

Stefano Della Sala

Security in Ports: a New Challenge for Ancient Structures

La *security* nei porti: una nuova sfida per antiche strutture



Affermare che il tema della *security*, che per motivi di chiarezza definiamo utilizzando il termine anglosassone, sia diventato fortemente presente nella vita delle persone e delle organizzazioni è purtroppo una osservazione fin troppo facile da fare. In italiano la sua traduzione spontanea è ovviamente “sicurezza” e quindi, a differenza di altre lingue europee, dove la distinzione viene mantenuta (ad esempio *sureté* vs. *securité*) si crea una sovrapposizione o ambiguità nei confronti di quell’altro significato di sicurezza (che in inglese è identificato dalla *safety*) e che riguarda la protezione delle persone nei confronti degli eventi accidentali. Il fatto che venga utilizzato il termine *security* ci ricorda anche quanto sia stato importante l’attacco terroristico di New York, in un certo senso al centro del mondo anglosassone, che ha portato l’attenzione mondiale sul tema della prevenzione degli atti terroristici. Potrebbe apparire contraddittorio che un attacco portato con, e contro, dei velivoli civili abbia originato in tempi brevissimi una sofisticata serie di norme e di standard di sicurezza per le navi e per i porti, tuttavia la considerazione di partenza è stata quella di identificare il “prossimo” punto vulnerabile, critico, capace di interferire con la sicurezza, e più in generale con la normale vita di un paese. Per gli USA, ma tale considerazione è facilmente estendibile ad ogni merce o paese del mondo, è noto che oltre il 90% dei beni, in una qualche fase della loro vita, viene trasportato via mare, e quindi paralizzare l’economia marittima significherebbe più semplicemente paralizzare l’economia mondiale.

I porti quindi sono diventati uno dei luoghi dove questo aumentato bisogno di sicurezza si è manifestato in maniera concreta, creando un conflitto con quello che negli anni passati era diventato il paradigma della apertura del porto alla città. Seduti su una panchina di Battery Park a New York, e guardando il fiume Hudson, oggi è normale incrociare lo sguardo del militare della Guardia Costiera che, da dietro una mitragliatrice pesante sulla prua di una imbarcazione, controlla che sulla riva non avvengano attività “pericolose” per le navi. Tali temi sono stati approfonditi nel convegno “International Conference on Security in Ports and Large Infrastructures” (26 e 27 gennaio 2006), dal Presidente dell’Autorità Portuale di Venezia, Giancarlo Zacchello, e da una notevole rappresentanza di esperti nazionali e stranieri.

Scopo del convegno era quello di identificare quali siano i temi che si sono aperti, e dai quali attendiamo risposte o suggerimenti dagli esperti che provengono da discipline diverse; quale sia la visione del futuro e quali sono le ulteriori sfide che ci dobbiamo preparare ad affrontare sul piano organizzativo.

Un ruolo importante viene giocato ovviamente dalla tecnologia, e infatti le relazioni sono state in parte sulla ricerca delle soluzioni tecnologiche che oggi caratterizzano il nostro porto, e gli altri porti del mondo. Sono state affrontate inoltre le implicazioni organizzative, economiche, e infine le relazioni con i diritti umani e dei lavoratori e cosa concretamente succede in questi ambiti.

Per cogliere la rilevanza dell’implementazione del codice ISPS (International Ship and Port Security code) basti ricordare che è stata descritta come l’unica mobilitazione di uomini e risorse, contro una singola minaccia, paragonabile per dimensione alla mobilitazione della seconda guerra mondiale.

Premessa generale è necessariamente l’11 settembre 2001, ma

To declare that the issue of “security” has become an important factor in the lives of people and organizations is unfortunately too simple an observation to make. In Italian the translation of the word security is *sicurezza*; unlike other European languages that make the distinction (for example between *sureté* and *securité*), there is a superposition or even an ambiguity in the Italian word, because *sicurezza* also means “safety”, which is the protection of people from accidental events. The fact that Italians also use the English term ‘security’ is in addition a reminder of the importance of the terrorist attack on New York, in a certain sense the center of the Anglo-Saxon world, which brought world attention to the issue of prevention against terrorist attacks. It could appear contradictory that an attack carried out with, and against, civilian aircraft was so quick to generate a sophisticated series of security regulations and standards for ships and ports, but the point of departure was to identify the “next” area that might prove vulnerable, and critical, or a possible risk for security, and more in general for the normal life of a country. In the US, but this consideration might easily be extended to any merchandise or country in the world, it is common knowledge that over 90% of goods, at some phase of their existence, are transported by sea, so that to paralyze the maritime economy would actually mean paralyzing the world economy. Ports have thus become one of the places where this increased need for security has become evident in a tangible way, creating a conflict with what in recent years had become a paradigm: opening the port to the city. Sitting on a bench in Battery Park in New York and looking out over the Hudson River, it is normal today to see a Coast Guard ship, with a heavy machine gun on the prow, patrolling the coast to check for activity that might be “dangerous” for ships. These issues and others were addressed at the “International Conference on Security in Ports and Large Infrastructures” (January 26 and 27, 2006) by the President of the Port Authority of Venice, Giancarlo Zacchello, and a large representative group of national and foreign experts.

The purpose of the conference was to identify the issues that have arisen, and for which we need answers or advice from experts in all fields concerned: how they view the future and what other challenges we must prepare to face in terms of organization. Obviously technology is a significant factor, and in fact many of the speeches described the develop-

ment of the technological solutions that now characterize our port, and other ports around the world. They also addressed the organizational and economic implications, as well as the repercussions on human rights and on the workers, and what actually happens in these areas.

To appreciate the importance of implementing the ISPS (International Ship and Port Security) code, it is sufficient to remember that it has been described as the only mobilization of men and resources against a single threat comparable in scope to the mobilization for World War II.

The general premise is necessarily September 11 2001, but a more correct historical reference might be the incident on the Achille Lauro in 1985, in which a passenger ship was attacked by a group of guerilla fighters: this corresponds precisely to the definition of a terrorist act (as opposed to an act against military installations or ships which, according to the United Nations definition, may not be classified in this category). Following that episode, several governments began making preparations to face the phenomenon of terrorism in the maritime field, taking their cue from what was being done for air transportation, which had previously come under the same sort of attack.

Thus after the attack on New York, the United Nations and its dedicated agency for maritime affairs, the IMO, were given the decisive impulse to produce a protocol of agreement on exceptionally short notice: it became known as the ISPS, the international code for the security of ports and ships.

It is interesting to remember that in only three days, in December 2002, one year after the attack in New York, the 108 countries adhering to the SOLAS convention that protects human life at sea (Safety of Life at Sea, 1974), adopted the amendments to the convention itself, including the creation of a new chapter specifically dedicated to maritime security (chapter XI-2), which defined precise responsibilities for the three distinct parties involved: the contracting governments, the ports, the shipping companies.

The essence, and the innovation, introduced by the “Code” consisted in extending the principles of risk evaluation and management to maritime security; defining a standardized approach; requiring homogeneous planning tools for all countries (security plans for ships and ports) and finally identifying new professional figures and responsibilities on board and on land (security officers). Other amendments also had significant impact on navigation and the



need for technology, such as the Automatic Identification System for ships, and it is thus perfectly correct to define this as a phase of exceptional change.

The events that followed the 2002 agreements and the adoption of the resolutions deliberated by the International Maritime Organization conference, and the implementation of the prescribed measures in particular, are now a routine and significant part of operations in ports, and obviously in the government agencies responsible for the country's security.

It would be reductive to restrict the effectiveness of the code to the prevention of terrorist acts. It also affects the well-known problem of piracy, which has nothing romantic about it: it involves almost 300 ships every year; hundreds of sailors are taken hostage, and dozens of them lose their lives to acts of piracy. All of the above constitutes a clear and present danger to security and to the maritime economy, as underlined by the Commercial Crime Service of the

una più corretta citazione storica meglio sarebbe l'incidente dell'Achille Lauro del 1985 in cui una nave passeggeri veniva attaccata da un gruppo di guerriglieri, rientrando quindi esattamente nella definizione di atto terroristico (in contrapposizione agli atti contro installazioni o navi militari, che, secondo la definizione dell'ONU, non rientrano in questa categoria). In seguito a tale episodio alcuni governi cominciarono a prepararsi a fronteggiare il fenomeno del terrorismo nel mondo navale, sul modello di quanto era già successo nel trasporto aereo, peraltro già vittima degli stessi attacchi.

Vero è che dopo l'attacco a New York le Nazioni Unite, e la sua agenzia specifica per le questioni marittime, IMO, hanno avuto la decisiva spinta propulsiva a produrre, in tempi eccezionalmente brevi, un documento di accordo che è diventato famoso come ISPS: il codice internazionale per la sicurezza delle navi e dei porti. È interessante ricordare come in soli tre giorni del dicembre 2002, a un anno dall'attacco a New York, i 108 paesi aderenti alla convenzione SOLAS per la salvaguardia della vita umana in mare (Safety Of Life At Sea del 1974) adottarono gli emendamenti della convenzione stessa, tra cui la creazione di un nuovo capitolo specificamente dedicato alla *security* marittima (capitolo XI-2), che prevede precisi adempimenti per tre chiari soggetti chiamati in causa: i governi contraenti, i porti, le compagnie di navigazione. L'essenza, e l'innovazione, introdotta dal "Codice" consiste nell'estendere alla *security* marittima i principi di valutazione e gestione del rischio; nel definire un approccio standardizzato; nel richiedere strumenti di pianificazione omogenei nei vari paesi (i piani di sicurezza per navi e porti) e infine nell'identificare nuove professionalità e responsabilità a bordo e a terra (*security officers*).

Anche altri emendamenti hanno avuto impatti rilevanti sulla navigazione e sulla richiesta di tecnologie, basti ricordare l'Automa-

tic Identification System per le navi, e quindi è sicuramente corretto definire questa fase come di eccezionale cambiamento. La storia seguente all'accordo del 2002, alla adozione delle risoluzioni della conferenza dell'International Maritime Organization, e in particolare la implementazione delle misure prescritte è cronaca quotidiana e parte rilevante del lavoro nei porti, oltre che ovviamente delle amministrazioni deputate a mantenere la sicurezza del paese.

Sarebbe limitativo restringere l'utilità del codice alla prevenzione degli atti terroristici. Esiste un ben noto problema di pirateria, che non ha nulla di romantico, in quanto ogni anno almeno 300 navi sono coinvolte, e contemporaneamente centinaia di marittimi vengono presi in ostaggio, e decine di loro hanno perso la vita in atti di pirateria. Tutto questo costituisce un evidente e concreto pericolo alla sicurezza e alla economia marittima, come riferisce il Commercial Crime Service della Associazione Internazionale delle Camere di Commercio, al quale il "Codice" pone delle risposte. Pur essendo riconosciuto da tutti il diritto alla sicurezza, gli impatti economici dell'insieme delle nuove norme sono rilevanti, al punto che frequentemente nei documenti OECD viene affrontato il tema dei costi/benefici, e viene presentata la domanda su chi effettivamente deve, o dovrebbe, farsi carico degli ulteriori costi, e infine, il fatto che le misure di sicurezza, come l'Automated Manifest System (dichiarazione delle merci trasportate), in realtà possono portare alla diffusione di informazioni rilevanti dal punto di vista commerciale in quanto i dati raccolti in maniera automatizzata, secondo la normativa USA, possono successivamente essere diffusi con minime restrizioni (posizione dell'Associazione Internazionale degli Spedizionieri al convegno OECD sul trasporto marittimo del novembre 2004).

Il punto di equilibrio di questi leciti interessi si può intravedere

International Association of Chambers of Commerce, for which the "Code" provides a response. Though not everyone recognizes the right to security, the economic impact of the totality of the new standards is significant: in fact the OECD document frequently addresses the issue of costs/benefits and raises the question of who effectively must, or should, bear the additional costs; it finally addresses the fact that the security measures, such as the Automated Manifest System (the declaration of cargo being transported) can actually lead to the diffusion of information that is important from a commercial point of view, because the data collected automatically, according to US law, can then be diffused with very few restrictions (this was the position of the International Shippers' Association at the OECD conference on maritime transport in November 2004). The point of equilibrium between these legitimate interests may be gleaned from the position expressed by the United States in the recent

document "National Strategy for Maritime Security", which sustains that maritime security can be achieved through the integration of the security measures adopted by public agencies, which sustain and guide the measures adopted by the private sector. To return to the local level, it is important to register the concern and the interest created in the city of Venice following the obvious procedural and structural changes in the relationship between naval operations and the historical city, which have obviously become more rigid, though an effort has been made to maintain the delicate relationship between the city on water and the port function on a level of mutual respect and utility. Venice is a symbolic port for world history, and continues to be an internationally important port. In order to remain so, it must necessarily remain a secure port, obviously compatible with the city of which it is a modern and vital expression. Profound cultural, organizational and structural changes have been imple-

mented at very short notice, as a result of decisions made by the international community in response to a concrete threat. Had they not been realized, the port of Venice would have been out of the picture, relegated to the group of "non-secure" ports that ships should avoid. The conference also illustrated the analyses that were conducted, the enormous effort made by terminal operators to train, prepare procedures, create infrastructures that allow normal operations. It also illustrated the work of the port authority which was responsible for these changes, and often made very difficult decisions in a very short time, by whatever standard one wishes to judge them. This has given us a very different port than just a few years ago. It is a working port, based on advanced technology and procedures for identifying people, and integrated with a new advanced automatic entry system. The port areas themselves benefit from an extensive use of video-surveillance technology and an unprecedented number of emplo-

yees working in security, at unprecedented cost. But this is also a story involving the collaboration between men, between the public and private sectors, between public administrations whose primary mission is security, and others who must guarantee traffic circulation. Speaking of relationships it is important to mention the effective role of the Designated Authority, the Capitaneria di Porto, which coordinates all the administrations with their special skills, professions and specific responsibilities, listed as follows: Territorial Government Office, the National Police, the Guardia di Finanza, the Customs Agencies, the Fire Department, all of whom have contributed and continue to contribute to the functionality of the port. We are left with the well-known paradox and problem for those who deal with prevention, how to calculate the effectiveness of the operation since, in an effective prevention system, nothing happens: paradoxically, this is our objective, and our aspiration in this field.

nella posizione espressa dal recente documento "Strategia Nazionale per la Sicurezza Marittima" degli USA dove si sostiene che la sicurezza marittima si può ottenere dalla integrazione delle attività di security svolte da entità pubbliche che supportano e guidano quelle del settore privato. Tornando a un livello locale vanno registrate le preoccupazioni e l'interesse che si sono create nella città di Venezia in seguito a evidenti modifiche procedurali e strutturali nel rapporto tra operazioni navali e città storica, che inevitabilmente si sono irrigidite, anche se lo sforzo è quello di mantenere il delicato rapporto tra città d'acqua e funzione portuale su un piano di reciproco rispetto e utilità. Venezia è un porto simbolo per la storia del mondo, ed è tuttora un porto di rilevanza internazionale. Per rimanere tale è indispensabile che rimanga un porto sicuro, e ovviamente compatibile con la città di cui è una delle espressioni di modernità e vitalità. Sono stati realizzati, in tempi brevissimi, profondi cambiamenti culturali, organizzativi e strutturali, in seguito a scelte della comunità internazionale, in risposta ad una minaccia concreta. Se non fossero avvenuti il porto di Venezia si sarebbe trovato fuori gioco e relegato nel gruppo dei porti "non sicuri" e quindi da evitare per le navi. Nel corso del convegno è stato dato conto del lavoro di analisi che è stato fatto, dell'enorme sforzo fatto dai terminalisti per formare, preparare procedure, realizzare infrastrutture che hanno permesso di operare normalmente. È stato dato anche conto del lavoro dell'autorità portuale che ha seguito questi cambiamenti e operato scelte a volte difficili in tempi brevi, con qualunque metro si voglia misurare. Questo ci ha portato oggi ad avere un porto differente rispetto a pochi anni fa. È operante, e basata su tecnologie avanzate, la procedura di identificazione delle persone ed integrata con

il nuovo sistema di ingressi ad alta automazione. I perimetri sono più sicuri, sorvegliati e fisicamente difficili da attraversare. Le stesse aree portuali beneficiano di un estensivo uso di tecnologie di videosorveglianza e di un dispiegamento di personale addetto alla sicurezza senza precedenti, con costi senza precedenti. Ma questa è anche una storia di collaborazione tra uomini, tra pubblico e privato, tra amministrazioni che hanno come missione principale la sicurezza, ed altre che devono garantire i traffici. A proposito di relazioni va ricordato l'efficace ruolo della Autorità Designata, la Capitaneria di Porto, nel raccordare tutte le amministrazioni competenti con le loro specialità, professionalità, compiti peculiari e che vanno ricordati: Ufficio Territoriale del Governo, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Agenzia delle Dogane, Vigili del Fuoco che hanno tutti contribuito, e contribuiscono alla funzionalità del porto. Esiste il noto paradosso e problema per chi si occupa di prevenzione, di come calcolare l'efficacia dell'intervento, in quanto, in un sistema di prevenzione efficace, nulla accade, e questo paradossalmente è il nostro scopo e la nostra speranza in questo campo.

L'area industriale di Porto Marghera
The industrial area of Porto Marghera