



## Infrastrutture Trasporti Logistica e Mobilità

# Sciogliere i nodi per competere

Il manifesto di Confcommercio-Imprese per l'Italia



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA



**Infrastrutture Trasporti Logistica e Mobilità**

# **Sciogliere i nodi per competere**

Il manifesto di Confcommercio-Imprese per l'Italia



---

**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

A cura della Commissione Consiliare Infrastrutture Trasporti Logistica e Mobilità  
Editing a cura di Francesco Rossi - Direzione Centrale Comunicazione e Immagine

© 2012 Confcommercio-Imprese per l'Italia

---

# INDICE

<b>PARTE I - INFRASTRUTTURE, TERRITORIO E MOBILITÀ</b>	<b>1</b>
<hr/>	
1.1 Premessa	1
1.2 Elementi di analisi delle criticità attuali e definizione degli scenari futuri	4
1.2.1 I mutati assetti urbani ed il ruolo dell'area vasta	5
1.3 Il Piano della Logistica: un tema di politica economica	6
1.3.1 Qual è il peso che sopporta il sistema delle imprese di Confcommercio?	6
1.3.2 La logistica: il valore per segmenti	8
<b>PARTE II - LE POLITICHE PER I TRASPORTI LA LOGISTICA E LA MOBILITÀ</b>	<b>11</b>
<hr/>	
2.1 Le politiche di contesto generali	11
2.1.1 Una politica economica per la mobilità	12
2.1.2 Gli interessi prevalenti per una mobilità efficace	13
2.2 Le priorità da perseguire	14
2.2.1 Favorire l'evoluzione logistica dell'autotrasporto	14
2.2.2 Valorizzare le potenzialità del cluster marittimo	15
2.2.3 Orientare il trasporto aereo	16
2.2.4 Potenziare il trasporto ferroviario attraverso la leva della concorrenza	17
2.2.5 Le opportunità di un'Autorità indipendente di regolazione: concorrenza e coerenza sistemica	18
2.2.6 La dimensione urbana	19



# PARTE I

## INFRASTRUTTURE, TERRITORIO E MOBILITÀ

### 1.1 PREMESSA

Il tema delle infrastrutture, viene dibattuto da anni, e l'accento sovente si pone sulla necessità di un intervento strutturale nel settore per recuperare il gap di dotazione. A tal proposito, è necessario evidenziare:

- la relazione delle infrastrutture con la crescita economica non è determinata dalla valutazione quantitativa del numero di porti, aeroporti o dai chilometri di strade rispetto alla superficie o alla popolazione di un territorio; ma dalla capacità delle infrastrutture di fare sistema per offrire un livello di servizi adeguato ai fabbisogni di mobilità;
- le infrastrutture diventano beni pubblici competitivi – (capitali delle reti). L'accessibilità e la connettività di rete sono elementi centrali

per la competitività dei sistemi territoriali di riferimento e per il riposizionamento geo-economico e geo-politico sul piano interno ed internazionale;

- la connettività delle reti, intesa come efficace integrazione tra i diversi livelli gerarchici che le compongono (rete principale portante, reti minori capillari), a causa della diffusione insediativa delle imprese e della popolazione, assume un ruolo fondamentale nel sostegno alla crescita economica.

Questi devono essere i punti centrali di una rinnovata politica per la mobilità dei territori italiani.

Quello che ormai rileva nella competitività dei sistemi economici non è più la distanza dai

principali centri di produzione o consumo, ma il tempo necessario per accedere ad essi, nonché l'affidabilità e la qualità complessiva dei relativi spostamenti delle persone e delle merci, dalla lunga distanza all'ultimo miglio.

Le infrastrutture, in questo contesto, sono da intendersi come asset pubblici, dove il termine pubblico in senso economico è legato alla presenza di due caratteristiche: la non rivalità nel consumo e la non escludibilità dal beneficio. In termini più concreti: esistono delle categorie di beni che è vantaggioso siano disponibili ad un'ampia comunità di persone come fattori di produzione e possono, quindi, contribuire ad aumentare la capacità di offerta e di domanda dei mercati.

Più nello specifico, l'offerta di servizi di trasporto e mobilità attraverso l'adeguata disponibilità delle infrastrutture, deve essere in grado di assecondare le esigenze della domanda per evitare il rischio che il conseguente disequilibrio tra domanda e offerta possa essere erroneamente interpretato come eccesso della prima, avallando politiche disincentivanti centrate sulla leva tariffaria, con inevitabili ripercussioni negative sul sistema economico<sup>1</sup>.

Nel corso degli ultimi anni il traffico transitante sulla rete autostradale della principale impresa concessionaria (Autostrade per l'Italia) si è distribuito per più del 50% lungo percorsi di lunghezza inferiore ai cinquanta chilometri. Tale andamento è dovuto non solo alle caratteristiche strutturali del tessuto produttivo italiano, ma anche ad un progressivo peggioramento della connettività della rete della viabilità ordinaria.

Il ruolo di supplenza forzata che ha finito per svolgere la rete autostradale italiana, specie nei tratti di prossimità ai grandi nodi urbano-

metropolitani del Paese per la sovrapposizione tra traffico di lunga e breve percorrenza, ne ha determinato l'abbassamento dei livelli di servizio, con un incremento dei tempi di percorrenza in rete e una crescita dei costi generalizzati di trasporto per cittadini e imprese.

Il disallineamento tra lo sviluppo infrastrutturale e la crescita della domanda di trasporto ha generato, in particolare presso le grandi aree metropolitane del Paese, pesanti fenomeni di congestione, che si sono tradotti in una significativa riduzione della connettività della rete, ovvero in una dilatazione dei tempi di percorrenza rispetto alle normali condizioni di esercizio.

La figura 1 illustra tali fenomeni riportando, sia in riferimento all'anno 2000, che al 2010, le 20 province in cui si sono registrate le più significative riduzioni di connettività della rete stradale indotte dalla congestione.

Il peggioramento della connettività delle reti locali di trasporto, causato dalla dilatazione dei tempi di percorrenza per il traffico, registra valori compresi tra -20% e -30% nelle aree metropolitane del Paese, raggiungendo quasi -35% nella provincia di Milano.

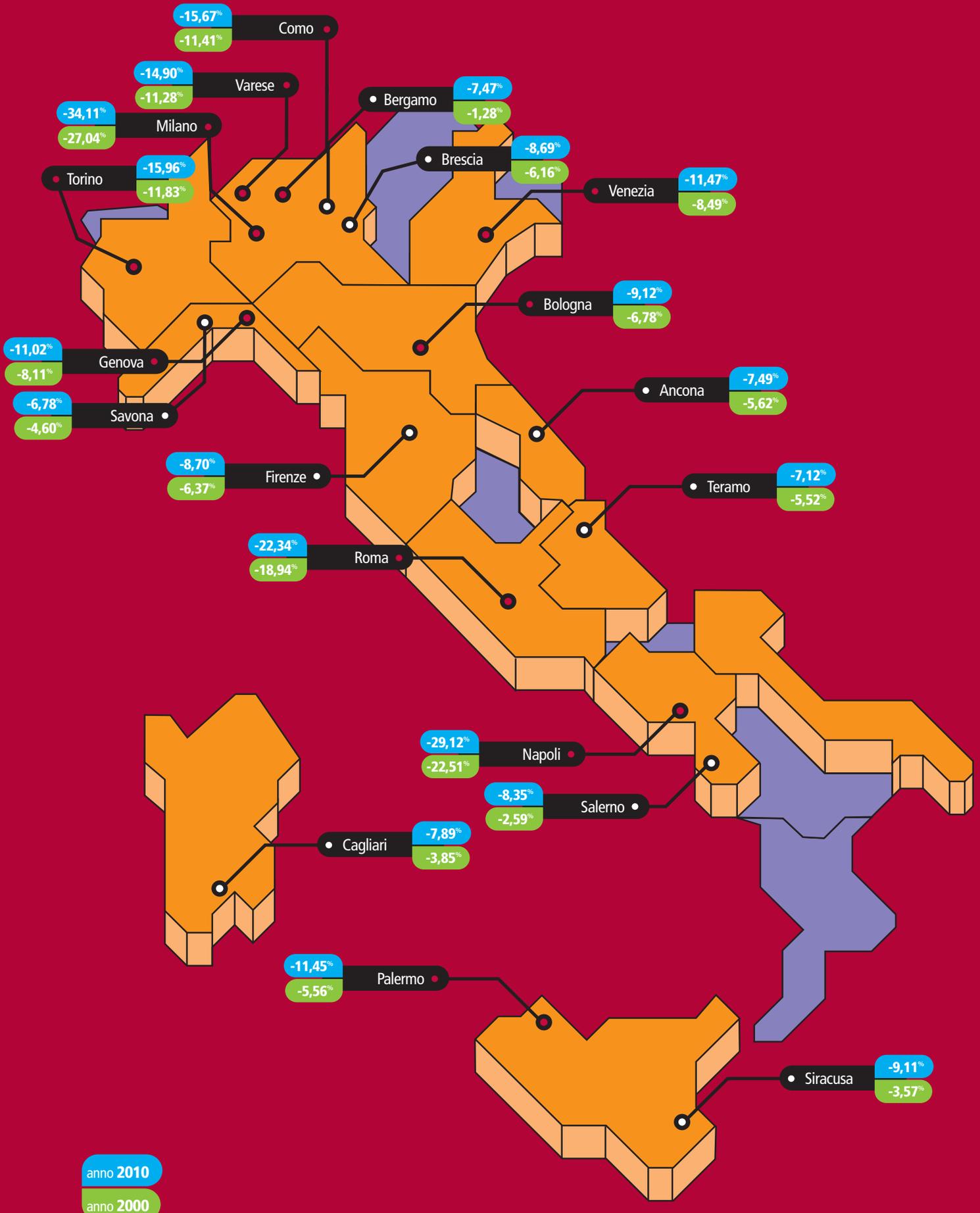
Si sono determinati pertanto numerosi conflitti tra:

1. flussi-luoghi
2. territorio-trasporti
3. domanda-offerta.

L'obiettivo è quello di identificare con correttezza gli elementi di criticità che impediscono al sistema di funzionare in maniera efficiente ed efficace e di individuare le strategie di risoluzione dei conflitti emersi.

<sup>1</sup> Vedi Aiscat, Il capitalismo delle reti, Gennaio 2008.

Figura 1 - La riduzione della connettività delle reti per effetto della congestione  
Anni 2000 e 2010



## 1.2 ELEMENTI DI ANALISI DELLE CRITICITÀ ATTUALI E DEFINIZIONE DEGLI SCENARI FUTURI

Per valutare l'effetto del sistema di trasporti e logistica sul sistema economico si ricorre ad un insieme di indicatori, cosiddetti di accessibilità, basati sull'interazione spaziale tra i punti di partenza ed i possibili punti di arrivo dei singoli spostamenti. Questo metodo:

- permette di introdurre una relazione fra trasporti e pianificazione territoriale e consente di verificare i fattori di impedimento del viaggio;
- tiene conto delle variazioni socio/economiche della popolazione, e della sua capacità di usare diversi modi di viaggio, nonché della sua percezione del tempo, etc.;
- si configura come criterio di valutazione della pianificazione territoriale: essendo considerata un beneficio sociale, l'accessibilità risulta infatti un utile indicatore dei benefici associati ad un dato assetto del territorio.

Più in particolare si può definire l'accessibilità come il beneficio netto che l'utente ottiene dall'uso del sistema di trasporti e logistica.

A fronte di questo elemento tecnico, c'è una valutazione di ordine economico-territoriale.

Le conurbazioni territoriali spontanee, accelerate dallo sviluppo del trasporto aereo e dai collegamenti ferroviari alta velocità, stanno ridisegnando l'assetto del Paese, dando concretezza ad acronimi, un tempo formulati dai geografi economici, quali: "RONA", "MITO", "FIBO", etc.

I suddetti sistemi territoriali possono, con un'adeguata caratterizzazione funzionale, diventare le Piastre logistiche del Paese,

da integrarsi, a loro volta, in un mosaico comunitario che ormai vede sempre più allargare, anche attraverso l'area di utenza, il diametro delle interazioni territoriali. Questa maggiore spazialità dei sistemi economici, richiede un approccio più aperto delle politiche di intervento non solo ai fini del governo territoriale, ma anche per recuperare all'Italia il ruolo di cerniera, sia nelle relazioni di scambio tra Mediterraneo ed area centrale europea, che di quelle con l'Est europeo ed il Far-Est asiatico.

L'integrazione della pianificazione alle diverse scale territoriali assume una valenza strategica. La mobilità dei grandi aggregati urbani, ove si concentra il 70% del Prodotto Interno Lordo, invece, è troppo spesso trattata con politiche esclusivamente congiunturali che, per effetto della scarsa capacità fisica delle reti, ma anche delle oggettive difficoltà di governo dei processi che impattano sul conflitto "flusso-luoghi", non riescono a dare risposte efficaci ed operano prevalentemente con la logica dei divieti di circolazione.

E' necessario, invece, promuovere una rete integrata dell'offerta dei trasporti attraverso:

- l'assunzione di un modello organizzativo generale, in cui ad una rete portante tendenzialmente completa delle sue funzioni, sia integrata una rete di impianti minori o di più elevata specializzazione;
- la garanzia, nelle diverse situazioni locali, di una effettiva unitarietà organizzata degli impianti tra loro complementari (i porti adiacenti alle città, ovvero nelle città, siano sistema, i terminal ferroviari, le

aree retroportuali ed i poli logistici minori devono essere in grado di manipolare il

traffico di merci da attestare, poi, su altri impianti).

## 1.2.1 I MUTATI ASSETTI URBANI ED IL RUOLO DELL'AREA VASTA

In molte città italiane sono oramai sempre più evidenti grandi conflitti spaziali tra aree centrali, periferiche e suburbane che l'evolversi di molteplici fattori economici, insediativi, territoriali e di "dinamica sociale" della popolazione, hanno maggiormente acuito; questi processi si ripercuotono in maniera consistente anche sul piano della mobilità di persone e merci.

Fenomeni quali la delocalizzazione e/o la definitiva dismissione di grandi impianti dell'industria tradizionale, in molti casi "pesante" (siderurgica, chimica, petrolifera, meccanica, ecc.), avvenuta negli anni '90, hanno lasciato libere ampie porzioni di territorio periferico e in alcuni casi anche semi-centrale, delle città più industrializzate. Tali aree dismesse sono state fortemente compromesse dal punto di vista ambientale tanto che, a distanza di due decenni, per molte di queste non si è ancora provveduto alla riqualificazione ed alla nuova utilizzazione secondo criteri di innovazione urbanistica e di rigenerazione funzionale rispetto alle mutate esigenze delle moderne realtà urbane.

Oltre a ciò, negli anni più recenti si è assistito allo sviluppo della grande distribuzione organizzata (GDO) che ha conquistato quote di mercato del commercio multisetoriale a livello urbano, ed ha richiesto spazi insediativi maggiori trovandoli "naturalmente" nelle aree sub-urbane dove maggiore è la disponibilità.

Inoltre, in molti casi, un'ulteriore fenomeno è stato il decentramento di funzioni amministrative pubbliche e private, direzionali e dei servizi

(ad esempio sedi di Enti locali e di Università) in poli o centri direzionali, anch'essi spesso di grandi dimensioni, che hanno trovato gli spazi necessari in aree sub-centrali se non, in alcuni casi, in aree periferiche.

Tali processi di "mutazione funzionale urbana" raramente sono stati accompagnati ed in qualche modo governati da azioni di programmazione e di politica del territorio realmente efficaci e capaci di anticiparne gli effetti, in particolare sul piano della qualità e della sostenibilità urbana. Molteplici sono le cause di tale "disattenzione". Prima tra tutte è stata la frammentazione di competenze e la numerosità degli enti a vario titolo coinvolti nella cosiddetta pianificazione strategica territoriale di area vasta, ovvero quella pianificazione integrata tra una molteplicità di enti, appartenenti ad un unico contesto economico-territoriale. L'obiettivo dello sviluppo policentrico reticolare per sostenere lo sviluppo diffuso richiede l'individuazione di sinergie tra le reti infrastrutturali. Integrare la localizzazione delle infrastrutture di corridoio con lo sviluppo delle reti delle città significa potenziare le "reti secondarie" ed il loro collegamento alle reti principali.

Il risultato è che la promiscuità di flussi e l'assenza di sistemi di regolazione degli stessi (ad esempio per fasce orarie e/o tipologia di traffico) determina un sempre crescente livello di congestione delle reti urbane ed extraurbane di corona/cintura che producono esternalità negative diffuse per tutte le categorie di utenti, merci e passeggeri. Si dovrebbe probabilmente cominciare a pensare quindi alla separazione tecnica, economica e funzionale dell'utilizzo

delle reti ed a forme di uso secondo criteri di specializzazione a seconda della tipologia di

traffico, delle modalità e degli orari di uso delle stesse e del territorio.

## 1.3 IL PIANO DELLA LOGISTICA: UN TEMA DI POLITICA ECONOMICA

Come noto il costo dell'inefficienza logistica è stato stimato in 40 miliardi di euro l'anno: una vera ipoteca sullo sviluppo del Paese, con tutti gli effetti negativi di scarsa competitività delle imprese, e di scarsa efficienza dei fattori di produzione (utilizzo dei veicoli, produttività degli addetti).

Per effetto di questa ipoteca, il Governo ogni anno, deve intervenire a sostegno soprattutto dell'offerta dei servizi, per alleggerire le pressioni dei maggiori costi delle nostre imprese, causati anche da diseconomie di sistema e consentire loro di marginare il conto economico.

A questo proposito è necessario fare un passo indietro per chiarire il metodo di calcolo dei maggiori costi testé evidenziati.

L'incidenza media europea dei costi dei trasporti e logistica sul fatturato dell'industria è del 16%. In Italia fonti autorevoli hanno concordato che la media sia pari a 20,5% con uno scarto di 4,5 punti.

Considerato che il fatturato industriale, nel 2011 è stato di circa 1.200 miliardi, la stima di tale scarto ammonta a oltre 50 miliardi.

Nell'ambito del fatturato totale del settore trasporti e logistica, il conto proprio assorbe circa i due terzi, ed il conto terzi un terzo (tabella 1).

### 1.3.1 QUAL È IL PESO CHE SOPPORTA IL SISTEMA DELLE IMPRESE DI CONFCOMMERCIO?

L'interrogativo che ci andiamo ponendo negli ultimi tempi è questo: se il conto proprio per trasporti e logistica ha un peso in termini di fattura Italia di 124 miliardi su 188, cosa riteniamo di mettere in campo nei prossimi mesi per alleggerire l'economia di questa zavorra? E' un problema di cultura? E' un problema di formazione?

Certamente no.

In molti ritengono che sia un problema che dipende solo ed esclusivamente dalle politiche governative.

Noi siamo convinti che, per le posizioni che sono state assunte negli anni dalla Confederazione, non può essere questo il punto identificativo per una spiegazione corretta dello stato di crisi in cui versa il sistema dei trasporti e della logistica.

A nostro avviso il punto è che c'è un livello di conoscenze ancora superficiale, occorre una maggiore lettura logistica e conoscenza dei settori.

Per il settore della logistica vi è stato nel tempo uno scarso collegamento tra la richiesta delle imprese e le politiche di intervento; oggi abbiamo un quadro nazionale di infrastrutture per la logistica, fatte di impianti e servizi (non sempre tecnologicamente avanzati) molto frammentati e poco strutturati.

Su questa lettura delle criticità c'è stato negli anni passati un punto di analisi sotteso ed anche un interrogativo: il tema delle politiche dei trasporti e della logistica resta un tema settoriale o per l'importanza che ha assunto nelle politiche delle imprese è un tema di politica industriale?

A distanza di qualche anno dobbiamo riformulare quell'interrogativo: è un tema

di politica industriale o un tema di politica economica?

La nostra convinzione è che ormai è diventato per la strategicità che ha assunto per il Paese, anche per il suo posizionamento geo-economico e geo-politico, un tema di Politica economica.

E il primo rebus che dobbiamo sciogliere è questo: qual è il comparto economico del Paese che maggiormente ne sopporta le inefficienze logistiche?

Alla luce delle stime disponibili e del contributo al PIL fornito in termini di Valore Aggiunto, si può affermare che il settore "logisticamente più penalizzato" sia proprio quello del commercio e dei servizi rappresentato da Confcommercio, su cui ricade circa la metà del totale di extra costi, sofferti dal sistema Paese.

**Tabella 1 - Il contributo del conto proprio e del conto terzi alla FISLT  
(Fattura Italia Servizio Logistico e Trasporti (mld di euro)  
Miliardi di Euro 2010**

	Conto proprio	Conto terzi	Totale
<b>Autotrasporto</b>			
Locale	24	4	28
Regionale	20	16	36
Interregionale	3	11	14
Internazionale	1	4	5
<b>Totale Autotrasporto</b>	<b>48</b>	<b>35</b>	<b>83</b>
Mare		12	12
Aereo		2	2
Ferrovie		1	1
<b>Totale trasporto</b>	<b>48</b>	<b>50</b>	<b>98</b>
Logistica senza trasporto	76	14	90
<b>Logistica Totale</b>	<b>124</b>	<b>64</b>	<b>188</b>

Fonte: R. Giordano, Piano Nazionale della Logistica 2011-2020, Anno 2010

## 1.3.2 LA LOGISTICA: IL VALORE PER SEGMENTI

Le attività industriali e commerciali hanno conosciuto, nel corso degli anni '80, con l'avvento della logistica, una vera rivoluzione. La logistica ha introdotto la comprensione dell'importanza, ai fini della competitività delle aziende, di una gestione integrata della supply chain, ossia dell'intero processo che parte dall'approvvigionamento delle materie prime e, dopo la produzione, sfocia nelle attività di distribuzione. I vantaggi in termini di costo delle operazioni, efficienza e competitività, che hanno ricevuto le imprese che si sono prontamente adeguate a questa rivoluzione, sono stati notevoli.

Il crescente livello di complessità logistica al quale devono far fronte le aziende per migliorare la loro competitività è determinato dalla nascita di nuovi fenomeni quali la compressione dei tempi di risposta, l'incremento della frequenza delle consegne con lotti sempre più piccoli e di minor valore, l'esplosione della gamma di prodotti offerti in seguito alla personalizzazione del prodotto, la diminuzione del peso specifico delle merci a causa degli imballaggi. Il crescente sviluppo dei processi di globalizzazione dell'economia mondiale, inoltre, ha aggiunto ulteriori variabili ad un quadro competitivo già di per sé complesso: l'espansione dei mercati di approvvigionamento, produzione e distribuzione comporta una continua revisione delle scelte insediative, attraverso la riorganizzazione delle catene di divisione del lavoro su scala globale, l'entrata di nuovi concorrenti, la disponibilità di nuove fonti di approvvigionamento di materie, lavoro e conoscenze.

Operando in tale contesto, le aziende italiane si vedono molto spesso costrette a perseguire contemporaneamente tre obiettivi, tra loro apparentemente contrastanti: il contenimento

dei costi, la flessibilità di risposta alle mutevoli esigenze dei consumatori e il continuo miglioramento del servizio al cliente.

Negli ultimi trent'anni i costi logistici si sono dimezzati, passando da una percentuale del 12% sul valore delle vendite, ad un attuale 6%, in media. Ciò che colpisce è che all'interno delle quattro componenti del costo logistico, la voce trasporti si sia consolidata, tendendo a diventare prossima al 50% del totale. Quindi, mentre nella gestione del magazzino, degli stock e in quella amministrativa dell'ordine, si sono fatte notevoli razionalizzazioni, riducendo il costo di queste operazioni, l'incidenza del trasporto sui costi logistici sta diventando una voce incompressibile.

In Italia, ancor più che in Europa, nonostante i continui miglioramenti nella riduzione dei costi logistici e nell'innalzamento delle performance di servizio, sembra essere giunti a un rallentamento della tendenza, se non ad una sua inversione.

La giustificazione è da ricercarsi nel basso livello di terziarizzazione dei servizi logistici, nella difficoltà dei processi di integrazione della supply chain tra le aziende della stessa filiera, nonché nelle continue richieste di incremento delle prestazioni logistiche da parte del mercato.

La specificità italiana investe in generale il tessuto delle piccole-medie imprese, che spesso hanno rinunciato, in virtù dei loro sistemi di vendita, alla logistica distributiva e, altre volte, non hanno le risorse disponibili per affrontare i necessari investimenti che la logistica moderna richiede, oppure debbono semplicemente adeguarsi agli standard delle supply chain dei loro committenti, che nell'attuale contesto di globalizzazione dell'economia, danno luogo a

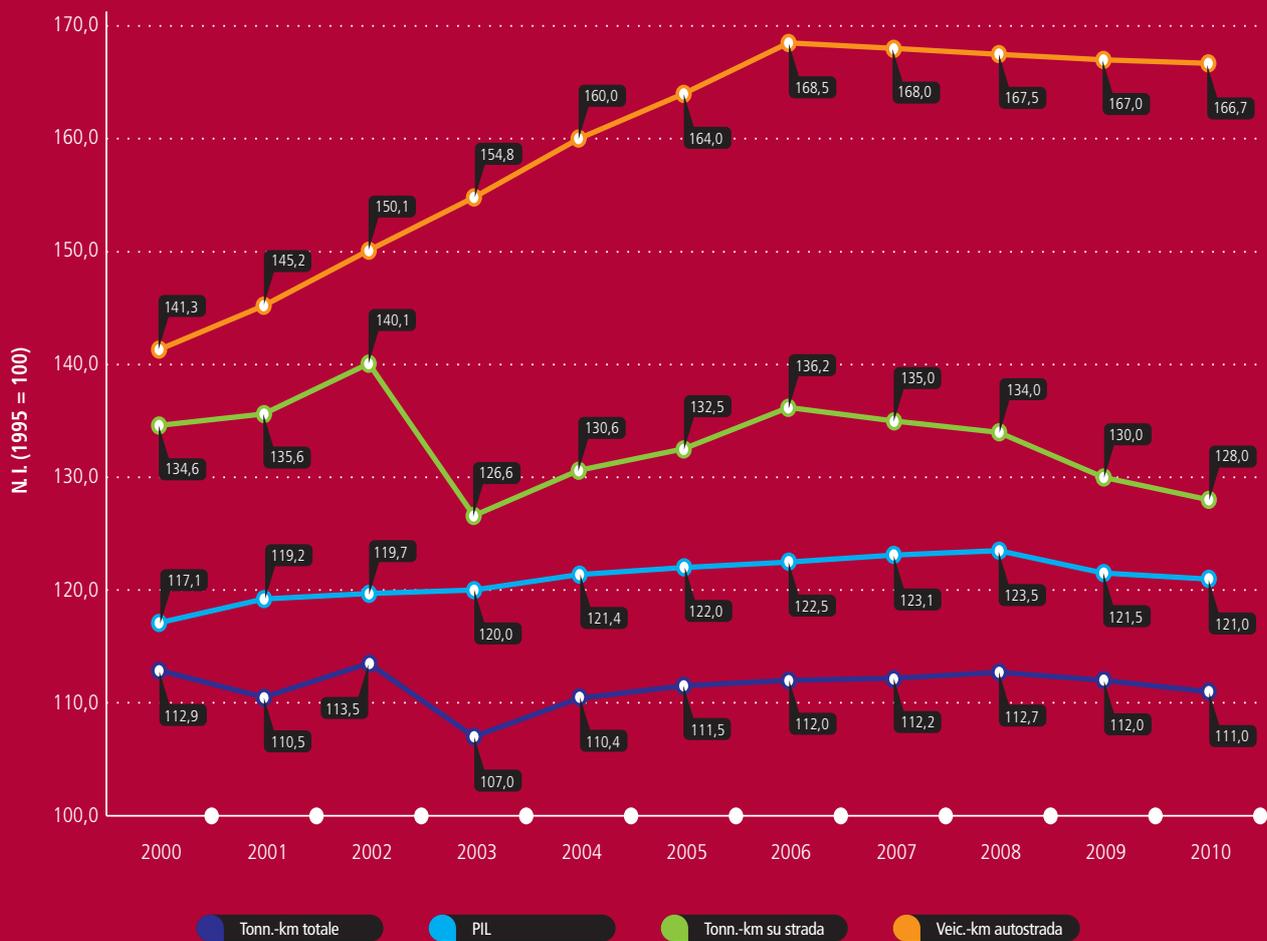
flussi economici in continuo movimento, con direzioni sempre diverse. Un'economia che possiamo definire «liquida» con dislocazioni della produzione e del consumo in continuo cambiamento.

A questo tipo di economia e a come gestirla, è chiamata a rispondere la logistica.

La caratterizzazione sempre più del sistema economico italiano è tra l'altro facilmente percepibile analizzando l'evoluzione che si sta determinando nelle grandezze caratteristiche degli scambi: i veicoli-km e le tonnellate-km che si muovono sulle reti.

I differenziali di crescita delle grandezze in gioco esprimono in maniera estremamente chiara che a partire dalla fine degli anni Novanta il sistema ha imboccato una strada caratterizzata da un contributo sempre più sostanziale dei traffici su strada e che questi traffici sono cresciuti in maniera quasi esponenziale nella componente veicolare rispetto a quella dei volumi trattati. In sostanza i veicoli-km in movimento sulla rete, crescono ad un ritmo di gran lunga superiore a quello dei traffici totali (le tonn-km riferibili al complesso delle modalità di trasporto) e dello stesso PIL (figura 2).

**Figura 2 - La rappresentazione del cambiamento**



Fonte: Comitato Centrale Albo Autotrasportatori, Consulta Generale per l'Autotrasporto e la Logistica, Piano Nazionale della Logistica, Anno 2010

Queste tendenze riflettono la mancata ottimizzazione del processo logistico, diventato un fattore di costo fortemente incidente ma riflettono anche l'evoluzione del Paese da un'economia essenzialmente di trasformazione, ad un'economia da Paese assemblatore, che necessita, ancor di più, di una logistica efficiente, capace di valorizzare le strutture imprenditoriali del settore, i contenuti dei servizi offerti sul mercato, la competitività del sistema-Paese.

La scarsa diffusione di cultura logistica, soprattutto nelle PMI, fa sì che la logistica sia intesa come costo piuttosto che come fonte di vantaggio competitivo per l'impresa: la comprensione di questo vantaggio richiede invece di valutare la logistica e la gestione ottimizzata della supply chain come strumento per accrescere il valore del servizio reso al cliente e quindi dei prodotti collocati sul mercato, agendo principalmente sul fattore tempo e sul trattamento logistico della merce.

La scarsa diffusione di cultura logistica, agendo come fattore limitante l'outsourcing logistico, determina anche l'imaturità del mercato dei servizi, caratterizzato da un'alta frammentazione delle aziende fornitrici di servizi logistici, il cui raggio d'azione è spesso limitato ad alcune aree regionali e che, peraltro, non sono incentivate né all'aggregazione né alla crescita dimensionale.

Questo fa sì che sebbene l'Italia sia oggi il quarto più grande mercato logistico europeo, sono gli operatori logistici dei nostri principali partner commerciali, Francia e Germania, ad essere fortemente penetrati nel Paese negli ultimi 10 anni, «esportando» la gran parte della ricchezza che questo mercato è in grado di creare.

Gli operatori italiani, quindi, continuano a retrocedere nelle quote degli scambi con l'estero da un lato per l'onerosità nell'attraversamento dei valichi (costi di transito e tempi di attesa), dall'altro per il maggior costo del trasporto su strada rispetto ai trasportatori dell'Est, con il risultato che la scarsa competitività delle imprese legate al sistema logistico nazionale determina che l'Italia, con la sua elevata vocazione all'export, compri sempre più servizi di trasporto e logistico da imprese estere.

# PARTE II

## LE POLITICHE PER I TRASPORTI LA LOGISTICA E LA MOBILITÀ

### 2.1 LE POLITICHE DI CONTESTO GENERALI

Il tema specifico della mobilità, è, come detto, un tema di politica economica, che richiede una doppia lettura in relazione agli obiettivi che deve cogliere e precisamente:

- quali sono i maggiori costi che sopporta la economia del Paese per effetto di diseconomie di sistema legate alla mobilità;
- quali sono i vantaggi anche economici che possiamo ritrovare se attuiamo una politica di intervento mirata, lungimirante, condivisa, in un mercato di servizi di trasporto con regole definite ed una Autorità di Governo unitaria e possibilmente sovraordinata rispetto a tutti gli enti istituzionali che ne sono coinvolti.

Rispetto al primo punto occorre partire da una premessa: la economia del Paese oggi presenta un fatturato in termini di PIL che per circa il 60% è rappresentato dal settore del commercio e dei servizi.

La segmentazione del processo produttivo, i cambiamenti che si sono registrati nei diversi settori dell'economia, con l'internazionalizzazione delle imprese manifatturiere e la globalizzazione degli scambi, oggi segnano un Paese non più trasformatore, ma un Paese che fundamentalmente opera l'assemblaggio dei diversi componenti prodotti in aree diverse che richiedono un processo logistico a ciclo teso di grande efficienza.

Il superamento dell'organizzazione della produzione per funzioni e la reingegnerizzazione profonda dei processi produttivi con un forte orientamento alla soddisfazione del cliente hanno accresciuto la rilevanza del settore dei servizi logistici di supporto e della distribuzione commerciale.

Questi mutamenti hanno trovato impreparati i territori, che hanno tentato di adeguarsi e, sotto la spinta delle esigenze congiunturali, hanno spesso dato risposte parziali avulse dai grandi mutamenti globali, che hanno caratterizzato l'economia mondiale.

Confcommercio e Confrtrasporto da anni hanno sottolineato l'importanza dei sistemi "glocali", richiamando l'attenzione sulla necessità di perseguire una comune strategia globale nel governo dei diversi sistemi locali. Abbiamo dovuto registrare uno strabismo profondo: sono state richieste, infatti, politiche di sostegno alle imprese, senza preoccuparsi delle crescenti difficoltà di movimentazione sofferte dalle merci e dalle persone in alcuni ambiti strategici del Paese, quali i valichi alpini, le aree portuali e retroportuali, le grandi aree urbane.

Il processo di globalizzazione è stato commentato, ma poco è stato fatto per intercettare il mutamento dei flussi di scambio, e ancor meno per sostenere la nostra economia ad inserirsi nelle nuove correnti di scambio con un sistema di trasporti e di logistica efficiente.

### 2.1.1 UNA POLITICA ECONOMICA PER LA MOBILITÀ

Per l'economia e politica dei trasporti occorre, pertanto, un nuovo contesto concettuale ed operativo, partendo dalla prospettiva che il trasporto non è l'obiettivo finale, ma diventa sempre più il mezzo per incrementare il

I nostri prodotti, i nostri beni, i nostri servizi, i nostri cicli operativi, sono ancora lenti, burocratizzati, parcellizzati.

E' la somma di tutte queste difficoltà che ci porta a dire che siamo poco competitivi?

No, sarebbe una diagnosi semplicistica, e senza prospettiva!

L'apertura del nostro sistema economico, i processi di internazionalizzazione delle imprese, il potenziamento delle relazioni di scambio richiedono un forte miglioramento degli assetti logistici, richiedono in via prioritaria, di "aprire le porte" dell'Italia al Mondo attraverso:

- i porti, gli aeroporti e i valichi alpini integrati, con il sostegno delle politiche di corridoio infrastrutturali.

Confermare i progetti prioritari TEN-T, che garantiscono l'ancoraggio dell'Italia all'Europa continentale, favorire la concentrazione dei traffici presso alcuni porti strategici, integrare questi ultimi in maniera efficace con le reti di trasporto terrestre, gli interporti e le piastre logistiche, incoraggiare lo sviluppo della modalità e delle autostrade del mare, sono passaggi irrinunciabili perché la logistica possa acquisire un ruolo propulsivo nello sviluppo dell'economia e nell'attrazione di nuovi traffici commerciali.

benessere economico e sociale. Sul versante del trasporto merci, l'industria moderna richiede che siano garantite consegne rapide, attraverso frequenti e stringenti programmazioni, su reti di distribuzione sempre più grandi. La crescita di

valore per unità di peso delle merci trasportate, la diffusione di modalità di produzione just in time, il miglioramento dell'efficienza logistica come leva competitiva, sono tendenze strutturali che si esprimono nella massima attenzione al rapporto tempo/qualità/prezzo del trasporto.

Sul versante del trasporto viaggiatori, gli effetti cumulati di variabili economiche, demografiche, socio-comportamentali ed urbanistico-territoriali spingono nella direzione di una crescita del peso relativo sia della mobilità non sistematica, che richiede flessibilità ed affidabilità del sistema dei trasporti, sia della mobilità per affari, dove la monetizzazione del tempo di viaggio incide fortemente sulla scelta di modalità ad elevato livello di velocità e confort.

Per predisporre condizioni d'offerta caratterizzate da maggiore efficienza ed efficacia rispetto a queste esigenze, nei trasporti si va perseguendo una de verticalizzazione del processo attraverso

il quale l'offerta viene resa disponibile sul mercato. Si assiste ad un radicale mutamento di prospettiva, sia del comparto viaggiatori che di quello merci: con la riorganizzazione del sistema basata sulla specializzazione funzionale per ambiti territoriali e cioè: trasporto locale – trasporto a medio raggio – trasporto a lungo raggio internazionale e sulla integrazione modale.

A partire dagli anni '90 le politiche per i trasporti dell'Unione Europea hanno conosciuto un nuovo ciclo di sviluppo, teso a rafforzare la coesione economica della Comunità, promuovendo un mercato dei trasporti che punta ad un assetto di rete ed una organizzazione dei servizi, che superino ogni artificiale segmentazione modale e territoriale sia per il trasporto viaggiatori che per quello delle merci. In pari tempo le aree di mercato indotte dalla liberalizzazione degli scambi si vanno sempre più allargando.

## 2.1.2 GLI INTERESSI PREVALENTI PER UNA MOBILITÀ EFFICACE

L'interesse prevalente nel settore dei trasporti, rivolto all'integrazione multimodale, punta a rendere disponibile per il mercato reti caratterizzate da quattro fattori chiave: connettività di rete, interconnessione, intermodalità, interoperatività.

Per la pianificazione del settore e la definizione delle relative norme di accompagnamento si vanno consolidando nuovi percorsi decisionali capaci di: delineare il sistema delle regole; governare il processo della domanda; adeguare il sistema dell'offerta; migliorare il sistema delle infrastrutture. Questi percorsi non possono essere disgiunti da quelli relativi alla politica economica in generale

ed alla politica di sviluppo del territorio in particolare.

L'interdipendenza tra trasporti e territorio ed il ruolo svolto dai primi nel trasformare il secondo sono il frutto di una riflessione teorica che trova conferma nell'evidenza empirica dei processi di localizzazione, in cui i trasporti emergono come fattore di spiegazione dominante, a fronte di una importanza assai minore di altri fattori, più direttamente manovrabili con le politiche urbanistiche. I trasporti, in altri termini, possono ed anzi debbono essere impiegati per governare, o quanto meno influenzare, la localizzazione delle attività sul territorio, che è il nodo cruciale non solo dei problemi urbanistici e territoriali,

ma anche di quelli dei trasporti, del traffico, della circolazione. Adottare questo approccio significa abbandonare il concetto di settorialità dei trasporti, in favore di una loro utilizzazione in qualità di strumenti che concorrono a risolvere problemi di sviluppo economico e territoriale, che non necessariamente si manifestano come semplici interventi per il traffico e/o la circolazione.

Questa logica assegna ai trasporti un ruolo cruciale nel rafforzamento della connettività delle reti, come condizione per assecondare il passaggio da una struttura "ad albero" (caratterizzata da forti effetti di dominazione e da rigide dipendenze gerarchiche) ad una struttura "reticolare" (caratterizzata da crescenti e diffuse interdipendenze).

## 2.2 LE PRIORITÀ DA PERSEGUIRE

### 2.2.1 FAVORIRE L'EVOLUZIONE LOGISTICA DELL'AUTOTRASPORTO

In assenza di valide alternative modali al "tuttostrada" iniziative regolatorie e tariffarie, quali contingentamenti dei transiti o extra pedaggi (Revisione Direttiva Eurovignette) per disincentivare il trasporto su gomma, specialmente in aree sensibili, rischiano di tramutarsi in un costo secco aggiuntivo a carico delle imprese e dei cittadini italiani, aggravandone ulteriormente il pesante deficit competitivo già sofferto rispetto ai partners europei.

In Italia, peraltro, si è sempre data poca attenzione alle problematiche relative ai tempi di inattività del ciclo di trasporto, in particolare modo per quanto riguarda le attese per il carico e lo scarico dei mezzi.

Tali inefficienze generano costi che coinvolgono tutta la filiera logistica, caricatori, trasportatori, destinatari e l'intero sistema Paese. Il tempo è una risorsa troppo preziosa: ottimizzare l'utilizzo del tempo significa rendere più efficiente l'intera supply chain, diminuire il costo logistico associato alle merci, nonché ridurre i costi esterni generati dall'attività di trasporto.

Per questo è stato positivo, anche su questo specifico fronte, il contributo offerto dalla Legge 127/2010, che ha penalizzato i tempi morti, promuovendo un processo virtuoso di ottimizzazione e riallineamento dei tempi di tutte le operazioni della supply chain, di grande rilevanza economica ed operativa.

Più in generale, nel settore dell'Autotrasporto, condizionato dalla netta segmentazione tra conto proprio e conto terzi e dal significativo peso degli adempimenti burocratici, è necessario recuperare la piena operatività di tutte le misure introdotte con la Legge 127/2010, nello spirito della riforma del 2005, che ha positivamente coniugato il processo di liberalizzazione con il rispetto delle regole sulla sicurezza sociale e della circolazione.

Appare, inoltre, necessario, procedere a seguito del riconoscimento della "funzione logistica" e del suo formale inserimento all'interno del comparto dei servizi, ad istituire nel Codice Civile il contratto di logistica, per una più efficace disciplina delle specificità di tali attività, che svolgono un ruolo crescente nella competitività delle imprese.

## 2.2.2 VALORIZZARE LE POTENZIALITÀ DEL CLUSTER MARITTIMO

La collocazione geografica dell'Italia, potenzialmente favorevole allo svolgimento di un ruolo di piattaforma logistica nel Mediterraneo, non costituisce più un fattore sufficiente ad attrarre traffici commerciali.

La bassa profondità degli scali marittimi, la scarsa disponibilità di banchine e piattaforme ben attrezzate, carenze di spazi operativi, le attuali lungaggini nelle operazioni di sdoganamento delle merci, ma soprattutto, gli inefficienti collegamenti con le reti terrestri, in particolare per quanto riguarda il trasporto nelle aree urbane (cd. ultimo miglio), sono tutti fattori che contribuiscono a penalizzare fortemente la competitività del sistema italiano dei trasporti.

Per quanto riguarda la competitività dei porti, questa, oltre ad essere strettamente condizionata dalla capacità di tali infrastrutture di integrarsi con il territorio e le economie circostanti, dipende dal coerente inserimento delle stesse all'interno di un disegno di pianificazione strategica complessivo del sistema logistico nazionale.

E' evidente, infatti, che la competizione internazionale richiede ai porti nazionali di fare sistema, attraverso la promozione di sinergie ed integrazioni che non possono prescindere dall'individuazione di compiti e specializzazioni dei singoli scali, nel quadro di una comune programmazione nazionale.

Diverse analisi della Banca Mondiale confermano che le nazioni più efficienti dal punto di vista della logistica sono quelle che hanno adottato un «approccio sistemico» nell'attuazione della politica del settore.

In una recente classifica della Banca Mondiale, su 150 Paesi di cui ha calcolato l'Indice di

Performance Logistica, l'Italia si posiziona al 22° posto, tra i Paesi europei con vocazione "portuale", significativamente distaccata da Olanda e Germania, che associano ai porti una retroportualità integrata ed affidabile.

Uno scalo portuale, per poter al meglio intercettare i traffici del commercio internazionale, deve essere inserito in un contesto "logisticamente" efficiente: retroporti, interporti e distripark, attraverso le attività di manipolazione e trattamento della merce, moltiplicano il valore aggiunto generato e "fidelizzano" i flussi di traffico.

Confcommercio Imprese per l'Italia, auspica, a tale proposito, che vengano attivati tutti quegli strumenti, già previsti dall'ordinamento italiano, volti a rendere efficiente, razionalizzare e migliorare i processi di movimentazione delle merci nei porti.

Per recuperare il gap di efficienza logistica e amministrativa che ci separa da realtà consolidate quali sono i porti del *Northern Range*, è necessario, dunque, implementare su tutto il territorio nazionale lo Sportello Unico Doganale, nella duplice accezione di "one stop shop", o "sportello unico" (meccanismo di coordinamento e raccordo dei diversi organismi che intervengono con funzioni di controllo sulle merci, in modo che gli stessi vengano effettuati in un unico momento e soprattutto in uno stesso luogo) e di interfaccia unica/"single window" (integrazione e dialogo elettronico tra i diversi organismi ed enti coinvolti nelle operazioni di commercio internazionale, per consentire agli operatori di trasmettere in un'unica soluzione quelle informazioni e dati che sono necessari per l'assolvimento delle formalità amministrative richieste). Ciò al fine di garantire una migliore

gestione delle procedure di sdoganamento delle merci e il coordinamento dei numerosi controlli (sanitari, veterinari, di sicurezza dei prodotti, anticontraffazione, etc.), attualmente svolti da diciotto Enti diversi.

Recuperare competitività in una logica euro-mediterranea significa trattenere il meno possibile i container nei nostri porti ed il più possibile fuori dai porti! Significa più esplicitamente che rispetto ai 16 giorni necessari per le esportazioni ai 18 giorni per le importazioni occorre ridurre di almeno 10 giorni i tempi necessari attraverso la istituzione di un ciclo H 24. Lo sportello unico doganale, il servizio di pre-clearing devono essere attivati non per far transitare più velocemente i container nei porti, ma per incentivarne la lavorazione logistica in loco, utilizzando e attrezzando i sistemi retro portuali al fine di generare un maggiore valore aggiunto.

Un positivo contributo al miglioramento della competitività degli scali nazionali può venire dall'approvazione definitiva della Riforma della legge 84/1994.

Temi quali l'adeguamento del sistema di governance dei porti, la semplificazione delle procedure per gli escavi portuali, l'integrazione sistemica dei singoli porti, la destinazione – certa - attraverso l'Autonomia Finanziaria delle Autorità Portuali, di risorse per il potenziamento infrastrutturale, sono in cantiere da troppo tempo. Confcommercio-Imprese per l'Italia

### 2.2.3 ORIENTARE IL TRASPORTO AEREO

Nel settore del trasporto aereo è forte l'esigenza di una strategia di riordino e razionalizzazione che ridisegni il sistema per

auspica pertanto che tali azioni possano essere completate in termini rapidi.

In particolare, con riferimento al testo di riforma predisposto dal Comitato ristretto dell'VIII Commissione del Senato nel mese di dicembre 2010, Confcommercio auspica che sia recepito l'emendamento volto ad inserire all'interno dei Comitati Portuali, principali organi di governo dei porti, un rappresentante degli operatori commerciali e turistici oggi incomprensibilmente esclusi da tali strumenti di *governance*, dunque, impossibilitati a dare il proprio contributo per migliorare l'efficienza degli scali e la loro integrazione con i tessuti urbani ospitanti. Per quanto riguarda, inoltre, la sicurezza delle attività marittime, la Confederazione, sottolinea l'esigenza di una rapida ed integrale approvazione della modifica all'articolo 14 della L.84/1994 in materia di servizi tecnico-nautici (pilotaggio, ormeggio e rimorchio), prevista dal citato testo.

Si tratta, come noto, della puntuale trascrizione dei contenuti dell'accordo interassociativo per la revisione della disciplina di tali servizi, che ha visto nel 2007 uniti tutti gli attori del cluster marittimo: erogatori dei servizi, utenti e controllori degli stessi. Di fronte a tale raro caso di unanime condivisione, sarebbe del tutto incomprensibile un cambiamento di direzione in una materia per altro, così delicata e con ricadute sulla sicurezza quale quella dei servizi di pilotaggio, rimorchio ed ormeggio.

accrescerne la competitività e la capacità di risposta alle nuove sfide emergenti.

Nell'ambito di tale strategia si dovrebbe prioritariamente puntare a:

- accrescere la qualità dei servizi, con una assegnazione degli slot aeroportuali (diritti ad utilizzare le infrastrutture aeroportuali) che garantisca sulle diverse tratte l'effettiva concorrenza tra diversi operatori;
- consolidare, in ottica sistemica, le buone pratiche della rete degli aeroporti regionali/minori, che con l'ausilio dei servizi delle compagnie low cost hanno offerto significative opportunità di sviluppo ai

territori circostanti, garantendo livelli di accessibilità altrimenti irraggiungibili;

- sviluppare i servizi cargo aereo che, in particolare, per i beni ad elevato valore aggiunto, costituiscono una valida opportunità di trasporto, ancora, sostanzialmente inutilizzata. A questo proposito, significativi benefici si potranno conseguire attraverso, la realizzazione di "cargo cities" strutture logistiche efficacemente integrate con le altre reti di trasporto al sistema produttivo e distributivo, nonché accelerando le procedure doganali.

## 2.2.4 POTENZIARE IL TRASPORTO FERROVIARIO ATTRAVERSO LA LEVA DELLA CONCORRENZA

E' assolutamente essenziale rafforzare il trasporto ferroviario migliorandone l'offerta attraverso il completamento del processo di liberalizzazione segnato dalla normativa europea.

Nonostante il formale recepimento delle disposizioni comunitarie volte all'apertura alla concorrenza del trasporto ferroviario delle merci e dei passeggeri, il mercato italiano resta, infatti, fortemente dominato dall'*incumbent* nazionale. Ricordiamo, a tal proposito, che l'Italia è tra i tredici Stati membri dell'UE deferiti nel mese di giugno 2010 alla Corte di Giustizia dell'UE per non aver proceduto alla corretta attuazione di varie parti della legislazione europea in materia di trasporto ferroviario ("primo pacchetto ferroviario"). Per altro, evoluzioni normative, del recente passato, in materia di trasporto ferroviario e trasporto pubblico locale, hanno confermato un quadro non favorevole all'accesso di nuovi operatori nel settore attraverso:

- l'allungamento, oltre misura, della durata dei contratti di servizio in essere (6 anni + 6 anni) comunque affidati (art. 7 comma 3-ter L.33/2009);
- l'estensione della possibilità di ricorrere all'affidamento dei servizi senza gare ad evidenza pubblica (art. 61 L.99/2009);
- la concessione di ingenti finanziamenti per il settore subordinata al rinnovo dei contratti di servizio delle Regioni con la società Trenitalia (art. 25 comma 2 D.L. 185/2008 conv. in L.2/2009);
- l'introduzione della possibilità di limitare l'attività di un'impresa nuova entrante, se ritenuta in grado di alterare l'equilibrio economico di un contratto di servizio esistente con un operatore già attivo (art. 59 comma 2 L.99/2009).

Si tratta di disposizioni normative che andrebbero superate senza indugio, provvedendo, anche, ad introdurre modalità

più puntuali, efficaci e non discriminatorie per delimitare e finanziare i servizi universali oggetto di sussidio.

Occorre, infatti, tutelare prioritariamente gli interessi degli utenti, impedendo il ripetersi di assurde vicende, quali quella di chi si è visto stravolto il proprio piano industriale privo di contributi pubblici, finendo, di fatto, con l'essere estromesso dal mercato, per effetto della avversa regolazione.

Inoltre, l'appartenenza alla medesima holding della società di gestione della infrastruttura ferroviaria (RFI) e del principale operatore ferroviario nazionale (Trenitalia), ha reso possibili comportamenti discriminatori nell'assegnazione dei diritti di utilizzo della rete, come testimoniato dalla abbondante attività della Autorità antitrust sul tema.

Assolutamente condivisibili risultano, pertanto, le recenti innovazioni introdotte dal Governo, per stimolare la concorrenza nel settore:

- previsione di un'Autorità indipendente di regolazione;
- inclusione del trasporto ferroviario regionale all'interno della disciplina dei servizi pubblici locali, con annesso ricorso preferenziale all'affidamento tramite gara ad evidenza pubblica ed eliminazione della possibilità di rinnovo per ulteriori 6 anni dei contratti affidati senza gara;
- superamento del contratto collettivo di lavoro di riferimento per il settore;
- avvio di una riflessione sulla opportunità di separare la società di gestione dell'infrastruttura ferroviaria RFI dal gruppo FS.

Per quanto riguarda, in particolare, quest'ultimo punto, si sottolinea che sarebbe stato preferibile stabilire, da subito, un contesto di certezza di parità di condizioni tra i diversi competitors, attraverso l'immediata separazione proprietaria tra il gestore della rete e il principale operatore ferroviario, senza rinviare l'eventuale attuazione ad una futura iniziativa dell'Autorità dei Trasporti.

## 2.2.5 LE OPPORTUNITÀ DI UN'AUTORITÀ INDIPENDENTE DI REGOLAZIONE: CONCORRENZA E COERENZA SISTEMICA

Come detto, un contributo positivo alla definizione di assetti più efficienti nel settore potrà giungere dalla piena operatività dell'Autorità indipendente di regolazione.

L'Autorità, che si auspica possa avere un elevato grado di indipendenza ed una dotazione adeguata di risorse, dovrà prioritariamente stimolare la concorrenza imprenditoriale in quei comparti in cui stenta ancora ad affermarsi,

quali il trasporto ferroviario ed il Trasporto Pubblico Locale di linea e non.

D'altra parte, l'accentramento della funzione regolatoria dei trasporti in un unico centro decisionale potrà consentire all'Autorità, una volta che saranno individuate indicazioni vincolanti per le politiche di settore - a tal proposito si auspica la rapida approvazione da parte del CIPE degli aggiornamenti del Piano

Nazionale della Logistica, - di svolgere anche il delicato ruolo di vigilanza e coordinamento

intersettoriale delle azioni poste in essere per la corretta implementazione delle stesse.

## 2.2.6 LA DIMENSIONE URBANA

Nella dimensione urbana si concentra oltre il 70% della domanda complessiva di mobilità del Paese e presso i nodi urbani, per l'insufficiente dotazione di infrastrutture, si addensano le criticità maggiori sul fronte della mobilità, ripercuotendosi inevitabilmente sull'efficienza complessiva del sistema dei trasporti e della logistica nazionale.

Come evidenziato negli ultimi Allegati "infrastrutture" al DPEF, il costo della congestione nelle grandi e medie aree urbane è nell'ordine di 11 miliardi di euro l'anno, nelle principali aree urbane del Paese si concentra il 70% delle attività del terziario e "il blocco della mobilità nelle città grandi, medie e piccole genera danni rilevanti nelle attività del terziario e quindi in modo diretto sulla crescita del PIL".

Tale condivisibile constatazione stride, però, drammaticamente con le sempre più frequenti politiche di contenimento del traffico veicolare adottate nelle diverse città con l'obiettivo di fronteggiare il problema dell'inquinamento, ovvero, più verosimilmente di non mostrare inattività rispetto a tale problematica.

A questo proposito si rammenta che le misure per migliorare la qualità dell'aria delle città devono essere strutturali ed intersettoriali, ovvero devono incidere, proporzionalmente alle effettive rispettive responsabilità, su tutte le sorgenti emissive: impianti termici, attività industriali e di produzione energetica, attività agricole e cantieristiche, mobilità.

Inoltre, all'interno di tale comparto, è necessario introdurre prioritariamente tutte le misure disponibili che possono conseguire significativi benefici senza generare le penalizzazioni connesse ai provvedimenti di blocco quali periodici lavaggi delle strade e interventi di miglioramento del manto stradale.

Alla fine del 2010, la Consulta Generale per l'Autotrasporto e la Logistica ha approvato le linee politiche del Piano nazionale della Logistica 2011/2020 che al paragrafo 12.2 richiama espressamente la necessità di varare, per un più efficace governo della mobilità urbana dei passeggeri e delle merci, un Piano Nazionale per la Mobilità Urbana i cui principi ispiratori siano definiti in un patto tra le Istituzioni ed i rappresentanti degli operatori economici coinvolti.

Si tratta di una misura fortemente richiesta dalla Confederazione per uscire dalla desolante prospettiva per le città italiane di "immobilità sostenibile", frutto di debolezze strutturali e risposte emergenziali alle sempre più stringenti normative europee sulla qualità dell'aria.

E' evidente, però, che per poter rappresentare una reale opportunità per le nostre città, il Piano/Patto nazionale per la mobilità urbana **dovrà essere affiancato da un Fondo per la Mobilità Urbana** essenziale strumento finanziario in cui far confluire le risorse economiche messe a disposizione dallo Stato e dalle Regioni, per la concreta attuazione delle misure previste.

Ad alimentare tale fondo, dovrebbe essere destinata, in coerenza con quanto indicato dall'art. 208 del C.d.S. una quota significativa dei proventi delle sanzioni derivanti dalle infrazioni allo stesso Codice.

Questo documento intende raccogliere, dunque, le proposte della Confederazione in vista del richiamato Patto.

### **Le politiche per un sistema integrato del servizio**

Per affrontare con efficacia le diverse problematiche connesse alla mobilità urbana, bisogna, innanzitutto superare una modalità di intervento settoriale ed emergenziale che troppo spesso caratterizza il settore per promuovere, invece, un'organica strategia di intervento di medio lungo periodo, che sappia integrare le politiche dei trasporti con quelle più generali relative alle modalità d'uso del territorio e che sappia travalicare, con misure omogenee nell'ottica del bacino di traffico, i limitati confini dei Municipi coinvolti. Per questo motivo **appare necessario rilanciare i Piani Urbani della Mobilità**, estendendone l'obbligatorietà ed attivando i meccanismi di co-finanziamento statale delle infrastrutture in essi contenute, originariamente previsti.

Una volta definiti, così, gli assetti strategici della mobilità, sarà necessario sviluppare nella pianificazione di breve periodo (PUT) e nell'organizzazione delle diverse funzioni delle Pubbliche Amministrazioni con impatti diretti sul sistema della mobilità (raccolta dei rifiuti, pulizia delle strade, interventi di manutenzione), un insieme coerente di disposizioni finalizzato ad accrescere complessivamente l'accessibilità urbana. Sarebbe opportuno, a riguardo, supportare le indicazioni dei Piani Urbani del Traffico con conseguenti piani degli orari delle città, per organizzare le diverse attività, al fine

di fluidificare la mobilità delle persone e delle merci e combattere la congestione

Per consentire il perseguimento di tali obiettivi, appare essenziale rafforzare le attività di controllo delle disposizioni in materia di circolazione e mobilità, attraverso lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni telematiche, nonché con correttivi del Codice della Strada che prevedano, tra l'altro, la razionalizzazione ed il rafforzamento di competenze e poteri degli ausiliari del traffico.

Quando si affronta il tema della mobilità urbana, occorre agire con pari energia su tutti i diversi aspetti che costituiscono il fenomeno, tanto nel comparto delle persone, quanto in quello merci, non limitandosi a trattare esclusivamente le problematiche, pur rilevanti, del Trasporto Pubblico Locale.

In considerazione, infatti, della ripartizione modale degli spostamenti degli italiani che, in generale, vede il trasporto pubblico soddisfare circa il 10% della domanda (20% nelle città più grandi), a fronte di un 70% della stessa a carico di auto e moto private, è indispensabile **trattare adeguatamente il tema della mobilità privata**, puntando al miglioramento delle sue prestazioni ambientali ed alla sua integrazione efficiente, secondo criteri di sostenibilità, nel sistema complessivo della mobilità urbana.

In quest'ottica, dunque, sono chiamati a svolgere un ruolo essenziale i nodi di scambio tra le diverse modalità di trasporto pubblico e privato e la gestione sistemica della sosta tariffata, sia su strada che in strutture pubbliche, per accrescere l'accessibilità delle aree centrali delle città, con benefici diretti sulla loro vitalità economica.

Sarebbe, pertanto, opportuna una rivisitazione complessiva della normativa di riferimento in

materia di parcheggi, che ne rafforzi il profilo di infrastrutture a servizio del sistema della mobilità urbana.

Occorre un'iniezione di intelligenza e razionalità nell'uso delle diverse modalità di trasporto, per migliorare, attraverso la comodità, l'efficacia e l'efficienza complessiva del sistema della mobilità.

### ***La mobilità delle persone***

Nel Trasporto Pubblico Locale appare necessario rafforzare gli spazi della concorrenza: completa liberalizzazione (cosiddetta concorrenza nel mercato) per i servizi commerciali e gare ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi sussidiati (concorrenza per il mercato).

Un passo imprescindibile, a tal proposito, dovrebbe essere la preventiva revisione del perimetro dei cosiddetti "servizi minimi" da garantire attraverso il sostegno delle risorse pubbliche, servizi che, evidentemente non dovrebbero continuare a coincidere con tutta la domanda di mobilità collettiva espressa indifferentemente dalle diverse categorie di utenti.

Per quanto riguarda, poi, i servizi commerciali occorre rapidamente superare l'anomalia italiana che vede i servizi interregionali, nonostante la riforma del 2005, ancora sottoposti ad un regime concessorio, a fronte di un assetto più aperto alla concorrenza sia delle tratte regionali, che di quelle intracomunitarie.

Sarebbe opportuno varare un piano di rinnovo del parco circolante finalizzato alla riduzione delle emissioni inquinanti ed introdurre un sistema premiale nell'assegnazione di risorse supplementari alle aziende di TPL che, in coerenza con la regola del "price cap," ne subordini l'erogazione al conseguimento di obiettivi e

facilmente riscontrabili obiettivi di efficacia ed efficienza del servizio reso quali: incremento nei titoli di viaggio venduti, puntualità del servizio, grado di soddisfazione dei clienti.

Inoltre, in considerazione dell'ineguagliato patrimonio storico, culturale ed ambientale delle città italiane che le rende asset portante della filiera del turismo, è essenziale valorizzare e non penalizzare il comparto dei bus turistici, che tanto contribuisce all'accessibilità ed alla fruizione del richiamato patrimonio.

Occorre, pertanto, individuare un'efficace ed omogenea strategia di intervento che superi la vera e propria "giungla" di regolamentazioni e tariffe localmente esistenti, in favore di sistemi di accesso chiari e con adempimenti minimi, che attraverso le applicazioni telematiche puntino alla migliore integrazione con il sistema della mobilità urbana.

Con riferimento ai servizi di taxi e di noleggio con conducente, è importante che siano definiti assetti che, attraverso la leva della concorrenza, siano in grado di rispondere meglio alle diverse esigenze della domanda di trasporto presenti nei territori.

Per quanto riguarda, in particolare, i servizi di noleggio con conducente, si auspica la definitiva abrogazione delle norme anti-concorrenziali e con profili anticostituzionali introdotte dall'art. 29 comma 1 quater del D.L.207/2008. In prospettiva sarebbe, inoltre, opportuno separare la disciplina di tali servizi da quella del servizio di taxi, inserendola, con le opportune correzioni, all'interno della regolamentazione della più affine attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente, dettata dalla legge 218/2003.

Occorre incentivare, inoltre, i cosiddetti servizi innovativi di mobilità, bike sharing, car

sharing, car pooling e car valet, favorendone l'integrazione con le altre modalità di trasporto pubbliche e private.

A questo proposito, un positivo contributo all'ottimizzazione e razionalizzazione degli spostamenti urbani può avvenire dal sistema dei Mobility Managers aziendali e di area.

Avere consapevolezza, dunque, del ruolo svolto dalla mobilità privata in ambito urbano significa innanzitutto varare un programma di medio-lungo termine per il rinnovo del parco circolante, con l'obiettivo prioritario di ridurre le emissioni inquinanti. Il programma, conforme al principio di neutralità tecnologica, ovvero senza ingiustificate discriminazioni tra le diverse tecnologie pulite disponibili (elettrico, ibrido, metano, GPL etc.), dovrebbe essere supportato da regole d'accesso premianti omogenee nelle città italiane, per i veicoli a minore impatto ambientale.

Appare, inoltre, necessario, in un'ottica realmente comodale ed integrata, finanziare il potenziamento e la realizzazione di parcheggi di scambio, parcheggi pubblici a rotazione e residenziali non su strada per salvaguardare

le esigenze di accessibilità alle persone ed alle merci, e favorire la diffusione di sistemi razionali di sosta a pagamento, con tariffe differenziate per zona ed orari.

### **La mobilità delle merci**

Il tema della distribuzione urbana delle merci per lungo tempo ha ricoperto una valenza assolutamente residuale all'interno della già di per sé sottovalutata questione della mobilità urbana.

Soltanto negli anni più recenti si è avviato, anche in Italia, un dibattito approfondito sugli strumenti da attivare per ottimizzare l'ultimo miglio della distribuzione delle merci.

E' necessario, pertanto, che sia nella pianificazione di lungo periodo (PUM) che in quella di breve, (PUT) le esigenze della distribuzione urbana delle merci trovino un'adeguata trattazione, rinviando, eventualmente, ulteriori approfondimenti e dettagli all'interno di specifici piani di settore (Piani merci).

**Tabella 2 - Parco Autovetture**  
Parco circolante autovetture al 31/12/2010\*

Fasce di emissione	numero	%
Euro 0	2.100.000	6,1
Euro 1	3.000.000	8,7
Euro 2	7.300.000	21,1
Euro 3	8.000.000	23,1
Euro 4	12.900.000	37,2
Euro 5 /Euro 6	1.350.000	3,9
<b>Totale</b>	<b>34.650.000</b>	<b>100,0</b>

\* Stime UNRAE

### L'assunto da cui partire

A questo proposito, prima di entrare nel merito delle priorità da perseguire nel settore, è essenziale ribadire un assunto generale da cui è, a nostro giudizio, imprescindibile partire per promuovere qualsiasi innovazione nel campo della logistica urbana.

L'assunto è che la vitalità economica di un'area urbana è parte essenziale della sua qualità e della sua attrattività complessiva. Avere ben presente tale assunto, significa non limitarsi a guardare la distribuzione urbana delle merci soltanto come una potenziale fonte di smog e congestione, ma considerarla, propriamente, come asset strategico delle città, che garantisce ad esse la necessaria disponibilità di beni e servizi.

Ne deriva, conseguentemente il corollario che le soluzioni prospettate in tema di logistica urbana devono espressamente puntare a sostenere le attività commerciali che ne sono clienti, senza tradursi in fattore di ulteriore penalizzazione.

### Gli obiettivi

Tener ben presente tale assunto quando si affronta il tema della distribuzione urbana delle merci comporta, dunque, la necessità di promuovere interventi orientati a perseguire congiuntamente i seguenti 4 obiettivi senza trascurarne alcuno:

- la sostenibilità ambientale-con misure in grado di migliorare l'ambiente urbano
- la sostenibilità economica- con misure corroborate da un saldo positivo nella valutazione costi-benefici sul sistema delle imprese
- la sostenibilità logistica-con misure che rendano più efficiente la distribuzione urbana delle merci ed il suo necessario raccordo con tutta la catena logistica;

- la sostenibilità sociale-con misure che favoriscano la trasparenza delle condizioni di lavoro degli operatori della distribuzione ed il rispetto delle norme sulla sicurezza.

### Nel metodo: conoscere, concertare, integrare

Per quanto riguarda, poi, le indicazioni sul metodo da adottare negli interventi sulla distribuzione urbana delle merci, per Confcommercio-Imprese per l'Italia è essenziale che il fenomeno della logistica urbana che si intende regolare vada preventivamente conosciuto a fondo, attraverso indagini che ne mettano in evidenza caratteristiche ed esigenze in tutte le sue diverse articolazioni: per filiere produttive e per aree urbane omogenee.

E' evidente, infatti, per esempio, che le soluzioni per il cosiddetto collettame dovranno differire da quelle prospettate per la filiera del fresco, ovvero che modelli organizzativi adatti nei centri storici potranno essere inadeguati in aree urbane meno consolidate.

Sempre sul fronte del metodo è essenziale, e determinante per il successo dell'iniziativa di logistica urbana da adottarsi, la concertazione della stessa, fin dalle fasi iniziali di ideazione, con tutti i principali attori della realtà urbana, a cominciare dai rappresentanti del mondo del commercio e del terziario del sistema Confcommercio-Imprese per l'Italia.

Esistono, a questo proposito, numerose buone pratiche nel territorio di tavoli confronto e concertazione che, con i loro lavori hanno creato le basi per l'avvio, e successivamente curato il monitoraggio e l'affinamento nel tempo delle iniziative di logistica urbana attivate, contribuendo, come detto, in maniera significativa ai successi conseguiti.

Inoltre, per essere più efficaci, l'esperienza ha dimostrato che le iniziative da adottarsi localmente, dovrebbero assumere la forma di pacchetti organici e coerenti di misure in diversi ambiti tematici coinvolti dalla logistica urbana (le infrastrutture, le regole d'uso dello spazio urbano, il parco circolante, i modelli gestionali, le applicazioni telematiche e l'info-mobilità) ricevendo un adeguato supporto dal contesto delle politiche adottate complessivamente nelle città in tema di mobilità urbana delle merci e delle persone. Utili indicazioni metodologiche, per un efficiente governo della mobilità delle merci nelle città, sono contenute, infine, nel protocollo d'intesa siglato nel maggio 2011 tra la Consulta Generale dell'Autotrasporto e la Logistica e l'Associazione nazionale dei Comuni Italiani – ANCI, protocollo che Confcommercio auspica possa rapidamente essere reso operativo.

Nel merito: no a pacchetti "chiavi in mano"

In conseguenza di quanto esposto, a giudizio di Confcommercio-Imprese per l'Italia, non è possibile individuare un modello universale di logistica urbana da replicare "chiavi in mano" in qualsiasi realtà urbana.

Certamente una grande opportunità può essere offerta dallo scambio delle buone pratiche, l'attività di informazione-formazione dei decisori e dei regolatori assume una importanza strategica, a questo proposito, l'istituzione della figura del City Logistic manager catalizzatore e fulcro delle iniziative di razionalizzazione della logistica urbana, può rappresentare una positiva innovazione, sulla falsariga del Mobility manager nel trasporto di persone.

Ciascuna realtà locale, poi, partendo, dalle proprie peculiarità territoriali, seguendo le indicazioni riportate in tema di obiettivi da perseguire e metodo di intervento da adottare, giungerà all'identificazione delle specifiche soluzioni da preferire.

In alcuni casi avrà, così, senso, per fare degli esempi, realizzare nuove piattaforme logistiche per il consolidamento dei carichi, in altri, invece, si potrà puntare ad ottimizzare l'esistente sviluppando sistemi telematici di messa a sistema ed integrazione, in altri, infine, potrà essere sufficiente un piano di potenziamento e controllo delle piazzole disponibili per il carico-scarico delle merci.

**Tabella 3 - Parco Veicoli Commerciali**  
Parco circolante veicoli commerciali al 31/12/2010\*

Fasce di emissione	numero	%
Euro 0 ed Euro 1	845.000	24,9
Euro 2	750.000	22,1
Euro 3	925.000	27,2
Euro 4	845.000	24,9
Euro 5 / Euro 6	35.000	1,0
<b>Totale</b>	<b>3.400.000</b>	<b>100,0</b>

\* Stime UNRAE

Dalle diverse esperienze attivate nelle città è possibile desumere, comunque, alcune linee di intervento da preferire, nell'ottica di un'armonizzazione su scala nazionale:

- Premialità d'uso della città, al posto di blocchi e divieti, da riconoscere ai servizi di trasporto più sostenibili per la tipologia di veicoli impiegata e le modalità di utilizzo degli stessi;
- Rinnovo del parco circolante dei veicoli commerciali attraverso incentivi all'acquisto di mezzi meno inquinanti, secondo il richiamato criterio di "neutralità tecnologica" tra le diverse tecnologie pulite disponibili;
- Avvio di processi di ottimizzazione logistica finalizzati alla riduzione dei percorsi a vuoto e degli spostamenti improduttivi;
- Promozione di servizi di van sharing e di razionalizzazione della logistica urbana attraverso piattaforme di consolidamento dei carichi nei punti strategici della città, ed il trasbordo per l'ultimo miglio su veicoli a ridotto impatto ambientale ad adesione volontaria od "aperti";
- Flessibilità della regolamentazione, attraverso un adeguato sistema di deroghe, per rispondere, al meglio, alle diverse esigenze particolari;
- Realizzazione di "*pick-up-delivery points*", strutture gestite da operatori logistici e commerciali per le consegne non presidiate delle merci, finalizzate al deposito temporaneo delle stesse ed al ritiro con veicoli elettrici;
- Incremento delle piazzole per il carico/scarico delle merci e rafforzamento del controllo dell'occupazione abusiva delle stesse, anche con specifici sistemi elettronici;
- Promozione di sistemi efficaci di identificazione dei mezzi, per poter sviluppare politiche differenziate per le diverse filiere merceologiche.









