



Giulio Dal Savio Gianluca Dari

L'IMPATTO DELL'ATTIVITA' DOGANALE SUI FLUSSI PORTUALI CONTAINERIZZATI.

Ufficio Centrale Antifrode - Ufficio Studi economico-fiscali



**AGENZIA
DELLE
DOGANE**



L'impatto dell'attività doganale sui flussi portuali containerizzati

Giulio Dal Savio

giulio.dalsavio@agenziadogane.it

Gianluca Dari

gianluca.dari@agenziadogane.it

Indice

INTRODUZIONE.....	4
PARTE PRIMA	10
Capitolo 1.....	10
Il contesto generale di riferimento	10
1.1.1 Il trasporto marittimo e la domanda di traffico containerizzato.....	10
1.1.2 Porti e logistica	12
1.1.3 Altri nodi logistici	14
1.1.4 Il terminal container	15
1.1.5 Una breve analisi sulla realtà portuale nazionale e relativi fattori di competitività.....	17
1.1.6 Prime conclusioni e scopo della ricerca.....	22
PARTE SECONDA	24
Capitolo 1 Porti e terminal selezionati.....	24
2.1.1 Il terminal Voltri di Genova.....	25
2.1.2 Genova Passo Nuovo	26
2.1.3 La Spezia.....	28
2.1.4 Livorno.....	29
2.1.5 Napoli.....	30
2.1.6 Venezia.....	31
Capitolo 2 Spazio geoeconomico, tempo e gravitazione	33
2.2.1 Lo spazio geoeconomico della portualità nazionale	34
2.2.2 La legge gravitazionale sottostante il flusso dei container	36
2.2.3 Disturbi Temporali.....	39
2.2.4 Single Window e Sportello Unico Doganale: due innovazioni facilitative degli scambi.....	44
Capitolo 3 Scenario di Importazione	48
2.3.1 Terminal Voltri	51
2.3.2 Passo Nuovo.....	55
2.3.3 La Spezia.....	58
2.3.4 Livorno.....	61
2.3.5 Napoli.....	63
2.3.6 Venezia.....	65
Capitolo 4 Scenario di Esportazione.....	68
2.4.1 Terminal Voltri	69

2.4.2 Passo Nuovo.....	71
2.4.3 La Spezia.....	73
2.4.4 Livorno.....	75
2.4.5 Napoli.....	77
2.4.6 Venezia.....	79
CONCLUSIONI.....	81
APPENDICE A (Tabelle e Stime).....	83
Dati di traffico.....	83
Stime Modello gravitazionale.....	84
APPENDICE B.....	90
BIBLIOGRAFIA.....	92

INTRODUZIONE

Il processo sempre più stretto di integrazione e interdipendenza fra i sistemi economici ha prodotto effetti tangibili a qualsiasi livello: sia le politiche economiche degli Stati, sia le strategie d'internazionalizzazione delle imprese, sia le scelte di consumo e di investimento, sono state condizionate in maniera decisiva. Alla luce delle profonde trasformazioni avutesi nell'ultimo cinquantennio, si deduce che il processo economico non è meccanismo isolato rispetto all'ambiente naturale in cui si svolge, ovvero produzione e scambio hanno luogo se, e solo se, esistono vie di comunicazione. Sono queste, in definitiva, gli elementi di raccordo fra contesti e aree geografiche. È il loro potenziamento e sviluppo che ha permesso l'intreccio di rapporti commerciali sempre più intensi. L'espansione geografica dei mercati, dovuta all'inarrestabile processo della globalizzazione economica, si è propagata in ogni settore merceologico, ovvero non più solamente alle materie prime e ai prodotti energetici, ma ha interessato anche e soprattutto semilavorati e prodotti finiti. L'abbattimento generalizzato dei costi di trasporto, in special modo quelli afferenti al trasporto containerizzato, ha modificato radicalmente il sistema di relazioni internazionali facendo venire alla ribalta paesi precedentemente relegati ai margini del commercio mondiale. Si è così assistito ad un aumento vertiginoso dei traffici planetari, con un'offerta che si è prontamente adeguata alla crescita generalizzata dei consumi. In ambito marittimo, si è registrato un utilizzo sempre più forte di container e l'espansione delle flotte in uso alle compagnie di navigazione.

Parallelamente, la necessità di realizzare economie di scala, ha determinato la nascita delle navi megacontainer - c.d fenomeno del gigantismo navale – altresì definite “*post panamax*”, che per dimensione non possono transitare nel canale di Panama¹.

Tutto ciò comporta non poche implicazioni per i porti e i terminal, i quali devono assicurare livelli tecnologici e infrastrutturali adeguati per ridurre al minimo i tempi di sosta per le operazioni di carico/scarico nave.

Poiché il traffico predilige le aeree capaci di accogliere i maggiori volumi, la variabile dimensionale navale ha importanti implicazioni sulle infrastrutture e attrezzature portuali. La continua ricerca di soluzioni in linea con le trasformazioni economico-ambientali coinvolge sempre più intensamente i

¹ Il fenomeno del gigantismo navale sta modificando in aumento anche la flotta delle “*feeder*”, ovvero di quelle navi che hanno una capacità non superiore ai 2.000 Teu.

settori dei trasporti e della logistica, titolari di una posizione di primo piano nell'economia. In questo contesto i porti rivestono un'importanza fondamentale in quanto costituiscono l'anello di congiunzione fra infrastrutture e logistica d'impresa.

La spinta verso il gigantismo navale rende inoltre particolarmente importante la presenza di un efficiente sistema di trasporto ferroviario, capace di garantire tariffe competitive con l'autotrasporto, rapida predisposizione dei documenti di viaggio e accompagnamento, capillare localizzazione dei carri e unità di carico.

Da ciò si evince sia la complessità della realtà portuale sia la circostanza che il porto rappresenta il volano per lo sviluppo del territorio in quanto migliora l'accessibilità del sistema economico locale/nazionale. Il porto, dunque, costituisce un pivot della crescita e contemporaneamente è soggetto attivo, o player, per sostenere i processi di apertura dell'economia agli scambi internazionali. Si pensi alle sinergie tra interporti, reti viarie stradali non congestionate, e reti ferroviarie ad alta velocità.

Qualche dato quantitativo illustra sinteticamente il ruolo del traffico marittimo. Nel 2007, ovvero prima della crisi economico-finanziaria globale, il volume delle merci trasportate via mare è stato di 7.572 milioni di tonnellate con un incremento pari a 5,2% rispetto all'anno precedente², mentre il traffico di merci in container ha raggiunto³ i 143 milioni di Teu⁴. Infine, il 71,2% del commercio estero dell'Unione Europea, pari a 1.630 milioni di tonnellate, utilizza la via marittima.

Con riguardo alla realtà della Penisola, la grande estensione costiera e la collocazione geografica del nostro Paese nel bacino del Mediterraneo evidenziano la rilevanza strategica del sistema portuale per l'economia nazionale che, con 263 scali commerciali e 23 Autorità Portuali, vanta un'importante tradizione marittima.

Tuttavia, la realtà portuale nazionale soffre di limitanti criticità. In primo luogo, sistemi di trasporto efficienti, ovvero integrati mare-ferro-strada, costituiscono un obiettivo non completamente raggiunto. Infatti, come è emerso in precedenti studi, non è sufficiente avere attracchi e fondali adeguati, ma bisogna possedere ampi spazi retroportuali e ferrovie moderne per inoltrare le merci a destinazione senza gravare con il traffico pesante la viabilità cittadina.

In seconda istanza, con riguardo alla variabile spaziale, c'è da osservare che la maggior parte dei porti italiani subisce restrizioni geografiche notevoli per la stretta vicinanza ai centri urbani di antica struttura. E' il caso ad esempio dei "porti urbani" come Bari, Salerno, Napoli, Genova, dove i mezzi pesanti debbono attraversare il traffico cittadino per giungere alla nave.

² Confitarma su dati FMI, WTO, 2008.

³ UNCTAD, Review of maritime transport 2008.

⁴ TEU è l'acronimo di Twenty-Foot Equivalent Unit (Unità equivalente a 20 piedi). E' uno standard ISO (1967).

Infine, in termini di infrastrutture e reti organizzative, il fenomeno del gigantismo navale comporterà serie conseguenze sul sistema portuale nazionale. Infatti, l'incremento del numero di navi con capacità superiore ai 7.500 Teu implicherà una riorganizzazione sulle attività di banchina e movimentazione, nonché sui servizi di trasporto terrestri.

Le soluzioni possono individuarsi nell'innovazione tecnologica e organizzativa. Infatti, a mezzo di esse, è possibile ottimizzare i flussi di container in entrata, uscita, transito. Un esempio di nuove tecnologie è il metodo Teustack, un sistema in grado di provvedere automaticamente alla movimentazione e immagazzinamento dei container, ovvero di massimizzare l'efficienza operativa sotto il vincolo della risorsa spaziale.

È alla luce di tali premesse che va considerato il ruolo della Dogana; un ruolo non più circoscritto all'ambito domestico, ma che tende ad assumere le stesse dimensioni spaziali del commercio internazionale. Fermo restando che agli Stati rimane comunque la potestà di governare i processi economici interni con legislazioni non contrarie alle regole internazionali sottoscritte, la Dogana svolge una complessa funzione, con ampi tratti neoistituzionali, che si colloca al centro delle profonde trasformazioni economiche dell'ultimo cinquantennio. Una complessità che è in correlazione diretta con l'intensità dei traffici.

Circa il 20% delle importazioni mondiali, vale a dire oltre due miliardi di tonnellate di merci ogni anno, passa per le dogane dell'UE dando luogo a circa 190 milioni di dichiarazioni trattate dai servizi doganali degli Stati membri.

Di queste, nel 2011, l'Agenzia delle Dogane⁵ ne ha processate circa 14,7 milioni alle quali si aggiungono 30,6 milioni di dichiarazioni relative agli scambi intracomunitari e 500.000 dichiarazioni nel settore delle accise. A questi dati, che già da soli forniscono un'idea di massima della complessa attività doganale, vanno aggiunti ulteriori fattori che aumentano tale complessità, primo fra tutti l'esigenza di effettuare le attività di controllo in tempo reale. Ciò richiede l'adozione di strumenti avanzati che sappiano gestire l'imponente flusso commerciale selezionando i traffici potenzialmente a rischio di frode. Con riferimento a tale attività, è di sicuro ausilio evidenziare alcuni dati estratti dal Rapporto MOR (Measurement Of Results) per l'anno 2010 (ultimi dati

⁵ Istituita nel 2001, l'Agenzia delle Dogane esercita attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali. Verifica e controlla altresì gli scambi, la produzione e il consumo di prodotti e risorse naturali soggetti ad accisa. Contrasta inoltre gli illeciti di natura extratributaria, quali i traffici illegali di armi, droga, beni del patrimonio culturale, prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, protette dalla Convenzione di Washington. Provvede altresì alla raccolta dei dati statistici per la redazione della bilancia commerciale.

disponibili) curato dalla TAXUD (Taxation and Customs Union Directorate-General della Commissione Europea) relativi alla comparazione dei livelli di controllo realizzati dalle diverse dogane comunitarie. Complessivamente, le dichiarazioni doganali sono state circa 220 milioni (56 milioni per le procedure normali, 155 milioni per le semplificate, 9 milioni per i transiti).

In media, le **importazioni in procedura ordinaria** a livello comunitario vengono sottoposte a controllo documentale nel 16% dei casi (Italia 5% nel biennio 2009-2010) e a controllo fisico nel 6,5% dei casi (Italia 10,3% nel 2009 – 9,4% nel 2010)⁶.

Infine, un ulteriore elemento che si innesca nell'attività operativa, aumentandone la complessità, va ravvisata nel considerevole numero di soggetti pubblici e privati interessati alle operazioni di importazione ed esportazione. Infatti, la gestione di una gran mole di atti e documenti richiede, da parte dei soggetti coinvolti (Dogana, Autorità Portuale, Terminalisti, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, Servizio di Sanità Marittima, Servizio Veterinario, Servizio Fitopatologico, Corpo Forestale, Agenzie Marittime, Case di Spedizione, Spedizionieri Doganali, etc.) l'impiego di considerevoli risorse umane per l'assolvimento di formalità burocratiche.

E ciò costituisce una innegabile criticità in quanto l'eventuale assenza di un efficace coordinamento tra le autorità competenti ad effettuare i controlli al momento dello sdoganamento si riflette sia in costi aggiuntivi, dovuti alla ripetuta movimentazione delle merci, sia in una maggiorazione dei tempi di giacenza in deposito dei container. Al fine di minimizzare gli effetti di tale criticità, l'Agenzia ha da tempo promosso, ed attualmente sta gestendo, la fase attuativa del c.d. Sportello Unico Doganale⁷, avente il seguente fondamentale scopo: qualora, relativamente alle stesse merci, vengano effettuati controlli doganali e controlli di autorità diverse, essi si effettuano in stretta collaborazione e, ogniqualevolta sia possibile, contemporaneamente e nello stesso luogo.

In definitiva, assicurare che i traffici si svolgano in modo conforme alle numerose regole nazionali, comunitarie, internazionali, è funzione/missione estremamente onerosa, soprattutto se espletata nell'ottica di ridurre al minimo il contrasto con le esigenze di snellezza, di rapidità e riduzione dei costi. Obiettivi sicuramente contrastanti che possono tuttavia conciliarsi con la ricerca di un trade-off, ovvero espletando le procedure doganali in modo da evitare che esse producano lungaggini temporali più elevate di quelle effettivamente necessarie.

Allo scopo di misurarne l'impatto, la presente ricerca illustra le performance dell'Autorità doganale in relazione alla sua attività di rilevazione e di controllo sui flussi portuali di merci in container.

⁶ La più alta percentuale di controlli fisici operati dalla dogana nazionale sulle importazioni è conseguenza della grande attenzione riposta al contrasto di fenomeni illeciti quali la contraffazione, o alla verifica del rispetto delle norme in materia di "Made in" e di sicurezza dei prodotti; fenomeni che, invece, investono meno il settore delle esportazioni.

⁷ Il DPCM del 4 novembre 2010 n.242 reca le disposizioni attuative dello Sportello Unico doganale previste all'articolo 4, comma 57 della legge 24 dicembre 2003 n. 350.

A tal fine il lavoro è stato suddiviso in due parti. La prima è di carattere generale e illustra il ruolo dei porti nell'economia globale indicando le variabili che maggiormente incidono sulla competitività portuale. In questo contesto, una certa attenzione è stata prestata all'innovazione tecnologica e organizzativa dovuta all'introduzione sulla scena mondiale dei container. Si è trattata di una vera e propria rivoluzione nel settore del trasporto marittimo che ha causato effetti sostanziali sulle infrastrutture portuali e terrestri. L'esigenza di garantire il trasporto di crescenti flussi merceologici a costi decrescenti ha comportato enormi investimenti sulla dimensione dei mezzi navali, sullo sviluppo del transshipment, sui sistemi logistici e sull'intermodalità.

È sulla base di un contesto generale altamente complesso che si inserisce il nostro sistema portuale, caratterizzato da elementi di vantaggio e svantaggio competitivo.

Nella seconda parte, il lavoro entra nel vivo con la scelta dei porti italiani di maggior interesse per numero di container registrati in import, export e transito nelle sezioni doganali operative. L'impatto della Dogana sarà dunque misurato in termini di spazio e di tempo, stabilendo se e quanto le attività istituzionali rallentino e/o devino i flussi fisici espressi in container. Lo studio si inserisce in un contesto di fondo che vede due variabili giocare un ruolo fondamentale: distanza fisica e dimensione dei mercati.

Più specificatamente, il dimensionamento dei porti (spaziale e infrastrutturale) dipende positivamente dalla vastità dei mercati di riferimento, mentre la correlazione è negativa per la distanza fisica fra questi e i porti. Tale risultato, che può essere intuitivamente percepito, discende da una stima econometrica (i cui dettagli sono forniti nell'appendice A) ispirata a un modello fisico gravitazionale che replica le classiche logiche economiche.

Se dunque, l'intensità dei traffici (qui espressi in container) risulta in larghissima parte dipendente da variabili economiche, l'impatto della Dogana, su deviazione di flussi e connesse variazioni quantitative dei medesimi, può avvenire solo marginalmente, con effetti più visibili solo in occasione di eventi contingenti legati all'inasprimento di controlli su tipologie merceologiche ritenute particolarmente a rischio di violazioni tributarie ed extratributarie.

Oltre a tale conclusione, di empirico riscontro a carattere generale, l'analisi è proseguita valutando l'impatto delle procedure doganali ricorrendo alla variabile temporale. Come sopra indicato, la complessa attività doganale si estrinseca in numerose funzioni; fra queste un ruolo di assoluto rilievo ed importanza si identifica nel controllo. Le procedure di sdoganamento prevedono un margine temporale diverso in relazione al tipo di controllo previsto dal circuito doganale. Certamente tale attività arreca un impatto sui flussi merceologici, ma ciò è inevitabile. Ridurre a "zero" tale impatto significherebbe privare la Dogana della funzione essenziale afferente alla tutela della correttezza del commercio internazionale, nell'interesse dei cittadini e delle imprese nazionali

e comunitarie. Il problema, dunque, è quello di ricercare un trade-off, o se si vuole un compromesso, fra l'attività istituzionale dell'Autorità e le esigenze di snellezza richieste dagli operatori. È sulla base di tali premesse che nel presente lavoro si inserisce la sezione degli scenari. Con le dovute cautele, l'impatto delle procedure doganali, in special modo dei controlli, è stato misurato in termini differenziali, ovvero stabilendo il guadagno temporale registrato in seguito ad un generale processo di ammodernamento di carattere tecnologico (telematizzazione), di creazione di nuovi Status attribuibili agli operatori che ne fanno richiesta (AEO), dell'introduzione delle procedure domiciliate.

Evitando di entrare in maggiori dettagli e di anticipare le conclusioni, la ricerca ha dimostrato che la Dogana è un attore indispensabile nel contesto economico nazionale e internazionale, ma soprattutto svolge la sua complessa attività su ragguardevoli livelli di efficacia ed efficienza, confutando così talune critiche che talvolta le vengono rivolte sugli eccessivi tempi per l'espletamento delle proprie irrinunciabili funzioni.

PARTE PRIMA

Capitolo 1

Il contesto generale di riferimento

1.1.1 Il trasporto marittimo e la domanda di traffico containerizzato

Nell'ultimo sessantennio la crescita vertiginosa del commercio mondiale ha determinato una continua evoluzione nel settore dei trasporti in risposta ad una domanda crescente e diversificata. L'esigenza di contenere i costi relativi alla movimentazione di ingenti quantitativi di merci è stato uno dei fattori chiave per la supremazia del trasporto marittimo rispetto a quello stradale e ferroviario.

Nell'attuale scenario geo-economico il mare rappresenta, dunque, uno spazio economico rilevante, in quanto area di circolazione dei principali flussi di merci. Circostanza che risulta confermata dai dati relativi al traffico marittimo mondiale, praticamente raddoppiato rispetto al 1990, passando da 4 a 8,2 miliardi di tonnellate, con una crescita - intaccata in misura significativa solo dalla recessione del 2009 - che tra il 2000 e il 2008 è stata del 36,5%. A crescere non sono, però, soltanto le quantità trasportate, ma anche le miglia percorse. Le rotte transoceaniche svolgono ormai un ruolo imprescindibile, connettendo i luoghi della produzione e quelli del consumo, ridisegnando ruoli e assetti strategici di vaste aree geografiche, persino continentali. Nel corso del decennio, il commercio europeo, che fino a pochi anni fa era orientato in prevalenza lungo la direttrice atlantica, ha spostato lo sguardo verso est. Il continente americano, che nel 2000 rappresentava il principale partner commerciale dei Paesi europei ha ormai ceduto il primato all'Asia. Lo spostamento a oriente del baricentro dei traffici si è consolidato al punto che nel 2009 la Cina è divenuta il Paese che detiene la maggiore quota del commercio su scala planetaria.

È sullo sfondo di tale scenario che vanno ricercate le ragioni atte a spiegare l'impiego sempre più diffuso dei container. Con la crescente intensificazione degli scambi commerciali internazionali, realizzati come detto in larga parte a mezzo del trasporto marittimo, si sono sviluppate le tecniche di standardizzazione dei carichi, di cui il container è l'esempio più evidente⁸.

⁸ Per assicurare una uniformità nelle tecniche di movimentazione, vennero stabilite dall'ISO (International Standard Organization) le dimensioni standard dei contenitori. Quelli più diffusi sono di 20 e 40 piedi.

Il suo impiego ha comportato profonde modifiche sul dimensionamento delle navi e dei porti, sui mezzi di carico e scarico, sulle modalità di trasporto terrestre e sull'intera catena logistica, trasformando il trasporto merci via mare da un'attività a scala ridotta in un enorme processo industriale integrato su scala mondiale.

Il fenomeno della globalizzazione, per come oggi lo conosciamo, scaturisce da una serie di variabili che hanno condotto le economie verso meccanismi interdipendenti; fra queste il ruolo espletato dall'innovazione organizzativa del trasporto containerizzato. Si è trattata di una vera e propria rivoluzione, operativamente tradotta in una marcata riduzione dei costi di trasporto, rendendo accessibili materie prime, semilavorati, prodotti finiti che in precedenza erano economicamente inaccessibili. Ciò ha contribuito ad una nuova divisione internazionale del lavoro, al collegamento fra mercati, al coinvolgimento di intere aeree precedentemente bandite dai traffici mondiali. In breve, il container, "una semplice scatola di metallo", ha ampliato le dimensioni del mercato globale. Le ragioni per una sua così netta affermazione, come detto poc'anzi, possono sintetizzarsi in un globale abbattimento dei costi di trasporto diretti e indiretti⁹.

I vantaggi connessi al suo utilizzo sono evidenti, primo fra tutti la circostanza che la modalità di trasporto marittima containerizzata si esibisce in rendimenti crescenti rispetto alle quantità trasportate. Inoltre, alla loro grande maneggevolezza corrisponde una maggiore rapidità di carico e scarico, determinando così una minor permanenza delle navi nei porti, con significativi abbattimenti dei costi di trasporto marittimo. Ma i vantaggi nell'uso delle unità standardizzate non si esauriscono in quelli appena indicati. I container consentono di realizzare economie di spazio, si prestano al facile trasporto terra-mare-ferrovia, fungono anche da imballaggi per la merce caricata. Tutte queste peculiarità non potevano non essere accolte positivamente dal mercato; da qui la loro costante diffusione fino a diventare la modalità di trasporto più utilizzata.

Queste semplici constatazioni sono già sufficienti per sviluppare tematiche complesse e particolarmente attuali, a cominciare dal trasporto intermodale nella variante marittimo-terrestre, allo sviluppo ed evoluzione geoeconomica di aeree e hinterland portuali, fino all'esame di sistemi integrati che vedono nel porto un centro nevralgico di importanza economica fondamentale. Al

⁹ Il costo del trasporto marittimo incide in misura moderata sul prezzo finale della merce. Per averne un'idea basti pensare che il trasporto di un televisore dall'Asia all'Europa costa dieci dollari, di un aspirapolvere un dollaro, di una bottiglia di birra un cent.

centro di qualunque argomentazione, o di qualunque analisi, rimane comunque il container¹⁰, quale principale innovazione nel settore del trasporto merci capace di fornire l'input per i radicali cambiamenti che hanno investito specificatamente i porti, le reti viarie e logistiche.

1.1.2 Porti e logistica

Nel corso dell'ultimo ventennio la produttività dei porti è cresciuta vertiginosamente consentendo di fronteggiare la domanda di trasporto marittimo connessa all'incremento del commercio internazionale. Sebbene il traffico dei container sia divenuto il termometro della globalizzazione e della internazionalizzazione dei flussi logistici, un ruolo rilevante lo svolgono anche i general cargo e i traffici di rinfuse solide.

In seguito all'abbattimento dei costi di trasporto dovuti al conseguimento di forti economie di scala il traffico merci nei porti più competitivi sovente supera la produzione realizzata nei rispettivi Hinterland. Definire pertanto il porto come un punto di scalo per le merci sarebbe estremamente semplicistico. Con la standardizzazione delle unità di carico e la riorganizzazione delle reti di trasporto mondiali i porti, da sedi di rottura dei carichi, di deposito e trasformazione delle materie prime, sono diventati anelli del ciclo intermodale. Ciò impone forti investimenti tecnologici e infrastrutturali in grado di garantire una grande accessibilità nautica e la massima rapidità di transito a costi competitivi.

¹⁰ Il container rappresenta una delle braccia operative della globalizzazione, di cui il settore marittimo è stato il primo a beneficiarne. Tuttavia, a margine di queste note che lo esaltano, va evidenziato uno dei talloni di Achille che comunemente si registra. Sviluppo, benessere, euforia diffusa, fanno spesso dimenticare i pericoli insiti nei periodi di boom. Tutto funziona a meraviglia se i sistemi economici sono oliati dal più potente dei lubrificanti: la crescita continua. Tuttavia, essa è solo un'ideologia di fondo che non trova riscontro sul piano dell'empirismo economico (sul punto si veda l'articolo di G. Dari "La piramide rovesciata" in www.crusoe.it).

Dopo decenni di incessante crescita, il settore marittimo e in special modo il traffico di container ha registrato una seria flessione per effetto della recente crisi. La carenza di merci da trasportare ha così determinato un eccesso di offerta di trasporto containerizzato rovesciando di fatto la logica neoclassica - predominante ante crisi - secondo la quale l'offerta genera la propria domanda. La crescita smisurata dei traffici ha indotto enormi investimenti nel settore navale, con la costruzione di navi sempre più capienti fino a determinarsi un eccesso di capacità produttiva. Generalmente le strategie che si adottano per contenere gli effetti di periodi avversi riguardano la diversificazione delle attività e una certa flessibilità della capacità produttiva.

Nel settore marittimo tali strategie si stanno traducendo con investimenti in navi *multipurpose*, capaci di trasportare prodotti di ogni genere, compresi i container tant'è che, recentemente, qualche studioso di economia marittima si è interrogato sul loro futuro e soprattutto se essi manterranno il ruolo di protagonisti dello shipping.

Solo per la manipolazione dei carichi, dall'attracco di una nave, all'avviamento al trasporto, vi sono normalmente più fasi come, ad esempio, l'immagazzinamento, il consolidamento e/o deconsolidamento delle partite di merce. Richiedendo l'impiego di risorse di natura tecnica, gestionale, infrastrutturale, già questa "semplice" operazione necessita di tempistiche sincronizzate. Pertanto, dalla capacità di gestire in entrata ed uscita flussi variabili di merci, assicurando che essi si muovano con sicurezza e rapidità, dipende in larga misura la capacità di uno scalo di essere un polo attrattore dei traffici.

Come sarà maggiormente chiarito nel paragrafo dedicato alla portualità nazionale, le sfide competitive impongono ai porti livelli di efficienza che risultano raggiunti/mancati in relazione alla presenza/assenza una serie di variabili che agiscono fra loro in forma sistemica. In buona sostanza, il favorevole posizionamento geografico e la presenza di adeguate infrastrutture portuali, pur importanti, sono variabili necessarie ma non sufficienti per reggere la concorrenza internazionale. Con l'incremento degli scambi commerciali internazionali e l'espansione di nuovi mercati di consumo, si è così assistito ad una ridefinizione del sistema portuale e della configurazione delle reti logistico-distributive che vedono i porti come nodi essenziali e quindi interessati ad un continuo processo di innovazione tecnologica e relazionale con le caratteristiche geografiche ed economiche degli entroterra coinvolti.

Il nodo portuale, dunque, non può essere concepito esclusivamente come punto di ingresso o di uscita della merce, ma come una direttrice, un corridoio, nel quale la merce, containerizzata o rinfusa, può essere manipolata, movimentata e avviata a destinazione, o inoltrata a un successivo nodo intermodale. Tenuto conto che oggi le caratteristiche che l'economia richiede, o meglio impone, ad un'area-sistema sono quelle di offrire una gamma di prodotti e di servizi a costi contenuti garantendo sicurezza e rapidità, i porti, in quanto nodi di reti, hanno una capacità di attrazione dei flussi merceologici che dipende in larga misura dalle caratteristiche della rete in cui sono inseriti.

La disponibilità di materie prime, semilavorati, prodotti finiti al momento giusto e nel posto giusto, richiede l'esistenza di strutture complesse che sappiano ridurre le distanze operative fra luoghi di produzione e luoghi di utilizzo e di consumo finale. Tuttavia, affinché tali attività possano espletarsi in maniera efficiente, ovvero al minimo costo, è necessaria la presenza di una rete che coordini archi e nodi; in difetto, una rete subottimale, non potendo minimizzare il costo complessivo, è destinata a perdere le sfide con la concorrenza e conseguentemente soccombere trascinando con sé l'insieme delle attività che in essa sono inserite. In questo contesto, la competitività di un'area dipende fortemente dalla sua logistica intesa, nella moderna accezione, come l'insieme di attività

che presiedono alla movimentazione delle merci, delle persone, e delle informazioni all'interno di una rete produttiva estesa¹¹.

Le infrastrutture logistiche prendono nomi diversi in relazione alla loro localizzazione alle attrezzature ed ai servizi che offrono. È così possibile distinguere le piattaforme logistiche integrate, dai distripark, e dai city logistics center¹².

Per quanto detto, la competitività di un'area o di un territorio molto più esteso dipende sempre più fortemente dallo sviluppo della logistica; una dipendenza che si registra sia sotto l'aspetto micro (riguardo ad esempio la singola impresa o una micro area economica) sia a livello macro con riguardo alla competitività di un sistema paese o di un'area economica ultranazionale (in tal caso si parla di reti logistiche internazionali).

In generale, pertanto, con la crescita dell'economia mondiale e la globalizzazione dei mercati, la domanda di trasporto ha subito una crescita esponenziale, adeguatamente fronteggiata dal trasporto marittimo in grado di assicurare il servizio a bassi costi e ridotto impatto ambientale.

Successivamente, sotto la spinta incessante delle esigenze dei mercati, la competizione ha coinvolto le altre aree della catena del valore. Non più solamente servizi di trasporto rapidi ed efficienti, ma servizi di logistica integrati che comprendono lo sviluppo dell'intermodalità da origine a destino (door to door), nonché processi di manipolazione e trasformazione delle merci,

Quali principali accessi alle aree di produzione e di consumo continentali, i porti diventano così il primo nodo strategico della catena logistica, soprattutto negli scambi internazionali a lungo raggio per le maggiori economie di scala del trasporto marittimo rispetto alle altre modalità.

1.1.3 Altri nodi logistici

Oltre ai nodi portuali, il sistema di trasporto e distribuzione delle merci ne comprende altri, relazionati tra loro attraverso direttrici di collegamento e comunicazione in modo da formare delle reti. Fra questi si segnalano *le piattaforme logistiche, i distripark, gli interporti, i city logistics center*

Le prime sono infrastrutture ponte fra centri di produzione e luoghi di destinazione finale delle merci. Si collocano in prossimità di porti e aeroporti, aree con un gran bacino di traffico, o adiacenti ad un centro intermodale. Giornalmente gestiscono in entrata e uscita diverse centinaia di tonnellate

¹¹ Il significato del termine ha subito una profonda evoluzione: alla moderna accezione si contrappone quella tradizionale che attribuisce alla logistica il ruolo di attività di governo interno all'azienda nell'assemblaggio delle linee produttive e gestione del magazzino.

¹² Cfr. F. Iannone "Territorio e nodi logistici: dagli interporti alle piattaforme, ai distripark, ai city logistics center"

di merce attraverso la razionalizzazione dei flussi con significativo abbattimento dei costi di trasporto.

I ***distripark*** sono piattaforme logistiche avanzate, allocate nei pressi dei porti e terminal portuali, integrati con un sistema di trasporto intermodale. Sono dotati di idonee strutture per le operazioni di carico e scarico dei container, nonché di manipolazione, trasformazione, confezionamento, etichettatura, assemblaggio delle merci¹³.

L'***interporto*** è una particolare infrastruttura definita dalla Legge 240/90 - “*Interventi dello Stato per la realizzazione di Interporti finalizzati al trasporto delle merci in favore dell'intermodalità*” – avente il compito di fornire servizi integrati, finalizzati allo scambio delle merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione. L'interporto si distingue da una piattaforma logistica soprattutto per la presenza della ferrovia.

Infine, i ***city logistic center*** svolgono un'importante funzione logistica nei centri urbani e aree metropolitane. La parcellazione dei punti di vendita e la polverizzazione degli esercizi commerciali, unitamente ai servizi “porta a porta” e di consegne just in time, moltiplicano a dismisura i percorsi sulla rete viaria urbana dei veicoli addetti al recapito delle merci. Conseguentemente, l'impatto sulla mobilità cittadina aumenta fino a determinare, talora, situazione di intenso congestionamento del traffico urbano. I logistic center, pertanto, razionalizzando i flussi di merci attraverso una ottimizzazione dei percorsi e delle consegne, alleviano in parte le criticità urbane legate alla mobilità delle persone e dei veicoli.

1.1.4 Il terminal container

In termini generali, un terminal portuale per container è formato da quattro sottosistemi: il *landside* (Gate) e il *quayside* (Banchina) che, rappresentando l'interfaccia tra il terminal ed il mondo esterno, sono le porte attraverso le quali i container entrano e lasciano il terminal; lo *storage system*, cioè l'area di stoccaggio (o piazzale), dove sostano i container, in attesa di trasbordo o di proseguire il loro viaggio via terra; il *cargo handling system*, che connette le interfacce con il piazzale ed è costituito da una rete di mezzi per la movimentazione dei container all'interno del terminal.

I terminal portuali (o loro aree) si caratterizzano a seconda della tipologia di traffico servito, ovvero:

- *import* in cui il flusso di container è banchina → piazzale → gate;

¹³ I più importanti distripark europei sono situati a Rotterdam, Bremen, Wakefield, Genova Voltri.

- *export* in cui il flusso di container è gate → piazzale → banchina;
- *import-export* in cui vi è il duplice flusso;
- *transshipment*, in cui il flusso di container è banchina → piazzale → banchina.

I container che giungono via mare o via terra sono scaricati e trasferiti verso specifiche aree del piazzale, dalle quali in seguito verranno prelevati per il trasbordo, ovvero per la prosecuzione del trasporto via mare, o per essere caricati su camion o convogli ferroviari.

Il piazzale è suddiviso per aree, a seconda della tipologia dei container e del loro contenuto, e le aree in slot. Generalmente si ha l'area di import/export, quella per i container refrigerati, per i vuoti, per merce pericolosa, per i fuori sagoma¹⁴.

All'interno di ciascun blocco la posizione di un container è identificata da tre cifre che indicano, rispettivamente, fila, riga, tiro. L'altezza massima delle pile, cioè il tiro massimo, è determinato dalle dimensioni del piazzale e dalla tipologia di mezzi impiegati per lo stoccaggio.

I container subiscono due tipologie di movimentazione: verticale ed orizzontale.

Esistono diverse tipologie di gru per movimentare i container verticalmente, sia nei piazzali che in banchina; le più diffuse sono le gru a cavalletto (*gantry crane*) che possono muoversi sia su gomma (*Rubber Tired Gantry* - RTG) che su rotaia (*Rail Mounted Gantry* - RMG).

Le gru di banchina (portainer) si classificano in base alla loro capacità di operare su navi di tipo *Panamax*, *Post-Panamax*, *Super-Post-Panamax* e, quindi, dalla capacità di sollevamento e di snodo del braccio¹⁵.

Il tempo di carico/scarico, cioè il tempo del cosiddetto "ciclo gru", dipende dal tipo di macchinario ed è dell'ordine di alcuni minuti. Generalmente è considerata buona una performance di 20 TEUs/h.

Per quanto riguarda i movimenti orizzontali esistono diversi mezzi che operano nel piazzale: questi sono generalmente classificati come attivi o passivi. I primi lavorano in modo non sincronizzato rispetto all'attività di carico/scarico su/da nave, i secondi sono invece sincronizzati con le gru di banchina.

¹⁴ I container più diffusi sono da 20 e 40 piedi secondo lo standard ISO 1967. Tuttavia, una categoria di container che sta avendo una buona diffusione è il cosiddetto "*high cube*", container più alto rispetto ai classici 20 o 40 piedi. Il vantaggio della maggiorazione verticale si percepisce immediatamente pensando ad un convoglio ferroviario che, a parità di lunghezza e margini di manovra, porta un maggiore volume di merce. Allo stesso tempo una maggiore altezza dei container (e un maggiore peso) deve fare i conti con alcuni vincoli strutturali, quali l'altezza delle gallerie e la potenza della motrice.

¹⁵ Una gru panamax, ad esempio, è generalmente in grado di servire fino a 16 file di contenitori.

Nel primo tipo possono essere considerati gli *straddle-carrier* e i gli *Shuttle-Carrier*, mezzi capaci di spostare container pesanti ed anche di impilarli (fino a 3 tiri). Il limite di questo tipo di veicolo è soprattutto la minore produttività in termini di container/unità di tempo rispetto alle gru di banchina pur essendo in grado di caricare il container direttamente dal buffer della gru¹⁶.

Altri mezzi attivi, per carichi leggeri e più facilmente manovrabili, sono i Reachstacker e i Forklift. Tra i mezzi passivi invece ci sono le motrici con rimorchio e gli *AVG (Automated Guided Vehicle)*. I secondi lavorano in totale automazione e richiedono un'ottima organizzazione delle attività¹⁷.

In generale l'arrivo di una nave portacontainer coinvolge i mezzi descritti e la manodopera per movimentarli, ma anche un'attività fuori dal sistema terminal per un corretto stivaggio della nave stessa (se in arrivo o in partenza). Chiaramente lo stivaggio dei container tiene conto delle divisioni del carico secondo il porto di destinazione e del peso decrescente nella pila di contenitori. Queste informazioni hanno un impatto sull'attività delle gru di banchina e sulla sua pianificazione.

Quando invece i container sono stoccati nel piazzale l'attività doganale ha un impatto sulla loro movimentazione e, in linea teorica, sul flusso commerciale identificato con questi.

Infatti lo spostamento di container dovuto alla verifica della merce oppure a ritardi per accertamenti di varia natura: i movimenti di spostamento dei contenitori dagli stack per un successivo riposizionamento in piazzale vengono chiamate *reshuffle*.

Per descrivere, simulare e attuare i processi di movimentazione dei container tra banchina e piazzale sono stati implementati e studiati, soprattutto nell'ultimo decennio, vari modelli matematici con diversi algoritmi risolutivi (per questi aspetti più tecnici si rimanda alla bibliografia).

1.1.5 Una breve analisi sulla realtà portuale nazionale e relativi fattori di competitività

L'analisi sulla realtà portuale nazionale – che in questa sede può essere affrontata solo sommariamente – non può prescindere dalla morfologia del territorio, ricchissimo di coste, e dal posizionamento geografico della Penisola.

La prima circostanza ha inciso fortemente sul nostro sistema portuale, caratterizzato da una molteplicità di scali sparsi lungo le coste, molti dei quali con ridotte capacità recettive che impediscono il conseguimento di economie di scala. Tra l'altro, tale limite, andato acuendosi col “gigantismo navale”, comporta l'esclusione degli scali minori dai traffici oceanici operati dalle

¹⁶ E' l'area in cui la gru deposita (preleva) il container scaricato dalla (da caricare sulla) nave.

¹⁷ Un esempio è costituito dal terminal Euromax di Rotterdam.

grandi compagnie di navigazione, interessate a concentrare i loro servizi su quei porti in grado di assorbire ingenti quantitativi di merce.

L'eccessiva frammentazione, tuttavia, non ha solo aspetti negativi: la distribuzione dei porti lungo le coste favorisce infatti il riequilibrio modale, consentendo di trasferire elevati volumi di merci dalle vie del mare nei punti più prossimi alle località di origine/destinazione, riducendo pertanto le modalità di trasporto terrestre con più impatto ambientale.

Altro aspetto non trascurabile risiede nel fatto che enormi dimensionamenti infrastrutturali generano economie di scala – dunque sono economicamente convenienti – solo a partire da una soglia critica (una sorta di *break even point*) di produzione; conseguentemente, sistemi produttivi di queste dimensioni sono anche i più esposti alle crisi economiche.

Infine, la frammentazione del nostro sistema portuale, oltre a presentare i vantaggi e svantaggi indicati, è stata la causa fondamentale per lo sviluppo del *transshipment* di merci containerizzate, che in Italia è cresciuto più di ogni altro Paese del Mediterraneo¹⁸.

A prescindere dal fattore dimensionale, la posizione geografica della Penisola è senz'altro un fattore importante per intercettare i traffici marittimi provenienti dall'Estremo Oriente e diretti in centro Europa¹⁹, tant'è che il nostro Paese potrebbe assolvere quel ruolo naturale, che la letteratura specialistica gli assegna, di “*piattaforma logistica piantata nel cuore del Mediterraneo*”, ovvero una piattaforma distributiva che allarga il suo raggio d'azione all'Europa centro-orientale, ai Balcani, alla penisola iberica, al Maghreb.

Tale auspicio, tuttavia, risulta compromesso da una serie di ragioni che determinano un deficit di competitività²⁰ del nostro sistema portuale. Prima di esaminare questo aspetto, è bene evidenziare un rischio connesso alla crescita dei traffici intercontinentali, temporaneamente frenata dalla crisi del 2008. Come detto, se è innegabile che i porti del nostro Paese godono di una posizione di vantaggio competitivo nell'area del Mediterraneo, è altrettanto vero che essa deve essere rivalutata, o analizzata, alla luce di un contesto ambientale evolutivo. Infatti, la capacità produttiva che si sta installando presso i porti del Marocco, Tunisia, Algeria, Egitto, potrebbe in pochi anni assorbire i nuovi flussi di merci in container. Tenuto conto della mancanza di mercati di largo consumo

¹⁸ CNEL (2009) “Il sistema portuale italiano tra esigenze di riforma e difficoltà congiunturali”, documento n.11.

¹⁹ Secondo le indicazioni fornite dai principali operatori marittimi, per queste direttrici di traffico lo sbarco presso uno scalo ligure-tirrenico produrrebbe un risparmio di 5 giorni di navigazione rispetto all'alternativa del *Northern Range* (Rotterdam, Anversa, Amburgo).

²⁰ La competitività è un concetto complesso e dinamico sul quale agiscono una serie di variabili che vanno di volta in volta specificate. Con riferimento alla realtà portuale, in prima approssimazione il concetto si sostanzia nella capacità che hanno l'insieme di soggetti pubblici e privati di proporre un'offerta in grado di soddisfare la domanda di mercato, ovvero di reggere la concorrenza con strutture simili o funzionalmente similari.

nell'entroterra africano, è presumibile che tali porti svolgeranno principalmente funzioni di *transshipment*. Pertanto, il rischio di venire a determinarsi un eccesso di offerta nel settore "movimentazione container" si identificherebbe in effetti di spiazzamento per gli scali nazionali, che risulterebbero sopraffatti dai più bassi costi operativi dei porti *competitors*.

L'esame sulla competitività del nostro sistema portuale, o meglio le ragioni atte a spiegarne il deficit, si basa in primo luogo sul confronto internazionale, focalizzato su un particolare aspetto, da più parti indicato come segnale di efficienza²¹, ovvero il segmento dei traffici containerizzati.

Dopo un periodo di forte espansione (1994 – 2000), gli scali nazionali hanno accusato sintomi di debolezza rispetto ai concorrenti mediterranei, in particolare i porti spagnoli.

La perdita di competitività dei porti italiani si è verificata proprio nel momento in cui crescevano a dismisura i traffici con il Far East lungo la rotta del Canale di Suez.

Le ragioni atte a giustificare il deficit competitivo sono, in primis, di tipo sistemico-infrastrutturale²², considerato che la favorevole posizione geografica e l'incremento della domanda di traffico sono elementi necessari ma non sufficienti per spiegare il differenziale competitivo.

L'evidenza empirica dimostra che se i flussi sono in aumento, ma i nodi - porti, interporti, distripark - e le connessioni – assi di trasporto marittimi e terrestri – non risultano adeguati, le performance dell'intero sistema si esibiscono su livelli subottimali.

Il sistema dei trasporti e della logistica si configurano pertanto come network strategici donde, cause specifiche, soventi indicate nella carenza di infrastrutture portuali e retro portuali, la scarsa lunghezza delle banchine e scarsa profondità dei fondali, le cui incisività sono sicuramente aumentate col fenomeno del gigantismo navale, possono spiegare solo parzialmente la perdita di competitività dei porti italiani, misurata attraverso la loro incapacità ad acquisire una quota dell'incremento dei traffici mondiali.

In generale, comunque, le singole cause interagiscono fra loro e si evidenziano per effetto delle decisioni prese dagli operatori (Global carrier); quest'ultimi non soltanto valutano i porti che presentano una posizione strategica in termini geografici, ma prestano grande attenzione alla presenza di infrastrutture interne ed esterne al porto, ai collegamenti con le infrastrutture terrestri,

²¹ In questo senso il CNEL (2005) "La competitività della portualità italiana"

²² Il valore di una infrastruttura non è misurato esclusivamente dal costo necessario per realizzarla, ma dal beneficio sinergico che essa arreca all'utenza e la circostanza che essa si integri a sistema con le altre presenti sul territorio è fondamentale. Per apprezzare a fondo la circostanza sistemica è sufficiente guardare alle grandi opere realizzate con forti investimenti senza averle inserite in un quadro territoriale di programmazione strategica. Le c.d. cattedrali nel deserto costituiscono l'esempio più evidente di investimenti territorialmente sconnessi.

alla funzionalità dell'ultimo miglio. Gli stessi operatori pongono inoltre grande attenzione alla variabile burocratica, nella fattispecie costi e tempi delle procedure doganali.

Un maggior dettaglio conoscitivo è fornito da una recente indagine della Banca d'Italia condotta tra il 2007 e 2008²³ avente ad oggetto la competitività degli scali nazionali rispetto a quelli del Nord Europa e del West Med, Il Rapporto Finale ha messo in luce 5 aree strategiche, precisamente:

Posizionamento geografico:

- rispetto alle principali direttrici marittime
- rispetto ai principali mercati europei

Infrastrutture terrestri:

- disponibilità di collegamenti stradali e autostradali
- disponibilità di collegamenti ferroviari
- disponibilità di allacci fra porti e infrastrutture terrestri

Dotazione infrastrutturale degli scali:

- dotazione di gru dalla portata adeguata
- dotazione di piazzali e magazzini
- capacità e lunghezza delle banchine
- profondità degli scali

Supporto centri logistici:

- presenza di piattaforme logistiche
- presenza di interporti
- presenza di distripark
- presenza di inland terminal

Efficienza degli scali:

- tempi e costi dei servizi portuali
- affidabilità e continuità dei servizi portuali
- tempi e costi di espletamento delle pratiche doganali

²³ L'indagine è stata condotta presso le rappresentanze di 12 fra le principali shipping companies, che nel complesso gestiscono circa i 2/3 del traffico containerizzato globale.

Il vantaggio competitivo dovuto al favorevole posizionamento geografico, pur comportando un risparmio temporale sulle giornate di navigazione, risulta ridimensionato da una serie di fattori a cominciare dalla **eccessiva contiguità dei porti con i centri abitati**, fonte di possibili conflitti urbanistici per l'attribuzione delle aree. Va inoltre ricordata la **ridotta dimensione dei nostri scali** che impedisce il conseguimento di economie di scala.

L'aspetto più critico sembrerebbe comunque **l'inadeguatezza delle infrastrutture di trasporto terrestri**, ivi compresi gli allacci fra porti e infrastrutture di terra c.d. *funzionalità dell'ultimo miglio*. Anche la **dotazione infrastrutturale degli scali** presenta criticità di un certo rilievo. Con l'eccezione di Trieste e Gioia Tauro, i **fondali poco profondi e l'inadeguata lunghezza delle banchine** impediscono l'attracco delle navi di grandi dimensioni. La situazione è invece meno critica per le gru, i piazzali e magazzini, poiché, con investimenti relativamente modesti, queste dotazioni possono essere adeguate ai nuovi scenari competitivi.

Per quanto riguarda i centri logistici la situazione è moderatamente critica. L'indagine svolta ha evidenziato che sarebbe sufficiente migliorare la loro funzionalità e i collegamenti con i porti. Alcuni degli intervistati hanno anche sottolineato che tali centri dovrebbero offrire servizi di confezionamento, etichettatura, assemblaggio della merce, ovvero configurarsi come dei *distripark*²⁴.

Infine, l'ultima area indagata dall'indagine riguarda **l'efficienza degli scali**: mentre i **tempi e costi dei servizi portuali si mantengono in linea** con gli standard europei, **l'affidabilità e continuità di tali servizi dovrebbe essere maggiormente garantita**²⁵.

A giudizio degli intervistati, una ulteriore nota dolente di questa area competitiva attiene **ai tempi e ai costi delle procedura doganali**, in particolare il sistema dei controlli giudicato eccessivo ed eccessivamente lento. Tuttavia, la recente introduzione della procedura del *pre-clearing* ha mitigato di molto la critica mossa verso l'Autorità doganale. La procedura in questione, anticipando ai terminalisti le informazioni relative ai controlli da effettuare, consente agli operatori di incanalare verso i varchi di uscita tutti i container non selezionati dal sistema di controllo, con notevole risparmio dei costi di stazionamento.

²⁴ Tuttavia, al fine di raggiungere un'ottima funzionalità, tali centri dovrebbero essere provvisti anche di zone franche: ciò consentirebbe di accelerare l'uscita delle merci dalle banchine portuali, rinviando il pagamento dei dazi doganali e altri diritti al momento in cui i prodotti, attraversate tutte le fasi di lavorazione, vengono spedite verso le destinazioni finali.

²⁵ Secondo gli operatori, il ritardo nella prestazione di servizi a favore di una nave costretta a rimanere in rada comporterebbe dei costi aggiuntivi valutati in circa 100 mila dollari al giorno.

In sintesi, la veloce rassegna sulla portualità nazionale disegna un quadro complessivo fatto di luci ed ombre. Al fianco delle criticità rilevate convivono infatti aspetti di accesa vitalità, primo fra tutti l'importanza economica del nostro settore marittimo-portuale²⁶ che, nell'ambito dei trasporti internazionali, esibisce performance di gran lunga superiore a quelle del sistema stradale e ferroviario per quantità trasportate sia in importazione che in esportazione.

Le statistiche più recenti, contenute nel IV Rapporto dell'Economia del Mare presentato il 25 ottobre del 2011 presso la sede del CNEL, contengono dati di assoluto rispetto.

Il cluster marittimo italiano²⁷ contribuisce al PIL per 39,5 miliardi di euro, fornendo occupazione per 477 mila unità (fra addetti diretti ed indotto) pari al 2% della forza lavoro.

Cifre sicuramente confortanti, soprattutto se valutate alla luce della recente crisi economica mondiale che ha determinato una marcata contrazione delle attività nel 2009. La situazione attuale, fotografata al 2010, vede registrare un'incoraggiante ripresa del traffico merci, sebbene permanga un forte avanzo di stiva²⁸ ed un livello dei noli ampiamente al di sotto di quelli precedenti alla crisi.

I settori di maggior vitalità sono quelli del traffico di rinfuse solide (+ 25,4%) e quelle di general cargo (+ 5,5%), mentre il **traffico di container mostra ancora segnali di forte debolezza per la sua crescente esposizione a competere con i porti nordafricani** in grado di offrire prezzi medi più contenuti, maggiori spazi per il deposito e trattamento delle merci, procedure burocratiche più rapide e snelle.

Infine, le criticità contenute nel Rapporto, molte delle quali già evidenziate, riguardano il collegamento degli scali con le reti di trasporto terrestri, l'adeguamento dei fondali, la semplificazione di diverse procedure amministrative e fiscali, il miglioramento dei nodi logistici per captare i flussi commerciali in costante crescita nel Sud del Mediterraneo, nell'area balcanoadriatica e quella del Golfo.

1.1.6 Prime conclusioni e scopo della ricerca

La globalizzazione dell'economia ha acceso la competitività di imprese e intere aree geografiche comportando profondi mutamenti sul piano geoeconomico. I porti hanno svolto e continuano a

²⁶ Secondo il Censis, 1.000 euro di nuovi investimenti nel settore portuale genererebbero 2.757 euro di ricchezza complessiva, mentre 1.000 nuovi addetti nel settore marittimo comporterebbero un aumento dell'occupazione pari a 2.032 unità. Censis- Assoport (2008), "La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione"

²⁷ Composto da trasporti marittimi, attività di logistica portuale e ausiliare ai trasporti, pesca, cantieristica navale e nautica da diporto.

²⁸ L'avanzo di stiva è l'eccesso di offerta rispetto alla domanda di trasporto.

svolgere un ruolo fondamentale, fronteggiando la crescente e diversificata domanda di trasporto di imponenti flussi merceologici. Il processo, relativamente rapido, ha subito una forte evoluzione con l'avvento dei container. Il porto si trasforma da semplice punto di scalo a nodo di catene logistiche di carattere anche internazionale. La competitività portuale si arricchisce di nuovi elementi: ai tradizionali fattori che determinavano un vantaggio competitivo (quali ad esempio il posizionamento geografico) si affiancano ulteriori e più importanti variabili. In un contesto di straordinaria complessità, la realtà portuale del nostro Paese si presenta ricca di luci ed ombre, disegnando un quadro persino contraddittorio.

A fronte di opportunità mancate, di infrastrutture inadeguate, di una rete logistica carente, si contrappongono le performance della nostra economia marittima che, valutate alla luce della recente crisi economica mondiale, si attestano su livelli più che soddisfacenti.

Vari sono i punti di debolezza della portualità nazionale e da più parti si sollecita un intervento pubblico che possa riaccendere la vitalità del settore sempre più esposta alla concorrenza internazionale.

Lo scopo di questo lavoro si identifica su una particolare criticità: **i controlli doganali sui container sbarcati negli scali nazionali giudicati dagli operatori eccessivamente onerosi** (almeno sotto l'aspetto temporale).

Per tale ragione la ricerca ha indagato su tale criticità (sollevata comunque da un giudizio di parte) rilevando che essa sia manifestamente infondata.

Tale conclusione è suffragata dai risultati, ottenuti con metodo scientifico, della presente ricerca, dai quali emerge un ruolo del tutto marginale sull'effettivo impatto della dogana quale ostacolo alla competitività dei nostri scali portuali.

PARTE SECONDA

Capitolo 1 Porti e terminal selezionati

L'oggetto di questo capitolo sono i porti e terminal che hanno fatto registrare i maggiori volumi di traffico di container in **import, export e transito** nelle sezioni doganali operative.

Tali sono: Genova (Voltri Terminal e Passo Nuovo), La Spezia, Livorno, Napoli, Venezia, complessivamente interessati ai seguenti volumi (transhipment escluso) nel quadriennio 2007 – 2010:

Tabella 1 - Container registrati presso i principali valichi portuali italiani

TOTALE							
	2007	2008	2009	2010	08 vs 07	09 vs 08	10 vs 09
IMPORT	749.595	732.986	578.868	620.301	-2,2%	-21,0%	6,7%
EXPORT	983.857	1.011.792	907.624	934.246	2,8%	-10,3%	2,8%
TRANSITO	228.083	251.556	229.336	262.428	10,3%	-8,8%	12,6%
TOTALE	1.961.535	1.996.334	1.715.828	1.816.975	1,8%	-14,1%	5,6%

Fonte: Elaborazione su dati dell'Agenzia delle Dogane

La tabella²⁹ mostra dei dati che concordano pienamente con quanto si è asserito nel corso della prima parte. Il confronto fra 2007 e 2008 vede le movimentazioni in una leggera crescita totale per poi subire una netta flessione l'anno successivo a causa della crisi economica mondiale: la diminuzione complessiva dei container registrati tra il 2008 ed il 2009 è pari al 14,1%, mentre il confronto fra 2009 e 2010 segna un + 5,6%

²⁹ La tabella è presentata con il dettaglio dei valichi in Appendice.

Prima di passare ad una rassegna dettagliata dei porti e terminal indicati è bene precisare che i dati registrati presso gli uffici doganali operativi non corrispondono necessariamente ai dati forniti dalle autorità preposte al traffico portuale. Sebbene siano positivamente correlate, le due rilevazioni non coincidono fra loro per cause procedurali. Per esempio, può capitare che lo spostamento delle registrazioni doganali presso un interporto determini un calo dei container registrati in dichiarazioni presso una sezione portuale.

Inoltre, nel computo nel calcolo non si tiene conto della tipologia e della dimensione dei container, conseguentemente il dato doganale non corrisponde alle movimentazioni portuali, generalmente misurate in TEU.

2.1.1 Il terminal Voltri di Genova

L'area operativa del terminal si estende su 110 ha di superficie complessiva suddivisa in 6 moduli dotati di 12.500 slots a terra, 500 slots per container frigo, e 500 slots per stoccaggio di merci pericolose.

L'area è inoltre dotata di un terminal ferroviario riservato (capacità massima di 120 treni a settimana) con accesso diretto alla rete ferroviaria nazionale; varco per camion e accesso diretto, mediante viadotto, alla rete autostradale nazionale.

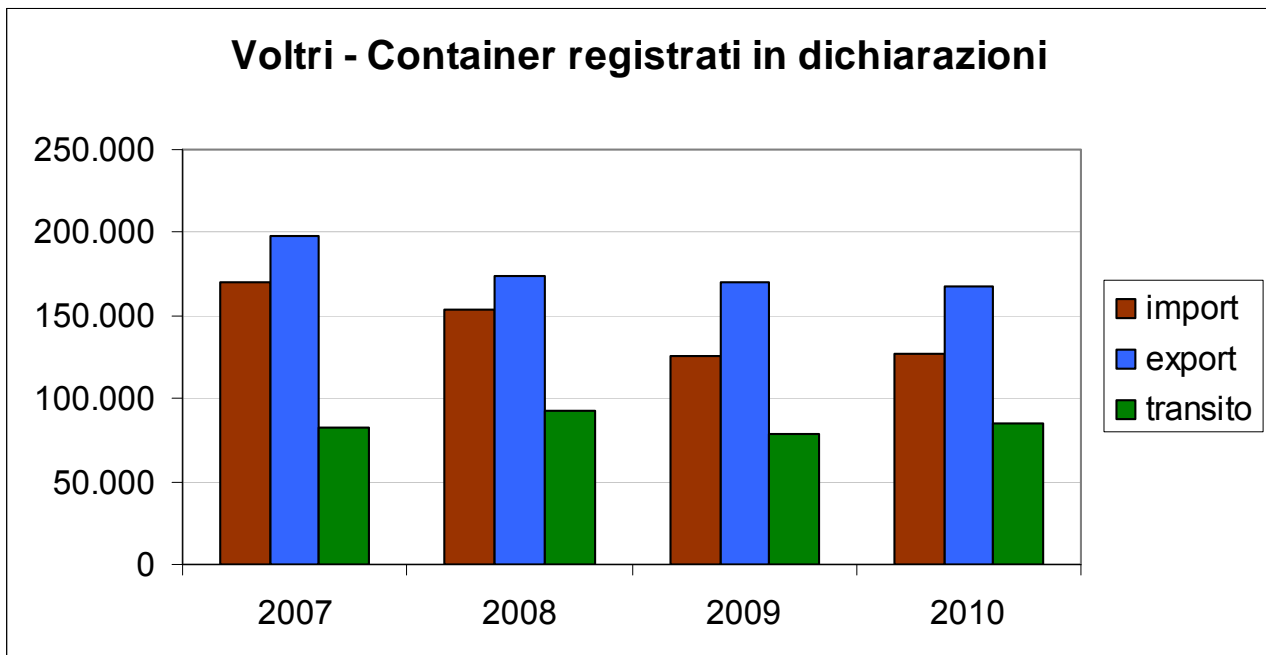
Oltre al Terminal per i container esistono i depositi nell'area retroportuale che occupano una superficie di circa 20.000 metri quadrati.

La dotazione impianti del terminal è la seguente: 10 gru di banchina (post-panamax e super post-panamax), 3 gru da piazzale su rotaia (RMG), 23 gru gommate (RTG) e 31 stackers.

I dati doganali, che contano i container al netto del tipo (cioè, ad esempio, se ISO da 20 piedi o 40 piedi) e al netto delle movimentazioni³⁰, sono presentati nei successivi istogrammi e rappresentano i volumi di container registrati in dichiarazioni nel quadriennio 2007-2010.

³⁰ Nei grafici successivi sono esclusi anche i trasbordi nave/nave.

Grafico 1 - Container registrati presso Genova Voltri



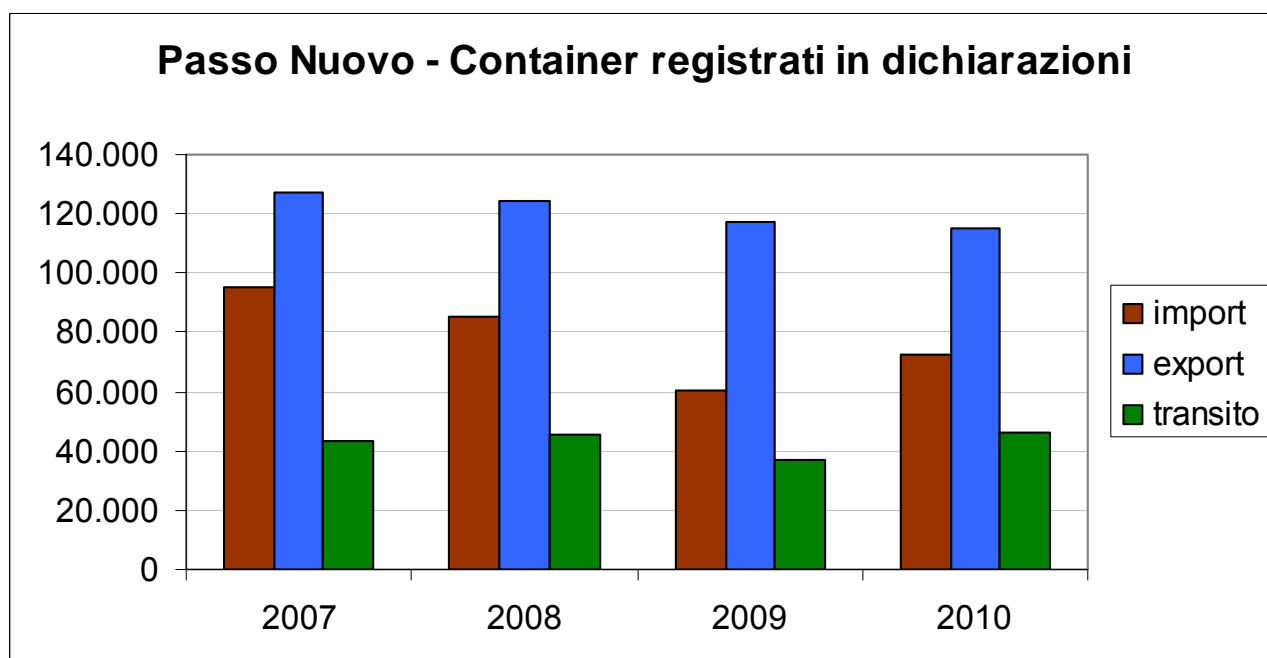
2.1.2 Genova Passo Nuovo

La sezione doganale di Passo Nuovo è situata nel porto di Genova in prossimità di calata Sanità - terminal SECH³¹, il maggiore per volumi di container movimentati presso il porto: il terminal si sviluppa su un'area di 20 ha e conta 5 gru post-panamax (2 super) che servono più di 500 metri di banchina. E' dotato di 12 gru da piazzale, divise tra gommate e ferrate, e 2 per ferrovia. La profondità del fondale è di circa 14,5 metri. E' presente l'area verifiche e la postazione scanner.

Più distante verso ovest opera il **terminal Messina** (presso molo Ronco, estremità occidentale del porto). Si estende per quasi 30 ha e 1600 metri di banchina. Vi operano 4 gru da piazzale ferrate e circa 10 stackers (è presente un punto verifica doganale). Questi due terminal, insieme al terminal Rebora (presso calata Ignazio Inglese) hanno movimentato nel 2008, anno della miglior performance, quasi 700.000 TEU.

³¹ Southern European Container Hub

Grafico 2 - Container registrati presso Genova Passo Nuovo



Genova, e più propriamente la Liguria, è un vertice dell'asse 24 (TEN-T³²), la direttrice che congiunge Genova e Rotterdam con 1500 km di ferro. Tale corridoio passa anche per l'interporto di Rivalta Scrivia, un centro logistico di grande dimensione con più di 500 addetti (CENSIS 2008), in grado di offrire servizi di deposito, magazzinaggio, trasformazione e trasbordo per molte categorie di merci. Questo interporto, il primo in Italia e attivo dal 1966, è un punto di appoggio fondamentale per i terminal di Genova, grazie al collegamento con un sistema di navette ferroviarie direttamente al porto. E' anche possibile portare i container direttamente a Rivalta Scrivia nei magazzini di TC, dove è presente un presidio doganale operativo, realizzando così un'autentica attività dry-port,

La citazione di questo snodo è importante per capire anche le variazioni di volumi dei grafici precedenti, in particolare per la sezione di Voltri. Infatti nel 2010 più di 10.000 container sono stati registrati direttamente nella sezione di Rivalta, così come 2.000 container per transiti. I numeri rispetto al 2009 sono raddoppiati e tolgono, per la natura stessa dell'interporto, alcune registrazioni alla sezione di Voltri. Per questo motivo la tenuta rispetto all'anno 2009 va comunque letta come un progresso in termini di numero di contenitori registrati nel sistema porto-dogana di Genova.

³² Trans European Network - Transport

2.1.3 La Spezia

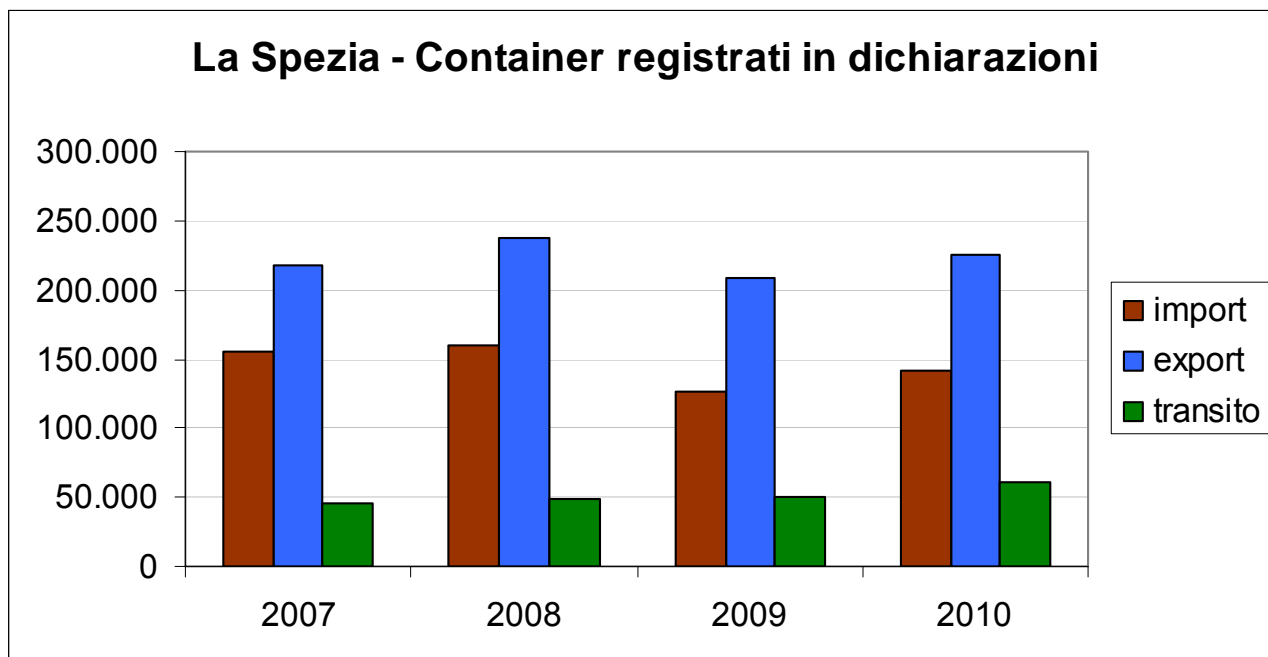
Il porto occupa l'area più settentrionale del golfo spezzino. Gli spazi disponibili orientati alla movimentazione dei container sono presso il molo Fornelli (gestore LSCT³³) e il Terminal del Golfo.

Il primo terminal ha un pescaggio di 14 metri. Complessivamente operano 8 gru da piazzale su rotaia e circa 12 gommate.

Il Molo Fornelli conta 9 gru di banchina di cui 7 post-panamax e si estende per circa 200.000 mq (con 300 slots frigo). La quantità totale di TEU movimentati nel porto di La Spezia è stata negli ultimi anni 6 anni sempre superiore al milione. Alla spalle del porto a circa 10 km è attivo il distripark (collegato via ferro) di Santo Stefano Magra.

Inoltre va considerata la traiettoria La Spezia – Interporto di Parma per la quale è in programma un ampliamento con l'obiettivo di portare lo spostamento merci via ferro oltre l'attuale 25% del totale del traffico transitato nell'interporto.

Grafico 3 - Container registrati presso La Spezia



I dati mostrano una ripresa dei traffici nel 2010, anno che fa registrare anche un aumento dei container in transito avendo superato per la prima volta nel quadriennio considerato le 60.000 unità.

³³ La Spezia Container Terminal

2.1.4 Livorno

Il porto di Livorno ha uno sviluppo articolato. Il principale terminal container è gestito da Terminal Darsena Toscana (su omonima darsena), con capacità massima di movimentazione di 800.000 TEU per anno e un pescaggio fino a 14 metri.

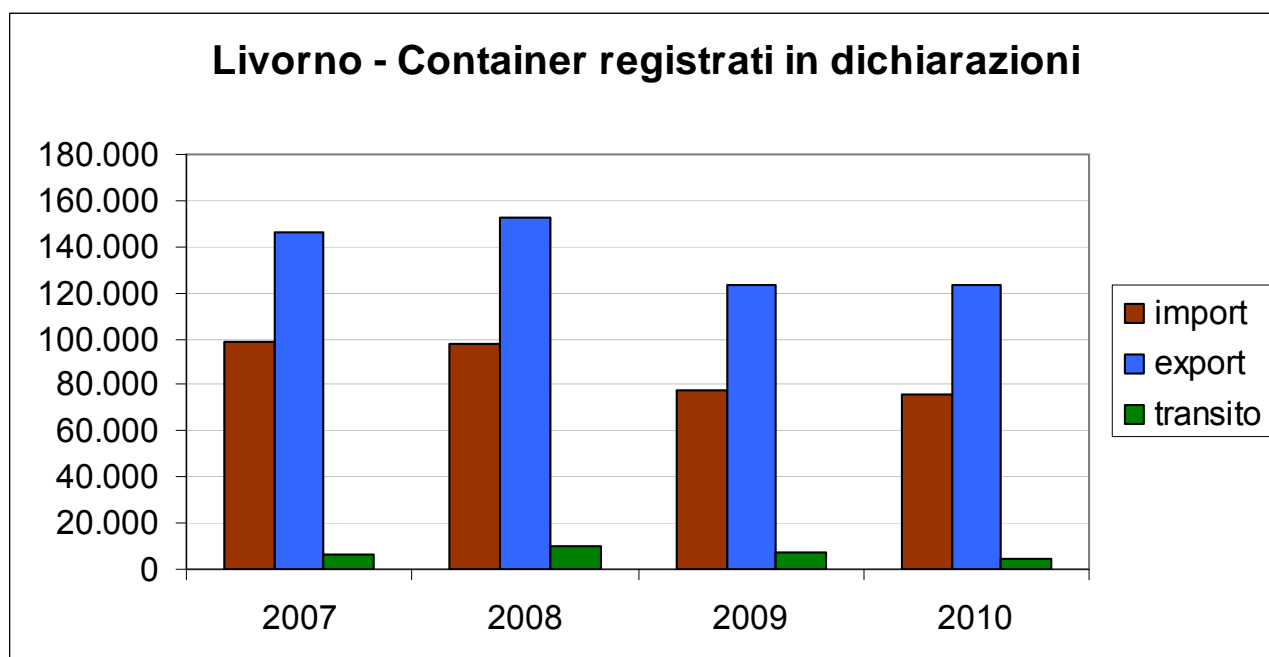
E' dotato di 4 gru³⁴ da banchina post-panamax (su 10 totali) e 14 gru a ponte su gomma che servono i piazzali. E' un terminal ferroviario (3 binari da 500 metri). Ha uno sviluppo nella direttrice nord-sud per una superficie di circa 400.000 metri quadrati. Gli attracchi sono sul lato orientale. Le verifiche possono essere compiute sia al centro dell'area terminal che nella parte meridionale.

Dalla darsena Toscana (sponda est: container – area verifiche) verso est (controlli scanner) è operativo il Terminal Lorenzini: sulle banchine operano 3 gru. E' attrezzato per trasporto via ferro.

Altro terminal per la movimentazione di contenitori è sul canale industriale (Sintermar) con 3 gru da banchina e 4 da piazzale gommate, capace di una movimentazione annua fino a 200.000 teu. Vi è un raccordo ferroviario.

Anche per il porto di Livorno si prevede un più ampio sviluppo dei collegamenti via ferro con il sistema logistico retro portuale attraverso un sistema di navette adibite al trasporto merci verso l'interporto di Prato (ma anche con l' Interporto della Toscana Centrale “Amerigo Vespucci” a 12 km dal Terminal Darsena Toscana).

Grafico 4 - Container registrati presso Livorno



³⁴ All'autunno del 2010 risulta in fase di ampliamento la dotazione con altre 2 gru post-panamax.

Il dato sulle registrazioni di container in dichiarazioni doganali del 2010 conferma quello dell'anno precedente ed è lontano dal massimo del 2008, mentre i transiti, a differenza dei porti liguri, sono risultati in lieve decremento.

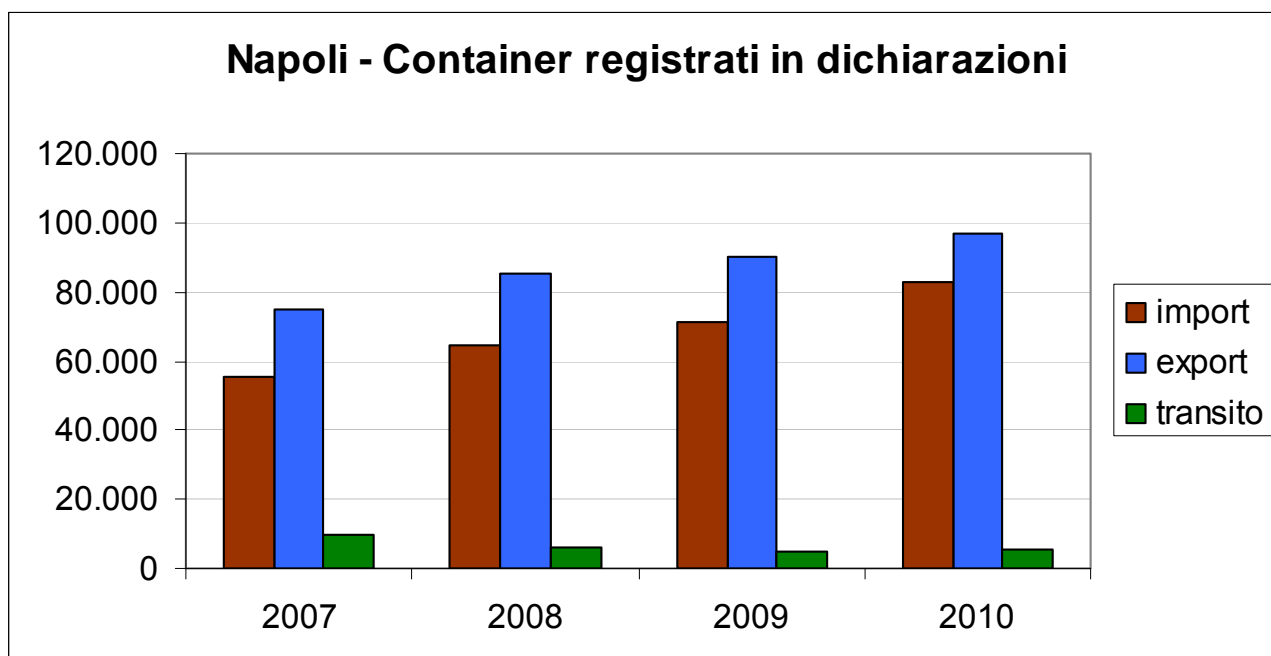
2.1.5 Napoli

Il porto di Napoli può ricevere container nel settore orientale³⁵ presso Molo Bausan e Calata Pollena (gestore CO.NA.TE.CO³⁶) per servire un'area di 16,5 ha (per uno sviluppo retrostante il molo con direttrice est-ovest). La profondità degli approdi arriva fino a 14 metri ed è servito da 6 gru post-panamax (4 super). Può garantire intermodalità di trasporto verso le principali destinazioni del centro-sud.

Le visite e le scansioni avvengono a ridosso di questa zona operativa di Levante.

Altro terminal contenitori, presso pontile Flavio Gioia, è il TFG (Terminal Flavio Gioia) dotato di 3 gru da banchina e 35.000 metri quadri di area operativa. Il pescaggio arriva a 12 metri. E' dotato di collegamento via ferro con l'interporto di Nola e con Gioia Tauro.

Grafico 5 - Container registrati presso Napoli



³⁵ Per il porto di Napoli è previsto un ampliamento della capacità di movimentazione dei container con la realizzazione del terminal Levante sulla Darsena di Levante.

³⁶ Consorzio Napoletano Terminal Containers

I dati della sezione di Napoli mostrano un costante aumento delle registrazioni sia in export che in import, con quest'ultime che nel 2010 hanno superato le 80.000 unità.

A questo incremento si deve aggiungere il dato dell'interporto di Nola (come nel caso nord-occidentale di Rivalta) il cui ufficio doganale ha registrato quasi 3.000 contenitori in sola importazione provenienti via ferro dal porto di Napoli.

2.1.6 Venezia

Venezia è l'unico porto Adriatico considerato in questo lavoro ed è anche il principale porto adriatico in termini di movimentazione di container. Si colloca a ridosso delle direttrici dei corridoi fondamentali 5 (Lisbona - Kiev) e 8 (Palermo - Berlino).

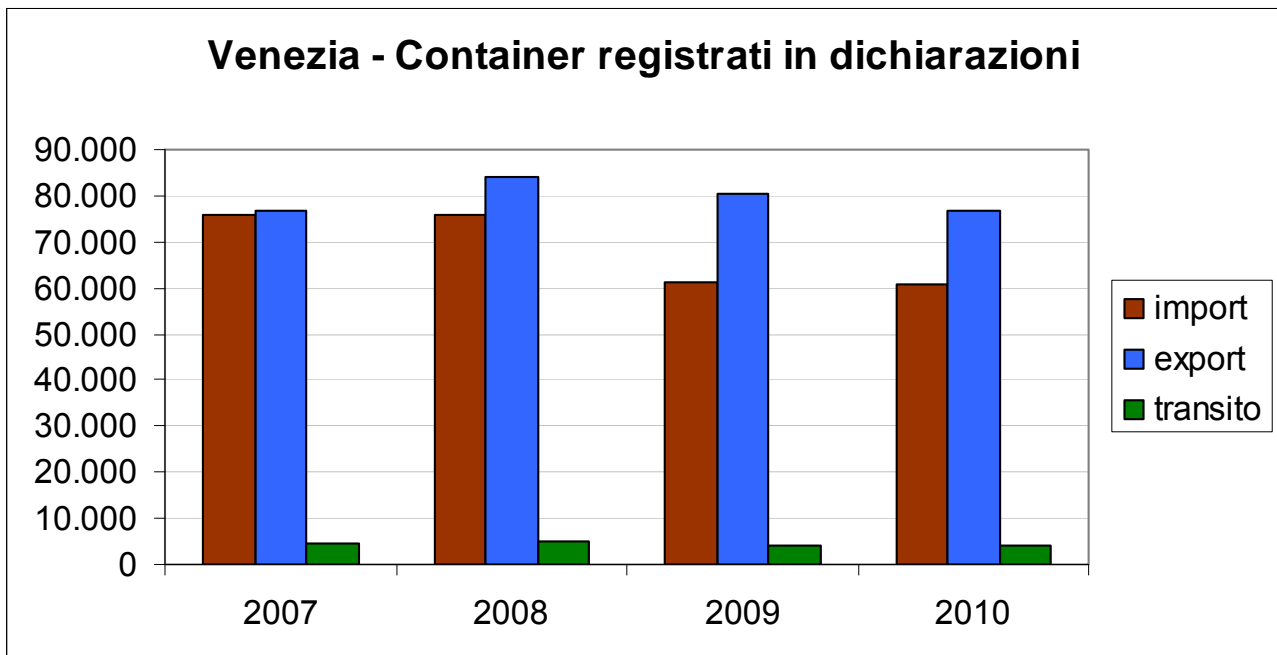
L'area portuale si sviluppa presso Marghera a nord-ovest della città storica. Nei prossimi anni è prevista la realizzazione di una piattaforma off-shore con chiatte mobili (porto d'altura) e fondali maggiori degli attuali (fino a 11 metri che servirà un terminal situato nell'attuale zona di Porto Marghera).

Attualmente è caratterizzato dalla fitta rete di collegamenti retro portuali e da numerosi nodi della rete di distribuzione delle merci: tra questi ci sono gli interporti di Venezia, Verona (Quadrante Europa) e Padova.

Il terminal container di riferimento per Venezia (gestito VE.CON.³⁷) occupa l'area che si affaccia sul canale Industriale ovest (molo B). I controlli di visita merce avvengono prevalentemente a ridosso del terminal.

³⁷ Venezia Container Terminal

Grafico 6 - Container registrati presso Venezia



La dinamica nel quadriennio considerato vede le registrazioni di container in esportazione su livelli prossimi agli 80.000, mentre i dati sull'import segnano il netto calo negli anni 2009 e 2010.

Capitolo 2 Spazio geoeconomico, tempo e gravitazione

Nel precedente capitolo, oltre ad aver definito il criterio di scelta dei porti e terminal considerati, sono stati forniti anche ragguagli circa il dimensionamento delle aree portuali e relative infrastrutture in quanto le movimentazioni dei container sono in positiva correlazione con l'adeguatezza degli scali. Equiparando gli spostamenti dei container a un flusso fisico, la questione da affrontare è se, come, e quanto, la Dogana, nell'esercizio delle sue funzioni, funge da attrito al traffico containerizzato indebolendo eventualmente anche la sua portata.

Chiaramente l'analisi è di tipo parziale in quanto non tiene conto dei benefici connessi alla funzione istituzionale dell'Autorità preposta al controllo dei traffici commerciali attraverso un continuo monitoraggio atto a scongiurare, per quanto possibile, gli illeciti di varia natura, assimilabili a vere e proprie esternalità negative in danno della concorrenza, dei mercati e della salute pubblica.

Il capitolo è organizzato come segue. Il primo paragrafo pone in risalto la vocazione quasi esclusivamente nazionale del nostro sistema portuale. Successivamente, si analizzeranno i *disturbi temporali* causati dal sistema di controlli doganali in danno dei flussi merceologici.

Il paragrafo terzo è dedicato ad un'importante innovazione organizzativa: lo **Sportello Unico Doganale**, un sistema avente il compito di minimizzare il tempo necessario all'espletamento di controlli e procedure, arrivando alla progressiva unificazione, informatizzazione e coordinamento delle diverse autorizzazioni e dei controlli svolti in dogana da parte delle moltissime amministrazioni statali interessate alle procedure di sdoganamento.

Il capitolo si conclude con un modello gravitazionale in grado di spiegare con due soli regressori la gran parte della variabilità connessa ai flussi di import e export.

2.2.1 Lo spazio geoeconomico della portualità nazionale

Fino al 2004, i porti nazionali hanno conosciuto un consistente aumento del traffico merci. Questa espansione è attribuita in gran parte alla legge di riforma portuale del 1994 e al fenomeno del *gigantismo navale* che ha indotto gli scali del Mediterraneo ad adottare le tecniche del transshipment.

Dal 2004 in poi, nonostante l'economia mondiale dava segnali di forte vitalità, rinforzata con l'ingresso delle economie emergenti nel commercio internazionale, la crescita ha rallentato. Come si è avuto modo di dire nel corso della prima parte, la letteratura specialistica indica nell'inadeguatezza delle reti di trasporto e dei sistemi logistici le cause principali di tale flessione. A ciò va aggiunto anche la limitata crescita economica interna che ha inciso in misura ancor più intensa per effetto della vocazione principalmente nazionale dei porti italiani. In buona sostanza, i nostri scali hanno attratto il traffico di merci destinate al territorio nazionale ma non hanno saputo, contrariamente ai competitori del Nord Europa e del Mediterraneo occidentale, calamitare il traffico merci con destinazione diversa da quella nazionale.

Dunque i nostri porti sono a vocazione interna e tale caratteristica risulta confermata dai dati doganali: nel 2009, ad esempio, la merce importata attraverso un valico non nazionale è stata poco più del 3% del totale, mentre quella esportata è stata leggermente sopra il 5%, di cui più della metà attraverso la Slovenia.

Anche **i dati sul traffico di container comprovano l'orientamento nazionale dei nostri porti**: nel 2009, rispetto al totale, **i container importati da valichi stranieri sono stati lo 0,2%** mentre quelli **usciti** (di cui la metà circa attraverso i Paesi Bassi) erano **lo 0,7%**.

La stessa diagnosi risulta confermata dai dati del 2007 e 2008: in entrambi gli anni, i container registrati in import con ingresso presso un valico straniero sono stati lo 0,1% , mentre quelli registrati in export sono risultati inferiori all'1% del totale.

Di seguito sono riportate due tabelle costruite su un livello di dettaglio macroregionale a conferma della vocazione nazionale dei nostri porti.

Tabella 2 – RegISTRAZIONI di container in Import per anno e area di destinazione

DOGANa IMPORT	AREA	ANNO		
		2007	2008	2009
LIVORNO	CENTRO	44,4%	44,8%	47,2%
	SUD	1,2%	1,5%	1,5%
	NORD	54,4%	53,7%	51,3%
SAVONA	CENTRO	5,3%	11,1%	12,4%
	SUD	0,2%	0,6%	0,1%
	NORD	94,5%	88,4%	87,5%
SPEZIA	CENTRO	17,5%	17,5%	19,6%
	SUD	1,0%	0,9%	1,4%
	NORD	81,6%	81,5%	79,0%
PASSO NUOVO	CENTRO	3,9%	3,3%	3,0%
	SUD	0,7%	0,5%	0,4%
	NORD	95,5%	96,2%	96,6%
RIVALTA	CENTRO	16,5%	25,0%	24,0%
	SUD	0,0%	1,5%	0,5%
	NORD	83,5%	73,5%	75,5%
VOLTRI	CENTRO	4,3%	3,4%	3,0%
	SUD	0,9%	0,5%	0,3%
	NORD	94,8%	96,0%	96,7%
VENEZIA	CENTRO	2,0%	1,6%	1,1%
	SUD	0,8%	0,2%	0,5%
	NORD	97,2%	98,2%	98,4%
NAPOLI	CENTRO	27,0%	26,8%	23,8%
	SUD	62,7%	59,9%	65,2%
	NORD	10,3%	13,2%	11,0%

Tabella 3 - RegISTRAZIONI di container in Export per anno e area di provenienza

DOGANA EXPORT	AREA	ANNO		
		2007	2008	2009
LIVORNO	CENTRO	36,4%	33,4%	38,8%
	SUD	1,4%	1,5%	1,8%
	NORD	62,2%	65,1%	59,4%
SAVONA	CENTRO	3,2%	4,5%	2,7%
	SUD	0,5%	0,4%	0,3%
	NORD	96,3%	95,1%	97,0%
SPEZIA	CENTRO	18,1%	17,9%	19,1%
	SUD	0,8%	0,8%	0,8%
	NORD	81,1%	81,3%	80,1%
PASSO NUOVO	CENTRO	7,5%	6,6%	6,1%
	SUD	1,1%	1,0%	1,2%
	NORD	91,4%	92,4%	92,7%
VOLTRI	CENTRO	4,0%	4,3%	5,3%
	SUD	0,6%	0,5%	0,7%
	NORD	95,3%	95,2%	94,0%
VENEZIA	CENTRO	3,0%	2,8%	3,3%
	SUD	0,3%	0,1%	0,1%
	NORD	96,7%	97,1%	96,6%
NAPOLI	CENTRO	22,0%	23,7%	22,0%
	SUD	68,9%	66,3%	69,1%
	NORD	9,1%	10,0%	8,9%

Dalle percentuali riportate nelle tabelle risulta evidente il posizionamento dei porti rispetto all'area di interesse. Per completare il dato sulla portualità ligure si osserva che è stata introdotta anche la dogana di Savona – Vado Ligure. Inoltre, solo per l'import, è stato aggiunto il dato sull'interporto di Rivalta Scrivia per enfatizzarne il ruolo svolto in termini estensivi. Infatti, i container con destinazione centro Italia, registrati in import presso la dogana operativa nell'interporto di Rivalta, hanno subito, rispetto al 2007, un notevole incremento nei due anni successivi raggiungendo, rispettivamente, livelli del 25 e 24 per cento. Tale incremento è sintomatico dell'effetto moltiplicatore esercitato sui traffici da una piattaforma integrata.

2.2.2 La legge gravitazionale sottostante il flusso dei container

A parità di ogni altro fattore, **i valichi portuali attraverso cui transitano le merci containerizzate sono quelli maggiormente vicini ai mercati di destinazione e consumo** (flusso in ingresso - import) **o ai luoghi di produzione** (flusso in uscita - export). Inoltre, il loro dimensionamento è positivamente correlato con la vastità di tali luoghi e mercati.

Per valutare quanto queste due variabili siano connesse con l'attività portuale sono state prodotte alcune stime econometriche ispirate da una logica di tipo gravitazionale³⁸.

Ipotizzando il porto come un corpo fisso, il flusso in ingresso e in uscita dei container (cioè il numero di container in import e in export per anno) è stimabile a partire dal volume dei mercati e dalla loro vicinanza agli scali.

Nel presente contesto, si è studiato il numero di container annualmente transitati nel porto in funzione del numero di container complessivamente movimentati a livello nazionale e in funzione della distanza.

Più specificamente, sono stati calcolati i volumi (numerosità dei container) in import e in export per il 2008 ed il 2009 con riferimento alle province italiane prese come unità statistiche.

E' stata quindi calcolata sia la parte che è transitata nei porti di Genova, Livorno, La Spezia, Venezia, Napoli, sia la distanza minima stradale tra ciascun porto e la provincia.

Procedendo in tal modo, per ogni porto è stata prodotta un'equazione. Le stime, ricavate con il metodo OLS³⁹, hanno confermato le attese e sono tabulate in Appendice con la relativa significatività statistica⁴⁰. In particolare i segni dei coefficienti di impatto sono risultati essere proprio quelli attesi: correlazione positiva con la dimensione dei mercati e correlazione negativa con la loro distanza.

Le due variabili (i regressori OLS) hanno mostrato sempre significatività (a volte maggiore dopo una trasformazione logaritmica dei dati) con una capacità esplicativa mediamente intorno al 65%.

I risultati confermano quindi le ipotesi, ovvero le dimensioni dei mercati (identificati con le province nel modello di regressione) hanno un effetto catalizzatore del traffico sul valico portuale, e quindi un impatto sui suoi servizi e sulle sue funzioni.

La forza attrattiva ha un senso prettamente fisico: più è grande un mercato più è forte la sua incidenza sulla movimentazione dei container presso i porti italiani.

Tra le stime riportate, quella relativa alle esportazioni attraverso **Genova**, il maggior porto italiano in termini di import-export, presenta una caratteristica specifica, ovvero **una corrispondenza quasi perfetta** (coefficiente vicino all'unità) **tra i mercati di produzione delle merci ed il porto**: questo significa che ad un determinato aumento percentuale della produzione (in termini di

³⁸ Tra due corpi, la caratteristica della forza gravitazionale è quella di essere positivamente correlata con le masse e negativamente legata alla loro distanza.

³⁹ Ordinary least square.

⁴⁰ Si presti attenzione, qui e altrove, al fatto che i dati disponibili sono relativi al numero di container effettivamente sbarcati/imbarcati e registrati a seguito di dichiarazioni in Italia e non di TEU movimentati nel porto.

container utilizzati) corrisponde un uguale incremento percentuale dei container esportati attraverso il valico genovese.

La distanza, invece, è un fattore con impatto negativo a conferma delle logiche economiche tese alla minimizzazione dei costi di trasporto.

La stima è stata ripetuta per due anni diversi (pre-crisi e in-crisi) e per i 5 porti nazionali maggiori con risultati identici sul segno dei coefficienti.

La conclusione di fondo dell'analisi è pertanto inequivocabile: **lo spazio (distanza) e il livello dell'economia incidono fortemente sul flusso di container**⁴¹; conseguentemente un loro significativo spostamento, così come una loro significativa variazione quantitativa, non possono essere attribuiti a variabili di natura non economica.

Pertanto, **i controlli doganali**, pur comportando una onerosità temporale e monetaria per gli operatori e l'Agenzia, **non possono incidere in alcun modo sul flusso aggregato**. L'unico visibile effetto è solo locale e si registra nei momenti contingenti di inasprimento dei controlli e sul loro livello di efficacia.

⁴¹ A questo riguardo si cita il fatto che le stime riportate hanno mostrato un R^2 (una misura di validità della legge stimata espressa in punti percentuali) sempre superiore al 50% e, spesso, al 65%.

2.2.3 Disturbi Temporal

La complessa attività doganale rappresenta la cartina di tornasole delle complesse dinamiche economiche insite nella globalizzazione. L'aumento vertiginoso dei traffici pone questioni di rilievo planetario, molte delle quali oggetto di regolamenti, convenzioni, raccomandazioni internazionali. L'analisi dei mercati e del loro funzionamento è una delle branche più importanti della teoria economica. I mercati di produzione e consumo interessano una miriade di merci, sia lecite che illecite (si pensi al mercato clandestino delle armi e degli stupefacenti) e i traffici ne sono la naturale manifestazione. Tuttavia, questa logica, seppur banale, non è incontrovertibile poiché può essere parzialmente rovesciata. Infatti, se i traffici sono manifestazioni di collegamento fra consumo e produzione allora dovrebbe valere anche il contrario: nessun traffico potrà esistere in assenza di produzione, mentre nessuna produzione avverrebbe in mancanza di una domanda di mercato. Tale logica, però, come anticipato, ammettendo numerose deroghe, è solo relativa.

È il caso, ad esempio, di processi produttivi che generano rifiuti tossici e/o altamente pericolosi, illegalmente smaltiti per l'assenza di una domanda di mercato. Così come possono esserci consumi di beni che non provengono dall'originario processo produttivo (si pensi al consumo di cose rubate). Vi sono poi traffici di merci prodotte illegalmente (es. contraffatte) venduti su mercati legali e illegali o merci prodotte legalmente ma destinate a mercati non ufficiali. Anche se non esaustiva la casistica è sicuramente ristretta ma, considerate le migliaia di merci che vengono commercializzate, che danno luogo ad altrettanti traffici merceologici, le complicazioni sorgono istantaneamente. La questione di fondo è dunque la seguente: come distinguere i traffici regolari da quelli in cui manca o è distorto il collegamento fra produzione e consumo? Ed ancora, come intercettare i traffici dell'economia criminale? Gli interrogativi posti hanno una valenza che travalica i confini nazionali e rientrano fra le questioni per le quali sono necessari interventi fra varie istituzioni in un'ottica cooperativa anche di livello internazionale.

La Dogana, attrice ai confini nazionali, opera in questo contesto di straordinaria complessità, svolgendo funzioni tributarie ed extratributarie, agendo come arbitro a garanzia del corretto rispetto delle regole. Dalla tutela dei meccanismi concorrenziali, dei mercati, imprese, consumatori, salute pubblica, ambiente, discende quella che si è definita come la funzione neoistituzionale dell'Autorità, che si è aggiunta a quella propriamente storica di assicurare un gettito alle casse statali. E' evidente che il sistema di tutele necessita di un monitoraggio continuo dei flussi e l'approntamento di un sistema di controlli articolato secondo linee strategiche di contrasto ai fenomeni fraudolenti di varia natura che hanno trovato nel graduale processo di liberalizzazione delle economie la più ampia cassa di risonanza.

Monitoraggio e analisi dei flussi, fasi generalmente prodromiche all'attività di controllo in senso stretto, hanno il compito di individuare le sintomatologie di operazioni a rischio o comunque sospette. La loro rilevanza è fondamentale per l'attività in questione, giacché continuamente rivolta a ridurre, per quanto possibile, **l'asimmetria informativa che caratterizza qualunque operazione doganale**. Nasce proprio dal dislivello informativo il "disturbo temporale" che da il titolo al presente paragrafo. Per evitare che esso assuma un tono malevolo e forse anche provocatorio, è necessario contestualizzare ulteriormente l'espressione usata. Alla luce di quanto si è detto sopra, tutte le volte che un traffico di merci, soggetto all'espletamento delle procedure doganali, si presenta in entrata o uscita dai nostri confini, l'asimmetria informativa entra in gioco. La Dogana, in buona sostanza, non conosce a priori se la quantità, qualità, numerosità delle merci sia effettivamente quella dichiarata dall'operatore. Ora, **se per incanto, l'asimmetria non operasse, ovvero se i set informativi fra Dogana e operatori fossero caratterizzati da certezza, completezza e simmetria, il disturbo temporale si ridurrebbe a zero**: i traffici regolari sono lasciati fluire senza alcun ostacolo, mentre quelli illeciti o irregolari subirebbero un impatto tanto più marcato quanto più lesive sono le violazioni riscontrate. Il sistema di controllo esplicherebbe pertanto la sua massima efficacia non lasciando fluire alcun traffico difforme.

Ma la realtà operativa è ben altra cosa: l'asimmetria opera e arreca una serie di distorsioni, una delle quali è proprio l'allungamento dei tempi necessari per la movimentazione delle merci. Sta qui la critica che sovente viene mossa all'Autorità doganale, additata da alcuni operatori intervistati (vedasi par.1.5) come elemento critico in danno della competitività portuale.

Ma, in presenza di asimmetria, eliminare questa criticità implicherebbe che qualunque traffico fluisca senza ostacoli, ovvero che Dogana esercitasse un ruolo passivo comportandosi come una semplice spettatore. Di conseguenza le sue funzioni tradizionali e istituzionali, che decretano le sue ragioni di esistenza, verrebbero meno.

Sgomberata così ogni malevole interpretazione, i controlli espletati dalla Dogana debbono pertanto necessariamente considerarsi come fisiologici e ineliminabili. Il punto che va veramente dibattuto deve quindi spostarsi nella continua ricerca del giusto equilibrio tra l'azione preventiva e repressiva contro i fenomeni fraudolenti e le esigenze di fluidità dei traffici espresse dagli operatori.

A tal fine la Dogana si è dotata, coerentemente con le disposizioni comunitarie, di un sistema integrato e complesso in continuo aggiornamento per acquisire informazioni sui traffici. E una buona gestione delle medesime ha evidenti e positivi riflessi sull'efficacia ed efficienza dei controlli.

In questa direzione si devono interpretare, ad esempio, i recenti sviluppi inerenti al sistema di controllo sicurezza delle merci in ingresso (ICS Import Control System) o in uscita (ECS Export

Control System). L'ICS, già in fase di attuazione, prevede la presentazione di una dichiarazione sommaria di ingresso delle merci nella comunità detta ENS. Su questa dichiarazione anticipata agisce un **sistema di analisi dei rischi comunitario** che direziona le merci verso il controllo (o nel peggiore dei casi non ne autorizza l'imbarco per l'UE) oppure verso la destinazione doganale designata.

A parte l'innovazione ICS, i tempi doganali costituiscono solo una parte del tempo totale per la movimentazione delle merci. Nel caso di un'importazione, ad esempio, il tempo totalmente impiegato dallo scarico nel porto fino allo svincolo delle merci per la libera circolazione – cosiddetto “dwell time” – dipende da diversi elementi di cui solo alcuni sono attribuibili alla Dogana. In questo senso è **cruciale il ruolo svolto dal circuito doganale di controllo**.

Tale circuito elabora le informazioni contenute nella presentazione della dichiarazione doganale, non necessariamente coincidente con la presentazione fisica delle merci e, attraverso una serie di parametri o indicatori, ne valuta la rischiosità. La procedura si conclude con uno svincolo automatico oppure un controllo⁴². Quest'ultimo può essere documentale, ispettivo (visita parziale o totale della merce), manuale o attraverso tecnologia scanner⁴³. In aggiunta, vanno annoverati i controlli di iniziativa del personale operativo locale e/o centrale, svolti secondo le stesse modalità.

Gli esiti possibili sono sostanzialmente tre: conformità (merce immediatamente svincolabile), non conformità (frodi, errori o negligenze degli operatori economici), sospensione (dovuta, ad esempio, ad una richiesta di perizia).

La breve disamina elencata è funzionale a circoscrivere l'oggetto dell'indagine entro confini ben determinati. Infatti, poiché il tempo impiegato nei controlli è la variabile che si va ad adottare per misurare l'impatto che essi arrecano sui flussi commerciali, è necessario tenere distinti i tre esiti.

Inoltre, per evitare fraintendimenti o ambiguità interpretative, è necessario qualificare ulteriormente il termine “impatto” secondo il senso che gli viene attribuito in questo lavoro. Pensando all'impatto come ad una forza in grado di modificare la velocità e/o la direzione di un flusso, esso può agire a beneficio (correzione) o in danno (distorsione) del fenomeno interessato. Poiché l'oggetto della ricerca è misurare la criticità attinente all'attività di controllo, additata come uno degli ostacoli alla competitività portuale, il termine va inteso nella sua accezione negativa. Ma su quali flussi? Riprendendo gli esiti dei controlli, l'interrogativo posto sarà immediatamente dissipato.

⁴² Si è soliti riferirsi al controllo documentale con “CD”, alla visita merce con “VM”, al controllo scanner con “CS”. In questo lavoro si manterranno le sigle in essere.

⁴³ I controlli disposti dal circuito doganale devono essere espletati; qualora non sia possibile procedere al controllo selezionato (un esempio: lo scanner non è funzionante) il funzionario deve aver cura di dichiarare questa impossibilità e segnalare la causa.

Esiti con responsi di non conformità rallentano il flusso merceologico e nei casi più gravi lo bloccano. L'impatto, pertanto, ha significato positivo, ovvero arreca un beneficio al sistema economico correggendo o eliminando le distorsioni causate da operazioni fraudolente di variabile intensità o gravità.

Gli esiti sospensivi sono esclusi dall'analisi per tutto il periodo di gestazione, al termine del quale si manifesteranno in uno dei due esiti precedenti.

Rimangono i controlli con esito conforme. In questo caso la Dogana ha indirizzato la sua azione su flussi merceologici regolari provocandone un rallentamento. L'impatto è dunque negativo e sarà questo l'oggetto di misurazione del presente lavoro.

Avendo chiarito il significato del termine ed in quale direzione è stato utilizzato, il disturbo temporale è in funzione delle diverse tipologie di controllo e scenari di traffico.

Le stime seguono una regola generale: la misura del divario temporale esistente tra le registrazioni e l'acquisizione degli esiti prodotti dai controlli secondo il seguente approccio metodologico.

Si è individuato il giorno in cui è stata registrata la merce di un container (presentazione della dichiarazione) ed il giorno in cui è stato acquisito il primo esito del controllo. Ne è stata poi calcolata la differenza secondo una scala di misurazione che, per convenzione, è espressa in giorni.

Quindi se l'acquisizione dell'esito avviene nello stesso giorno della registrazione, l'impatto della Dogana sul container selezionato a controllo è considerato nullo.

È importante notare che il primo esito non necessariamente coincide con il momento dello svincolo della merce, ma è il momento in cui si conclude l'attività di raccolta di informazioni necessarie per procedere allo svincolo oppure eseguire ulteriori approfondimenti⁴⁴.

Ciò premesso, la metodologia seguita attribuisce al primo esito un ruolo chiave in quanto rappresenta l'estremo superiore del divario temporale. Due sono le ragioni che hanno indotto a questa scelta. La prima risiede nel fatto che i tempi relativi ad esiti successivi (per esempio la richiesta di perizia) sono aleatori e altamente variabili. La seconda ragione è ben più importante: per

⁴⁴ Una volta che la dichiarazione doganale viene registrata, il circuito doganale stabilisce se procedere o meno al controllo. Tuttavia, è bene ricordare che, per le operazioni in procedura ordinaria, solo dal momento della convalida della dichiarazione è possibile conoscere effettivamente il tipo di selezione effettuata dal CDC (CA, CD, CS o VM) e, quindi, se è necessario il controllo della merce o dei documenti. E questo momento, per volontà degli stessi operatori economici, può subire un differimento temporale variabile non suscettibile di quantificazione. Infatti, il rappresentante in dogana può, ad esempio, registrare venerdì pomeriggio l'operazione e presentare il lunedì successivo la copia cartacea per la convalida. Ciò significa che, rispetto alla registrazione, lo svincolo risulterà con almeno 3 giorni di ritardo, senza che la dogana sia intervenuta né abbia la possibilità di intervenire.

i container in importazione definitiva, il primo esito conclude l'attività di controllo nel 90% dei casi, mentre la percentuale sale al 93% per i container in esportazione definitiva.

Ciò significa che per i container registrati in dichiarazione di importazione e esportazione definitiva, risultati conformi al controllo, il tempo di attesa dell'acquisizione del primo esito coincide mediamente con il tempo di attesa dello svincolo nel 90% e 93% dei casi.

Intorno a queste percentuali il dato varia in proporzione ai volumi di traffico. In particolare, le percentuali scendono all'85% a Genova (import/export) o assumono dei picchi pari al 98% come nel caso di Livorno.

Per ogni porto indagato, l'analisi si conclude con statistiche annuali sui tempi relativi a tutti i container la cui merce è stata sottoposta ad un controllo CD o VM⁴⁵.

Nel capitolo successivo, la descrizione statistica è proposta separatamente per gli scenari di traffico portuali più frequenti.

In conclusione, i disturbi temporali afferenti all'attività di controllo doganale discendono dall'asimmetria informativa sottostante ad un gioco strategico fra due contendenti: l'Autorità e gli operatori. La criticità è stata rilevata per quei controlli espletati su traffici regolari, che solo a posteriori si rivelano inutili. D'altronde il fattore di disturbo è ineliminabile poiché origina da una delle più importanti attività della Dogana. Certamente esso può essere minimizzato attraverso una serie di interventi che riducono l'asimmetria informativa o che comunque consentono una più rapida acquisizione delle informazioni unitamente a una maggiore razionalizzazione delle medesime. In questa direzione sono da annoverare il processo di telematizzazione, l'introduzione di nuove procedure, l'istituzione di nuovi uffici, come ad esempio lo Sportello Unico di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

A margine di queste brevi note rimane comunque una questione di fondo. Si tratta del controllo espletato da Stati sovrani sul proprio territorio. Come e quanto controllare i traffici commerciali in import, export, transito è una loro prerogativa che può essere derogata solo da accordi e forme di cooperazione internazionale. Se i controlli assolvono la funzione di governo di un territorio, e quelli esercitati sulle merci ne distorcono il flusso, allora essi costituiscono un male tanto comune quanto necessario a tutte le economie. Giudizi di criticità non possono pertanto essere mossi senza un confronto internazionale – nel nostro caso comunitario – basato su una piattaforma comune d'analisi. Del resto è così che si individuano le *best practices*, fonte di stimolo all'eliminazione di inefficienze specifiche o diffuse.

⁴⁵ Si è preferito escludere il controllo scanner dal calcolo di tempi e statistiche: tale metodologia di controllo infatti reca un beneficio non quantificabile solo in termini temporali ma piuttosto in capacità selettiva nei controlli di visita merce.

2.2.4 Single Window e Sportello Unico Doganale: due innovazioni facilitative degli scambi

L'esigenza di trovare un compromesso fra obiettivi contrastanti è particolarmente sentita nell'ambito del commercio internazionale. Controlli e procedure dovrebbero limitare al massimo il nocimento che arrecano alla competitività, lasciando che i traffici fluiscano “quasi liberamente” con un peso minimale della variabile burocratica⁴⁶.

Nella gestione e movimentazione delle merci intervengono, a vario titolo, un gran numero di soggetti pubblici e privati (dogane, autorità sanitarie, veterinarie, fitosanitarie, ambientali e di pubblica sicurezza, banche, compagnie di assicurazione, etc.) costringendo gli operatori a trasmettere documenti e informazioni a ciascuno di essi al fine di ottenere autorizzazioni, licenze, nulla osta, etc., necessari allo svincolo delle merci.

I rischi causati anche da un solo ritardo per l'ottenimento dei permessi richiesti costituiscono una casistica abbastanza ampia. A titolo d'esempio, un rallentamento nelle procedure di sdoganamento, genera un aumento dei costi per gli operatori, tempi più lunghi di giacenza nei depositi o nelle aree terminalistiche, aggravio di spese bancarie e assicurative, penalità contrattuali per ritardi di consegna, maggiori rischi attinenti al deperimento delle merci.

Dal punto di vista delle autorità pubbliche, l'aumento vertiginoso dei traffici commerciali negli ultimi decenni è stato fonte di una mole impressionante di documenti e atti cartacei, la cui gestione richiede l'impiego crescente di risorse umane per l'espletamento delle formalità burocratiche, determinando così una situazione insostenibile che tende ad aggravarsi ulteriormente nell'immediato futuro.

La necessità di approntare strumenti facilitativi degli scambi e semplificazioni degli adempimenti è divenuta talmente impellente da essere attenzionata a livello internazionale. La novità più rilevante prevede l'istituzione della Single Window (SW) definita dall'UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) nella raccomandazione n.33 del luglio 2005 come “ sistema che consente agli operatori di depositare le informazioni presso un unico organismo al fine di adempiere a tutte le prescrizioni regolamentari connesse all'importazione od esportazione”.

⁴⁶ La variabile burocratica è qui intesa in senso onnicomprensivo, ovvero l'ammontare di documenti, licenze, autorizzazioni, nulla osta, e quant'altro, che vengono richiesti agli operatori per lo svolgimento della loro attività e/o di singole operazioni. Tra l'altro, essa, oltre ad essere additata come una componente di disturbo del gioco economico, concorre, insieme ad altre cause, ad alimentare il fenomeno dell'economia non osservata.

Nella stessa direzione si è mossa l'OMD (Organizzazione Mondiale delle Dogane) fornendo una definizione leggermente più articolata, ovvero qualificando la Single Window “come una facilitazione che consente alle parti coinvolte nel commercio e nel trasporto dei beni di depositare informazioni e documenti standardizzati presso un singolo punto di ingresso al fine di soddisfare tutte le prescrizioni regolamentari inerenti all'importazione, transito e esportazione, facendo venir meno l'obbligo in capo all'operatore o al trasportatore di esibire gli stessi dati e documenti a più autorità e/o agenzie di frontiere diverse”.

Tuttavia, l'innovazione prevista con la Single Window, sebbene fondamentale, realizzava solo parzialmente l'obiettivo se, congiuntamente, non si prevedevano disposizioni inerenti ai controlli secondo **una metodologia One Stop Shop**: le due innovazioni, infatti, costituiscono le facce della stessa medaglia.

L'obiettivo di razionalizzare e velocizzare l'espletamento dei controlli sul traffico merceologico ha originato una relevantissima novità nel codice doganale comunitario, laddove esso prevede l'istituzione dello Sportello Unico: “qualora, relativamente alle stesse merci, vengono effettuati controlli doganali e controlli di autorità diverse, essi si effettuano in stretta collaborazione e, ogniqualvolta sia possibile, contemporaneamente e nello stesso luogo”.

Sul piano nazionale, raccogliendo le raccomandazioni dell'UNECE e ottemperando a quanto previsto nel CDC, il DPCM del 4 novembre 2010 n.242 reca le disposizioni attuative dello Sportello Unico doganale previste all'articolo 4, comma 57 della legge 24 dicembre 2003 n. 350.

L'art. 1, comma 1 del citato decreto, prevede l'istituzione dello Sportello unico doganale presso gli uffici dell'Agenzia delle dogane al fine di “*perseguire lo sviluppo dell'interoperabilità dei sistemi informativi delle diverse amministrazioni interessate*” coordinando “*per via telematica i procedimenti coinvolgenti le amministrazioni che intervengono in operazioni doganali...*”.

La novità introdotta arriva dopo un settennale periodo di gestazione a causa di un articolato quanto complesso iter che affidava alla Conferenza permanente Stato-Regioni-Provincie autonome, il compito di definire i termini di conclusione dei vari sub-procedimenti amministrativi, funzionali all'assolvimento delle operazioni doganali.

L'iter comunque si è concluso positivamente con l'attivazione dello sportello Unico che entrerà definitivamente a regime entro il 27 luglio 2014.

Nel periodo transitorio, pari ad un triennio, si adottano le disposizioni contenute nell'art. 6. In particolare, fino a quando non avverrà la totale integrazione dei procedimenti in questione, gli operatori “*continuano ad attivare i procedimenti di cui alle Tabelle A e B presso le amministrazioni competenti, che provvedono alla loro conclusione nei tempi indicati nelle medesime Tabelle A e B*” allegate al DPCM (art. 6 comma 1).

L'istituzione di un apposito comitato, coordinato dal direttore dell'Agenzia delle dogane avrà il compito di monitorare le attività dello Sportello unico con riunioni almeno trimestrali al fine di verificarne il corretto funzionamento (art. 6 comma 4). Eventuali criticità che dovessero emergere in ostacolo al corretto funzionamento sono rimosse adottando ogni idonea misura tecnica (art. 6 comma 5). Infine, un ulteriore disposizione transitoria di notevole importanza attribuisce ai direttori regionali dell'Agenzia delle Dogane il compito di definire apposite conferenze di servizi in sede locale per procedere *“all'armonizzazione degli orari di apertura degli uffici interessati, nel rispetto delle previsioni comunitarie e nazionali, tenuto conto di specifiche esigenze dei traffici e degli obblighi derivanti dai contratti collettivi vigenti, nonché per affrontare eventuali necessità operative”* (art. 6 comma 2).

Terminata così l'analisi della disciplina transitoria, la ratio della norma istitutiva dello Sportello Unico doganale, attuato col DPCM citato, si concretizza nella certezza, trasparenza, semplificazione dei procedimenti amministrativi attinenti alle operazioni doganali.

Obiettivi raggiunti con due prospetti di sintesi, rispettivamente Tabella A e Tabella B, in allegato al decreto che prevedono:

- documenti/controlli prodromici emessi prima di effettuare le operazioni di importazione ed esportazione delle merci secondo quanto stabilito nella Tabella A (art. 3);
- documenti/controlli contestuali alla presentazione delle merci in Dogana secondo quanto stabilito nella Tabella B (art. 4).

L'attuazione di entrambe le disposizioni avviene a mezzo di coordinamento telematico. L'art. 5 statuisce infatti che *“... il coordinamento per via telematica dei procedimenti previsti dagli articoli 3 e 4 secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”*.

A tal fine, il secondo comma statuisce che tale coordinamento si realizza attraverso *“un sistema di cooperazione tra il sistema informatico dell'Agenzia delle dogane e quello delle singole amministrazioni interessate”*.

Pertanto, concentrando le attività istruttorie la cui competenza è anche di amministrazioni diverse, lo Sportello Unico assolve la funzione di semplificare le operazioni di import – export.

Infine, affinché la Single Window e lo Sportello Unico possano adempiere alle finalità più volte indicate è necessario la definizione di un quadro giuridico idoneo a garantirne la loro effettiva operatività. In breve, le responsabilità dei soggetti collegati al sistema, la ricevibilità dei dati e delle informazioni, l'efficacia probatoria dei dati trasmessi per via telematica, la firma digitale avente

efficacia giuridica, i fori competenti a dirimere controversie, sono tutti aspetti di estrema importanza per i quali l'impegno del legislatore nazionale e comunitario si attesta su livelli di alta priorità.

Per quanto di propria competenza, l'Agenzia delle Dogane ha già provveduto all'attuazione dello One Stop Sho (circostanza pressoché unica nella UE) prevedendo l'integrazione del Circuito Doganale di Sicurezza con il Circuito Doganale di Controllo in maniera da poter permettere l'unificazione degli eventuali concomitanti controlli di sicurezza (ICS) e ordinari doganali (DAU), laddove lo stesso porto/aeroporto funga contestualmente da primo punto di scarico della merce nella UE e da ufficio di sdoganamento⁴⁷.

⁴⁷ In caso di preclearing, l'operatore commerciale viene a sapere di essere soggetto a entrambi i controlli con la nave ancora non attraccata.

Capitolo 3 Scenario di Importazione

Questo capitolo e il seguente forniscono una misura dell'impatto temporale causato dall'attività di controllo sui flussi di merce in container. Gli scenari considerati sono due: i regimi definitivi dell'import e dell'export.

Tenuto conto che il contesto ambientale di ogni dogana operativa ha proprie caratteristiche e specificità (si pensi, ad esempio, ai lavori di ampliamento di un terminal o ad una sua ristrutturazione) l'analisi è stata condotta evitando le comparazioni interportuali. In altri termini, considerata la mancanza di un quadro omogeneo di riferimento – circostanza che avrebbe sicuramente inficiato il confronto -, il disturbo temporale è stato calcolato singolarmente per ogni porto e terminal selezionato.

Pertanto, i tempi medi di acquisizione degli esiti non possono essere confrontati tra diverse dogane o tra diversi iter procedurali.

Lo scopo è quello di verificare se il generale processo di ammodernamento (tecnologico, procedurale, organizzativo) dell'Autorità in questione abbia comportato significativi abbattimenti sui tempi medi di controllo e quindi, per questa via, se abbia ridimensionato il rallentamento sulla fluidità dei traffici portuali causato dalla sua azione.

Le statistiche calcolate sono differenti in relazione al tipo di scenario considerato. Per quello di importazione, oggetto di questo capitolo, l'anno di riferimento o anno base è il 2010 poiché maggiormente esplicativo della novità (in atto dal dicembre 2009) introdotta con la telematizzazione della procedura domiciliata.

Come si è avuto modo di dire nel corso del paragrafo 2.2.3, la statistica riguarda il tempo medio di attesa del primo esito afferente ad un controllo VM o CD. Si è provveduto, inoltre, a studiare il tipo di distribuzione, rilevando che essa sia quasi sempre esponenziale⁴⁸. L'informazione che se ne trae concerne la difformità (non coincidenza) fra valore medio e valore mediano, rilevando che nel 63% dei casi i tempi di controllo sono inferiori al valore medio. Ciò significa che se presso un porto per un tipo di controllo si stimano mediamente 5 giorni, il 63% dei container è stato coinvolto per un arco temporale inferiore.

Inoltre, dalla disaggregazione dei tempi per giorno della settimana – da lunedì al venerdì – si sono ricavate informazioni sulla variabilità dei dati. Quest'ultima, in genere espressa attraverso la deviazione standard, consente di formulare robuste ipotesi sulla prevedibilità dell'attesa, e quindi

⁴⁸ La verifica è stata condotta attraverso stime della funzione di densità e della funzione di sopravvivenza per i tempi di acquisizione dell'esito. Per un dettaglio della metodologia si rimanda all'Appendice A.

idonea ad individuare possibili miglioramenti nella sequenza di scorrimento terminal → dogana → varco.

Esaurita questa ampia premessa, lo scenario preso in considerazione nel presente capitolo è il regime di importazione definitiva. I container sono dapprima depositati in temporanea custodia presso il terminal o altra struttura autorizzata (come nel caso di alcuni interporti) per un tempo massimo, eventualmente prorogabile, di 45 giorni.

Il regime temporaneo si conclude con una dichiarazione di importazione che viene registrata. Il rischio dell'operazione di import è valutato dal circuito doganale di controllo che dispone lo svincolo immediato oppure una verifica. Nel secondo caso, è acquisito a sistema il primo esito del controllo. Questa attività si articola in modi e tempi differenti, a seconda che si tratti di procedure normali, procedure semplificate⁴⁹, oppure procedure domiciliate con presentazione telematica della dichiarazione.

Altresì, si ritiene doveroso evidenziare che i tempi calcolati di seguito sono aggravati dai seguenti intervalli temporali sui quali la dogana non può incidere, in quanto non responsabile dei relativi adempimenti:

- **le operazioni esitate “Verifica Merce”**, dal momento in cui la dogana comunica al dichiarante/rappresentante la necessità di effettuare il controllo fino al momento della messa a disposizione della merce e degli strumenti necessari per il controllo da parte del dichiarante che, ai sensi della normativa comunitaria, ha la responsabilità e l'obbligo di mettere in atto tutte le attività necessarie per l'effettuazione della verifica (movimentazione del container, facchinaggio per l'eventuale svuotamento dello stesso ed il successivo ricondizionamento della merce, messa a disposizione di celle frigorifere ecc.).
- **le operazioni esitate “Controllo Documentale”**, dal momento in cui la dogana comunica al dichiarante/rappresentante la necessità di acquisire ulteriore documentazione, resasi necessaria per la definizione dell'accertamento doganale, fino al momento in cui tale documentazione viene presentata.

⁴⁹ Verranno di seguito così rappresentate le operazioni in domiciliata con preavviso (non acquisito al sistema AIDA) e dichiarazione complementare postuma (di norma successiva allo svincolo). Per tali operazioni la decisione del controllo fisico viene presa dall'ufficio locale in seguito all'analisi dei rischi effettuata dallo stesso, sulla base delle informazioni contenute nel preavviso. Il Circuito Doganale di Controllo dispone unicamente controlli documentali sulle dichiarazioni complementari (merce non più disponibile)

Di seguito si riportano i tempi dei controlli per i porti e terminal considerati secondo l'iter metodologico già ampiamente illustrato.

2.3.1 Terminal Genova Voltri

Nel 2010, i container assoggettati a controllo VM presso il Terminal Genovese di Voltri (VTE) sono stati circa l'8% del totale. I tempi sono riportati nei successivi grafici, divisi per tipo di procedura e per giorno settimanale di registrazione della dichiarazione di import.

Grafico 7 – Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura telematica 2010

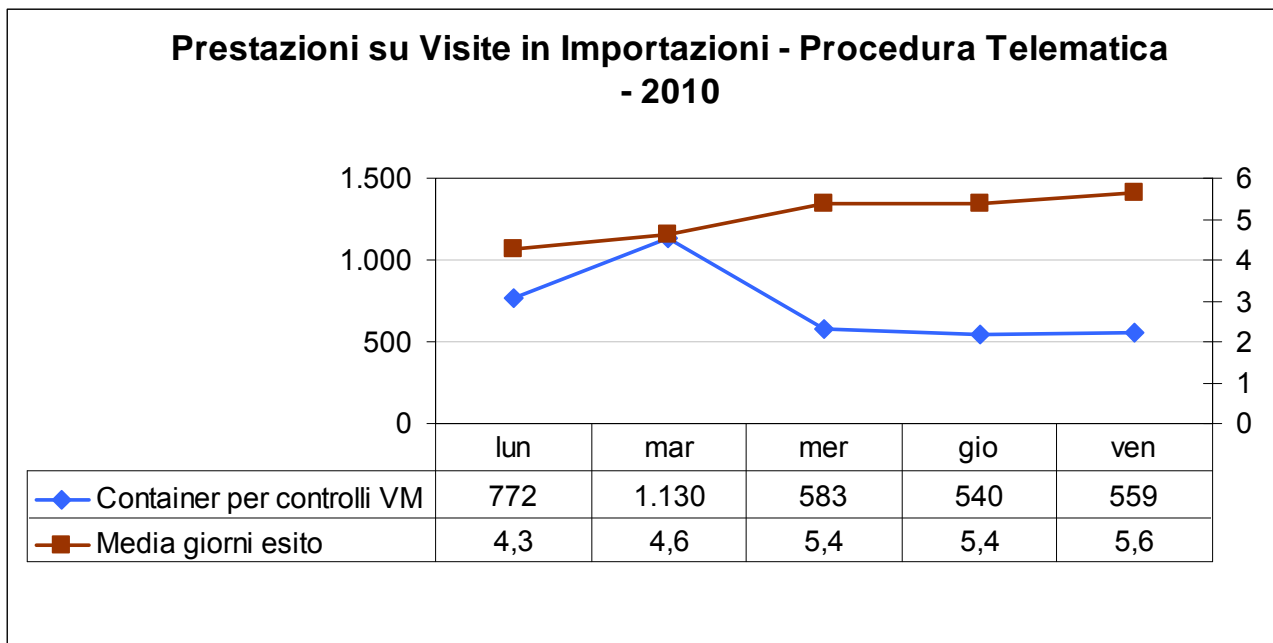


Grafico 8 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura semplificata (non telematica) 2010

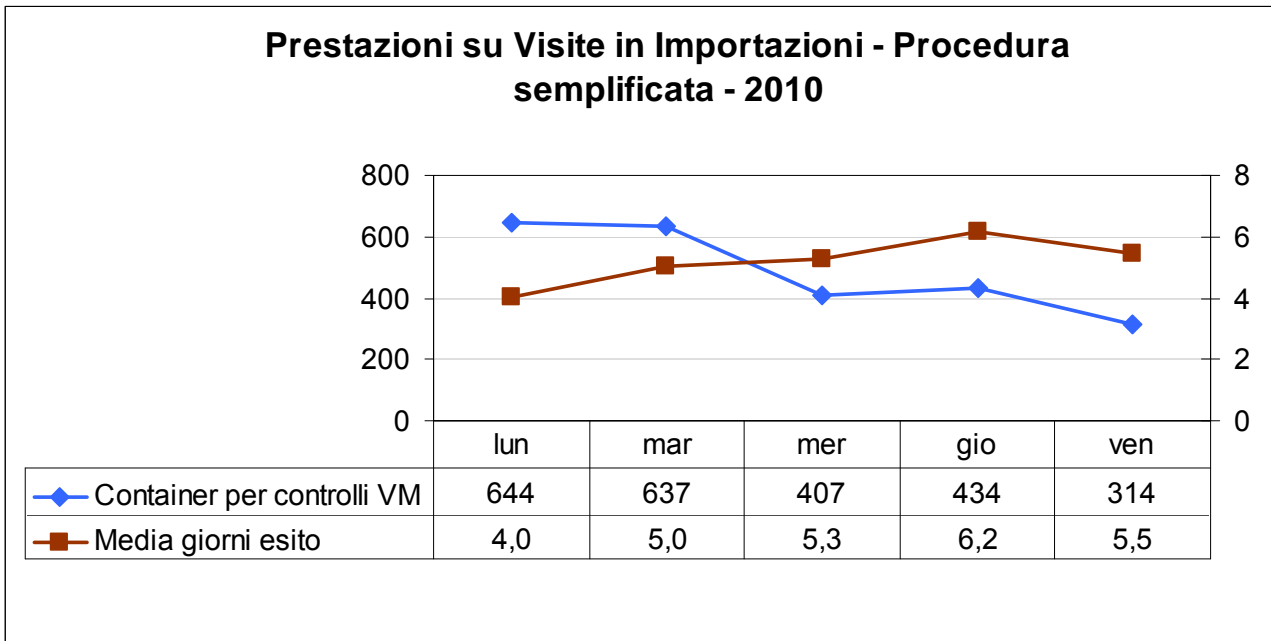
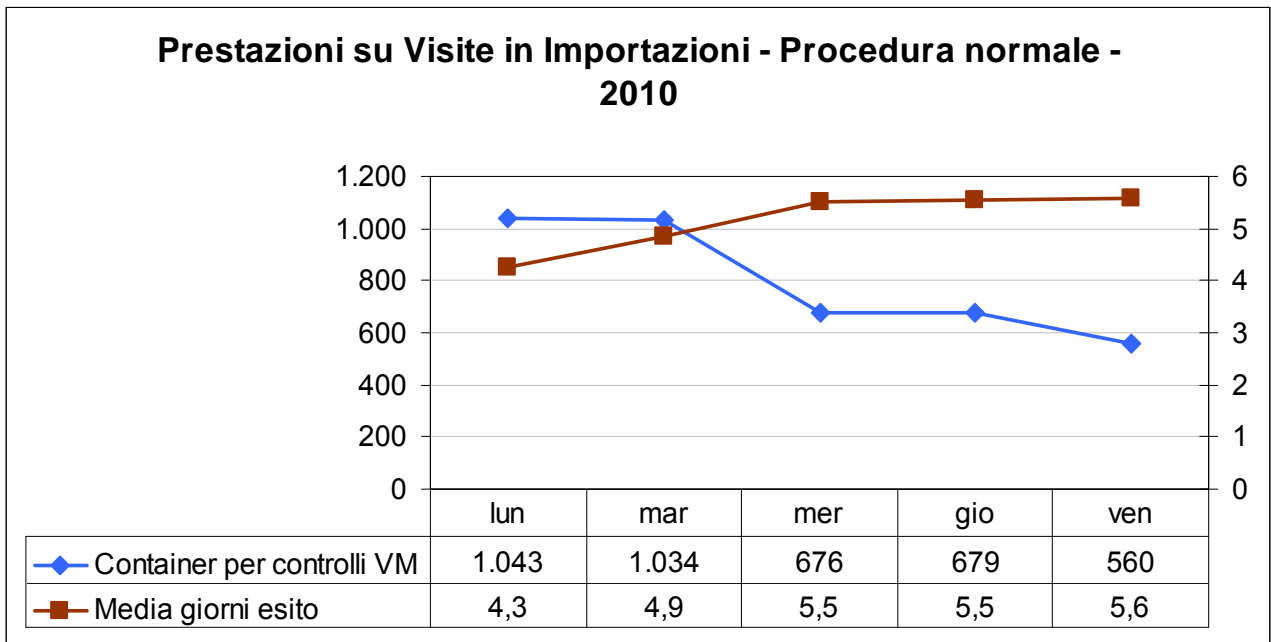


Grafico 9 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura normale 2010



In tutti i grafici, il tempo medio si attesta a un livello pari a 5 giorni mentre il suo analogo, misurato però ex – ante, è pari a 0,4 giorni. Questa precisazione, oltre a fornire un'idea di massima sulla variabilità dei dati, servirà anche nei successivi prospetti. In breve, considerato un certo ammontare di container importati, il tempo medio potenziale, misurato ex – ante, cioè prima del controllo, è di 0,4 giorni; dopo che il circuito doganale individua i container da controllare, il tempo medio effettivo, dunque ex – post, è di 5 giorni circa.

Nel 2010, la telematizzazione della procedura domiciliata ha sostituito il precedente iter che prevedeva l'invio del preavviso, seguito dalla successiva registrazione della dichiarazione complementare. Rispetto alla procedura semplificata non telematica, la nuova procedura ha determinato una diminuzione media del tempo di controllo (ex-ante) pari a circa 0,2 giorni.

Dal momento che la procedura telematica prevede che all'atto della registrazione della dichiarazione elettronica l'importatore sia in possesso di tutta la documentazione da allegare e che l'esito del controllo sia immediatamente comunicato, è possibile una stima anche per il tempo di acquisizione del primo esito per i controlli di tipo documentale.

Nei grafici successivi sono riportati questi risultati.

Grafico 10 - Controlli CD su dichiarazioni di Import in procedura telematica 2010

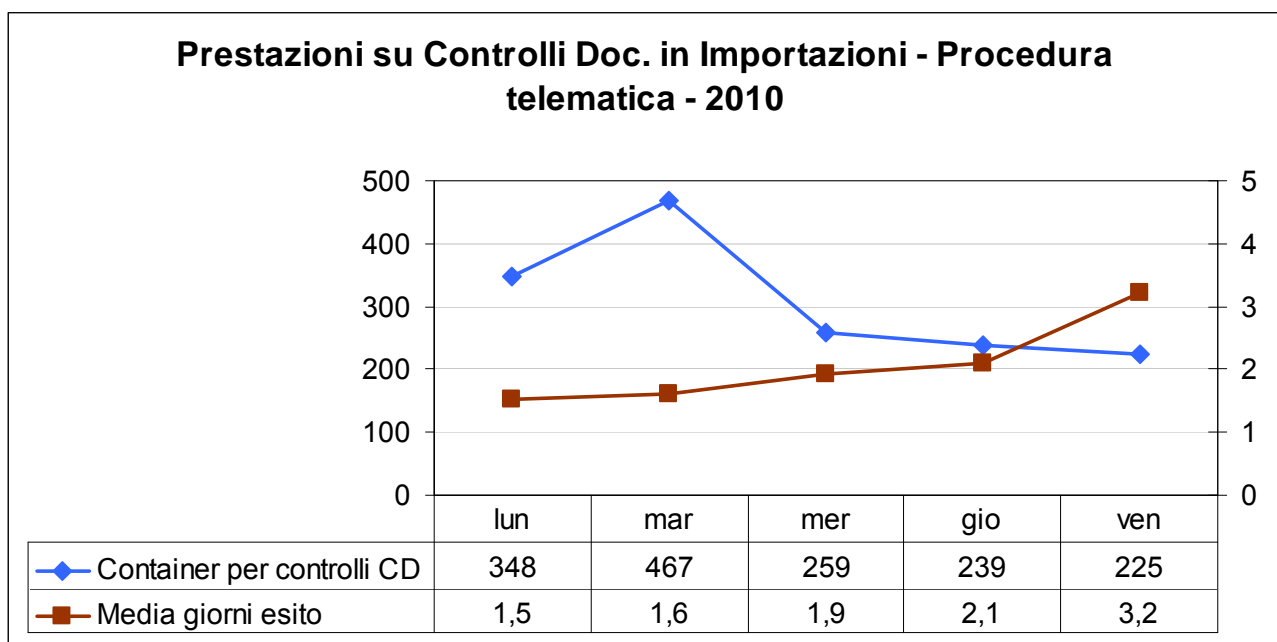
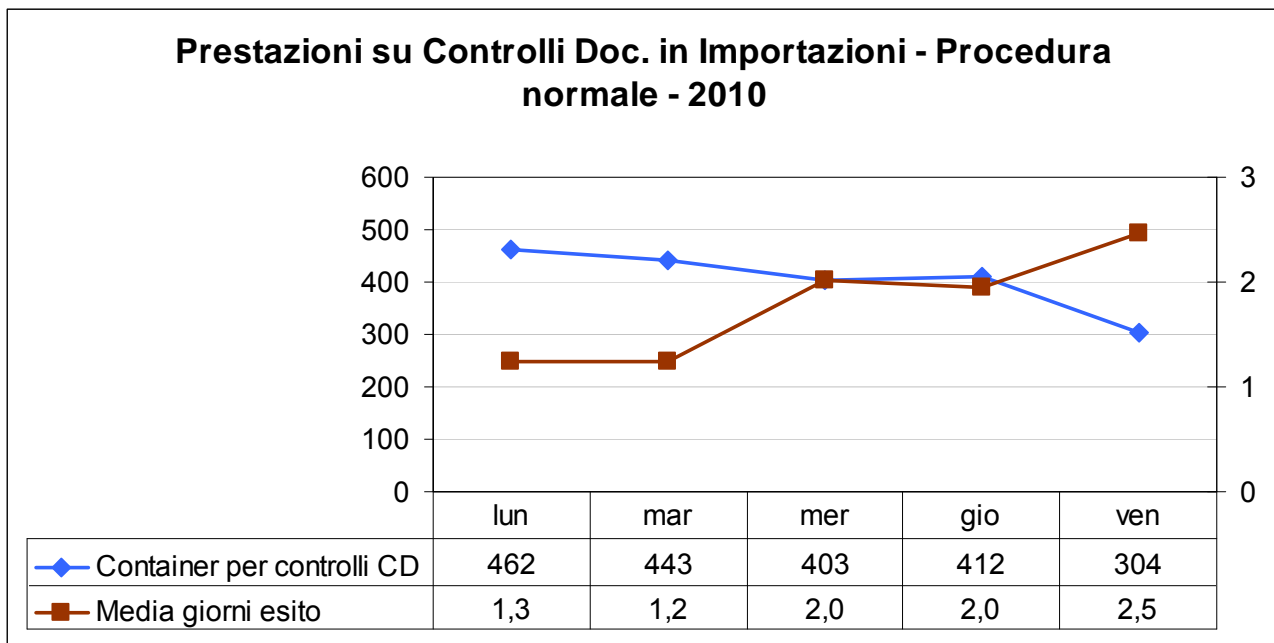


Grafico 11 - Controlli CD su dichiarazioni di Import in procedura normale 2010



Infine, per Voltri, qualunque sia il tipo di controllo effettuato, i tempi medi hanno un picco che si registra il venerdì.

2.3.2 Passo Nuovo

Nel 2010, i controlli VM hanno riguardato circa il 9% dei container registrati in importazioni con un tempo medio effettivo di 5,3 giorni e tempo medio potenziale di 0,47 giorni.

I dati, disaggregati per giorno della settimana sono riportati nei grafici seguenti:

Grafico 12 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura telematica 2010

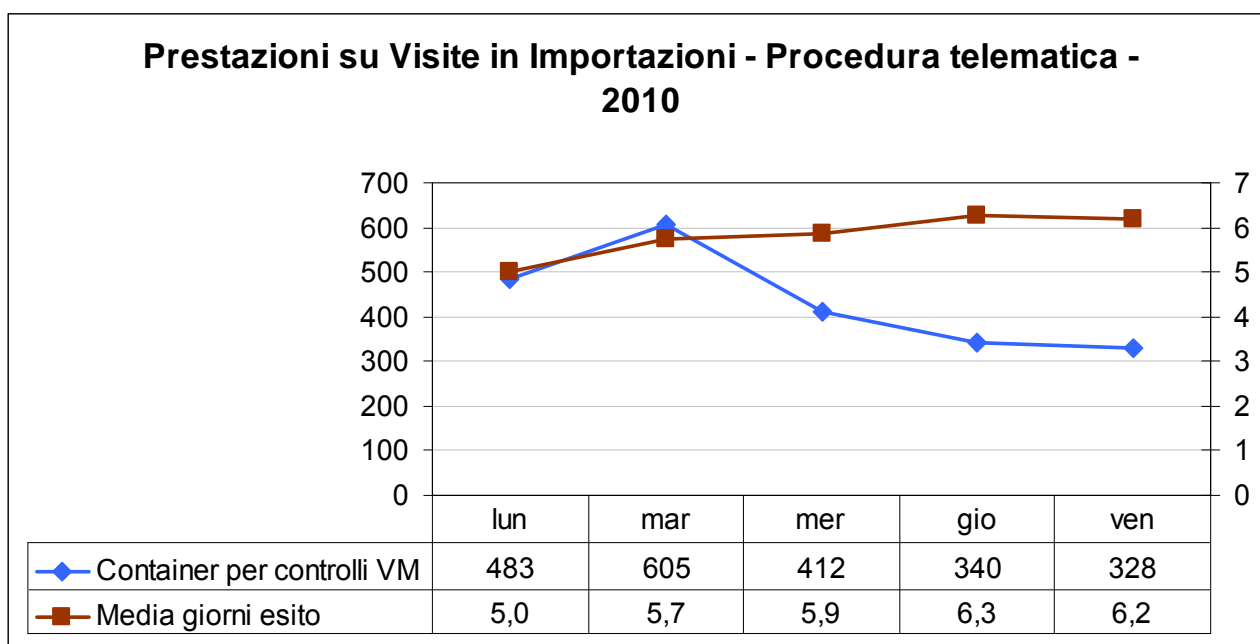


Grafico 13 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura semplificata (non telematica) 2010

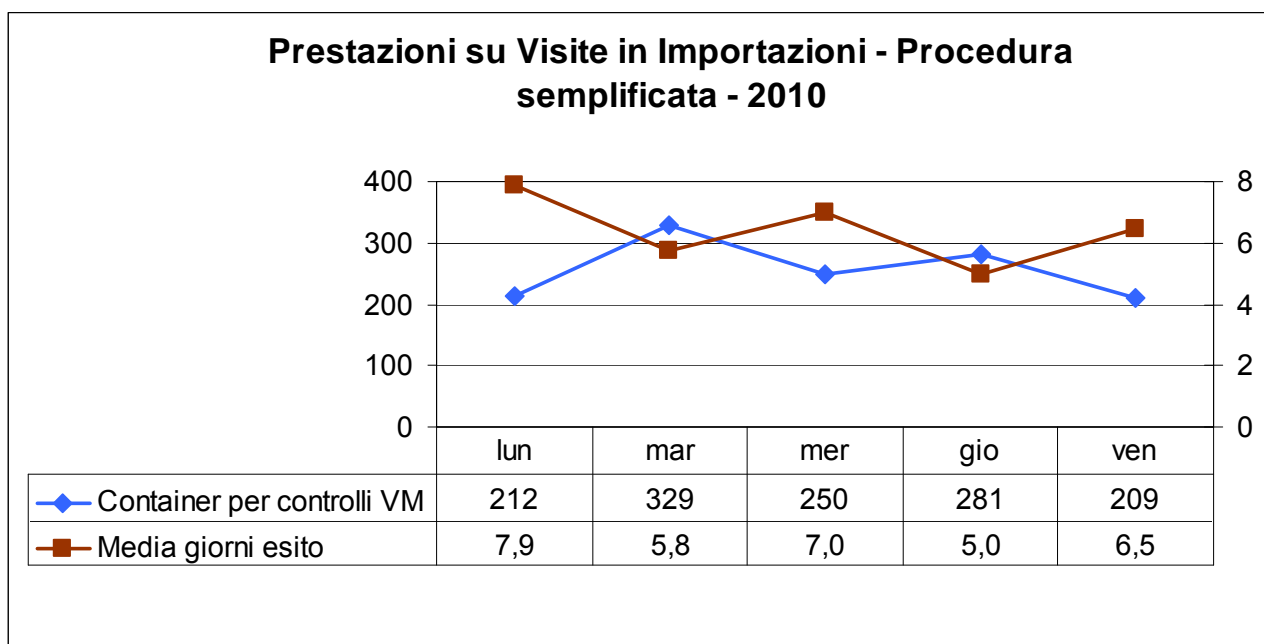
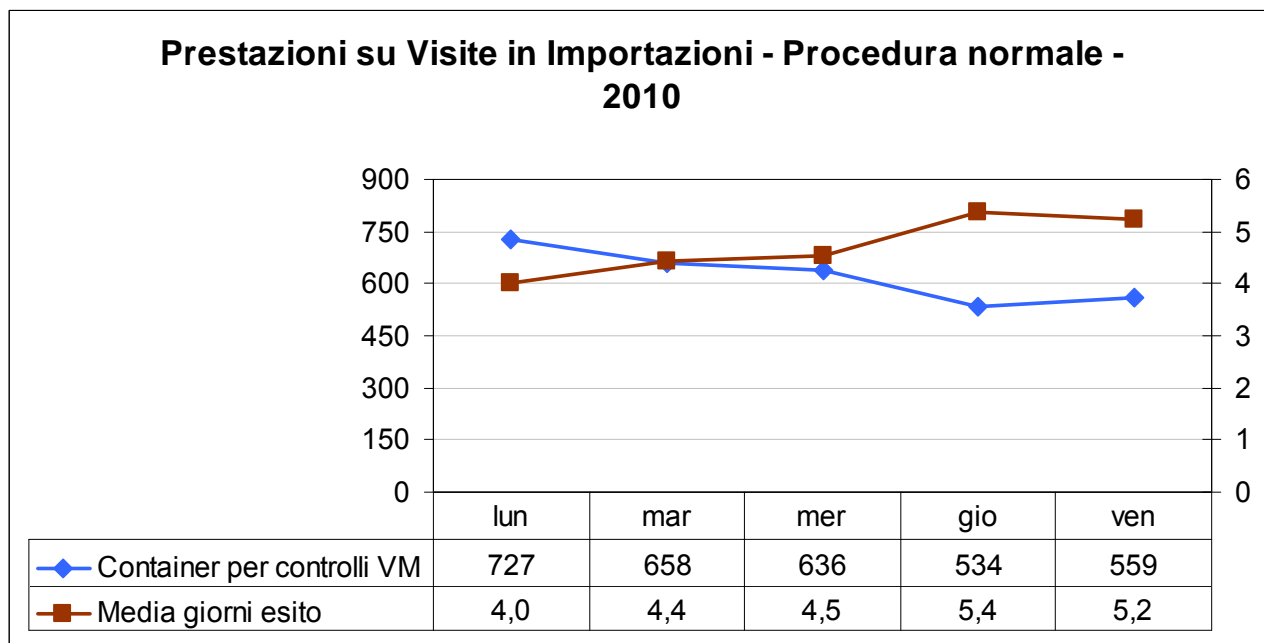


Grafico 14 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura normale 2010



Analoghi prospetti si riportano per i controlli documentali che mostrano andamenti simili nelle due procedure. I container interessati ad un controllo documentale sono circa il 5% del totale. Con un tempo medio effettivo pari a circa 1,7 giorni, mentre quello potenziale è inferiore a 0,1 giorni.

Grafico 15 - Controlli CD su dichiarazioni di Import in procedura telematica 2010

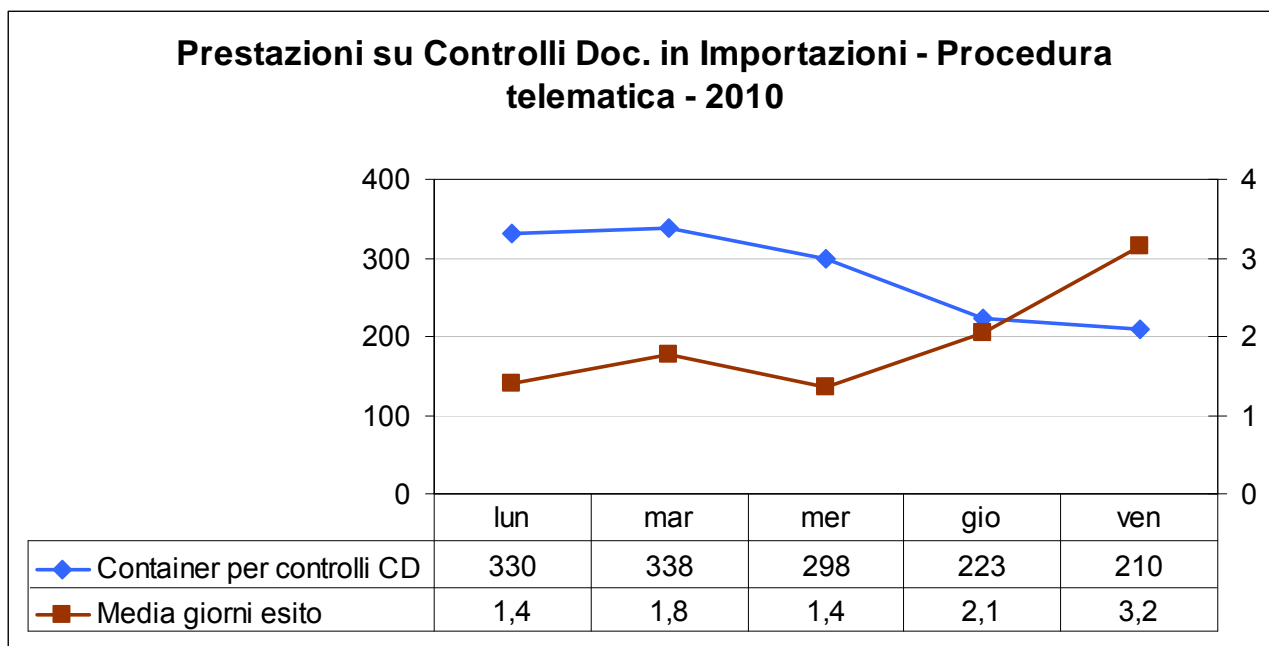
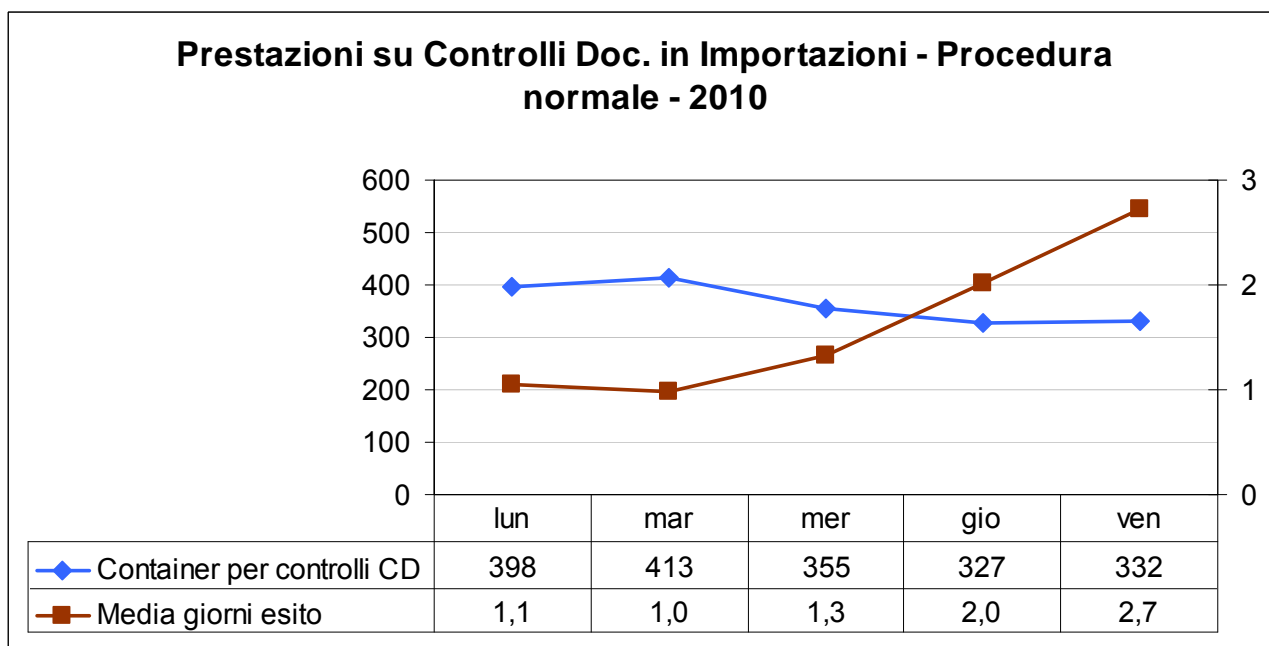


Grafico 16 - Controlli CD su dichiarazioni di Import in procedura normale 2010



2.3.3 La Spezia

Nel 2010 i tempi medi di acquisizione dell'esito per container registrati in dichiarazioni in procedura semplificata/telematica sono più bassi di quelli relativi alla procedura normale.

I container sottoposti a VM sono circa il 9% del totale e l'acquisizione del primo esito richiede 4,1 giorni (dove la media tiene conto dei 3,8 giorni per procedure semplificata/telematica e 4,4 giorni per procedura normale); il tempo medio potenziale è invece di 0,37 giorni.

Grafico 17 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura telematica 2010

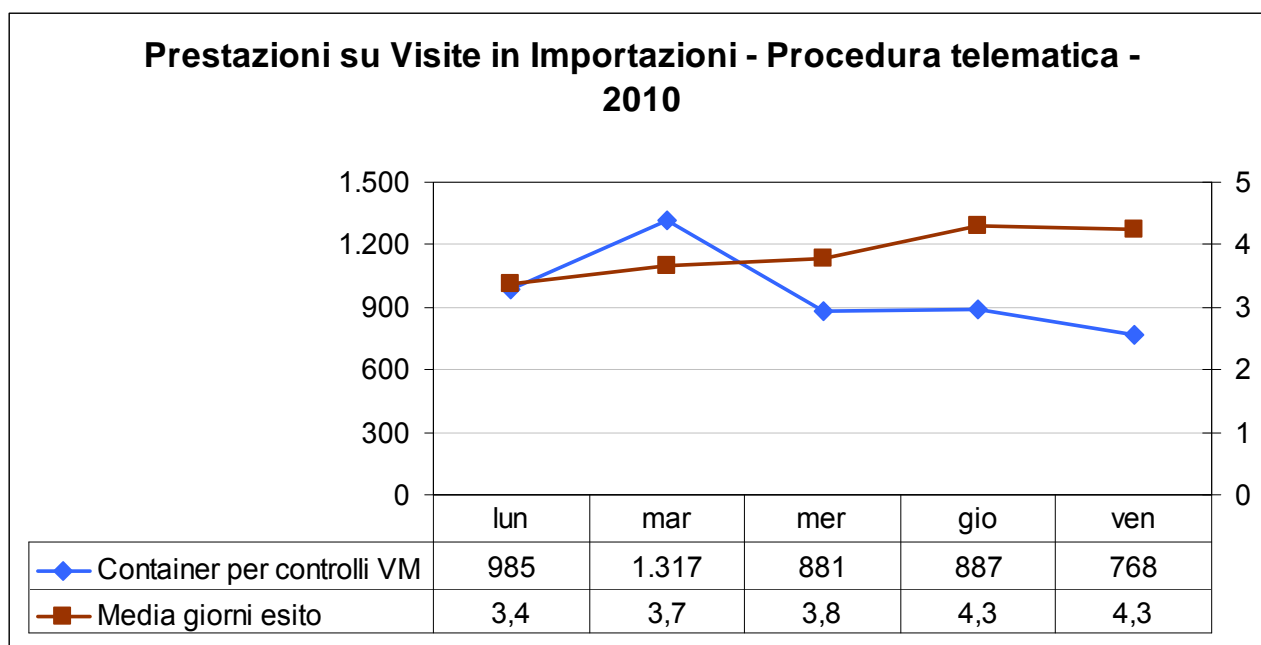


Grafico 18 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura semplificata (non telematica) 2010

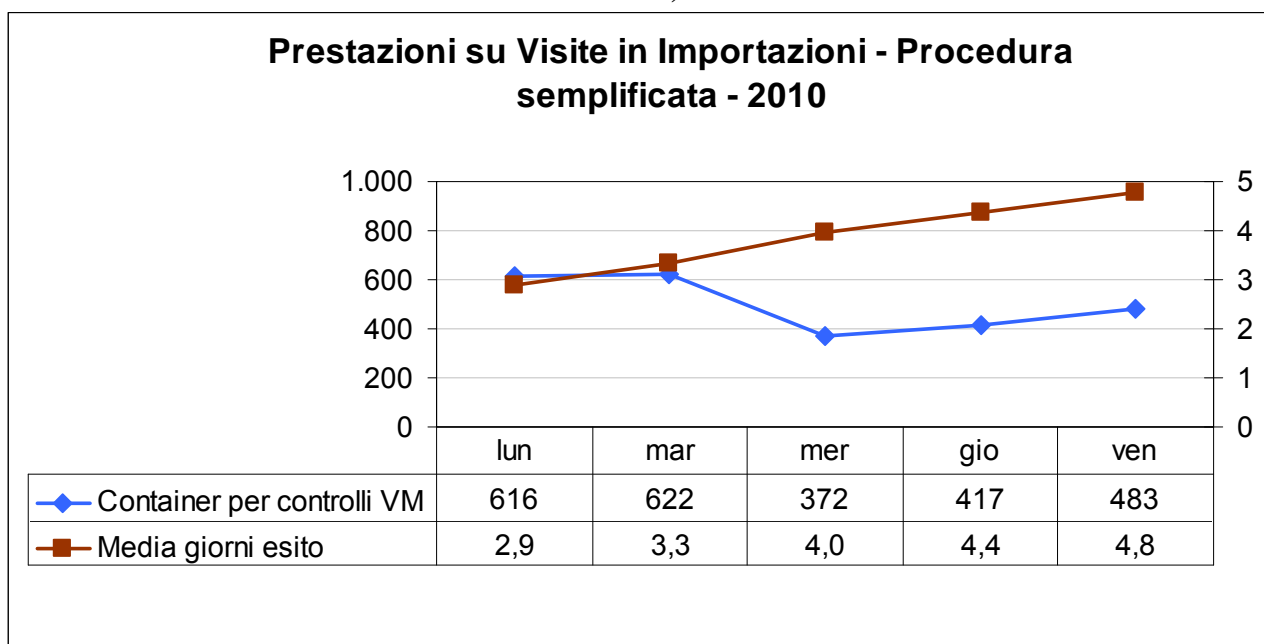
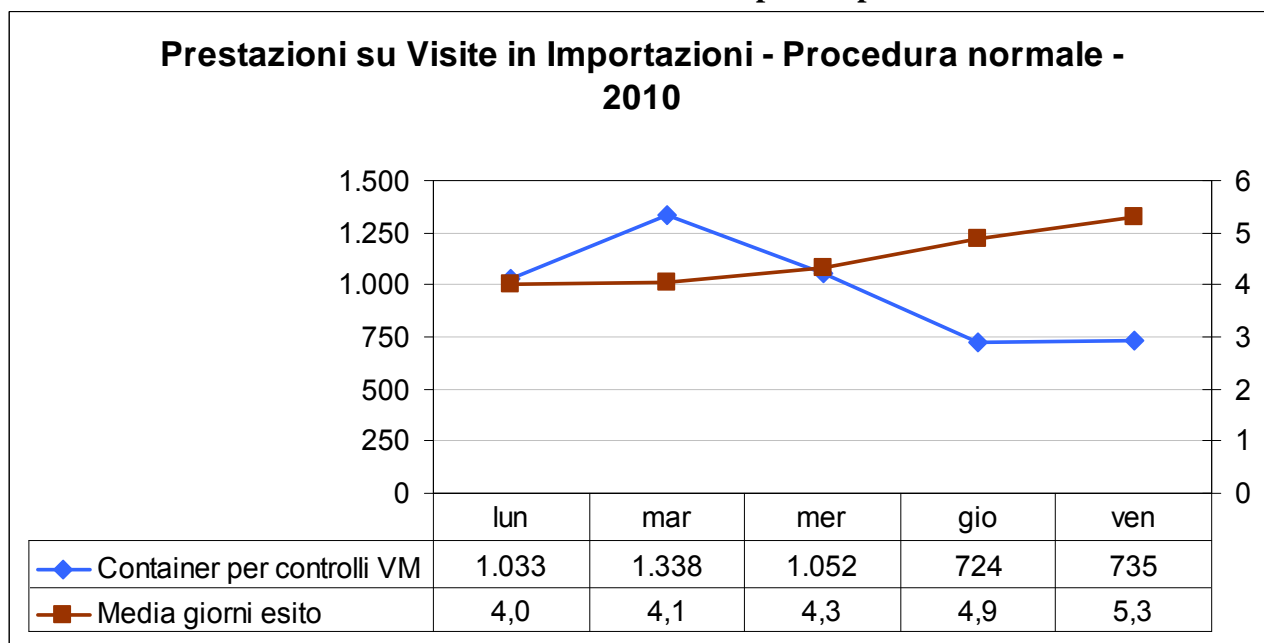


Grafico 19 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura normale 2010



Per i controlli documentali, il tempo medio potenziale della procedura telematica si riduce di 0,2 giorni, mentre quello effettivo è di 2,3 giorni per la procedura telematica e 2,5 giorni per quella ordinaria.

Grafico 20 - Controlli CD su dichiarazioni di Import in Procedura telematica 2010

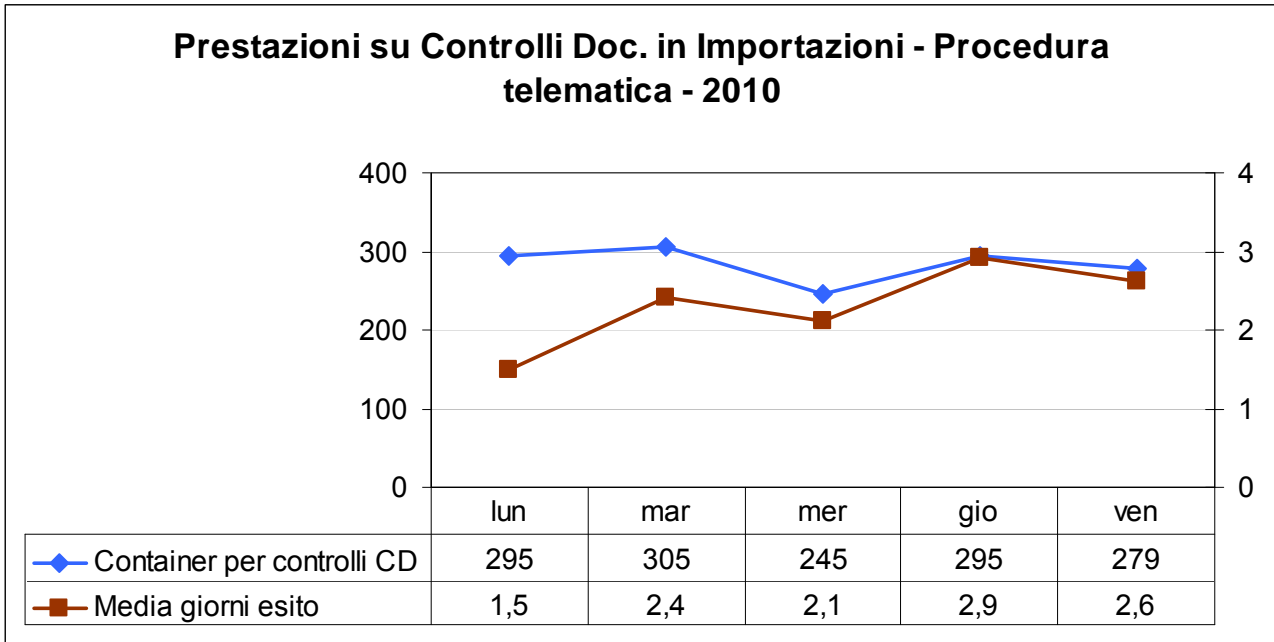
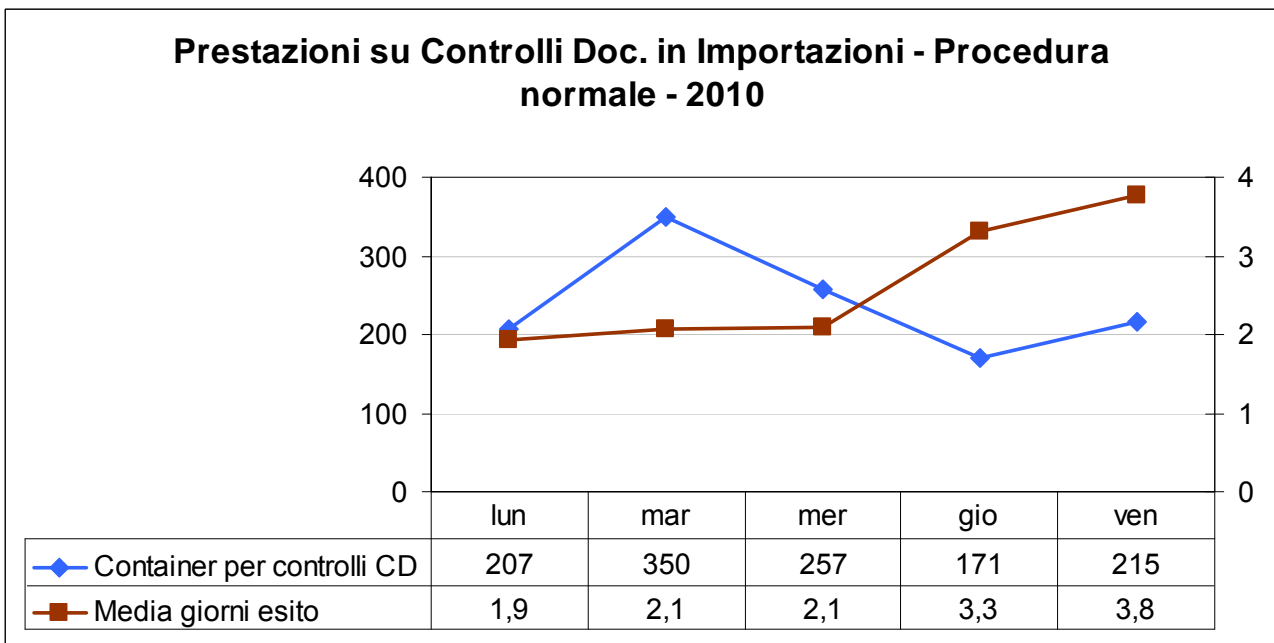


Grafico 21 - Controlli CD su dichiarazioni di Import in Procedura Normale 2010



2.3.4 Livorno

La percentuale di container fermati a seguito di controlli VM su registrazioni di importazioni presso Livorno è pari a circa il 5%. Il tempo medio di acquisizione dell'esito è di circa 3,4 giorni per procedura semplificata e di circa 4 giorni per la procedura normale, per un tempo medio complessivo di 3,9 giorni. La grandezza media potenziale è invece di 0,2 giorni.

I dati sullo sdoganamento telematico nel 2010 non risultano significativi perché troppo esigua la quantità di container coinvolti.

Ciò premesso, di seguito sono riportati tre grafici che illustrano la situazione a Livorno.

Grafico 22 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura semplificata 2010

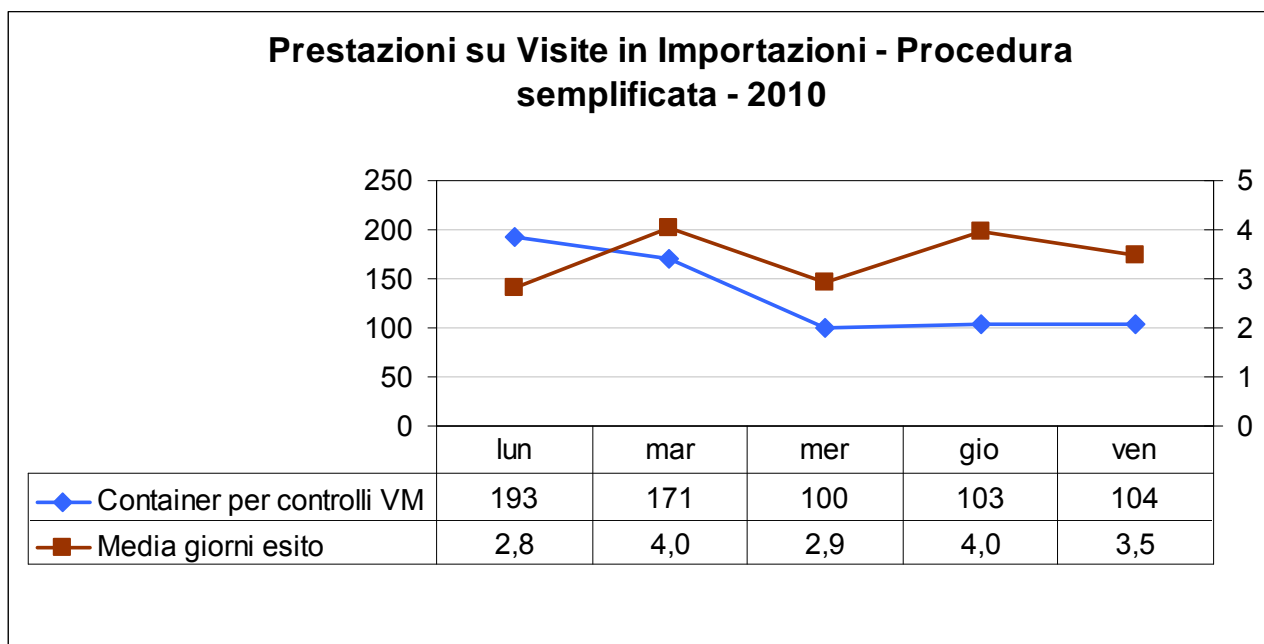
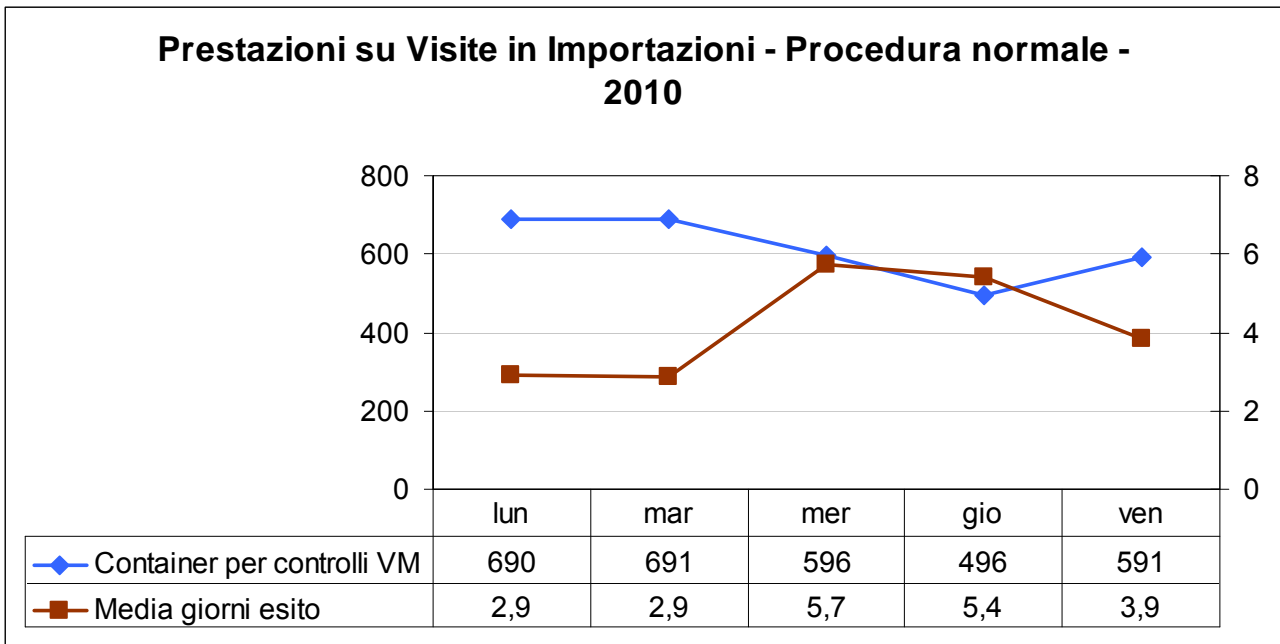
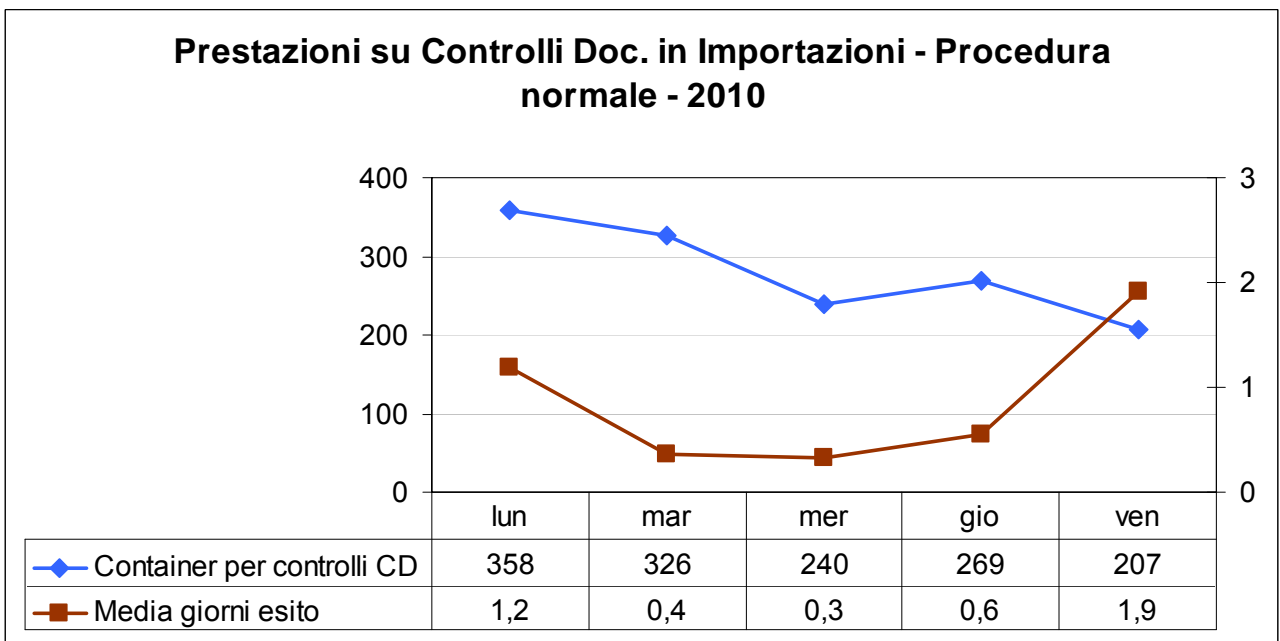


Grafico 23 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura normale 2010



Il tempo medio di acquisizione dell'esito per i container per cui è disposto un controllo documentale (solo procedura normale) è di meno di 1 giorno.

Grafico 24 - Controlli CD su dichiarazioni di Import in Procedura Normale 2010

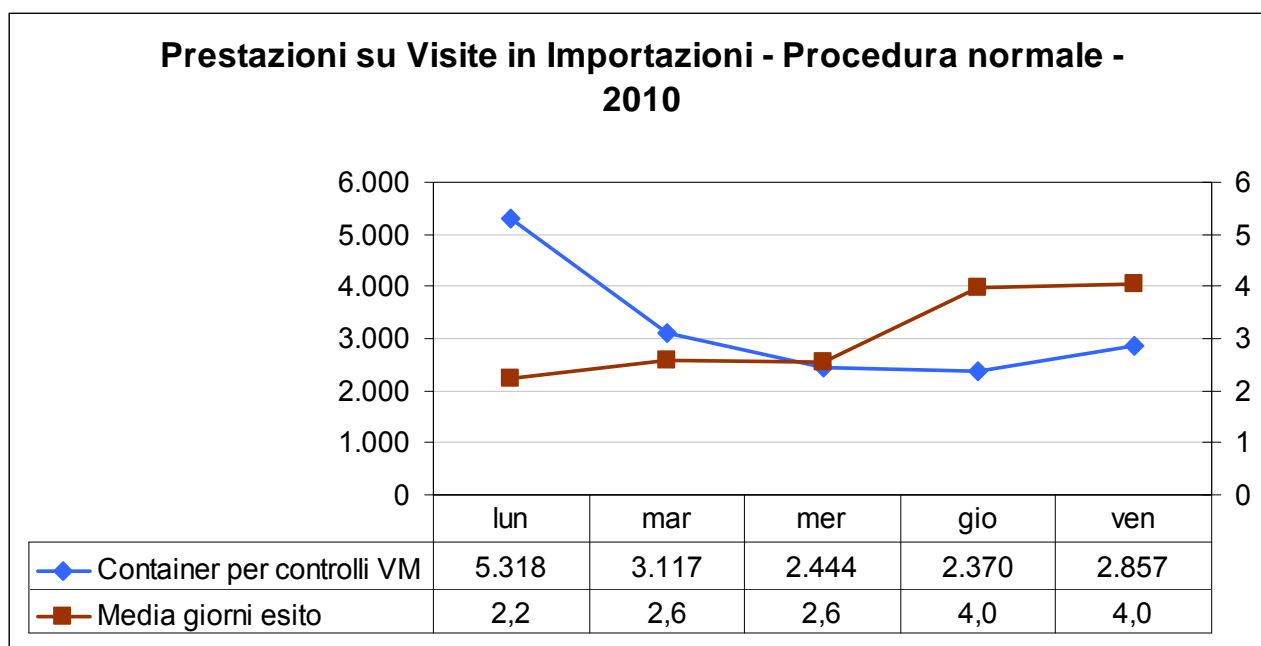


2.3.5 Napoli

L'analisi condotta sul porto di Napoli si caratterizza per due peculiarità. Primo, nel 2010, c'è stato un esiguo ricorso alle procedure semplificate (domiciliata o telematica)⁵⁰ per i container in regime di importazioni definitiva. Per tale ragione i dati riportati riguardano esclusivamente la procedura normale. Il secondo aspetto concerne l'alto numero di controlli VM, con un'incidenza pari a circa il 20% del totale dei container registrati in dichiarazioni di importazione.

Il tempo medio per l'acquisizione del primo esito a controllo è 2,9 giorni per container; quello potenziale (inficiato dall'elevato numero di container coinvolti) si attesta a 0,6 giorni.

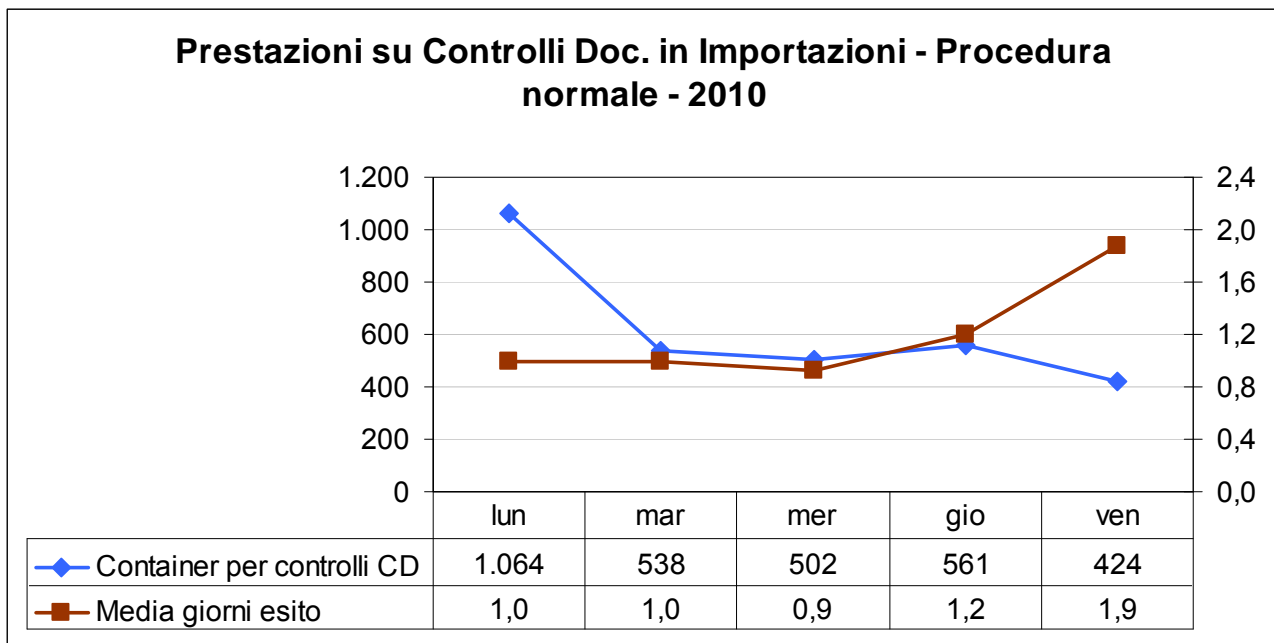
Grafico 25 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura normale 2010



Nei controlli documentali il tempo di attesa medio per l'acquisizione dell'esito è di poco superiore ad un giorno (1,1).

⁵⁰ Per la diffusione a livello territoriale del ricorso alla semplificazione delle procedure si veda "L'Export Nazionale in Procedura Semplificata" (2009) di Dal Savio G., Dari G.

Grafico 26 - Controlli CD su dichiarazioni di Import in Procedura Normale 2010



2.3.6 Venezia

Venezia si caratterizza per una larga diffusione delle procedure semplificate e telematiche.

I controlli VM hanno riguardato circa il 13% dei container. I tempi medi effettivi sono di 1,6 giorni per la procedura telematica e di circa 2 giorni per la procedura normale. Il tempo medio potenziale è di 0,2 giorni. Di seguito si riportano i relativi grafici, omettendo quelli afferenti alla procedura non telematica per l'esiguità dei container sdoganati con tale modalità.

Grafico 27 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura telematica 2010

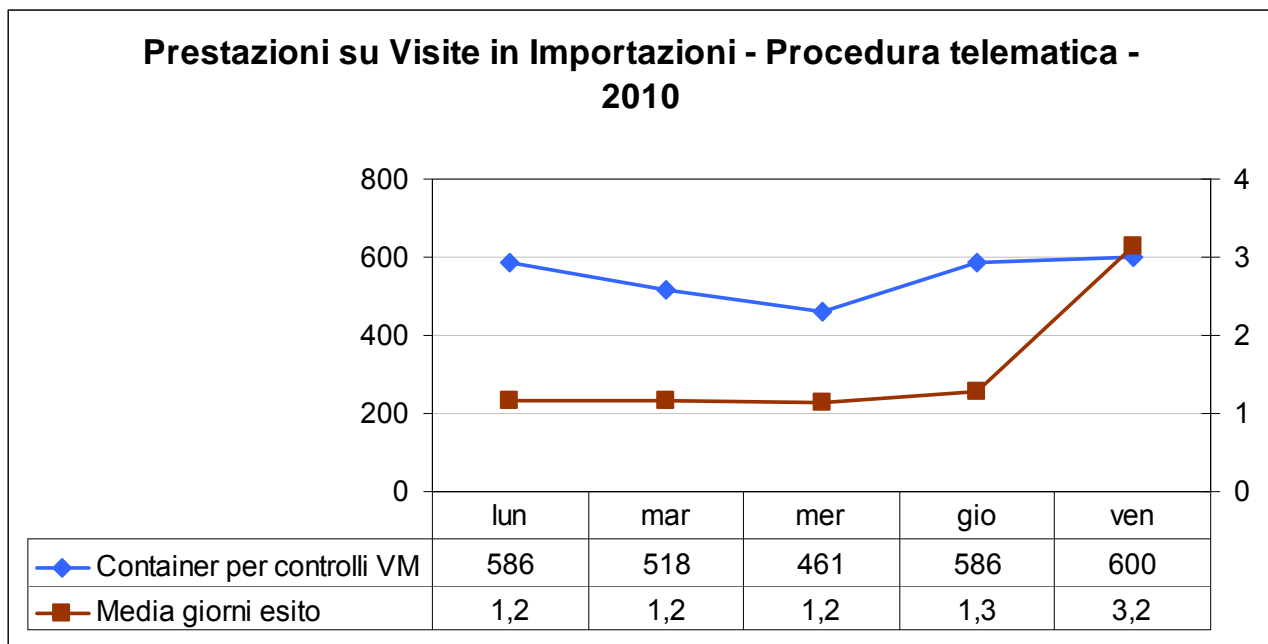
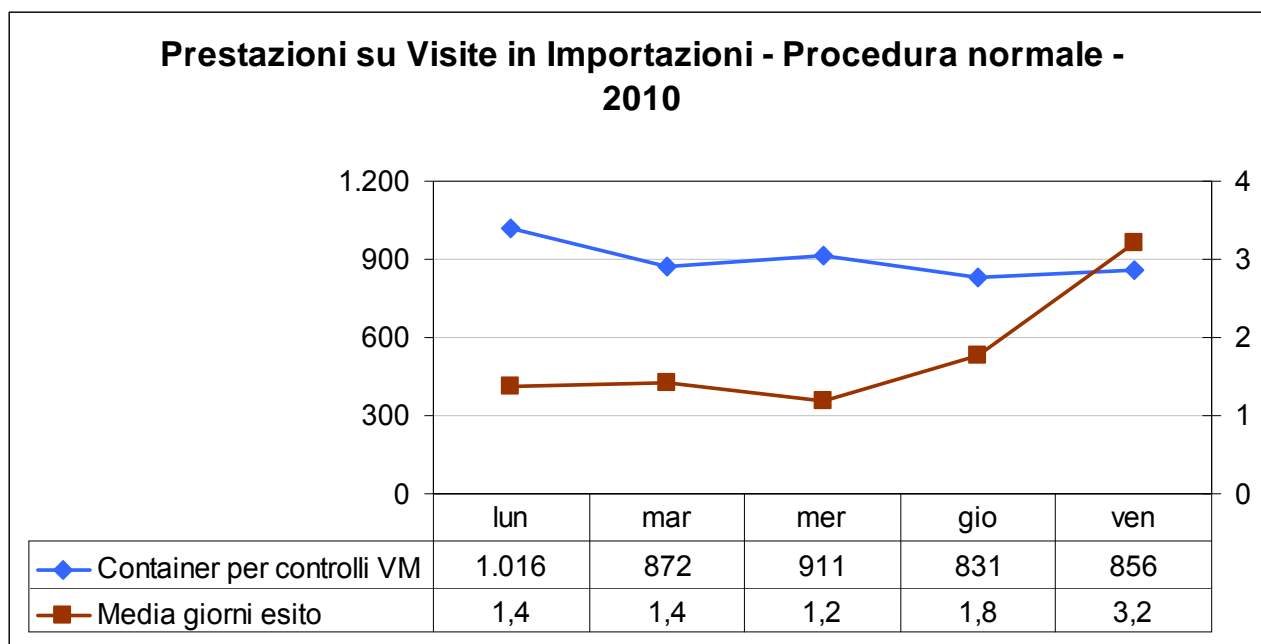
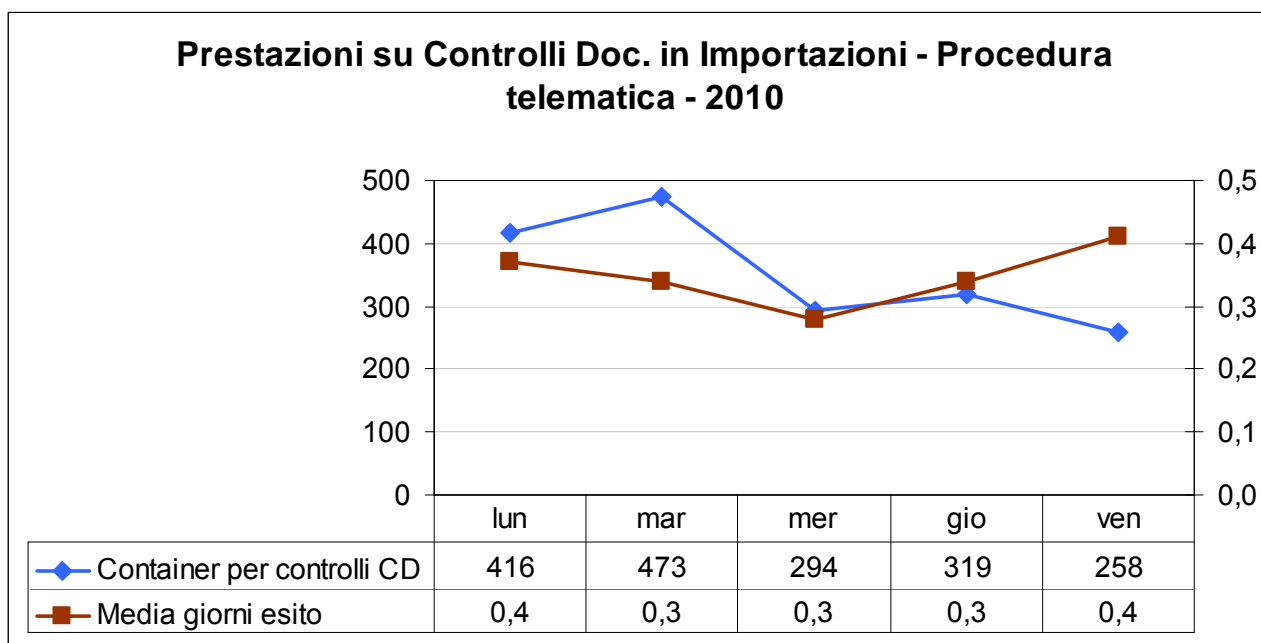


Grafico 28 - Controlli VM su dichiarazioni di Import in procedura normale 2010



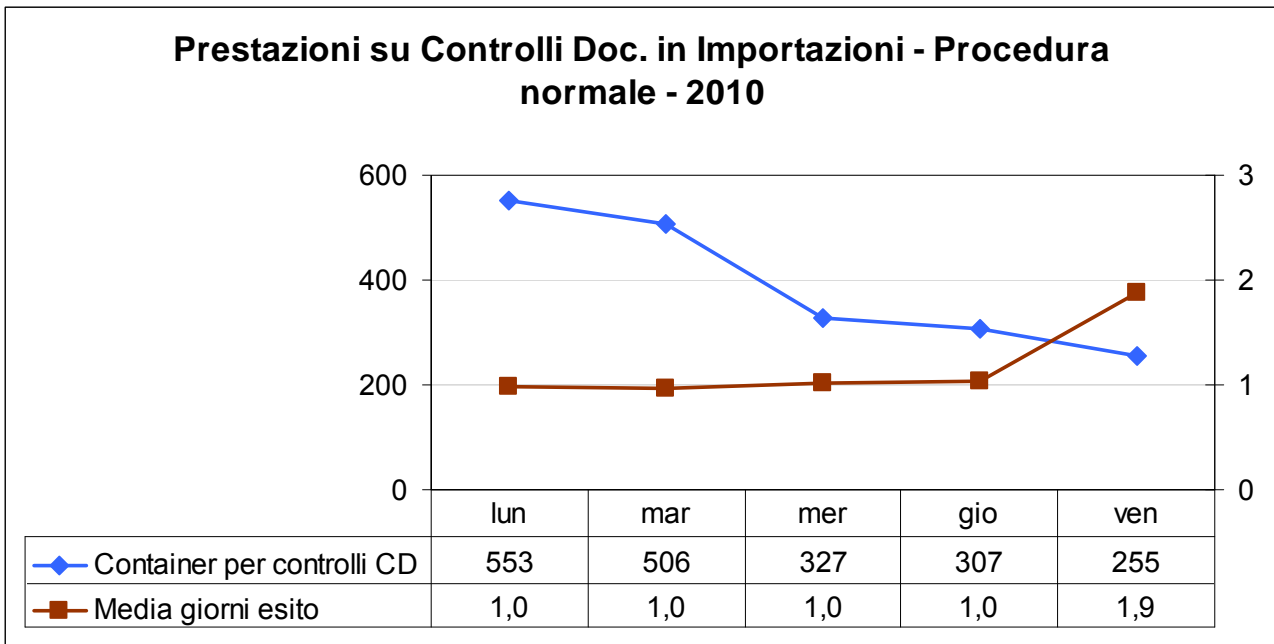
Per quanto riguarda i controlli documentali, la situazione è di seguito rappresentata:

Grafico 29 - Controlli CD su dichiarazioni di Import in procedura telematica 2010



dove si può notare un valore molto basso per i tempi medi: un container all'interno di uno sdoganamento telematico attende il primo esito mediamente 0,3 giorni con un vantaggio di circa il 70% rispetto alla procedura ordinaria.

Grafico 30 - Controlli CD su dichiarazioni di Import in procedura normale 2010



Capitolo 4 Scenario di Esportazione

Il secondo scenario considerato riguarda le esportazioni definitive (registro 1), che si caratterizza per il coinvolgimento di due dogane: quella di esportazione (cioè dove è registrata la dichiarazione e gira il circuito doganale di controllo) e quella di uscita della merce.

L'operazione è univocamente identificata dal codice telematico MRN (Movement Reference Number) che viene assegnato all'atto della convalida della registrazione e che accompagna la merce fino alla sua iscrizione nel MMP (Manifesto Merci in Partenza).

Le due dogane scambiano informazioni fino alla chiusura dell'operazione sancita dal cosiddetto "visto uscire" apposto dalla dogana di uscita e comunicato alla dogana di esportazione ("risultati di uscita").

Le operazioni di esportazione possono essere condotte in procedura ordinaria o domiciliata con quest'ultima che dal 2010 sono realizzate solamente per via telematica. Pertanto nel seguito ci si riferirà alla procedura non ordinaria in modo equivalente con i termini di "procedura domiciliata" o "procedura telematica".

Gli uffici doganali presso i porti rappresentano il valico delle merci in uscita via mare e spesso sono anche il luogo di presentazione della dichiarazione. In tal caso le due dogane coinvolte nello scenario considerato coincidono.

Nei grafici relativi alle diverse tipologie di controllo e procedure, una particolare enfasi è stata riservata al calcolo dei tempi medi di attesa per gli operatori AEO e gli operatori non AEO.

La certificazione AEO⁵¹, che può riguardare le semplificazioni doganali, la sicurezza o entrambe (certificazione *full*), ha validità comunitaria e consente vantaggi in termini di semplificazioni procedurali e di abbattimento del numero di controlli. Anche i tempi di attesa del primo esito sono diminuiti per la priorità di cui godono gli operatori certificati; priorità realizzata, salvo eccezioni, a mezzo di una logica FIFO⁵².

Come per le importazioni, anche nel presente scenario non si procederà a confronti interprocedurali. Di seguito vengono illustrati i grafici relativi al tempo di acquisizione del primo esito dei controlli conformi per gli stessi porti e terminal descritti nello scenario di import.

⁵¹ Di seguito per semplicità si farà riferimento a questa certificazione, indipendentemente dal tipo, con il termine "certificazione".

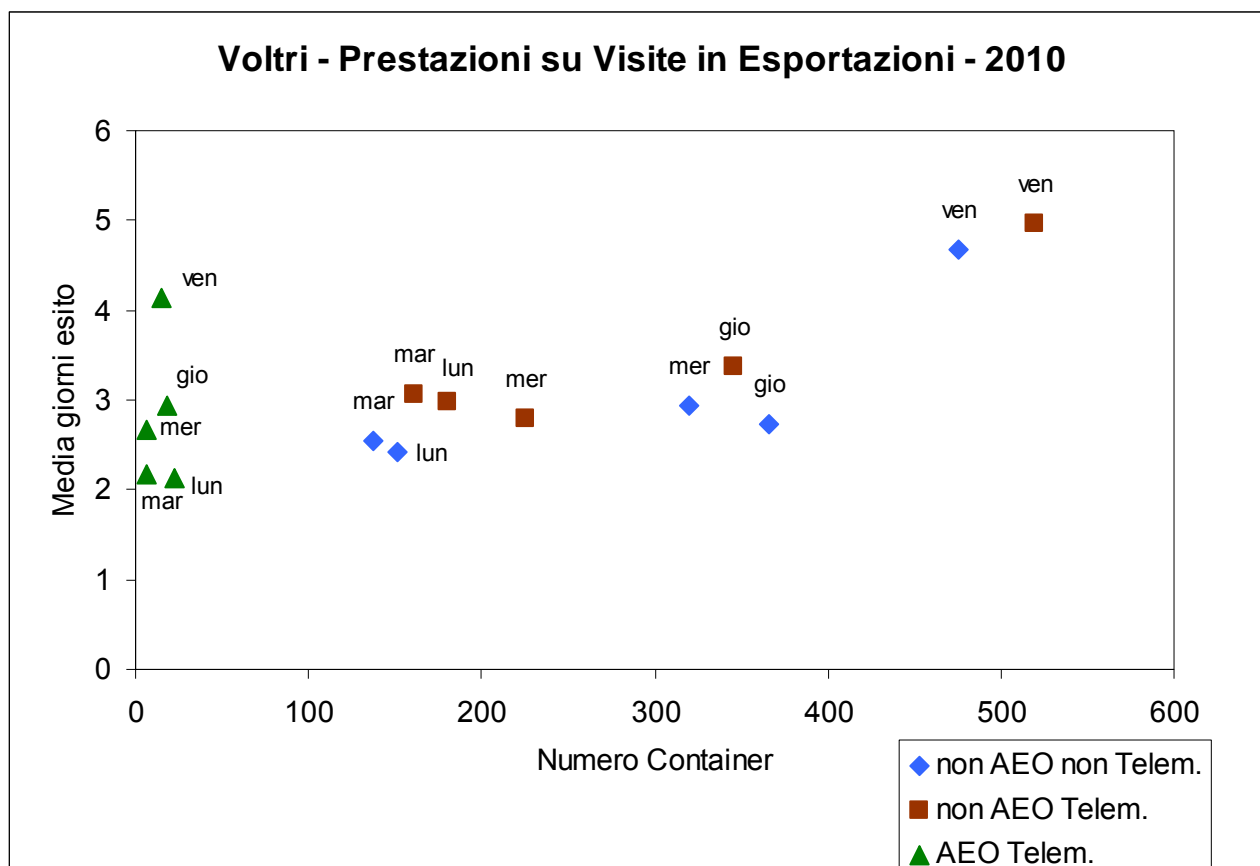
⁵² FIFO è l'acronimo di First In – First Out. E' uno dei possibili modi per disciplinare una fila d'attesa: in questo caso il primo soggetto estratto a controllo è anche il primo ad essere controllato.

2.4.1 Terminal Voltri

Per la sezione di Voltri, i controlli di visita merce sono illustrati nel grafico 31.

Le serie ivi riportate rappresentano i 5 giorni settimanali - dal lunedì al venerdì - per operazioni svolte da soggetti certificati AEO (tratto verde nel grafico), non AEO telematico (tratto viola), non AEO non telematico (tratto blu)

Grafico 31 - Controlli VM su dichiarazioni di Export 2010



I controlli per operatori certificati sono di numerosità ridotta e con tempi inferiori rispetto ai controlli relativi ad operatori non autorizzati. I tempi massimi per le tre serie di dati sono raggiunti il venerdì.

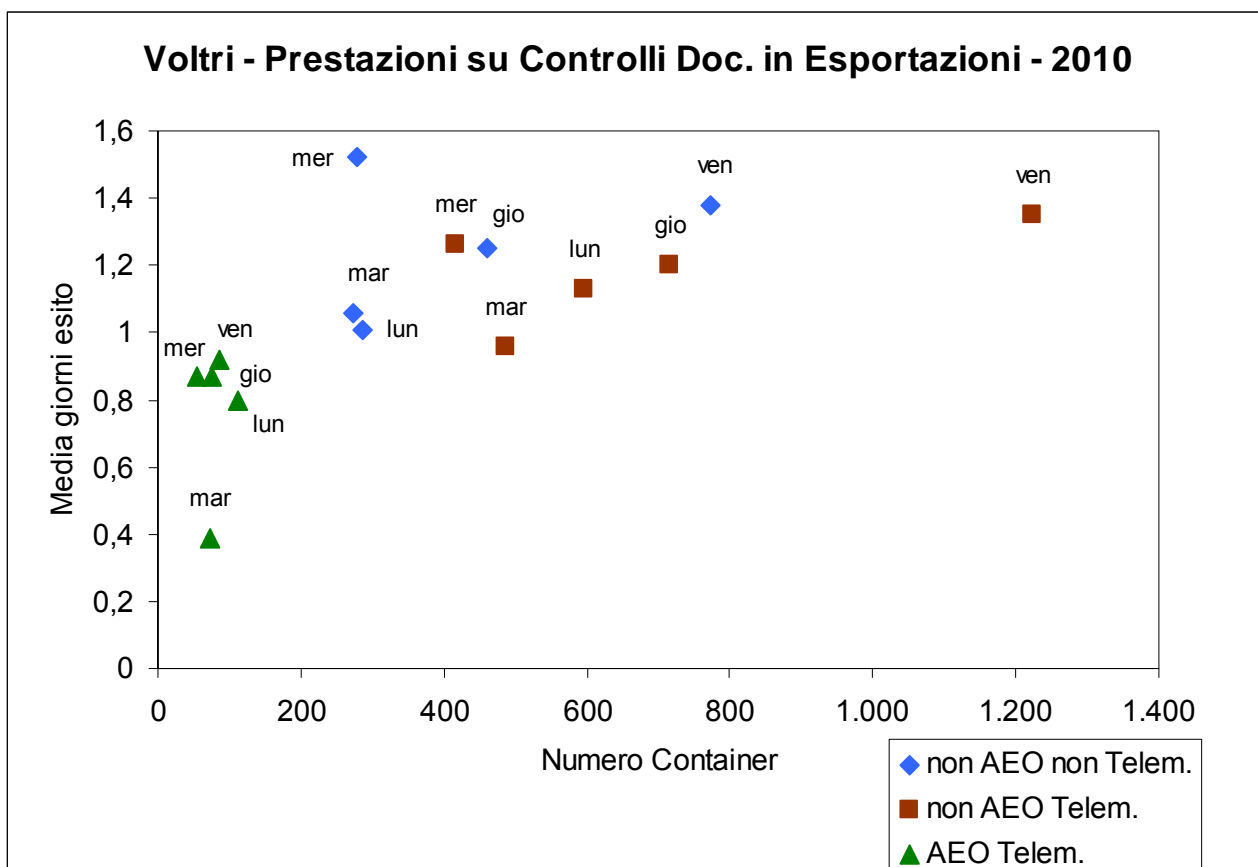
Pur essendo state tutte rappresentate per ragioni di sintesi nello stesso grafico, è bene notare che la procedura telematica non va confrontata con la procedura ordinaria. La comparazione è invece

possibile all'interno della procedura telematica, dove emerge il vantaggio offerto agli operatori certificati con un abbattimento temporale di circa il 25% nell'acquisizione del primo esito.

Complessivamente i controlli VM coinvolgono poco più dell' 1% dei contenitori con un tempo atteso di 0,06 giorni.

Il confronto interprocedurale è invece possibile per i controlli di tipo documentale dove si conferma il vantaggio connesso alla certificazione AEO.

Grafico 32 - Controlli CD su dichiarazioni di Export 2010



Sui controlli documentali la certificazione porta un beneficio del 38% in termini di tempo.

Complessivamente l'incidenza dell'acquisizione del primo esito a controllo documentale su tutti i container registrati in esportazione è pari a 0,04 giorni.

L'acquisizione dell'esito di un controllo incide, mediamente e in assenza di altre informazioni, sulle registrazioni presso Voltri poco più di 0,1 giorni a container.

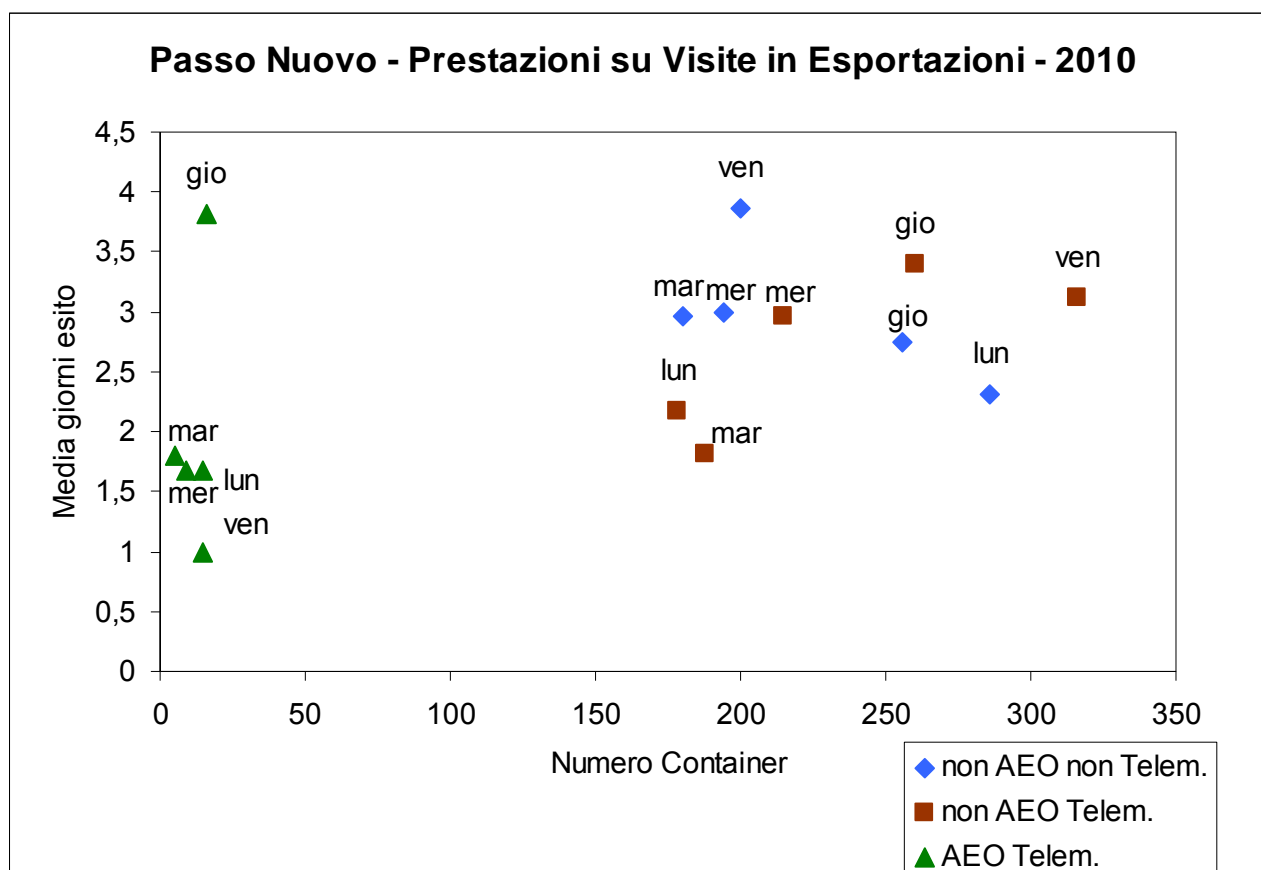
2.4.2 Passo Nuovo

Presso la sezione operativa di Genova Passo Nuovo, i container coinvolti da attesa per controlli VM sono stati, nel 2010, meno del 3% del totale.

Un controllo VM ha richiesto un'attesa media per l'acquisizione del primo esito pari a quasi 3 giorni in procedura normale, 2,7 giorni in procedura telematica e 2,1 giorni con certificazione.

Complessivamente l'attività di acquisizione del primo esito su controllo VM pesa per 0,1 giorni e la certificazione all'interno della procedura telematica riduce i tempi del 25%. Come per Voltri i tempi medi più alti si misurano il venerdì.

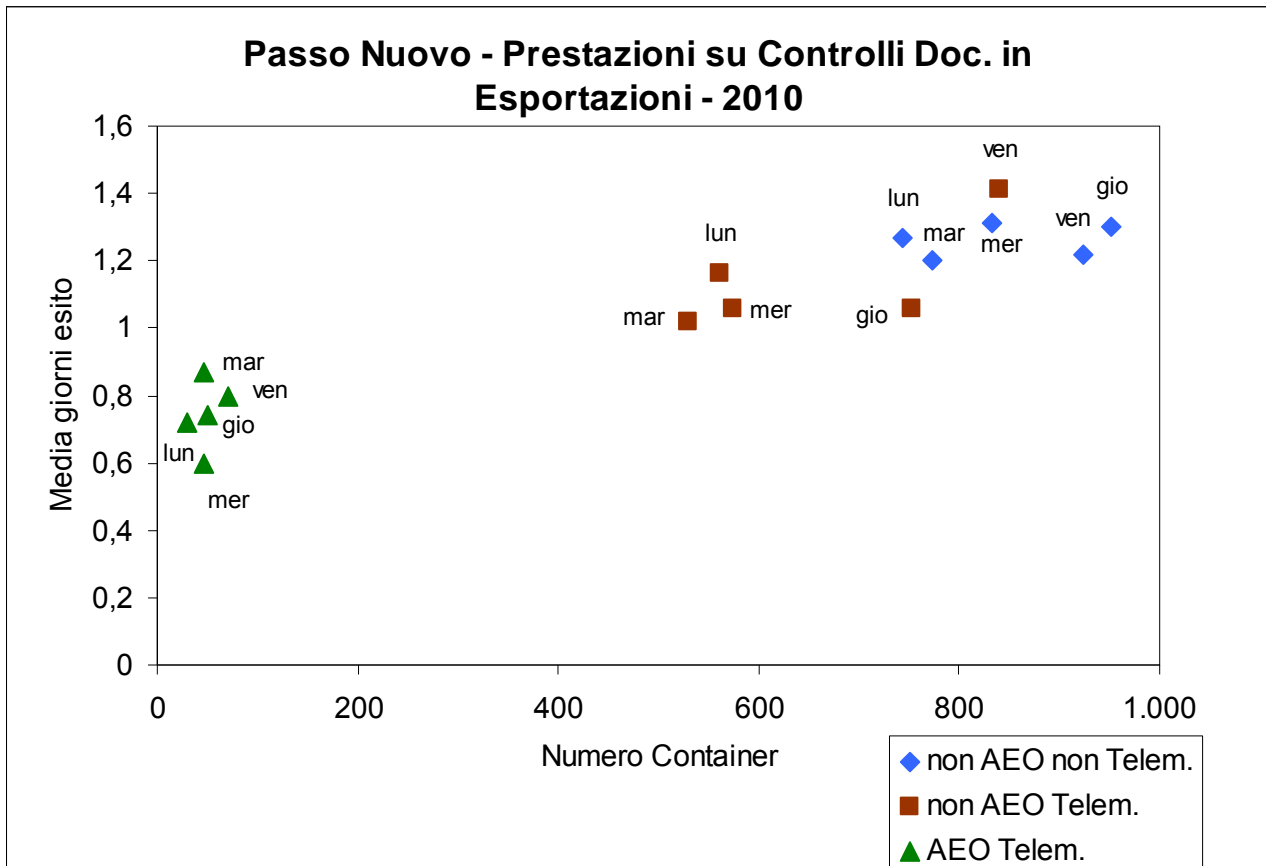
Grafico 33 - Controlli VM su dichiarazioni di Export 2010



Per i controlli di tipo documentale, che hanno coinvolto il 7% dei container, il tempo medio di attesa per ciascuno è di 1,2 giorni. Questa tipologia di controllo ha un peso pari 0,1 giorni per ogni container in esportazione.

Il vantaggio temporale connesso alla telematizzazione non AEO si traduce in un risparmio dell'8%, mentre con la certificazione AEO il tempo medio di attesa si riduce di quasi il 40%.

Grafico 34 - Controlli CD su dichiarazioni di Export 2010



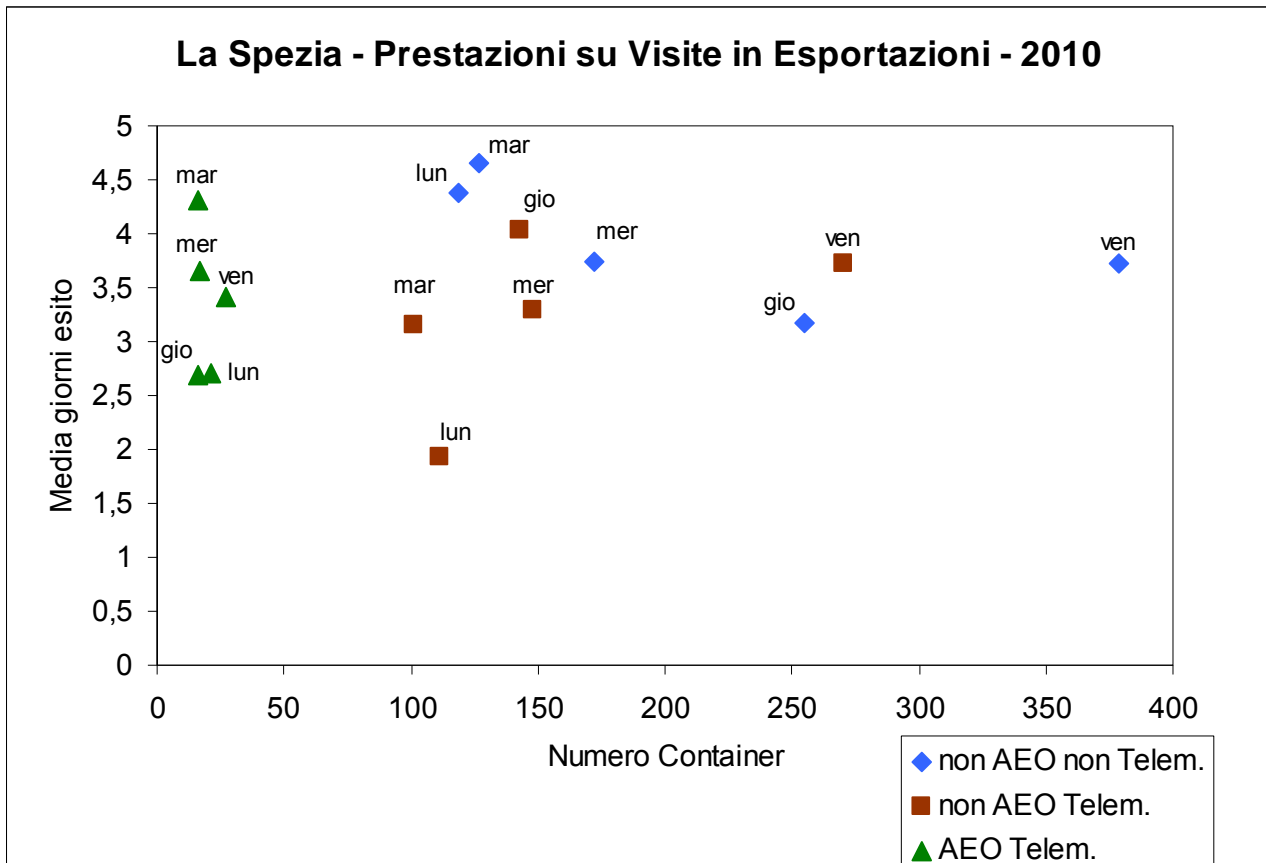
2.4.3 La Spezia

Per La Spezia il controllo di tipo VM incide mediamente con 3,6 giorni sui container la cui dichiarazione (più propriamente il singolo articolo) è estratta a controllo dal circuito doganale.

I tempi medi sono abbattuti del 13% per gli operatori certificati.

Per un container, in assenza di altre informazioni e prima della dichiarazione, l'attesa media prevedibile per un controllo di visita merce è di 0,03 giorni: i container coinvolti nel 2010 in controlli di visita merce sono stati l'1% del totale.

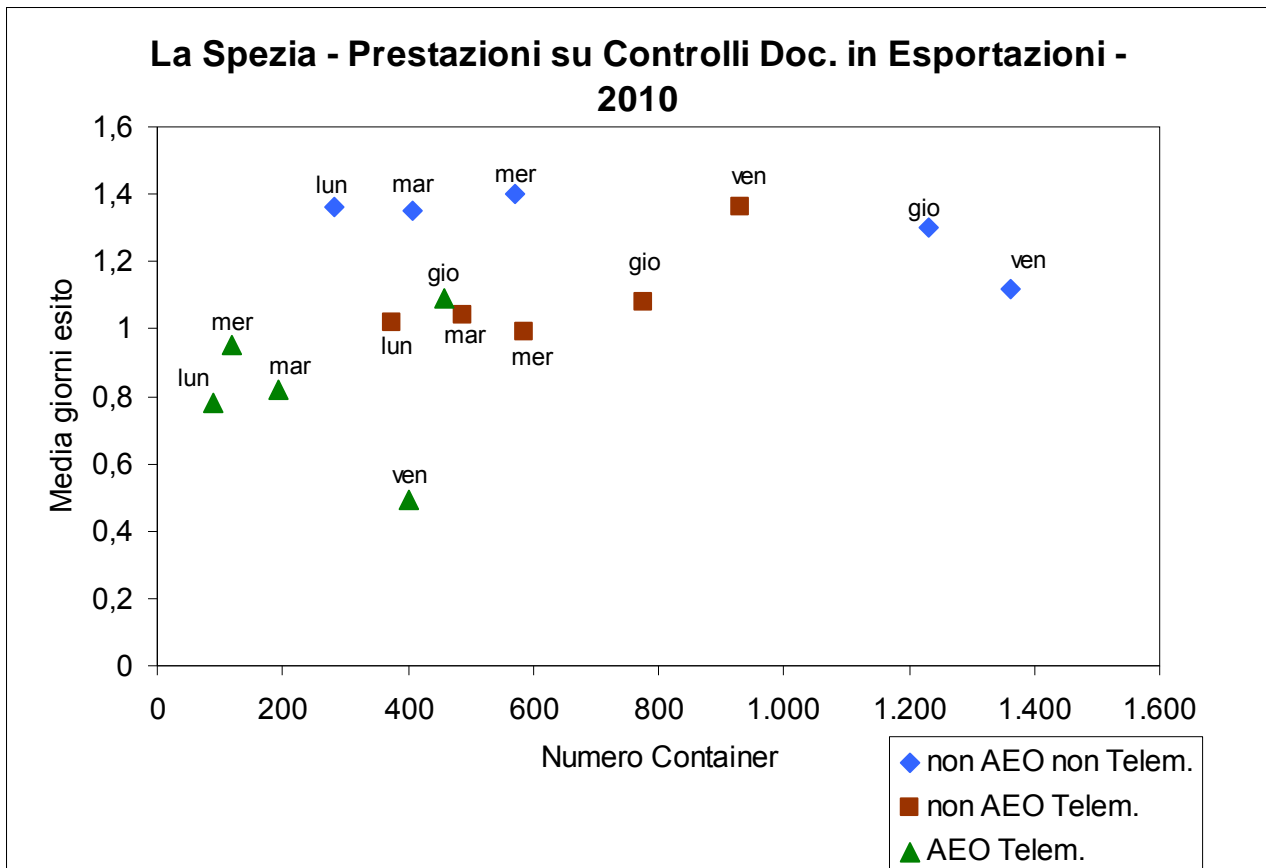
Grafico 35 - Controlli VM su dichiarazioni di Export 2010



Sui controlli di tipo documentale il tempo medio di attesa dell'esito è pari a 1,1 giorni (meno del 4% dei container registrati in esportazioni definitive). In caso di certificazione il vantaggio, sempre in termini di tempo medio risparmiato, è dell'ordine del 30%.

In base ai dati del 2010 si può prevedere che in media un container, in assenza di altre informazioni, attenderà per un controllo di tipo documentale 0,04 giorni.

Grafico 36 - Controlli CD su dichiarazioni di Export 2010



Complessivamente su La Spezia la fase di acquisizione del primo esito a controllo introduce un'attesa media di circa 0,1 giorni a container.

2.4.4 Livorno

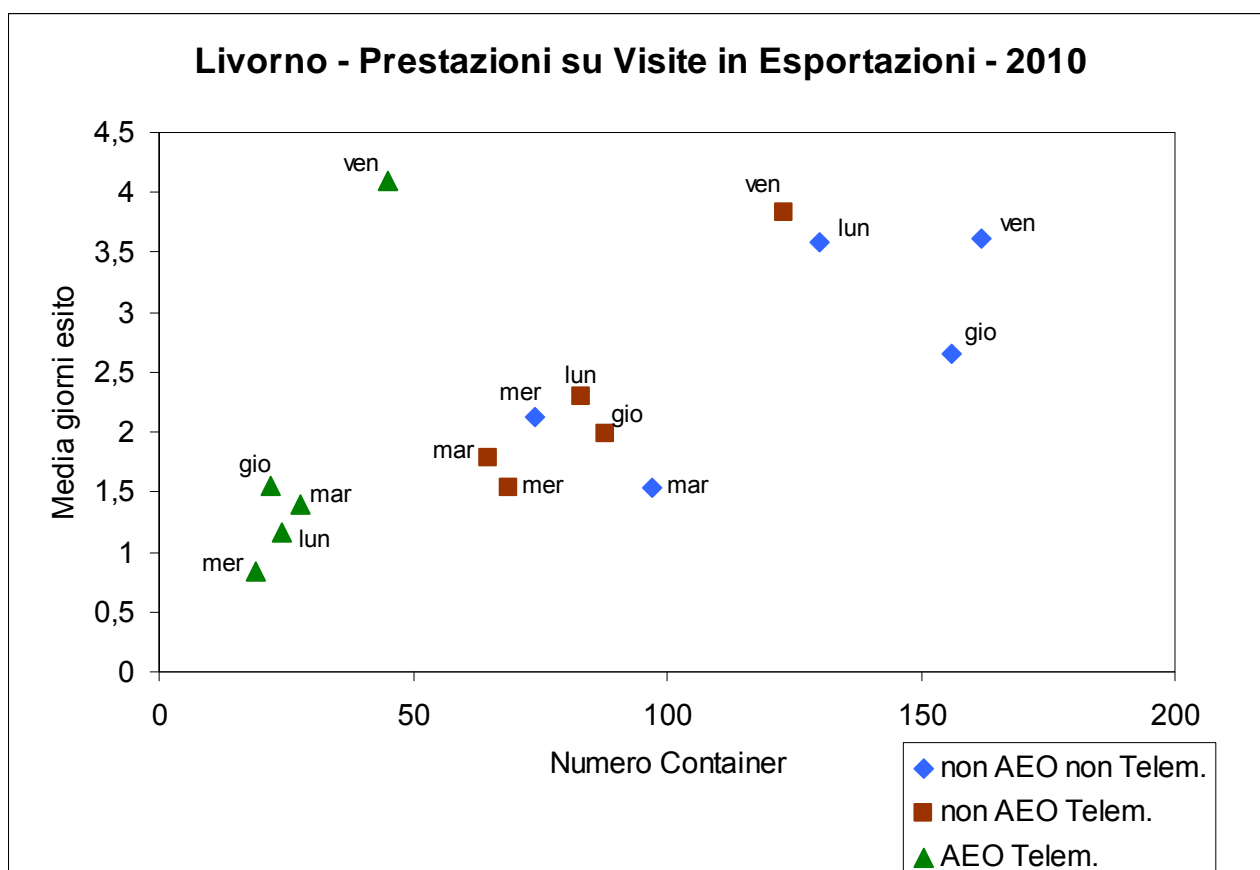
A Livorno le visite merci hanno coinvolto l' 1% dei container registrati in esportazione con un'attesa media di 2,6 giorni.

Le procedure telematiche hanno avuto un comportamento costante durante la settimana ad eccezione del venerdì quando superano i 3,5 giorni di attesa. La procedura ordinaria invece supera questa soglia sia il lunedì che il venerdì.

In base ai dati del 2010 si può prevedere che in media un container, in assenza di altre informazioni, attenderà per un controllo di tipo VM 0,03 giorni.

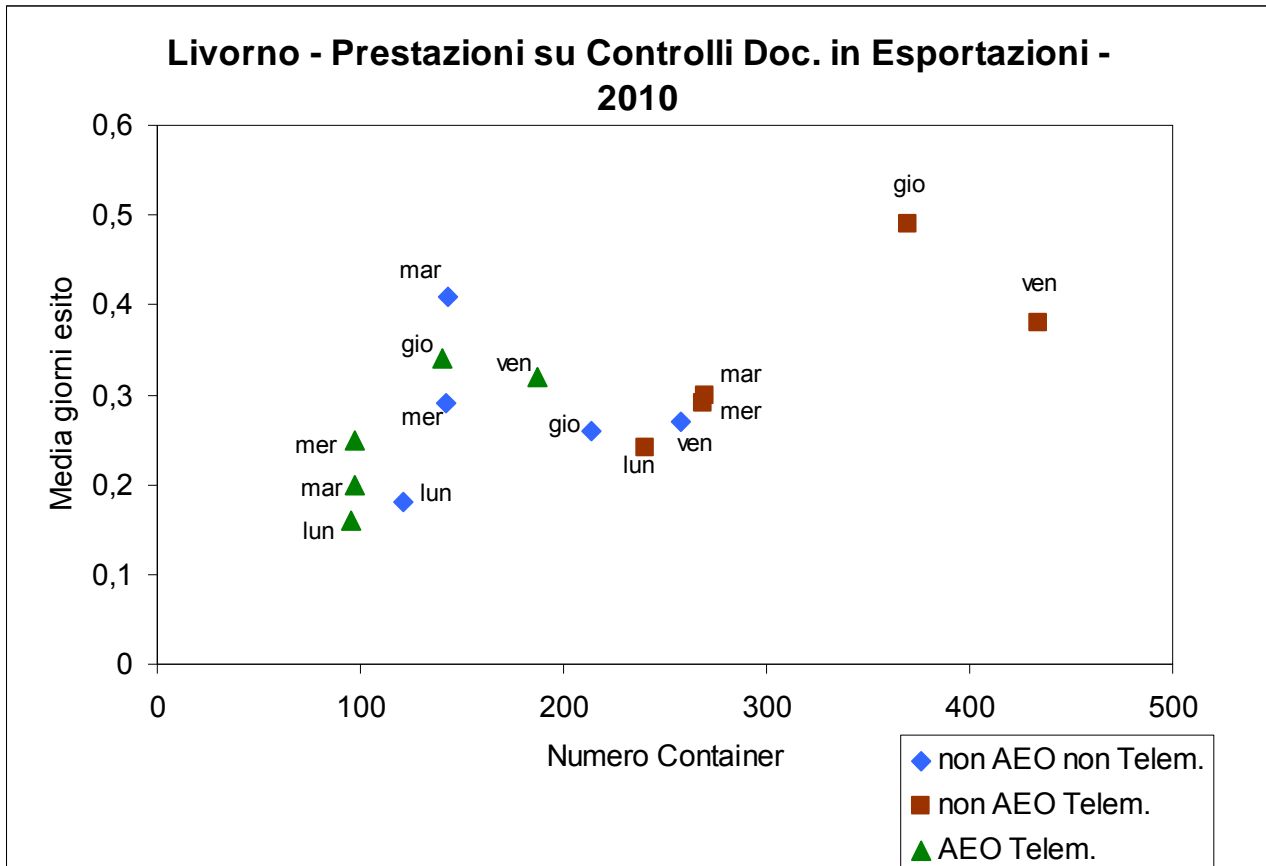
La certificazione, nella procedura telematica, porta un beneficio in termini di tempo vicino all'11%.

Grafico 37 - Controlli VM su dichiarazioni di Export 2010



Per i controlli documentali, pari al 2,5% del totale, il tempo medio di attesa potenziale è di 0,5 giorni.

Grafico 38 - Controlli CD su dichiarazioni di Export 2010



Dal grafico sembra evidenziarsi una correlazione positiva tra il numero di container controllati ed il tempo medio di attesa. La certificazione reca un vantaggio temporale medio del 18%.

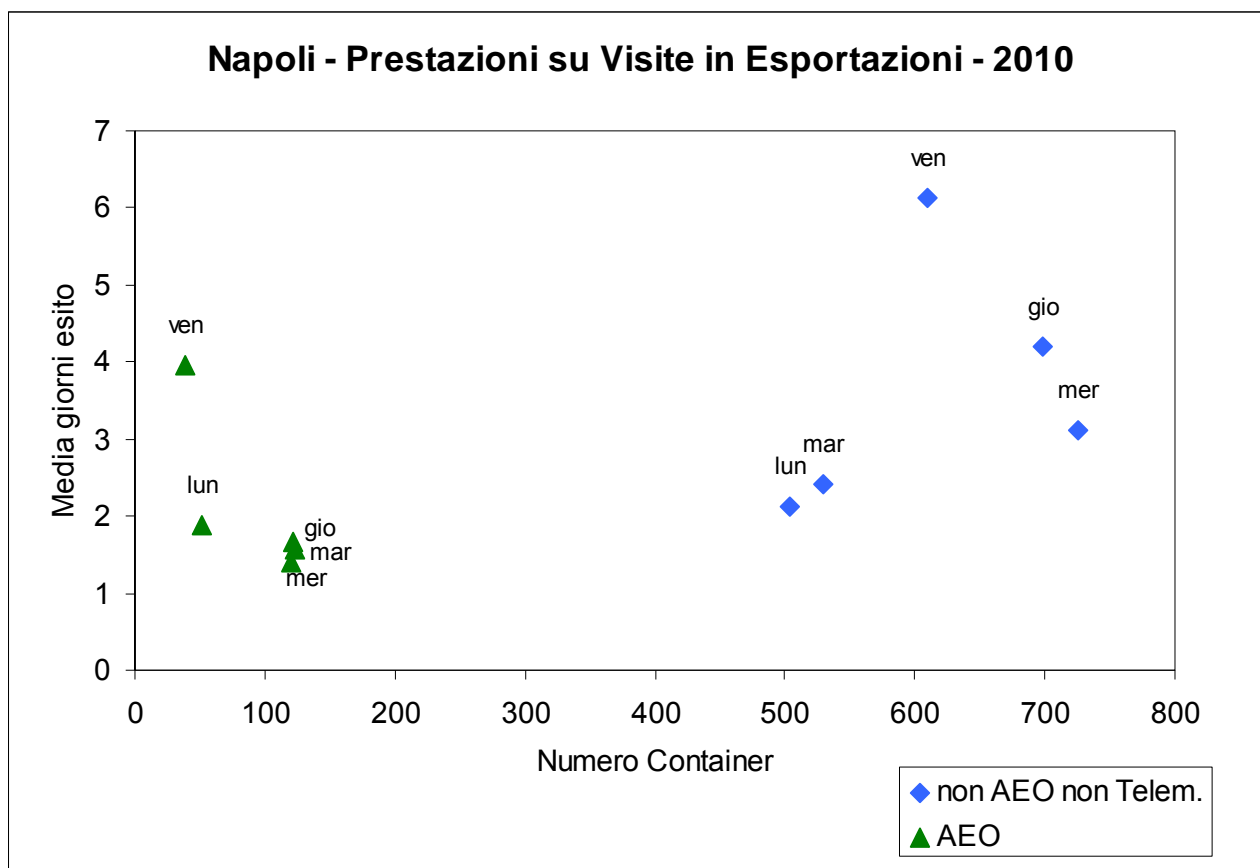
2.4.5 Napoli

Lo scarso ricorso alla procedura semplificata caratterizza il porto di Napoli. Inoltre, ricorrono alla telematizzazione quasi esclusivamente gli operatori certificati.

Nel 2010 i controlli VM hanno riguardato il 4% dei container (contro il 20% di quelli in regime di importazione definitiva) con un tempo di attesa medio potenziale pari a 0,12 giorni.

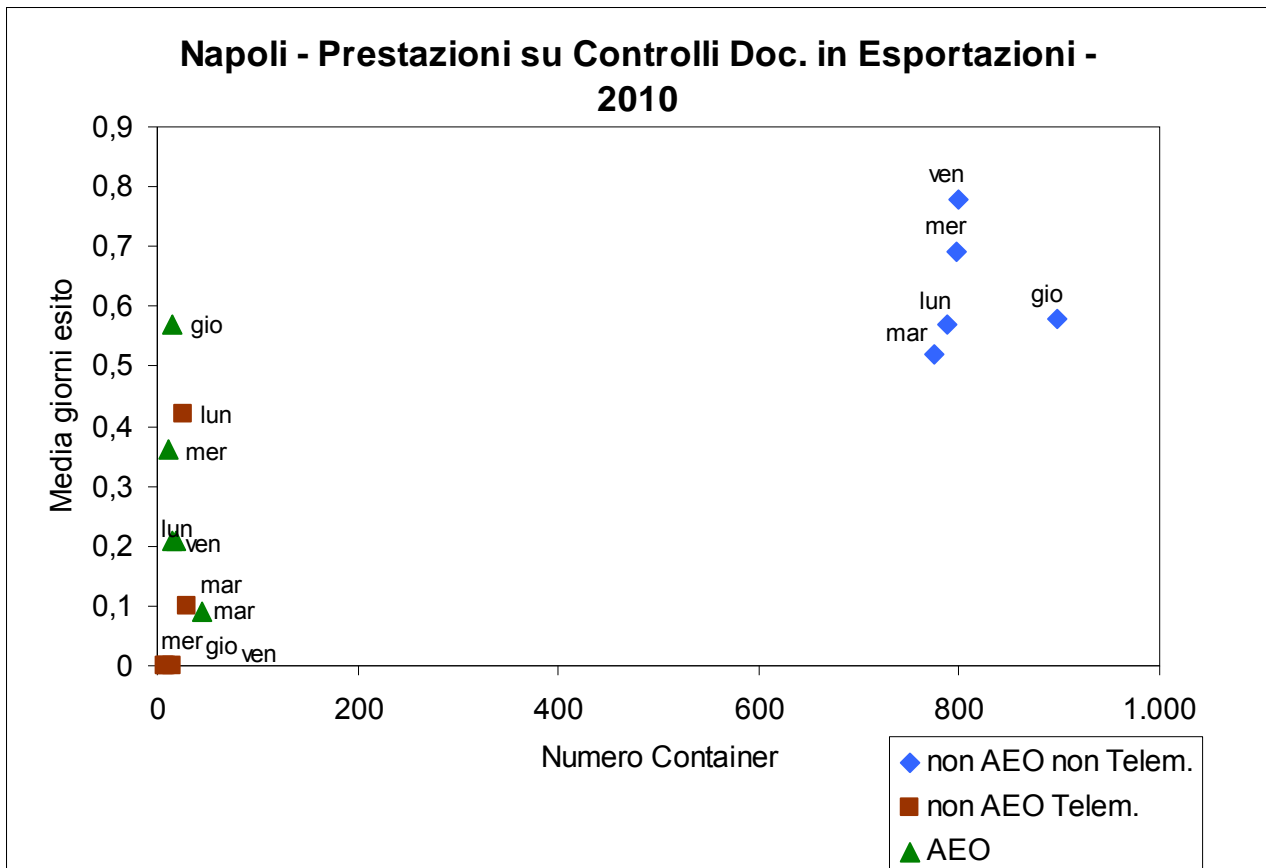
Rispetto alla procedura ordinaria, il risparmio temporale medio per un controllo VM in procedura telematica con certificazione AEO è di circa 1,5 giorni.

Grafico 39 - Controlli VM su dichiarazioni di Export 2010



I controlli CD non hanno un impatto numericamente rilevante sulle operazioni telematiche mentre in procedura ordinaria, ancora notevolmente la più impiegata, i container sottoposti a controllo CD sono circa il 4% del totale con un'attesa media potenziale pari a 0,6 giorni.

Grafico 40 - Controlli CD su dichiarazioni di Export 2010



Prescindendo dal tipo di controllo, - CD o VM -, per ogni container registrato in esportazione definitiva l'attesa media potenziale afferente al primo esito del controllo è di 0,16 giorni.

2.4.6 Venezia

Venezia si caratterizza per un alto numero di controlli espletati su container in regime di esportazione definitiva. Complessivamente, i container che hanno atteso un esito per un controllo documentale o ispettivo sono circa il 15% così suddivisi: controlli VM 7%, controlli CD 8%.

I primi sono prevalentemente espletati in procedura ordinaria e con tempi mediamente più lunghi della telematica, con quest'ultima che mostra, invece, un sostanziale abbattimento temporale in presenza di certificazione AEO.

Il tempo medio è molto basso per ogni tipo di procedura, confermando quanto già osservato per le attese di esito di controlli su importazioni definitive. Complessivamente il tempo medio di attesa effettivo è di 1,8 giorni per container coinvolto nel controllo, mentre la corrispondente grandezza potenziale è pari 0,2 giorni.

La situazione è schematicamente riportata nei grafici seguenti:

Grafico 41 - Controlli VM su dichiarazioni di Export 2010

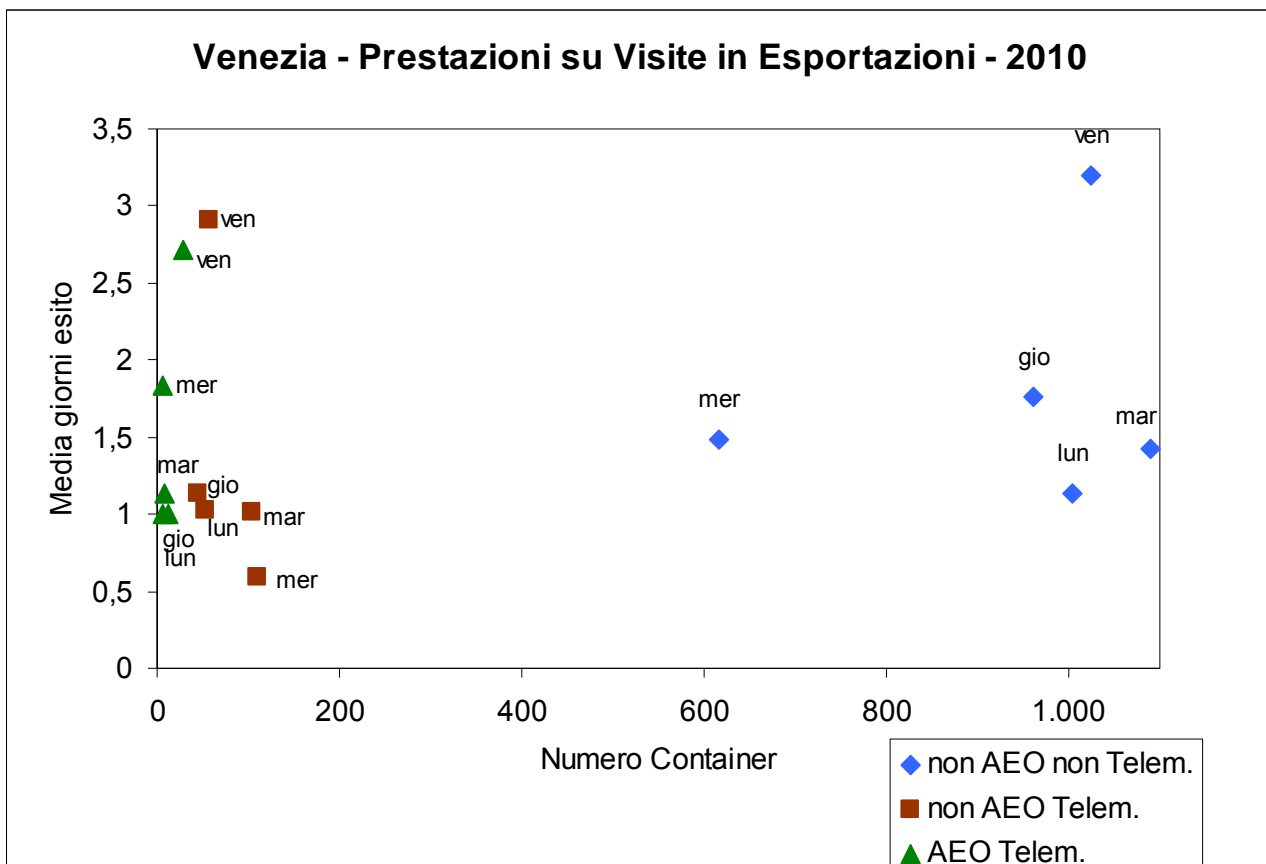
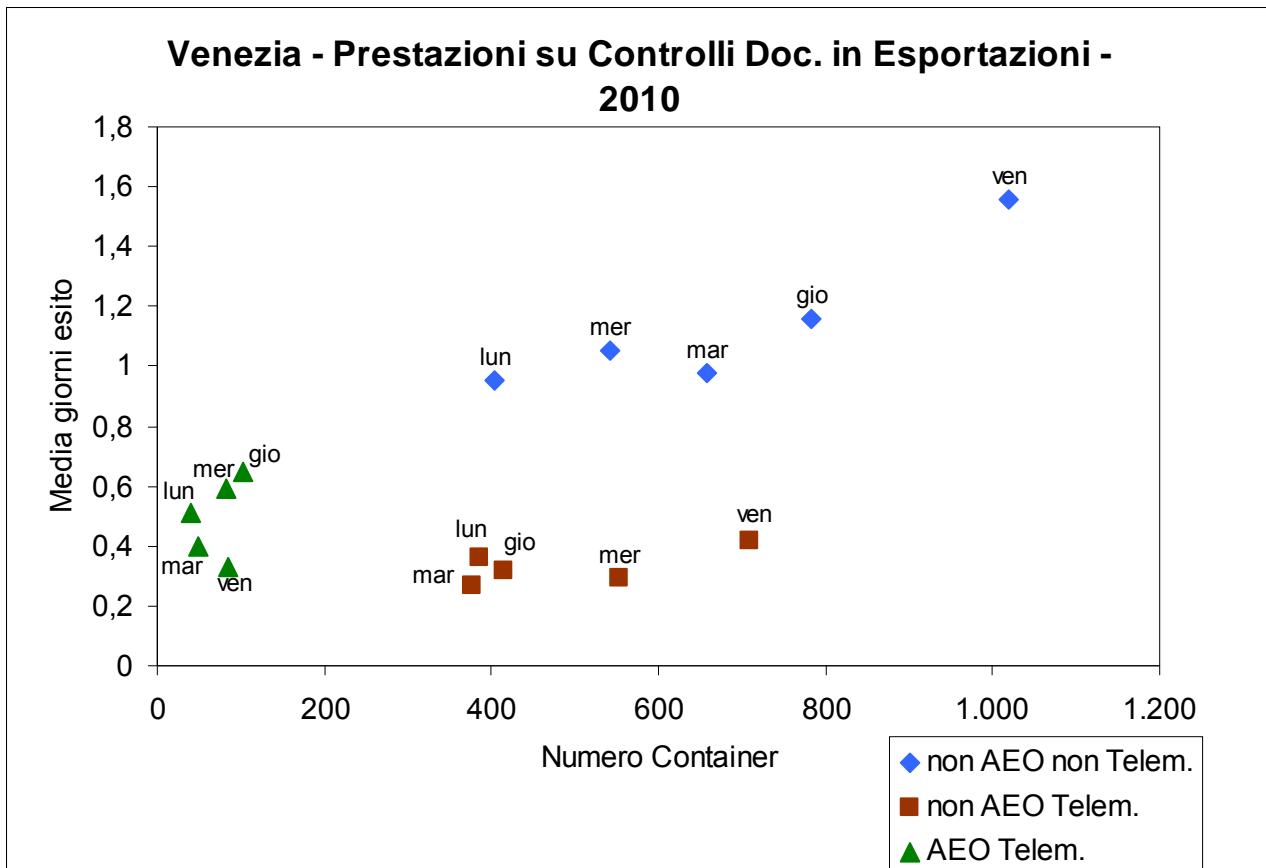


Grafico 42 - Controlli CD su dichiarazioni di Export 2010



Sui controlli documentali i tempi di attesa sono bassi e poco variabili nella settimana. L'unica eccezione si presenta di venerdì per i container in procedura ordinaria e con numerosità maggiore di 1.000. Il tempo medio per la procedura telematica è abbattuto del 70% rispetto alla procedura ordinaria. Nel grafico si nota infine il basso numero di controlli per operatori certificati.

CONCLUSIONI

La forte accelerazione subita dal commercio internazionale negli ultimi decenni è stata caratterizzata da dinamiche e logiche competitive così esaltate da coinvolgere interi settori e aree geografiche. All'interno di complessi meccanismi economici, in cui le relazioni si intensificano e si estendono, le imprese, gli enti e istituzioni, devono rispondere, pena l'esclusione, secondo strategie di adeguamento ai nuovi paradigmi ambientali.

In questo lavoro, i soggetti principali sono i porti e la Dogana. I primi, visti come centri recettivi dei flussi merceologici in entrata ed uscita, necessitano di infrastrutture e reti viarie di collegamento col territorio; la dogana, invece, registra i flussi, li osserva, seleziona quelli da sottoporre a controllo. Quest'ultima funzione ha una valenza fondamentale giacché salvaguarda gli interessi erariali dello Stato e della Comunità e vigila affinché il commercio si svolga secondo le regole internazionali sottoscritte dai paesi. Trattasi di una funzione estremamente complessa che deve mirare ai citati obiettivi senza pregiudicare la fluidità dei traffici in argomento.

Il compito di questo lavoro è stato quello di misurare l'impatto della Dogana sui flussi merceologici di sua competenza allorché i medesimi siano sottoposti ad una ordinaria azione di controllo.

A tal fine l'analisi è stata condotta sui principali porti italiani in termini di container movimentati in importazione, esportazione, transito. Due conclusioni emergono. La prima si riferisce ai risultati raggiunti col modello gravitazionale: i flussi merceologici portuali, rispondendo a proprie logiche economiche, sono attratti dalla dimensione dei mercati di sbocco e inversamente correlati con la loro distanza. Pertanto, pur non potendo escludere un impatto locale (spostamento di un flusso da un porto all'altro), la dogana ha un'incidenza nulla sul flusso aggregato.

Il secondo risultato necessita di una preventiva specificazione, ovvero la "separazione" dei flussi in due classi distinte: regolari e irregolari. Nella classe irregolari rientrano tutti quei container in import – export per i quali il controllo abbia accertato una qualsiasi violazione di natura amministrativa e/o penale tributaria. Logicamente, per tali flussi, l'impatto della Dogana deve essere massimo, arrivando al loro totale arresto se le violazioni riscontrate sono talmente gravi da pregiudicare, ad esempio, la salute dei consumatori. In questi casi, l'impatto è sicuramente positivo in quanto esplicita manifestazione di un risultato di salvaguardia e/o di garanzia.

La specificazione introdotta è importante perché circoscrive l'analisi entro confini ben definiti: se l'attività di controllo deve esplicitarsi recando meno nocumento possibile alla fluidità del traffico commerciale, è normale misurare l'incidenza della Dogana sui soli flussi merceologici regolari.

Premesso ciò, l'impatto è stato misurato in termini temporali. Pertanto, considerato un flusso di container in entrata o uscita, lo studio ha mostrato che nel 90% dei casi lo svincolo avviene con l'acquisizione del primo esito nell'attività di controllo rilevando il tempo medio di attesa.

Le stime effettuate su tutti i porti considerati mostrano una performance generalmente buona. A fini comparativi, il tempo medio di attesa del primo esito si riferisce ai controlli all'interno della stessa procedura; in particolare per quella semplificata l'analisi ha mostrato un miglioramento (risparmio di tempo) pari al 7% con il ricorso alla telematizzazione.

Nell'export, invece, notevoli vantaggi, pari a circa il 30%, si registrano in presenza della certificazione AEO nella procedura telematizzata.

Complessivamente, dunque, l'attività di controllo, insita nella missione istituzionale della Dogana, garantisce sicurezza (arrestando i flussi irregolari, impatto massimo) e fluidità del traffico commerciale recando un rallentamento modesto nei flussi regolari.

Ciò, in definitiva, è quanto si richiede ad una Dogana efficiente: capacità di adattamento ai nuovi scenari ambientali garantendo sicurezza e rispetto delle regole vigenti sul commercio internazionale.

APPENDICE A (Tabelle e Stime)

Dati di traffico

Tabella 4 - Container Registrati in Dichiarazioni presso le dogane portuali

CONTAINER REGISTRATI IN DICHIARAZIONI							
GENOVA VOLTRI							
	2007	2008	2009	2010	08 vs 07	09 vs 08	10 vs 09
IMPORT	170.039	153.617	125.877	126.992	-9,7%	-18,1%	0,9%
EXPORT	197.946	174.150	170.442	167.647	-12,0%	-2,1%	-1,7%
TRANSITO	81.996	92.782	78.911	85.470	13,2%	-15,0%	7,7%
TOTALE	449.981	420.549	375.230	380.109	-6,5%	-10,8%	1,3%
GENOVA PASSO NUOVO							
	2007	2008	2009	2010	08 vs 07	09 vs 08	10 vs 09
IMPORT	95.051	85.619	60.286	72.310	-9,9%	-29,6%	16,6%
EXPORT	127.288	124.454	117.389	114.924	-2,2%	-5,7%	-2,1%
TRANSITO	43.129	45.154	37.221	45.885	4,7%	-17,6%	18,9%
TOTALE	265.468	255.227	214.896	233.119	-3,9%	-15,8%	7,8%
LIVORNO							
	2007	2008	2009	2010	08 vs 07	09 vs 08	10 vs 09
IMPORT	98.979	97.637	78.006	76.264	-1,4%	-20,1%	-2,3%
EXPORT	146.028	152.837	122.903	123.245	4,7%	-19,6%	0,3%
TRANSITO	6.035	10.132	7.464	4.932	67,9%	-26,3%	-51,3%
TOTALE	251.042	260.606	208.373	204.441	3,8%	-20,0%	-1,9%
LA SPEZIA							
	2007	2008	2009	2010	08 vs 07	09 vs 08	10 vs 09
IMPORT	154.925	160.060	126.677	142.037	3,3%	-20,9%	10,8%
EXPORT	217.899	238.258	208.328	225.949	9,3%	-12,6%	7,8%
TRANSITO	46.186	49.136	50.740	61.112	6,4%	3,3%	17,0%
TOTALE	419.010	447.454	385.745	429.098	6,8%	-13,8%	10,1%
NAPOLI							
	2007	2008	2009	2010	08 vs 07	09 vs 08	10 vs 09
IMPORT	55.435	64.646	70.986	82.700	16,6%	9,8%	14,2%
EXPORT	74.678	85.312	89.982	96.819	14,2%	5,5%	7,1%
TRANSITO	9.992	6.283	4.872	5.445	-37,1%	-22,5%	10,5%
TOTALE	140.105	156.241	165.840	184.964	11,5%	6,1%	10,3%
VENEZIA							
	2007	2008	2009	2010	08 vs 07	09 vs 08	10 vs 09
IMPORT	75.676	75.993	61.345	60.661	0,4%	-19,3%	-1,1%
EXPORT	76.797	83.835	80.234	76.532	9,2%	-4,3%	-4,8%
TRANSITO	4.551	5.216	4.260	3.917	14,6%	-18,3%	-8,8%
TOTALE	157.024	165.044	145.839	141.110	5,1%	-11,6%	-3,4%
TOTALE							
	2007	2008	2009	2010	08 vs 07	09 vs 08	10 vs 09
IMPORT	650.105	637.572	523.177	560.964	-1,9%	-17,9%	6,7%
EXPORT	840.636	858.846	789.278	805.116	2,2%	-8,1%	2,0%
TRANSITO	191.889	208.703	183.468	206.761	8,8%	-12,1%	11,3%
TOTALE	1.682.630	1.705.121	1.495.923	1.572.841	1,3%	-12,3%	4,9%

Stime Modello gravitazionale

Le stime seguenti sono ottenute con il metodo dei minimi quadrati; la popolazione statistica è costituita dalle province di destinazione/provenienza dei contenitori valicanti ogni porto considerato. Non sono considerate tutte le province ma quelle con i maggiori volumi e che, in aggregato, costituiscano almeno il 90% del totale per ogni porto.

Ad esempio la provincia di Caserta può essere considerata nella popolazione studiata per il porto di Napoli ma non essere considerata in quella studiata per il porto di Venezia.

Genova e Voltri sono identificati in un' unica realtà portuale con estremo fisso della distanza chilometrica in Genova.

La variabile km indica la distanza chilometrica stradale minima. Le variabili i08, i09, e08, e09 indicano i volumi di importazione ed esportazioni per gli anni 2008 e 2009 in termini di numerosità dei container. Se le variabili sono trasformate con i logaritmi, per una migliore stima ed una interpretazione in termini di elasticità in senso micro-economico, si antepone la scrittura "Lg".

L'equazione stimata è:

$$Lgy08 = \beta_0 + Lgkm\beta_1 + Lgi08\beta_2 + \varepsilon .$$

L'equazione viene stimata 4 volte: per il 2008 e per il 2009, sia in importazione che in esportazione.

Per La Spezia invece il modello è stimato sulle variabili originali e l'equazione è della forma:

$$y08 = \beta_0 + km\beta_1 + i08\beta_2 + \varepsilon .$$

In questo caso la lettura degli output non può essere fatta in termini di elasticità ma può portare ugualmente a informazioni interessanti. Ad esempio si nota per La Spezia, nel 2008, l'incremento di 1 km stradale di distanza porta ad una diminuzione della fruizione del valico di 13 container in ingresso e 13 in uscita.

Tabella 5 – Import Genova 2008

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	4,02	1,45	2,77	0,0080
Lgkm	-0,70	0,18	-3,95	0,0000
Lg i08	0,81	0,11	6,90	0,0000

Tabella 6 – Import Genova 2009

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	4,31	1,56	2,76	0,0083
Lgkm	-0,71	0,19	-3,66	0,0006
Lg i09	0,78	0,13	6,20	0,0000

Tabella 7 – Export Genova 2008

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	2,40	0,99	2,41	0,0198
Lgkm	-0,62	0,13	-4,76	0,0000
Lge08	0,96	0,08	11,61	0,0000

Tabella 8 – Export Genova 2009

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	2,55	1,04	2,43	0,0188
Lgkm	-0,64	0,14	-4,71	0,0000
Lge09	0,96	0,087	10,97	0,0000

Tabella 9 – Import Livorno 2008

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	4,71	1,2524	3,76	0,0005
Lgkm	-0,72	0,1520	-4,76	0,0000
Lg i08	0,69	0,1162	5,92	0,0000

Tabella 10 – Import Livorno 2009

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	5,11	1,30	3,94	0,0003
Lgkm	-0,70	0,16	-4,42	0,0000
Lg i09	0,62	0,12	5,19	0,0000

Tabella 11 – Export Livorno 2008

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	2,32	0,93	2,50	0,0158
Lgkm	-0,47	0,10	-4,57	0,0000
Lge08	0,85	0,08	10,46	0,0000

Tabella 12 – Export Livorno 2009

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	2,85	1,15	2,47	0,0172
Lgkm	-0,54	0,12	-4,34	0,0000
Lge09	0,83	0,10	8,29	0,0000

Tabella 13 – Import La Spezia 2008

	Coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	4112,32	857,73	4,79	0,0000
Km	-13,76	2,90	-4,74	0,0000
i08	0,20	0,01	-13,04	0,0000

Tabella 14 – Import La Spezia 2009

	Coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	3590,23	715,63	5,02	0,0000
Km	-11,2	2,44	-4,58	0,0000
i09	0,18	0,02	11,21	0,0000

Tabella 15 – Export La Spezia 2008

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	3018,94	959,71	3,15	0,0028
km	-13,36	3,15	-4,24	0,0001
e08	0,28	0,01	19,86	0,0000

Tabella 16 – Export La Spezia 2009

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	3275,78	1022,59	3,20	0,0024
km	-13,08	3,37	-3,88	0,0003
e09	0,25	0,02	15,12	0,0000

Tabella 17 – Import Venezia 2008

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	9,03	2,43	3,71	0,0010
Lgkm	-1,28	0,28	-4,53	0,0001
Lg i08	0,44	0,21	2,10	0,0460

Tabella 18 – Import Venezia 2009

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	8,09	2,25	3,59	0,0013
Lgkm	-1,23	0,24	-5,06	0,0000
Lg i09	0,51	0,19	2,59	0,0156

Tabella 19 – Export Venezia 2008

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	6,23	2,84	2,19	0,0375
Lgkm	-1,62	0,27	-5,91	0,0000
Lge08	0,89	0,24	3,77	0,0008

Tabella 20 – Export Venezia 2009

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	5,05	2,71	1,86	0,0735
Lgkm	-1,56	0,26	-5,91	0,0000
Lge09	0,98	0,22	4,36	0,0002

Tabella 21 – Import Napoli 2008

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	7,67	1,28	6,00	0,0000
Lgkm	-0,86	0,18	-4,75	0,0000
Lg i08	0,44	0,13	3,44	0,0018

Tabella 22 – Import Napoli 2009

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	7,05	0,95	7,45	0,0000
Lgkm	-0,81	0,13	-6,26	0,0000
Lg i09	0,50	0,09	5,33	0,0000

Tabella 23 – Export Napoli 2008

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	9,37	1,54	6,07	0,0000
Lgkm	-1,36	0,20	-6,78	0,0000
Lge08	0,53	0,14	3,77	0,0007

Tabella 24 – Export Napoli 2009

	coefficiente	errore std.	statistica t	p-value
Costante	9,42	1,58	5,95	0,0000
Lgkm	-1,38	0,20	-6,82	0,0000
Lge09	0,54	0,15	3,63	0,0011

APPENDICE B

Lo stimatore Kaplan-Meier

Poiché $S(t) = P(T > t_i) = \prod_{j=1}^i P(T > t_j | T > t_{j-1})$, se con r_j indichiamo il gruppo a rischio, cioè il

numero di unità che dopo il tempo t_{j-1} si trovano ancora nello stato iniziale, con $r_{j+1} = r_j - d_j$,

uno stimatore consistente di

$P(T > t_j | T > t_{j-1})$ è $(r_j - d_j) / r_j, j = 1, 2, \dots, i$.

Uno stimatore consistente per la funzione di sopravvivenza al tempo t è allora dato dal seguente stimatore di Kaplan-Meier:

$$\hat{S}(t) = \prod_{j=1}^i (1 - d_j / r_j), \quad t \in (t_i, t_{i+1}).$$

La distribuzione di Weibull

La distribuzione di Weibull ha densità:

$$\frac{\alpha}{\lambda^\alpha} x^{\alpha-1} e^{-\left(\frac{x}{\lambda}\right)^\alpha}$$

E funzione di sopravvivenza:

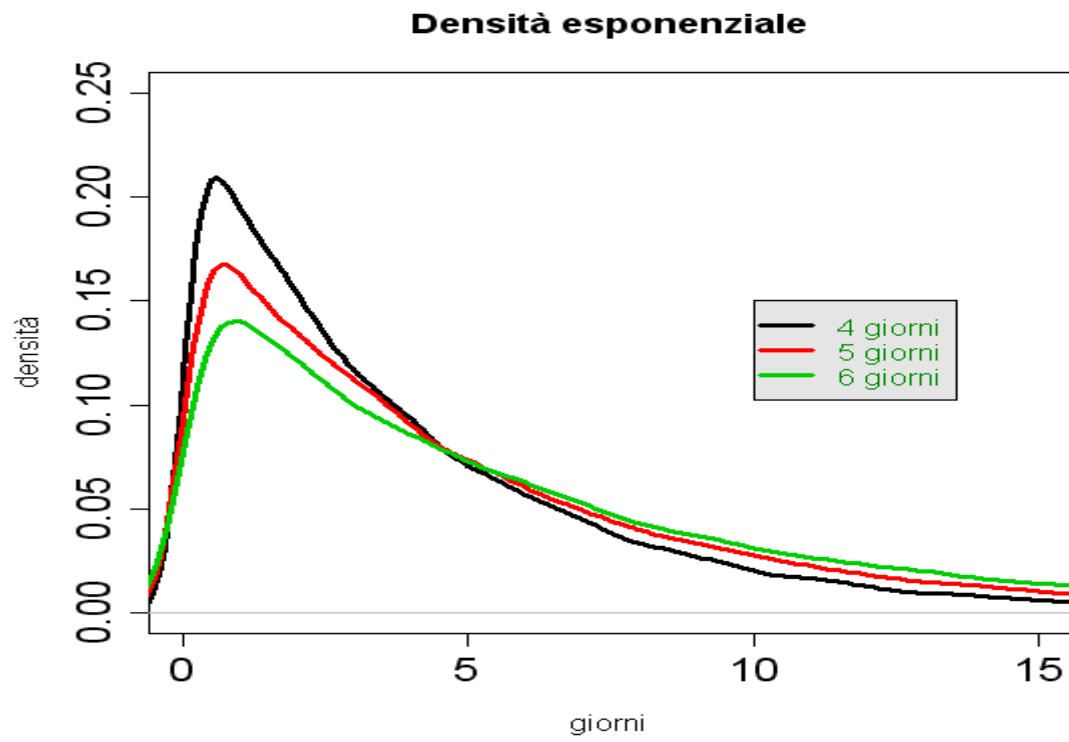
$$e^{-\left(\frac{x}{\lambda}\right)^\alpha}$$

La funzione di rischio (hazard o guasto), che rappresenta la probabilità di una unità di abbandonare istantaneamente lo stato occupato è:

$$\frac{\alpha}{\lambda^\alpha} x^{\alpha-1}$$

e rappresenta un rischio costante per $\alpha = 1$ (in tal caso la densità è una esponenziale di parametro λ^{-1}), un rischio che aumenta nel tempo (invecchiamento o usura) per $\alpha > 1$, e un rischio che diminuisce nel tempo (cosiddetta “mortalità infantile” con riferimento al primo campo di applicazione della teoria in biologia e medicina) per $\alpha < 1$.

Figura 1 – Densità esponenziali con diversi valori medi



BIBLIOGRAFIA

1. Agenzia delle Dogane, (2010), “Agenzia delle Dogane – Organizzazione, Attività e Statistica” – Libro Blu 2009, *Agenzia Dogane*.
2. Baldi P., (2008), “Calcolo delle Probabilità”, *Mc Graw Hill*.
3. Banca d’Italia, (2009), “Indagine Campionaria sui Trasporti Internazionali dell’Italia”, *Benchmark 2008, Rapporto Finale*.
4. Beretta E., Dalle Vacche A., Migliardi A., (2009), “Il sistema portuale italiano: un’indagine sui fattori di competitività e sviluppo”, *Questioni di Economia e Finanza - Banca d’Italia*.
5. CENSIS - Assoport, (2008), “La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione”, *CENSIS - Assoport*.
6. CENSIS, “Il disegno dell’interportualità italiana. Fattori di crescita, sviluppo della logistica e dinamiche territoriali ”, (2009), *CENSIS*.
7. Dal Savio G., Dari G., (2009), “L’Export Nazionale in Procedura Semplificata”, *Agenzia Dogane*.
8. Damodar Gujarati, (2004), “Basic Econometrics”, *McGraw-Hill*.
9. Ferraro A.M., (2006), “Indici di valutazione dell’efficienza di terminali marittimi per container”, *Technical Report 5/06 – UNICAL – Dip. Elettronica Informatica Sistemistica*.
10. Hausman W.H., Lee H.L., Subramanian U., (2005) ,“Global Logistics Indicators, Supply Chain Metrics, and Bilateral Trade Patterns” WPS3773, *World Bank Policy Research*.
11. Iannone F., (2010), “Un modello di logistica sostenibile per l’ottimizzazione della distribuzione terrestre containerizzata”, *SIET WPS*.
12. Iannone F., (2009), “Analisi economica e pianificazione della logistica terrestre containerizzata del sistema portuale ed interportuale campano”, *SIET WPS*.
13. Iannone F., (2009), “Sistemi di Logistica e Trasporto per il Settore Agroalimentare in Italia”, *CNR-IRAT*
14. Iannone F., (2010), “Territorio e nodi logistici: dagli interporti alle piattaforme, ai distripark, ai city logistics center”, *CNR-IRAT*
15. IBM, (2001), “SQL Reference”, <http://www.ibm.com>.
16. ISTAT, (2010), “Commercio Estero e Attività Internazionali delle Imprese – Annuario Istat ICE 2009”, *Istat-ICE*.
17. Jeffrey M. Wooldridge, (2001), “Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data”, *MIT Press*.

18. Koch G., (1998), “La Matematica del Probabile”, *Aracne*.
19. Levinson M., (2007), “The Box”, *Egea*.
20. Lim A., “The berth planning problem”, (1998), *Operations Research Letters*, 22, 105–110.
21. Mencuccini C., Silvestrini V., (1987), “Fisica I – Meccanica Termodinamica”, *Liguori Editore*.
22. Pallis A.A., De Langen P.W., (2010), “Seaports and the Structural Implications of the Economic Crisis”, *Science Direct*.
23. Uniontrasporti, (2008), “La logistica e l’intermodalità in Italia e in Europa”, *Uniontrasporti*.
24. Zachmanoglou E.C., Thoe D.W., (1999) “Introduction to Partial Differential Equations with Applications”, *Dover Books*.