una maggiore sicurezza dei trasporti pur facilitando gli scambi commerciali. Il G8 prenderà le seguenti iniziative:

- Protezione del trasporto marittimo

Appoggiare, in seno alle organizzazioni marittime internazionali, la modifica della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (Convenzione SOLAS) con i seguenti obiettivi:

- anticipare al dicembre 2004 la data di installazione dei sistemi di identificazione automatica (AIS) su talune navi;

- rendere obbligatoria la presenza a bordo delle navi di piani di sicurezza e di agenti di sicurezza entro il luglio 2004;

- rendere obbligatori, entro il luglio del 2004, l'elaborazione di piani di sicurezza e l'effettuazione di valutazioni della sicurezza degli impianti portuali nei porti frequentati da navi che effettuano viaggi internazionali.

- Sicurezza dei contenitori

- Lavorare da subito, di concerto con le competenti organizzazioni internazionali, a definire e mettere in applicazione un regime rafforzato di sicurezza per i contenitori su scala mondiale al fine di individuare e ispezionare i contenitori che presentano rischi elevati e garantire la loro integrità durante tutta la catena del trasporto;

- Mettere a punto, in collaborazione coi paesi interessati e non membri del G8, progetti pilota per modellizzare un regime integrato di sicurezza per i contenitori;

- Mettere rapidamente in applicazione, entro il 2005 nella misura del possibile, norme comuni per le dichiarazioni doganali per via elettronica e adoperarsi, in seno all'ODM per incoraggiare i paesi non membri del G8 ad osservare le stesse norme comuni;

- Iniziare da subito i lavori in seno al G8 e all'ODM per esigere la comunicazione di informazioni preventive per via elettronica sui contenitori, ivi compresa la loro ubicazione e le condizioni del loro inoltro e questo fin dalla fase iniziale della catena logistica.

Infine, i membri del G8 hanno concordato di elaborare, in seno alle Nazioni Unite e ad altre organizzazioni internazionali competenti, un regime di sicurezza efficace e proporzionato per il trasporto terrestre e la distribuzione delle sostanze pericolose che potrebbero presentare rischi significativi sul piano della sicurezza.

L'avanzamento dei lavori è oggetto di valutazioni semestrali effettuate dallo stesso G8.

#### 2.5. Le iniziative delle autorità USA in materia di sicurezza

Dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001, gli Stati Uniti d'America hanno preso una serie di misure unilaterali di protezione che spesso precorrono e

anticipano l'applicazione di disposizioni attualmente oggetto di negoziati nelle sedi internazionali competenti. Con particolare riferimento al settore marittimo, la protezione del trasporto navale è considerata una questione "di sicurezza interna".

A livello parlamentare vi sono state numerose iniziative che, concretamente, si sono tradotte nell'adozione, ad opera del Congresso, il 14 novembre 2002, del "Maritime Security Act of 2002" (S.1214). Questo provvedimento, una volta entrato integralmente in applicazione, imporrà al settore marittimo l'osservanza di numerosi obblighi supplementari.

Inoltre, l'istituzione di un grande Ministero della sicurezza interna (Department of Homeland Security) che raggruppa oltre venti enti statali operanti nel settore, ha rafforzato i poteri di iniziativa e le competenze delle varie amministrazioni finora competenti per le questioni legate alla sicurezza.

In questo contesto, meritano di essere segnalati tre tipi di misure recentemente adottate nel settore marittimo.

L'iniziativa relativa alla sicurezza dei contenitori: Da metà del 2002, gli Stati Uniti hanno messo in atto la "Container Security Initiative" (CSI) che dovrà essere applicata in una prima fase in venti porti europei [7] ed asiatici sui quali si concentra la maggior parte del commercio marittimo di contenitori diretto verso gli Stati Uniti.

[7] I porti sono i seguenti: Algéciras, Anversa, Bremerhaven, Busan, Felixtowe, Genova, Amburgo, Hong Kong, Kaohsiung, Kobe, La Spezia, Laem Chabang, Le Havre, Nagoya, Rotterdam, Shanghai, Shenzhen, Singapore, Tokyo, Yokohama.

Questa iniziativa, che è stata attuata con il sostegno di brigate di c. d. "osservatori doganali" si articola intorno ai seguenti elementi:

- Definizione di criteri di sicurezza che consentano di identificare i contenitori ad alto rischio;
- Ispezione preventiva dei contenitori prima che arrivino nei porti degli Stati Uniti;
- Utilizzazione dei mezzi tecnologici per l'esame dei contenitori ad alto rischio;
- Introduzione di contenitori protetti che consentono un monitoraggio intelligente.

Le dogane USA hanno ottenuto dalle autorità competenti degli Stati membri, nonché dalla maggior parte dei paesi asiatici interessati, l'adesione a questa iniziativa [8]. In pari tempo altri porti hanno aderito alla citata CSI [9]. Purtroppo, queste disposizioni sono state preparate e attuate senza tener conto della vigente normativa comunitaria e senza previa concertazione con la Commissione europea, la quale è stata costretta a reagire in conformità delle disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea.

[8] Al 13 febbraio 2003 non erano stati ancora firmati accordi unicamente per i porti di Kaohsiung (Taiwan) e di Laem Chabang (Thailandia) compresi nell'elenco della nota precedente.

[9] Al 13 febbraio 2003 erano stati conclusi accordi con i porti di Göteborg (Svezia), Klang e Tanjung Pelepas (Malesia).

La regola del "preavviso di 24 ore": Nell'agosto 2002 le dogane USA hanno annunciato l'intenzione di modificare il codice doganale USA nel senso che trasportatori marittimi sarebbero obbligati a comunicare il proprio manifesto di

carico 24 ore prima che questa operazione venga effettuata sulle navi dirette verso gli Stati Uniti. Secondo le autorità nordamericane queste informazioni sarebbero necessarie per consentire ai servizi doganali di valutare i rischi di minacce terroristiche che possono rappresentare i contenitori destinati al loro paese. La nuova norma è entrata in vigore il 2 dicembre 2002 ed è applicata dal 2 febbraio 2003.

La proposta di regolamento mirante a sopprimere i visti collettivi rilasciati agli equipaggi: La proposta del Dipartimento di Stato mira a sopprimere la prassi del rilascio del visto per gli equipaggi di navi straniere che fanno scalo negli Stati Uniti. Fino ad oggi i visti rilasciati collettivamente all'equipaggio erano considerati una prassi comunemente accettabile, a parte il fatto che gli Stati Uniti sono l'unico importante paese marittimo che esige il visto per ciascun membro dell'equipaggio.

## 2.6. Iniziative della Comunità

La protezione dei trasporti marittimi è una delle preoccupazioni della Commissione, e lo era già ben prima dei fatti dell'11 settembre 2001; ne è una riprova il citato Libro bianco sui trasporti, che già parlava della necessità di rafforzare la sicurezza dei passeggeri che si imbarcano su navi da crociera in Europa.

Per questo motivo la Commissione ha dato il proprio sostegno incondizionato all'iniziativa con la quale l'Organizzazione marittima internazionale (IMO) ha inteso affrontare la questione della sicurezza dei trasporti per mare.

L'Unione europea ha bisogno di soluzioni globali in materia di sicurezza in un contesto economico globale. Per questo motivo, la Commissione incoraggia e sostiene tutti gli sforzi e i lavori compiuti a livello internazionale che porteranno a risultati rapidi e tangibili. Di conseguenza, deve proseguire il dialogo in seno all'IMO, come pure in seno ad altre organizzazioni internazionali (G7/G8, ILO e ODM), nonché con i partner che condividono le stesse preoccupazioni. Su questo tema la Commissione adotta un approccio pluridisciplinare (sistema dei trasporti, dogane, immigrazione, commercio, politica internazionale ed altri ancora) sia negli incontri con i partner internazionali - tra i quali gli Stati Uniti - sia nel necessario coordinamento con gli Stati membri in occasione dei lavori relativi sulla sicurezza marittima in seno agli organismi internazionali (IMO, ILO e ODM). Coerente con questa impostazione, la Commissione ha dato un forte contributo nel coordinare le posizioni degli Stati membri in seno all'IMO e va notato che gli Stati membri hanno reagito con grande favore a questa iniziativa, presentando varie proposte congiunte al fine di pervenire all'adozione di disposizioni in materia di trasporto marittimo atte a creare testi legislativi realistici, efficienti e di facile applicazione.

Invece, la Commissione si opporrà a qualsiasi provvedimento unilaterale che possa non solo avere effetti negativi sul commercio internazionale, ma essere incompleto o contrario agli obiettivi della sicurezza, per i quali sono indispensabili soluzioni globali.

In questo senso non è condivisibile la tesi secondo cui le minacce alla sicurezza possono essere efficacemente combattute affrontando il problema soltanto nei grandi porti e limitandosi esclusivamente al trasporto dei contenitori. Analogamente, la regola sopra ricordata del preavviso di 24 ore, imposta senza alcuna consultazione preliminare, anche se potrà contribuire a creare la trasparenza necessaria per la sicurezza e anche per altre operazioni, è gravida di rischi endogeni - perché non tiene conto di quanto accade agli stessi contenitori che intende proteggere nel periodo di 24 ore - e di rischi esogeni - perché



minaccia i piccoli operatori che non disporranno né del tempo né dei mezzi necessari per adeguarsi ad essa.

Dinanzi a questa situazione, e dinanzi alle creazioni degli Stati membri alle richieste americane, la Commissione ha ottenuto dal Consiglio, il 18 marzo 2003, l'autorizzazione a negoziare, nelle materie di competenza della Comunità, allo scopo di pervenire, con le autorità doganali USA, ad un accordo tra la Comunità e gli Stati Uniti concernente lo sviluppo di un sistema di controllo delle esportazioni che integri la necessità di tutelare il commercio internazionale effettuato a mezzo di contenitori. Un accordo siffatto si sostituirà agli accordi bilaterali attualmente conclusi tra alcuni Stati membri e le autorità doganali americane. L'accordo si baserà sui principi di reciprocità e di non discriminazione che si applicano alla totalità degli scambi commerciali tra Stati Uniti e Comunità. A termine, tale accordo dovrebbe consentire di effettuare un controllo congiunto sull'applicazione delle misure definite di comune accordo. Questa cooperazione resta beninteso aperta a tutti gli altri partner internazionali della Comunità. In questo contesto, merita ricordare che la Comunità ha lanciato un progetto pilota che mira a informatizzare i controlli doganali all'esportazione, specialmente nel caso in cui i luoghi di esportazione e di uscita dalla Comunità si trovino in Stati membri diversi.

Infine, la Commissione non può ammettere che l'esigenza di proteggere i trasporti marittimi diventi un pretesto per porre in essere concorrenza sleale fra i porti, in particolare all'interno della Comunità. Per una gestione integrata delle frontiere sono necessarie norme comuni in materia di sicurezza, nonché criteri comuni per i controlli doganali. Come si è detto nell'introduzione, la forza di una catena di sicurezza è costituita dal suo anello più debole. Pertanto, questi controlli dovranno essere attuati da tutti i soggetti interessati e dovranno perturbare il meno possibile e, anzi, migliorare, il livello di efficienza che ha raggiunto il commercio mondiale. Di conseguenza, la questione della reciprocità è altrettanto importante, poiché la sicurezza dell'Unione europea è anch'essa minacciata da pericoli che possono provenire da qualsiasi origine, sia dagli Stati Uniti sia da altri paesi terzi. La Comunità deve quindi assicurarsi che le navi dei paesi terzi che chiedono di far scalo nei suoi porti operino in condizioni di sicurezza adeguate. È questo uno degli obiettivi perseguiti dalla proposta di regolamento presentata assieme alla presente comunicazione.

Va notato che il parere esplorativo sulla sicurezza dei trasporti (CES 1156/2002), espresso dal Comitato economico e sociale nella sua sessione plenaria del giorni 23 e 24 ottobre 2002, conforta l'analisi della Commissione tanto nella diagnosi del fenomeno quanto sulle soluzioni da apportare.

Inoltre i servizi della Commissione hanno lanciato uno studio che dovrà misurare e quantificare le conseguenze che avrà il rafforzamento della sicurezza della navigazione. Con riguardo agli aspetti legati alla sicurezza sono in corso altri lavori in un ambito pluridisciplinare che riguardano, sul piano doganale in particolare, la sicurezza delle frontiere esterne. Il Consiglio ha inoltre chiesto alla Commissione uno studio di fattibilità sui controlli alle frontiere marittime allo scopo di rafforzare i controlli e la sorveglianza delle frontiere marittime dell'UE nella lotta contro l'immigrazione clandestina per via di mare. È appena il caso di aggiungere che le misure che saranno proposte al riguardo dovranno tener conto del contesto multisetoriale in cui si inseriranno (protezione (security) del trasporto marittimo, sicurezza della navigazione e dei passeggeri, aspetti fiscali e sanitari).

Inoltre, la citata Comunicazione COM (2002) 233 contiene la proposta - chiamata PROSECUR - di una procedura che, a seconda della natura delle informazioni e

dei rischi individuali, dovrebbe consentire di istituire connessioni e scambi diretti tra le autorità portuali, doganali e autorità preposte al controllo delle persone alle frontiere esterne.

Nell'ambito del piano di gestione delle frontiere esterne (che ha dato attuazione a gran parte delle proposte contenute nella COM (2002) 233 sono in corso lavori per realizzare un modello comune di analisi dei rischi. Per quanto inizialmente facesse parte della gestione delle frontiere esterne, questo modello potrebbe eventualmente servire a realizzare modelli analoghi per rafforzare la sicurezza dei trasporti marittimi (e viceversa).

### 3. La sicurezza dei trasporti marittimi esige efficienza, coerenza e mutuo riconoscimento

La presa di coscienza del problema "sicurezza nei trasporti marittimi" non deve tradursi in una moltiplicazione di misure sproporzionate e esageratamente onerose, dettate da un attivismo di facciata che mobiliti grossi mezzi ma risulti privo di efficacia.

Per questo motivo, occorre partire da un'analisi realistica dei rischi, analisi che dovrà essere rivista regolarmente in modo da consentire di adottare le misure di sicurezza indispensabili sul piano internazionale senza perdere il controllo dei costi che esse comportano. Qualsiasi meccanismo di sicurezza postula misure di carattere permanente come la definizione dei piani, la designazione delle autorità responsabili o il ricorso a determinate tecnologie; in pari tempo, però, esso comprende provvedimenti di natura variabile che vengono emanati solo quando la situazione lo giustifichi nell'ambito di una sana gestione dei rischi. Spesso sono proprio queste misure complementari ad assorbire una grande quantità di risorse di ogni genere, ragion per cui la loro applicazione deve essere ben ponderata. Una soluzione del genere è quella che è stata adottata dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO).

D'altra parte, la dimensione sicurezza (nel senso di "security") nell'ambito dei trasporti marittimi deve essere integrata in tutte le fasi delle operazioni. Per quanto fino a oggi non abbia costituito una delle preoccupazioni principali, la sicurezza dovrà entrare a far parte di un nuovo modo di pensare il trasporto marittimo internazionale, realisticamente sotteso a ogni comportamento, e quindi senza esagerazioni. Ad esempio, è evidente che, soprattutto nei principali porti della Comunità in cui il loro movimento è incessante, non è possibile procedere all'ispezione di tutti i contenitori, neppure utilizzando apparecchi radiografici come gli scanners. Invece, è del tutto inconcepibile accettare che il contenuto dei containers continui ad essere descritto come "said to contain...". Da oggi in poi sarà imperativo garantire una maggiore chiarezza e trasparenza, in tutte le tappe della catena logistica. Un forte contributo dovrà anche venire dal progresso tecnologico, dagli sforzi delle organizzazioni interessate e dalla responsabilizzazione di tutti gli attori. Sono questi i passaggi obbligati che potranno garantire la sicurezza dei trasporti e la fluidità degli scambi internazionali.

È anche importante sottolineare che le misure che saranno realizzate per rafforzare la sicurezza dei trasporti marittimi non costituiranno semplicemente un onere aggiuntivo ma avranno certo effetti benefici per la protezione di tutti gli operatori portuali e dei marittimi, come pure per i passeggeri, per la sicurezza degli approvvigionamenti strategici, ed anche ricadute indirette sul fronte della lotta contro i traffici di qualsiasi natura, della fiscalità e della sicurezza dell'inoltro delle merci. Grazie ai controlli effettuati queste misure avranno infatti carattere dissuasivo e faciliteranno la repressione delle frodi e dei traffici illeciti [10].

Infine, la nuova trasparenza delle operazioni consentirà sicuramente di meglio organizzarle e programmarle nel tempo a tutto beneficio degli operatori più efficienti ed onesti.

[10] Ad esempio, l'installazione di scanner per containers nel porto di Rotterdam è costata 15 milioni di euro e grazie alla loro utilizzazione è stato possibile, in un anno, generare 88 milioni di euro di entrate doganali e fiscali, con una proporzione dei containers sottoposti ai controlli pari soltanto in media al 2%.

### 3.1. L'applicazione delle misure di sicurezza relative alle operazioni marittime

Queste misure sono state adottate il 12 dicembre 2002 alla Conferenza diplomatica dell'Organizzazione marittima internazionale; queste misure riguardano le navi, le società di navigazione e gli impianti portuali. Si tratta di misure di security che devono entrare in vigore il più rapidamente possibile e, comunque, essere applicate già al 1° luglio 2004. È assolutamente necessario che la Comunità, i cui Stati membri sono parti alla modifica della Convenzione SOLAS e al Codice ISPS, svolga un ruolo motore ed applichi integralmente le disposizioni approvate dall'IMO.

#### 3.1.1. Il trasporto marittimo internazionale

È questo il settore che costituisce l'ambito di applicazione delle disposizioni sopra citate. Per prevenire e combattere gli atti di terrorismo contro i trasporti marittimi è necessario adottare misure di sicurezza la cui applicazione è principalmente demandata ai governi contraenti della Convenzione SOLAS. Per mantenere i livelli di qualità e di efficacia del nostro commercio internazionale ed evitare che si creino casi di concorrenza sleale tra i nostri porti occorre però garantire la loro applicazione omogenea in tutta la Comunità.

L'applicazione effettiva delle misure di sicurezza in parola postula un intenso lavoro preparatorio da parte dei vari soggetti interessati (società di navigazione, autorità portuali), come pure dei governi contraenti, sui quali gravano le principali responsabilità. Senza tornare ai dettagli del punto 2.1, bisogna sottolineare che i governi dovranno portare a termine, entro il giugno 2004, una serie di iniziative: si tratta in particolare di dettare le regole che definiscono i tre livelli di sicurezza e le modalità della loro attuazione, approvare le valutazioni di sicurezza degli impianti portuali che dovranno essere effettuate, redigere l'elenco degli impianti portuali che dovranno designare un responsabile della sicurezza e preparare un piano di sicurezza, convalidarlo e convalidare altresì i piani di sicurezza delle navi soggette alla loro giurisdizione, rilasciare i relativi certificati di sicurezza di queste navi e stabilire le misure di controllo da organizzare.

Dal canto loro, le società armatoriali dovranno in particolare procedere alla designazione degli agenti responsabili della sicurezza, a quella degli agenti di sicurezza delle loro navi, effettuare le valutazioni di sicurezza delle navi e preparare i propri piani di sicurezza, nonché dotare le navi dei dispositivi tecnici (AIS, dispositivi di diffusione dell'allerta, marcatura) previsti dalle nuove norme dell'IMO.

La Commissione sottolinea la sua intenzione a sostenere la ricerca tecnologica e la promozione di applicazioni di radionavigazione satellitare (GALILEO e GPS) che, unitamente ad una politica di radio-telecomunicazione efficace, permetteranno non soltanto di rafforzare la protezione del trasporto marittimo, ma anche la safety, la navigazione e la gestione in questo settore.

\*\*\*

Ora, la modifica della Convenzione SOLAS e la parte A del Codice ISPS contengono disposizioni tutte di natura obbligatoria, ancorché alcune di esse siano suscettibili di interpretazione e di adattamento; la parte B del Codice è costituita di raccomandazioni che gli Stati parti della Convenzione sono invitati ad osservare.

La Commissione ritiene pertanto indispensabile fornire una base per l'interpretazione e l'applicazione armonizzate, come pure per il controllo comunitario delle richiamate disposizioni in modo da porre gli Stati membri nelle migliori condizioni per la loro tempestiva applicazione; l'altro obiettivo della Commissione consiste nel garantire in tutta l'Unione europea parità di condizioni di accesso e di controllo dei mercati e delle attività nel settore marittimo.

Per queste stesse ragioni la Commissione ritiene indispensabile rendere obbligatorie alcune disposizioni della parte B del Codice ISPS (raccomandazioni), in modo da rafforzare il livello di protezione auspicato e, d'altro lato, in modo da evitare divergenze interpretative tra uno Stato membro e l'altro.

Infine, è opportuno ricordare che alcune disposizioni della modifica approvata nel dicembre 2002 alla Convenzione SOLAS incidono su atti che formano parte del corpus normativo comunitario. Si tratta delle prescrizioni relative al sistema di identificazione automatica delle navi (AIS), di quelle relative al numero identificativo delle navi e al registro sinottico continuo delle navi.

### 3.1.2. Casi particolari: traffico marittimo intracomunitario e porti implicati nel trasporto marittimo internazionale solo occasionalmente

Uno dei principi costanti della politica comunitaria dei trasporti consiste nell'incoraggiare la diversificazione dei modi di trasporto allo scopo di evitare le strozzature e anche la saturazione di alcune modalità di trasporto (ci si riferisce in particolare al trasporto stradale). Per questo motivo, il trasporto marittimo fra Stati membri ed all'interno di essi assume particolare importanza: in questa prospettiva, è opportuno preservare le caratteristiche di elasticità che esso offre.

Per far questo la Commissione ritiene che le disposizioni alternative di sicurezza contemplate dalla recente modifica della Convenzione SOLAS approvata nel dicembre 2002 debbono essere applicate al trasporto marittimo intracomunitario. Essa invita quindi gli Stati membri a concludere fra loro gli accordi bilaterali o multilaterali previsti dalla vigente modifica della Convenzione SOLAS [11] e, in particolare, quelli necessari a promuovere il trasporto marittimo intracomunitario di linea su brevi distanze. Si ritiene tuttavia che quando questa possibilità sarà utilizzata in seno alla Comunità, gli impianti portuali che servono il traffico intracomunitario e quelli utilizzati per gli scambi extracomunitari dovranno essere chiaramente differenziati e assoggettati all'osservanza di regimi distinti.

[11] Si tratta della Regola 11 (accordi di sicurezza alternativi) del capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS.

Per quanto concerne i porti che intervengono solo occasionalmente nei trasporti internazionali, la Commissione ritiene inutilmente onerosa la soluzione consistente nell'applicare ad essi in via permanente le misure contenute negli strumenti internazionali sopra citati: un'attuazione temporanea - ma comunque effettiva - di queste misure in occasione di operazioni di trasporto internazionale appare la soluzione più pratica ed economica. Per questa ragione la Commissione ritiene che, nella Comunità, sia opportuno utilizzare le soluzioni flessibili previste a tal fine nella recente modifica della Convenzione SOLAS [12], di volta in volta e caso per caso, in modo da limitare la loro applicazione allo stretto necessario.

[12] Si tratta della Regola 2, paragrafo 2 (possibilità di applicazione delle misure speciali per migliorare la sicurezza marittima degli impianti portuali che servono occasionalmente viaggi internazionali) del capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS.

### 3.1.3. Le navi da crociera

I lavori dell'IMO sulla security non riguardano misure specifiche applicabili in particolare alle navi da crociera. Tuttavia la Commissione ritiene - e ha già sollevato il problema nel suo Libro bianco sui trasporti - che il caso di queste navi meriti una speciale attenzione. In considerazione della natura dei loro viaggi e dell'elevato numero di passeggeri che accolgono a bordo, le navi da crociera possono costituire un bersaglio come altri mezzi di trasporto collettivo. Occorre quindi in primo luogo che l'accesso a queste navi sia oggetto di controlli rinforzati sulle persone, sui beni che trasportano e sugli articoli di consumo a bordo. Ad esempio, le disposizioni adottate per l'imbarco dei passeggeri delle navi di crociera nel porto di Genova, che sembrano ispirarsi alla prassi del trasporto aereo, meritano una particolare menzione. La Commissione ha finanziato nel 2002 uno studio relativo all'inasprimento delle condizioni di sicurezza dei passeggeri in crociera nei porti mediterranei dell'Unione europea. Questi risultati, unitamente a quelli che dovrebbero scaturire da uno studio di maggiore ampiezza su tutta la problematica portuale sotto il profilo della sicurezza, forniranno utili indicazioni ad una parte della prossima iniziativa legislativa sulla sicurezza dei porti. La questione dei controlli dei passeggeri delle navi da crociera, ed eventualmente dei membri dell'equipaggio, potrebbe essere affrontata nel quadro della rifusione dei testi applicabili in materia, in particolare del "Manuale comune" delle frontiere esterne.

Infine, occorre predisporre gli opportuni interventi nell'eventualità che queste navi siano oggetto di atti ostili in mare. Alcuni Stati membri si sono già ben preparati per tali evenienze e la Commissione ritiene che queste esperienze meritino di generalizzarsi all'interno dell'UE e che debbano essere definiti adeguati protocolli di intervento. La Commissione intende quindi incoraggiare una più stretta cooperazione fra tutti gli Stati membri sul fronte delle misure contro gli atti terroristici [13] nello spazio marittimo e contro gli atti ostili diretti contro le navi della Comunità, con particolare riguardo agli attacchi rivolti contro le navi da crociera e le navi da passeggeri o, indirettamente, contro i porti europei.

[13] Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alla lotta contro il terrorismo (GU L 164).

### 3.1.4. Le navi adibite al traffico nazionale

Per poter essere efficace, il meccanismo di sicurezza che la Comunità vuole istituire dovrà essere il più globale possibile. I guardacoste americani danno di questo principio una interpretazione molto ampia e prevedono, da un lato, di applicare il complesso delle nuove norme di sicurezza dell'IMO a tutti i natanti che operano in acque americane, comprese le navi adibite al traffico nazionale e, d'altra parte, prevedono di conferire alle disposizioni della parte B del Codice ISPS forza obbligatoria.

La Commissione non ritiene che misure così penetranti siano necessarie in rapporto alla Comunità; reputa tuttavia indispensabile applicare talune di queste disposizioni ai trasporti marittimi nazionali nell'intento di garantire globalmente l'obiettivo della sicurezza del trasporto marittimo. Ritiene infatti la Commissione che, per salvaguardare la parità delle condizioni di accesso al mercato, queste misure debbano essere adottate secondo modalità uniformi da tutti gli Stati

membri. Il loro recepimento deve rispettare il principio della proporzionalità in rapporto ai rischi potenziali che esse intendono scongiurare. L'obbiettivo prioritario è quindi la protezione (security) del trasporto di passeggeri, dato che le conseguenze degli atti illeciti deliberatamente commessi contro navi che trasportano passeggeri provocherebbero le conseguenze più gravi in termini di vite umane. Tuttavia, questo rilievo non deve tradursi in un vincolo eccessivo per i servizi di navigazione di linea, salva restando, beninteso, l'esigenza di garantire il livello generale di sicurezza auspicato.

### 3.2. La sicurezza dei porti della Comunità

L'ambito dei lavori in materia di sicurezza del trasporto marittimo intrapresi in seno all'IMO è tuttavia limitato alle navi ed agli impianti portuali, costituiti dall'interfaccia nave/porto [14]. Al di là di questa interfaccia, il porto costituisce il luogo in cui si incontrano i flussi di persone e di merci provenienti sia dal mare sia dall'interno di un paese. All'interno dell'area portuale viene cioè a trovarsi riunita una popolazione eterogenea di lavoratori aventi caratteristiche diverse a motivo delle diverse attività che svolgono ma tutti indispensabili al buon funzionamento degli scambi commerciali.

[14] La Conferenza diplomatica dell'IMO ha caricato formalmente, il 12 dicembre 2002, l'ILO (Organizzazione internazionale del lavoro) di istituire, in collaborazione con la stessa IMO, una guida per le buone pratiche che contempli tutti gli aspetti della sicurezza dei porti. La Commissione ritiene auspicabile estendere queste buone pratiche, oltre che alla gente di mare, anche ai lavoratori portuali e a tutte le professioni che possono intervenire, anche a titolo occasionale, nella zona portuale.

Quindi, senza pretendere di definire categorie immutabili che non potrebbero che essere aleatorie, la Commissione è del parere che occorra generalizzare, in materia di sicurezza, determinate pratiche dettate dal buon senso, tenendo conto sia di un'analisi effettiva dei rischi, sia della situazione geografica, sia dell'attività tipicamente esplicata da ciascun porto.

Al riguardo è possibile fin d'ora individuare alcune costanti. Al loro arrivo nei porti attraverso i diversi mezzi di trasporto, occorrerà e identificare e differenziare i flussi di merci, passeggeri e lavoratori portuali sia per agevolare la loro circolazione sia per predisporre adeguati controlli di sicurezza. Occorrerà poi istituire - in relazione alla sensibilità o alla pericolosità degli impianti che contengono (ad es., zone di imbarco, di magazzinaggio di prodotti sensibili o pericolosi) - alcune zone riservate ad accesso regolamentato. [15]

[15] Spunti di soluzione potranno essere forniti, in questi settori, dai rapporti annuali della rete tematica SIT (Safe Intermodal Transport) finanziata dalla Commissione per il periodo 2003-2006.

Occorrerà inoltre razionalizzare i controlli all'entrata dell'area portuale, specialmente per quanto riguarda le merci. La molteplicità delle amministrazioni competenti è un fattore di complessità (moltiplicazione degli adempimenti amministrativi) e di rallentamento dei flussi di traffico, e anche origine di errori ed omissioni, specialmente in fatto di controlli di sicurezza. Nel settore del controllo delle merci, le Amministrazioni doganali rappresentano l'autorità competente più idonea ad attuare questo tipo di controlli, come pure a coordinare l'intervento di agenti di altre amministrazioni che effettuano anch'essi i controlli prescritti. La Commissione è favorevole all'instaurazione di un sistema di "sportello unico" nel quale siano presenti le varie autorità competenti e al quale venga affidato lo svolgimento dei diversi controlli. Una volta superato

questo "sportello unico" i passeggeri e le merci dovranno essere considerati sicuri e idonei all'imbarco.

Inoltre, tra i porti dell'UE occorre un più intenso scambio delle buone pratiche, scambio che potrebbe ispirarsi all'esperienza del gruppo di contatto doganale RALPH. Questo gruppo, formato da alti responsabili delle Amministrazioni doganali dei principali porti dell'Europa settentrionale [16], si riunisce regolarmente per definire le misure atte a creare un pari livello di trattamento in fatto di controlli doganali. Un gruppo omologo, l'ODYSUD, riunisce a sua volta i porti dell'Europa meridionale [17].

[16] Rotterdam, Anversa, Felixtowe, Amburgo e Le Havre.

[17] Barcellona, Leixoes, Pireo, Marsiglia, Trieste e Koper.

Infine, per quanto attiene la gente di mare, la Commissione ritiene che i lavori attualmente portati avanti dall'ILO allo scopo di dotare la gente di mare di documenti di identità sicuri, costituiranno un progresso sia per la sicurezza sia per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro di queste persone.

### 3.3. Migliorare la sicurezza della catena logistica nel suo complesso

La protezione del trasporto marittimo dipende in gran parte dal livello di sicurezza degli altri modi di trasporto situati a monte. La sicurezza di qualsiasi catena è sempre pari a quella del suo anello più debole. Questa constatazione è tanto più vera nell'ambito del trasporto marittimo di merci, in cui i volumi di traffico sono così imponenti che i controlli fisici delle merci possono essere realisticamente effettuati all'entrata dell'area portuale soltanto mediante controlli selettivi. La selettività di questi controlli è funzione dell'analisi dei rischi, dell'analisi della documentazione e dell'intelligence. Al riguardo, va sottolineato il ruolo fondamentale delle Dogane per il controllo delle merci lungo tutta la catena logistica internazionale.

Questa constatazione si impone con particolare evidenza nel caso dei containers. È quindi assolutamente necessario che fin dall'inizio delle operazioni di carico all'uscita del magazzino del primo fornitore che consegna le sue merci per il loro trasporto marittimo, si possano identificare le merci stesse, nonché i vari soggetti che intervengono nella loro movimentazione (fornitori e trasportatori), nonché le responsabilità di ciascuno. Questa operazione dovrà continuare lungo tutto il loro percorso verso il porto, e specialmente quando vengano effettuati carichi complementari.

Attualmente, questi controlli lasciano alquanto a desiderare. Le prassi attualmente in vigore (ad esempio: dichiarazione scritta di carico, apposizione ai containers di sigilli che non ne garantiscono completamente l'inviolabilità, caricamenti complementari all'ultimo momento) rappresentano altrettanti limiti alla sicurezza, come dimostra in particolare la prassi del "said to contain" che abbiamo sopra richiamata.

Per questi motivi la Commissione sostiene l'impostazione adottata dal G8 in materia di sicurezza dei containers. Ma vi è di più: la Commissione ritiene che occorra incoraggiare tutte le soluzioni che, attraverso il ricorso alla tecnologia, consentano di costruire container sicurizzati e il loro monitoraggio intelligente, nonché di generalizzare la loro utilizzazione in tutti i modi di trasporto [18]. La recente iniziativa di istituire una dogana informatizzata [19] è intesa a introdurre soluzioni tecnologiche che implicano tutti gli attori della catena logistica delle merci nello stesso sistema di monitoraggio informatizzato. Grazie a questa generalizzazione si otterranno vari vantaggi: il primo consiste nella maggiore sicurezza di tutto il sistema del trasporto grazie alla conoscenza in tempo reale

della natura delle merci trasportate, come pure dei vari soggetti che in essa intervengono e delle loro responsabilità. Ci si può legittimamente attendere un rafforzamento della qualità e dell'efficienza di tutto il sistema del trasporto, una sua minore utilizzazione per fini illeciti, nonché un calo dei furti durante il trasporto. Anche la gestione dei parchi di containers dovrebbe essere semplificata e resa più economica, poiché ogni container potrebbe essere utilizzato per qualunque destinazione e qualunque modo di trasporto [20]. Appare quindi indispensabile generalizzare, a termine, il ricorso a questi tipi di containers, sia per insopprimibili ragioni di sicurezza sia anche per evitare disparità di qualsiasi genere fra i vari modi di trasporto [21]. Una formula siffatta consentirebbe inoltre di venire incontro alle esigenze di celerità di trattamento e di sicurezza dei containers trasbordati [22] nei porti, i quali richiedono un'attenzione particolare ai fini della sicurezza che, allo stato attuale, è ben lungi dall'essere garantita.

[18] A questo riguardo merita una menzione il progetto SIMTAG (Safe and Secure Intermodal Transport Across the Globe) in seno al Quinto programma quadro di ricerca, che tiene conto di gran parte delle preoccupazioni qui espresse sul piano tecnico.

[19] Comunicazione della Commissione relativa ad un contesto semplificato e informatizzato per le Dogane (in corso di elaborazione).

[20] Al contrario, se l'utilizzazione dei containers "intelligenti" venisse limitata al solo traffico internazionale, si otterrebbe, a parte la carenza di sicurezza negli altri tipi di trasporto, un aumento dei costi di stoccaggio e di trasporto a vuoto per i contenitori detti "internazionali" (nel 2001 la percentuale di contenitori trasportati a vuoto si aggirava intorno al 21,7% del totale trasportato. Fonte: Policy Research Corporation). Va peraltro notato che, nel settore dell'alimentazione umana e animale, vanno rispettate alcune prescrizioni minime per evitare le contaminazioni e che, in tale materia, la migliore soluzione consiste nell'utilizzare containers specifici.

[21] La Commissione propugnerà questa impostazione in una prossima proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle unità di carico intermodali.

[22] Transshipment.

#### 3.4. Controllo e amministrazione della sicurezza del trasporto marittimo

Le nuove norme adottate dall'IMO definiscono con precisione talune responsabilità in materia di sicurezza, con particolare riferimento a quelle dei governi contraenti e delle società di navigazione. Tuttavia, permangono alcune zone d'ombra o aspetti particolarmente complessi che potrebbero ostacolare il conseguimento di livelli ottimali di sicurezza.

La Commissione ritiene che sia necessaria una maggiore trasparenza nell'identificazione degli operatori delle navi. Va notato al riguardo che il comitato del trasporto marittimo dell'OCSE ha avviato già nel luglio 2002 un inventario delle prassi che possono favorire una gestione non trasparente in tale materia.

Inoltre, mentre la Commissione si organizza per affrontare tutti gli aspetti connessi alla sicurezza dei trasporti marittimi, è opportuno che gli Stati membri seguano tutti un'impostazione pluridisciplinare in materia di sicurezza. La Commissione è perfettamente consapevole delle ragioni storiche, culturali e di opportunità che hanno indotto i singoli Stati membri a adottare un proprio particolare sistema amministrativo ed economico nel settore marittimo e all'attività portuale, specialmente per quanto riguarda le autorità di controllo.



Senza voler rimettere in questione quanto acquisito sul piano nazionale, la Commissione auspica in primo luogo che vengano istituite procedure chiare e comprensibili a livello nazionale e a livello comunitario ai fini della protezione del trasporto marittimo.

Per quanto riguarda l'applicazione delle misure di sicurezza in area portuale, la Commissione è favorevole all'istituzione di una procedura che potrebbe definirsi di "sportello unico" quale descritta al punto 3.2..

Inoltre, i recenti emendamenti della Convenzione SOLAS e il Codice ISPS conferiscono rilevanti responsabilità ai governi contraenti in materia di sicurezza (nel senso di security). La parte B del Codice raccomanda di designare un punto di contatto nazionale al quale andrà affidata la responsabilità di tutti gli aspetti della sicurezza marittima sul piano nazionale, il quale dovrà assicurare il collegamento con i punti di contatto degli altri governi contraenti. La Commissione ritiene indispensabile questa designazione dei punti di contatto nazionali, in quanto unica autorità responsabile della protezione delle navi e degli impianti portuali. Nello stesso ordine di idee è anche indispensabile istituire una "autorità competente per la sicurezza del porto" con il compito di coordinare, in ciascun porto della Comunità, l'applicazione delle misure di sicurezza alle navi ed agli impianti portuali.

Per questi motivi, nella proposta di regolamento che accompagna la presente Comunicazione, figura una serie di disposizioni che dovranno consentire, sul piano comunitario, di controllare l'applicazione concreta delle misure di sicurezza sopra descritte, nonché di precisare il ruolo che dovrà svolgere in questo settore la neo costituita Agenzia europea per la sicurezza marittima.

### 3.5. Assicurazione dei rischi connessi al trasporto marittimo

Il settore assicurativo tende tuttora a considerare, in materia di trasporto marittimo, i rischi legati agli attentati terroristici come rischi assimilabili al rischio di guerra o di conflitto armato. In realtà, il rischio terrorismo è un rischio permanente e che - al contrario - del rischio di guerra e, in certa misura, al rischio di pirateria non può essere circoscritto ad aree geografiche delimitate. Sarebbe quindi opportuno che il settore assicurativo, mediante un'analisi dei tipi di copertura, operi una distinzione fra le varie tipologie di rischio fondandosi sulla nozione del rischio cui effettivamente si espone il contraente che naviga nelle zone riconosciute come pericolose. Durante il 2003 la Commissione procederà ad un'analisi delle potenziali conseguenze, sul piano assicurativo, di una rafforzata protezione del trasporto marittimo, in modo da incoraggiare una migliore copertura dei rischi incorsi dagli operatori e dai clienti del trasporto marittimo. La Commissione esaminerà anche l'opportunità di proporre, in questo settore, misure complementari a quelle previste nella proposta di direttiva relativa all'indennizzo delle vittime della criminalità [23], presentata nell'ottobre 2002.

[23] COM(2002) 562 def. del 16.10.2002.

### 3.6. Mutuo riconoscimento sul piano internazionale

Grazie all'attuazione delle misure sopra descritte - che deriveranno sia da strumenti internazionali sia da iniziative assunte dall'Unione europea - i partner della Comunità dovranno convincersi della risoluta volontà della Comunità stessa di garantire ai propri trasporti marittimi il più alto livello di sicurezza non solo per il vantaggio proprio, ma anche a vantaggio degli stessi suoi partner. L'Unione europea deve quindi ricevere dai suoi partner la garanzia di un identico livello di sicurezza negli scambi commerciali in modo da addivenire al riconoscimento reciproco, presupposto della parità di trattamento. Occorrerà, in particolare,

valutare che tipo di aiuto dovrà essere recato ai paesi meno favoriti per consentire loro di conseguire standard di sicurezza equivalenti [24]. Attualmente, un risultato di questo genere postula necessariamente una cooperazione che comprenda tutti i paesi tra i quali si svolge traffico marittimo internazionale. Sono in gioco l'intensità dei flussi commerciali e la sicurezza stessa dei popoli dell'Unione europea. La Commissione appoggerà quindi decisamente una partnership fondata sul mutuo riconoscimento delle misure di sicurezza e di controllo con tutti i suoi partner internazionali, fra i quali gli Stati Uniti d'America, allo scopo di creare le condizioni in cui il commercio marittimo mondiale possa svolgersi in modo armonioso e sicuro.

[24] Va osservato che è proprio la risoluzione n. 5 adottata il 12 dicembre 2002 dalla Conferenza diplomatica dell'IMO che sollecita la prestazione di tale assistenza e di una cooperazione tecnica a questi paesi.

#### 4. Conclusioni

Per rafforzare la protezione dei trasporti marittimi la Commissione ritiene necessaria un'iniziativa comunitaria organica e globale. Pur continuando a promuovere ogni occasione di progresso in seno alle organizzazioni internazionali, occorre infatti applicare concretamente ed effettivamente, nei tempi più brevi, le disposizioni che queste stesse organizzazioni hanno adottate; occorre anche definire le misure di sicurezza necessarie ma non contemplate dagli accordi internazionali che verranno prossimamente stipulati; occorre infine garantire, sul piano internazionale, che le iniziative realizzate vengano riconosciute da tutti, in modo da favorire gli scambi commerciali escludendo il rischio di distorsioni di concorrenza. È in quest'ottica che si collocano i negoziati con gli Stati Uniti, che dovranno essere condotti in base ad un mandato impartito dal Consiglio dell'UE, come pure i negoziati della Comunità con i suoi principali partner commerciali, con particolare riferimento alla Cina ed alla Russia. Infine, per dimostrare la credibilità della Comunità in questo settore, dovrà essere garantita la coerenza globale e l'applicazione effettiva delle misure adottate.

Inoltre, nella misura in cui il rafforzamento delle misure di protezione contro atti illeciti intenzionali (*security*), ancorché combinate con adeguate misure di sicurezza operativa (*safety*) non riescono ad escludere totalmente un rischio di incidente casuale o intenzionale, è opportuno cominciare a riflettere sulle misure esistenti per limitare le conseguenze degli incidenti stessi. Pertanto, per limitare le conseguenze degli incidenti per la popolazione e l'ambiente - quale che ne sia l'origine - la Commissione studierà l'opportunità di adottare disposizioni atte in particolare a garantire un livello minimo di informazione della popolazione sul comportamento da seguire in caso di incidente. In questo contesto la Commissione esaminerà anche, con gli Stati membri, la necessità di preconstituire piani di emergenza - da testare regolarmente - allo scopo di garantire l'organizzazione ottimale dei soccorsi in caso di necessità.

Sul piano legislativo la Commissione prenderà le seguenti iniziative:

- Presenta, parallelamente a questa Comunicazione, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, che recepisce sia il capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS dell'IMO sia il Codice ISPS, fornisce una base per l'interpretazione, l'applicazione armonizzata e il controllo comunitario di questi strumenti ed estende l'efficacia di alcune loro disposizioni al traffico marittimo nazionale;

- Sosterrà, di concerto con gli Stati membri, i lavori dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) per quanto attiene una maggiore sicurezza di

identificazione della gente di mare. La Commissione lancerà, se necessario, nel secondo semestre 2003, un'iniziativa legislativa in materia, che seguirà l'adozione (prevista per il giugno 2003) del testo da parte dell'ILO;

- In assenza di uno strumento internazionale che definisca attualmente le misure di sicurezza applicabili a tutte le zone portuali, la Commissione si riserva di prendere l'iniziativa di presentare, nel corso del 2003, una proposta di direttiva che definisca le misure complementari di sicurezza da applicare nei porti della Comunità.

#### ALLEGATO 1

Movimenti nei porti - Volumi di traffico nei principali porti europei

Tabella dei porti europei (milioni di tonnellate di merci nel 2000 e nel 1996)

> SPAZIO PER TABELLA >

Fonte: Institute of shipping economics and logistics, BREMEN - Shipping Statistics Yearbook 2001.

#### ALLEGATO 2

I quindici principali porti dell'UE nel 2000

per il traffico di containers

(milioni di unità di trasporto - TEU-)

Rotterdam // 6,27

Amburgo // 4,24

Anversa // 4,08

Felixtowe // 2,80

Bremerhaven // 2,71

Gioia Tauro // 2,65

Algeciras // 2,01

Genova // 1,50

Le Havre // 1,46

Barcellona // 1,38

Valencia // 1,30

Pireo // 1,15

Southampton // 1,06

Zeebrugge // 0,96

La Spezia // 0,91

Fonte: Lloyds List Special Report, 26 settembre 2001 e Policy Research Corporation.