



*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Consulta Generale per l'Autotrasporto e la Logistica*

**PRIMI ELEMENTI
PER IL NUOVO PIANO NAZIONALE
DELLA LOGISTICA**

Roma, 28 luglio 2010

Presidente della Consulta

Bartolomeo Giachino

Segretario Generale

Clara Ricozzi

Comitato Scientifico

Andrea Boitani

Sergio Bologna

Fabrizio Dallari

Rocco Giordano (*Presidente*)

Gian Maria Gros Pietro

Ercole Incalza

Maurizio Riguzzi

Pier Paolo Bigone

INDICE

<i>Premessa</i>	p. 5
---------------------------	------

PARTE I

RIFLESSIONI PER L'AGGIORNAMENTO ED INTEGRAZIONE DEL PIANO DELLA LOGISTICA

Introduzione	» 7
L'assetto che dobbiamo modificare	» 8
Il tavolo con la committenza: primo passo per una nuova politica industriale	» 9
Le piattaforme logistiche e i progetti di filiera	» 10
Le Piattaforme logistiche e relazione con gli interporti	» 11
La rete portante da ridisegnare	» 13
Trasporto e logistica: domanda e offerta.	» 15
<i>Le principali criticità logistiche italiane</i>	» 15
Le misure di policy	» 15
Da dove si parte	» 17

PARTE II

APPROFONDIMENTI TEMATICI

Una politica industriale per i trasporti e la logistica	» 19
La logistica: un problema di politica economica.	» 21
La Supply Chain e i processi logistici di filiera.	» 25
Una visione internazionale: il ruolo del settore marittimo-portuale.	» 27
Il quadro normativo da modificare.	» 29
Allegato: NOTA INTRODUTTIVA ALL'ACCORDO DEL 17 GIUGNO 2010	» 33

PREMESSA

Il Paese attraverso una serie di misure apprezzate da tutti gli organismi internazionali ha retto la grave crisi economica mondiale. Ora dobbiamo lavorare tutti alla ripresa e la logistica è una delle carte strategiche più importanti per recuperare competitività ma soprattutto per avere una spinta nuova alla crescita economica del Paese.

Il momento di transizione che stiamo vivendo ci impone di essere severi con noi stessi per trovare in maniera rigorosa la spinta giusta per definire un percorso in grado dapprima di creare il clima giusto per discutere i tanti punti di analisi che ci troviamo di fronte, e poi di migliorare il sistema logistico del nostro Paese: dal territorio alle infrastrutture, dalla gestione del servizio alle regole.

Con questo fascicolo diamo l'avvio dei lavori per il Piano della Logistica del 2010 che aggiorna il Piano già approvato dal CIPE nel 2006 che si avvarrà in modo qualificante del contributo di tutto il Mondo dei Trasporti e della logistica

Confidiamo in questo modo di attivare le giuste sinergie per arrivare in tempi brevi alla soluzione dei problemi congiunturali, ma soprattutto per definire le linee strategiche che consentano al settore di poter contare su una politica industriale capace di creare, in un mercato più trasparente, meccanismi virtuosi di crescita sul piano della efficienza e della produttività, presentandosi come volano per l'economia del Paese.

Da qualche tempo, ormai, è convinzione di tutti che la mobilità delle persone e delle merci è diventata una priorità sul piano delle politiche di intervento pubblico: questo richiede, anche da parte delle imprese dei diversi settori produttivi, un'attenzione alla modifica dei processi organizzativi, nel senso di esternalizzare maggiormente le attività e spingere le aziende di autotrasporto sempre più verso la logistica, accompagnando il tutto da una politica che punti a migliorare la catena del valore.

Siamo infatti consapevoli che, per il nostro Paese più che in altri, l'autotrasporto è un settore strategico, per il peso fondamentale del trasporto su gomma nella mobilità delle merci, anche a causa della mancata pianificazione logistica dagli anni '70 in poi, e che questo settore svolgerà una funzione essenziale nella ripresa economica.

Con questa consapevolezza, chiediamo di abbandonare il franco fabbrica nella pratica delle esportazioni, per convincerci che è necessario un cambiamento nel comportamento da parte di tutti, ma anche delle regole che governano il settore, che dobbiamo rivedere attraverso una bonifica normativa, semplice e capace di delineare un quadro di contesto più agile che inneschi elementi competitivi e di trasparenza per il mercato.

Fin dall'inizio del mio insediamento alla Presidenza della Consulta, ho più volte ribadito che saremmo partiti dal lavoro fatto nel 2006 con l'aggiornamento del Patto e del Piano della Logistica con lo spirito che bisogna ritrovare un consenso allargato attraverso anche la partecipazione degli Enti Locali. Restano fermi i capisaldi del Piano della Logistica che sono politiche infrastrutturali, ma anche regole e mercato, sicurezza e controlli, nella considerazione e

convinzione che il quadro di contesto si è completamente modificato in questi anni e che le prospettive sono sempre più condizionate da processi economici e politici non più di scala nazionale né tantomeno europea.

Il nostro spirito deve essere innanzitutto orientato a consolidare il nostro ruolo in Europa, ma al contempo di collegamento per cogliere le nuove opportunità che si aprono sia nell'Est-Europa che nel Bacino del Mediterraneo. Gli scambi commerciali dell'Italia per il 70% sono tenuti con i Paesi della vecchia Europa e per questo noi terremo costantemente sotto osservazione le decisioni riguardanti il protocollo delle Alpi così come, nei lavori della Commissione, riprenderemo i temi che rendono virtuosi i capisaldi che abbiamo poc'anzi citato.

Le aspettative sono concentrate anche sui risultati dei lavori dell'Osservatorio sull'attività di autotrasporto, che, in uno con quelli del Comitato Scientifico, ci devono consentire di orientare la rotta per cogliere gli obiettivi che abbiamo prefigurato. Questo primo anno di attività deve scontare purtroppo un ritardo di tre anni sul piano temporale, periodo nel quale questo settore è stato sostanzialmente ignorato: pertanto, c'è la necessità di ricostituire un consenso intorno alle priorità che sono espresse dall'economia del Paese e dalle esigenze del settore.

Il lavoro della Consulta, attraverso l'aggiornamento del Piano della Logistica, consentirà di definire, in un quadro di contesto generale, rispetto anche alle politiche specifiche riguardanti la valorizzazione dei parametri di costo legati alle diverse tipologie di servizi, il programma per un rafforzamento delle politiche per la sicurezza, per l'intermodalità nelle diverse articolazioni, per le piattaforme logistiche e gli interporti, per l'accesso ai porti e il miglioramento delle procedure per risalire la graduatoria dei Paesi virtuosi sul piano delle politiche del trasporto merci e della logistica.

Il lavoro diventa complesso per la grave congiuntura economica che stiamo attraversando e per la presenza di una crisi economico-finanziaria che sussultoriamente tende a destabilizzare l'economia del Paese e la coesione dei Paesi Europei; dobbiamo gettare le basi per assorbire le diseconomie di sistema e consentire agli operatori, agli Enti locali e a tutti noi di guardare con maggiore ottimismo al futuro!

Non sarà un libro dei sogni, sarà un Piano operativo che attraverso le azioni condivise e concertate con il territorio darà vita a un recupero, giorno per giorno, punto logistico per punto logistico, di efficienza del sistema. Ci vogliamo porre l'obiettivo di recuperare 1/10 del gap logistico (40 miliardi di euro) l'anno. Un recupero che via via sarà valorizzato dalla realizzazione delle nuove infrastrutture.

PARTE I

**RIFLESSIONI PER L'AGGIORNAMENTO
ED INTEGRAZIONE DEL PIANO DELLA LOGISTICA**

Introduzione

Il Piano della Logistica dell'anno 2006 conteneva un elemento di forte innovazione, che era quello dell'avvio delle procedure per passare da una fase di studio a quella dell'attuazione con alcune misure di intervento finalizzate a migliorare i percorsi operativi delle imprese, sia sul versante della domanda che dell'offerta ed allo stesso tempo procedure per studiare ed indicare politiche di intervento capaci di eliminare gradualmente vincoli ed ostacoli che appesantiscono l'operatività delle imprese e rendono poco efficaci le politiche della logistica pubblica.

In questi ultimi mesi sono stati raccolti spunti e riflessioni in ordine all'aggiornamento del Piano della Logistica.

Il primo punto che va sottolineato, è che il contesto internazionale e nazionale, fortemente modificato, ci deve porre in un'ottica di diversa "lettura dei fattori economici", soprattutto di quelli non di settore che si possono riflettere pesantemente sul sistema dei trasporti e della logistica e che sono essenzialmente quelli relativi alle politiche energetiche, finanziarie, regolatorie.

Questi temi vanno trattati nella loro specificità ed in stretto raccordo con il tema delle infrastrutture, che resta uno dei temi prioritari di aggiornamento in ordine a:

- il ruolo delle infrastrutture alla luce anche dell'ingresso dei nuovi paesi all'interno della UE;
- le reti TEN, i temi della connettività delle reti e delle accessibilità dei territori.

Il dibattito in corso sulle reti TEN a livello comunitario, secondo l'impostazione data dal Ministro Matteoli, ormai viene posto non più in termini lineari e puntuali, ma in stretta relazione con il territorio, passando dal concetto di corridoio a quello di rete, puntando a raggiungere le reti TEN nella logica mediterranea.

Rispetto ai due punti prioritari indicati, va monitorato il tema dei valichi alpini e la sua evoluzione rispetto al protocollo delle Alpi, avendo attenzione ai risultati del Gruppo dei Seguiti di Zurigo, dove si sta reimpostando un approfondimento delle modalità di attraversamento dei valichi per la parte stradale, per vedere se è possibile l'introduzione di nuovi sistemi di gestione e razionalizzazione del traffico stradale.

Un altro punto che va focalizzato è l'incidenza del costo dei trasporti e della logistica e le sue articolazioni rispetto alla economia del Paese, tenendo conto della incidenza specifica per i diversi settori economici. Ad oggi abbiamo misurato l'incidenza rispetto al fatturato del settore industriale ed ora bisogna fare uno sforzo per una valutazione rispetto ai diversi setto-

ri economici e alle filiere produttive. Questo ci consentirà anche di valutare quanti di questi costi sono fisiologici e quali aliquote sono dovute ai maggiori costi generati dalla complessità di sistema.

Negli anni passati abbiamo introdotto, in riferimento alla logistica, il concetto di logistica pubblica; in fase di aggiornamento del Piano dobbiamo “partire” dal concetto di logistica economica che riguarda soprattutto la costruzione di alcuni indici di allocazione delle strutture produttive sul territorio e questo per passare dal concetto delle “Piattaforme logistiche” a quello delle “Piastre logistiche” per cogliere gli aspetti del territorio sia in termini di sviluppo dei diversi settori economici che urbanistici, concetto che ormai viene accolto nella logistica economica.

L’assetto che dobbiamo modificare

L’assetto del mercato italiano dei trasporti risente di una serie di squilibri e di carenze strutturali che, unitamente alla congiuntura economica sfavorevole, minano la competitività delle nostre imprese a vantaggio di quelle straniere.

La morfologia del nostro territorio, con l’aggravante della carenza di infrastrutture di trasporto stradali e ferroviarie, contribuisce, ad oggi, a fare dell’autotrasporto un’attività di primaria importanza per l’intera economia, tenuto conto delle implicazioni che un regolare servizio di movimentazione delle merci ha per il nostro sistema produttivo, per la grande distribuzione e, quindi, per l’intera collettività.

Per queste rilevanze non possiamo poggiare le nostre politiche su un sistema monomodale.

Allo stesso tempo una domanda di trasporto articolata, propria di un sistema produttivo che è caratterizzato da un numero rilevante di Piccole e Medie Imprese, trova in qualche modo corrispondenza nella frammentazione e nell’eccesso di offerta di trasporto stradale, a sua volta connotata da una presenza tuttora significativa di aziende monoveicolari e da un numero ancora ridotto di aziende strutturate, che però, proprio per questa caratteristica, è in grado di assicurare flessibilità e continua disponibilità.

L’obiettivo che dobbiamo darci di fronte a questa situazione è duplice: da un lato, superare la sostanziale monodalità del trasporto delle merci operando sul fronte delle infrastrutture e stimolando forme di co-modalità, e dall’altro porre le basi per **una politica industriale di settore** in grado di rafforzare la competitività dell’autotrasporto sul mercato europeo, puntando sulla forte spinta che può dare allo stesso sistema Paese una efficace **politica nazionale della logistica**.

In questa direzione vanno le iniziative già poste in atto dal Governo sul fronte delle infrastrutture di trasporto, con risultati positivi determinati dallo sblocco dei lavori per l’ampliamento e la ristrutturazione della rete autostradale, ed in particolare per alcuni grandi snodi (Passante di Mestre, Gronda di Genova), oltre alla approvazione di opere infrastrutturali decisive (Terzo Valico, Brebemi, Pedemontana, Ponte sullo Stretto, Orte-Venezia e Tirrenica).

Nella stessa logica, il Decreto legislativo 286/05 ha avviato, dall’anno 2006, un percorso di

liberalizzazione regolata con l'obiettivo di migliorare la mobilità delle merci nel sistema Paese e di renderla competitiva nel contesto europeo.

Nella stessa logica, il Decreto legislativo 286/05 ha avviato, dall'anno 2006, un percorso di liberalizzazione regolata, con l'obiettivo di migliorare la mobilità delle merci nel sistema Paese e di renderla competitiva nel contesto europeo.

La riforma del 2005 ha previsto la liberalizzazione del prezzo del trasporto stradale di merci, con il superamento del sistema delle cosiddette "tariffe obbligatorie a forcella", e la contestuale previsione di regole volte ad evitare che la maggiore apertura alla concorrenza si riflettesse negativamente sulla trasparenza e regolarità del mercato, soprattutto con riferimento alle disposizioni in materia di sicurezza della circolazione e di sicurezza sociale.

L'impatto della riforma, non adeguatamente monitorato, le rilevanti lentezze nella definizione dei correttivi, forte aumento del costo del gasolio nel 2008, la intervenuta crisi economica globale, sono tutti fattori che hanno contribuito al deterioramento di tutto il comparto della logistica.

Il nostro obiettivo è ora quello di favorire, anche attraverso una forte e rinnovata politica dei controlli, comportamenti rispettosi delle norme poste a tutela della sicurezza sociale e della circolazione, e contestualmente puntare a politiche che rendano sempre più competitiva la nostra offerta trasportistica.

È a questo fine che daremo vita ad un nuovo Piano della Logistica, capace di affrontare uno dei temi fondamentali che è quello di individuare soluzioni in grado di superare le abitudini commerciali degli operatori italiani nelle transazioni con l'estero, di lavorare con la clausola "franco fabbrica" per le esportazioni e "franco destino" per le importazioni: questo significa che la regia dell'attività di logistica lasciata agli operatori esteri rappresenta una perdita di fatturato stimata nell'ordine di 10 miliardi di euro/anno, che il nostro sistema economico non può più permettersi.

Il Governo è perfettamente consapevole che questa debolezza strutturale, resa più drammatica dalla crisi economica globale in atto, può ulteriormente indebolire il nostro sistema di movimentazione delle merci che resta affidato al 90% all'autotrasporto, settore fortemente colpito dalla crisi, tanto che il Governo ha ritenuto, anche quest'anno, di assegnare in Finanziaria 400 M € che, unitamente alle risorse strutturali (oltre 300 M €), potranno fornire un forte sostegno al settore.

Il tavolo con la committenza: primo passo per una nuova politica industriale

In un contesto così definito, nel Protocollo d'Intesa dello scorso 1° dicembre, il Governo ha ritenuto che una condivisione di obiettivi tra la committenza ed il mondo dell'autotrasporto potesse essere il punto essenziale da cui ripartire per definire una piattaforma comune verso un sistema di trasporto competitivo, regolare e sicuro.

Il tavolo, a questo fine costituito, negli incontri che si sono susseguiti, ha segnato **ad oggi** alcuni punti prioritari al fine di creare un sistema di trasporto merci su strada contraddistinto da **legalità e correttezza dei rapporti fra tutti i soggetti della filiera** (vedi allegato).

Il nuovo metodo del confronto costruttivo, che ha consentito al Governo di stilare un pacchetto di norme ispirate alla tutela della sicurezza e finalizzate anche ad un migliore equilibrio commerciale dei ruoli dei vettori e dei committenti, dovrà continuare a livello di accordi di settore.

In quelle sedi, potranno essere ricercate le soluzioni migliori e più adatte alle specificità dei vari settori merceologici, bilanciando i più vincolanti impegni contrattuali di durata o di quantità con una semplificazione complessiva degli adempimenti e del relativo sistema sanzionatorio.

Sono convinto che il riavvio del dialogo a tre, salutare in un sistema democratico, ci consentirà di non sprecare quei segnali di ripresa che, se vanificati, potrebbero impattare in maniera traumatica sulla tenuta del sistema economico. I risultati raggiunti ed i temi da affrontare saranno una conquista e merito di tutti!

Il processo per il potenziamento dei servizi di trasporto e di logistica passa, poi, attraverso politiche di filiera in grado di promuovere l'adozione di modelli logistici ottimali per filiere specifiche, già sperimentati qualche anno fa con alcuni progetti-pilota nell'ambito della Consulta, e incoraggiare lo sviluppo di standard operativi fondati su "contratti di rete", quali forme di aggregazione peculiari del settore della logistica.

Nel Piano, un ruolo non secondario sarà svolto dal tema della **distribuzione urbana delle merci**, sulla quale dovremo dettare norme uniformi: a queste, pur nel rispetto delle specificità dei vari centri urbani, dovranno attenersi gli enti locali in sede di regolamentazione del traffico cittadino, riconoscendo al trasporto merci professionale il ruolo di servizio indispensabile al civile svolgimento della vita delle città, al pari del servizio di trasporto pubblico di persone.

Anche per questo obiettivo, abbiamo la necessità di estendere la condivisione delle politiche agli Enti Locali per arrivare a norme comportamentali comuni e condivise, volte ad evitare l'adozione di divieti, limiti e balzelli ingiustificati per il settore e per l'economia del Paese.

Le piattaforme logistiche e i progetti di filiera

Per scendere nello specifico il Piano deve dare pratica attuazione ai progetti di filiera partendo dai quei protocolli d'intesa stipulati con le istituzioni locali per la definizione di progetti pilota per specifiche filiere:

- con la Regione Veneto per un progetto pilota sulla filiera delle merci pericolose;
- con la Regione Marche per un progetto pilota sulla filiera della "reverse logistic";
- con la Regione Campania e la Regione Siciliana per progetti pilota sulla filiera dei prodotti agroalimentari;
- con il Comune di Latina per un progetto pilota sulla filiera dei prodotti farmaceutici;
- con il Comune di Milano per un progetto pilota sulla distribuzione urbana delle merci.

Il tema di fondo resta quello della lettura del territorio collegata con quella delle politiche dell'energia e dell'ambiente. Questa impostazione ha trovato piena accoglienza nel "Program-

ma delle infrastrutture strategiche” – allegato al Documento di Programmazione Economico-Finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013.

Infatti nell'allegato DPEF 2009-2013 vengono riprese le 7 piattaforme logistiche, già indicate nel Piano della Logistica, quali elementi di base per la messa a sistema delle attività intermodali al fine di costituire realtà territoriali integrate:

- **la Piattaforma Logistica del Nord Ovest;**
- **la Piattaforma Logistica del Nord Est;**
- **la Piattaforma Logistica tirrenico adriatica nord;**
- **la Piattaforma Logistica tirrenico adriatica centrale;**
- **la Piattaforma Logistica tirrenico sud;**
- **la Piattaforma Logistica adriatica sud;**
- **la Piattaforma Logistica del Mediterraneo sud.**

In considerazione del ruolo della Consulta generale per l'autotrasporto e per la logistica per i temi di trasporti e logistica legati a quelli dell'energia, è importante evidenziare anche un altro passaggio dell'allegato al DPEF 2009-2013 ovvero il capitolo relativo ad “una nuova politica della città e della casa” dove, affrontando la questione dell'attuazione di una politica energetica, cita l'opportunità che *il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di intesa con la Consulta Generale per l'Autotrasporto e per la Logistica, con il supporto dell'A.N.A.S. e delle Società concessionarie di reti autostradali, istituisca un apposito “portale” per fornire indicazioni mirate alla ottimizzazione dei flussi lungo le arterie principali.*

Le suindicate Piattaforme Logistiche, in uno studio sistematico della evoluzione del territorio e dei flussi devono essere caratterizzate funzionalmente per diventare **Piastre Logistiche del Paese**, inquadrata a loro volta in un mosaico comunitario che il Piano della Logistica strategicamente prefigura, anche attraverso una già raggiunta maggiore efficacia della nostra presenza istituzionale a Bruxelles (nel sollecitare la dovuta attenzione delle autorità comunitarie all'handicap di competitività derivanti ad esempio dalle condizioni dell'attraversamento della barriera alpina). Allo stesso tempo essere di supporto e volano per far 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-East asiatico.

Le Piattaforme logistiche e relazione con gli interporti¹

In un contesto di globalizzazione dell'economia sempre più aperto alla concorrenza internazionale, la presenza di nodi della logistica efficienti è ormai divenuta un'esigenza fondamentale per sostenere la crescita e la competitività; tale esigenza, correlata anche al costante incremento dei costi legati all'autotrasporto tradizionale e alla dilatazione dei tempi di percorrenza dovuti alla situazione di ormai cronico congestionamento delle principali reti viarie, ha

¹ Le problematiche dei porti trovano specifica trattazione nei temi di approfondimento.

imposto una riflessione di tutti i soggetti pubblici e privati, volta ad un intervento organico inteso a razionalizzare e a reinventare l'intero modo di concepire la logistica.

Indice di tale esigenza è il nuovo approccio alla pianificazione dei sistemi dei trasporti considerati come sistemi integrati, non più suddivisi per modi (aereo, marittimo, terrestre), dove la modalità di trasporto diventa un segmento intercambiabile della catena e l'azione pianificatoria si concentra sulle opportunità di una loro concatenazione individuando tutti i segmenti di un itinerario effettuato sia da persone che da merci, mirato ad ottimizzare costi, tempi e qualità del servizio, ossia le tre voci chiave dell'offerta.

In tale contesto, l'intermodalità diviene un logico presupposto e l'integrazione non si limita soltanto ai modi di trasporto, ma investe tutte le fasi della catena logistica e delle filiere produttive.

Non a caso il trasporto intermodale è stato definito come quinto sistema per il trasporto delle persone e delle merci; in quest'ultimo caso, una delle strutture di riferimento, è l'interporto definito dalla legge 240/90.

L'interporto è prioritariamente indirizzato a soddisfare contemporaneamente due esigenze divenute prioritarie nel trasporto merci:

- sviluppo dell'intermodalità come risposta alle esigenze di efficienza, sicurezza ed eco-compatibilità ambientale;
- assicurare servizi primari e di supporto organizzativo ai vari operatori del settore.

Per ciò stesso, condizione essenziale per la funzionalità, e discriminante ai fini dei finanziamenti, è la presenza di raccordi ferroviari.

Il suo ruolo di terminale, ossia di centro di cambio di modalità di trasporto, consente di concentrare i flussi di merci per poi ottimizzare i percorsi e le consegne mediante l'uso specializzato di differenti mezzi, in modo da migliorarne le rispettive prestazioni, ridurre l'incidenza economica complessiva, i tempi di carico/scarico e i rischi connessi al passaggio da una modalità all'altra, ottenendo la più efficace prestazione complessiva dal punto di origine della merce alla sua destinazione finale.

In una generale ottica di integrazione con gli altri modi di trasporto, è necessario che il sistema degli interporti sia in primo luogo un sistema interconnesso; paradossalmente l'insieme degli interporti si presenta oggi solo parzialmente come sistema integrato al proprio interno. La raccolta dei dati essenziali sulla movimentazione di merci il più delle volte non è confrontabile tra una struttura e l'altra poiché ciascuna utilizza un proprio sistema di codifica e di elaborazione delle informazioni.

In questa direzione si muove il progetto UIRnet, finanziato dal Ministero dei Trasporti e oggetto di un apposita convenzione firmata nel 2006 tra associazione degli interporti (UIR) da una parte e Ministero dei Trasporti dall'altra, avente ad oggetto la realizzazione e gestione di una piattaforma info – telematica.

Una volta a regime, la piattaforma dovrebbe consentire di ridurre tempi e costi del trasporto e di incrementare i volumi di traffico intermodale. Non solo, ma attraverso la realizzazione di un sistema diffuso per la tracciatura delle spedizioni, integrato con i diversi progetti già avviati a livello nazionale, sia per aree geografiche che per filiere merceologiche, potranno

aversi effetti positivi anche sotto il profilo della sicurezza del trasporto merci (riduzione dei furti dei veicoli e delle merci, monitoraggio delle merci pericolose), ed infine la piattaforma potrà essere utilizzata anche per veicolare servizi a valore aggiunto offerti dal mercato (servizi assicurativi, finanziari, sponsorizzazioni, ecc.).

La rete nazionale degli interporti risulta essere ormai non più rispondente alla moderna evoluzione concettuale della nozione di intermodalità; da questo punto di vista, una legge di riforma degli interporti, che adegui e potenzi l'impianto normativo della legge 240 del 1990 è particolarmente auspicabile.

Una legge di riordino degli interporti e delle piattaforme logistiche, dovrebbe affrontare almeno le seguenti questioni:

1. definire i concetti di piattaforma logistica territoriale e di interporto, anche nella logica del disegno europeo di politica dei trasporti, inserendo la rete dei terminali strategici nazionali nel network comunitario dei collegamenti e dei corridoi;
2. riordinare le competenze in materia di pianificazione per le piattaforme logistiche territoriali tra i tre livelli (comunitario, nazionale e regionale) e di conseguenza per gli interporti, assegnando allo Stato sia il compito di definire i "terminali strategici" funzionali ai corridoi europei, sia il compito di definire i requisiti delle piattaforme logistiche integrate su base sovra regionale;
3. lasciare alle Regioni il compito di autorizzare la costruzione e la gestione di un interporto, coerentemente con il quadro nazionale e comunitario;
4. assegnare al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il riconoscimento delle piattaforme logistiche esistenti e la localizzazione di nuove eventuali piattaforme, mediante lo strumento del programma nazionale per lo sviluppo dell'intermodalità, che deve essere contenuto all'interno del piano generale dei trasporti e della logistica;
5. fissare i requisiti delle piattaforme logistiche territoriali per quanto riguarda gli interporti;
6. istituire, tra le Regioni interessate da una piattaforma logistica territoriale, un organismo di coordinamento strategico con il ruolo di cerniera tra gli indirizzi nazionali della politica dei trasporti ed i piani regionali delle singole istituzioni territoriali;
7. limitare l'ambito del finanziamento; contributi finanziari pubblici destinati al potenziamento infrastrutturale possono essere assegnati solo agli interporti definiti dalla legge e compresi all'interno della pianificazione nazionale e regionale;
8. specificare e ribadire la natura giuridica privatistica di un interporto, le cui attività rientrano in quelle di prestazioni di servizi aventi natura commerciale per assicurare quel necessario modello gestionale flessibile, indispensabile per offrire una risposta tempestiva e di qualità alla domanda da parte degli operatori del trasporto che si insediano in questa infrastruttura.

La rete portante da ridisegnare

Un altro elemento che deve trovare consenso e condivisione da parte degli attori del sistema è il ridisegno di una rete infrastrutturale portante del sistema che il Piano della Logistica

definisce nella sua struttura base, ovviamente da affinare in relazione alla nuova posizione geo-economica del Paese.

Pertanto l'obiettivo più volte dichiarato, di mettere a sistema e di pervenire ad una rete integrata dell'offerta del trasporto intermodale, si realizza a due condizioni:

- quella di assumere 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;
- quella di garantire nelle diverse situazioni locali una effettiva unitarietà organizzata degli impianti tra loro complementari (i porti adiacenti siano sistema, i terminal ferroviari, le aree retroportuali ed i poli logistici minori manipolino anche traffico da attestare su altri impianti etc.).

Tale impostazione, che non esclude comunque la necessità di contrastare la proliferazione degli impianti "inutili" e di recuperare invece i fabbisogni arretrati di alcune principali aree del Paese, appare al contempo coerente con le nuove esigenze e le nuove caratteristiche dei traffici da soddisfare, nella logica del Patto e del Piano della Logistica.

L'attenzione sullo sviluppo dei sistemi urbani, sui vari stadi che lo caratterizzano, sulle sue relazioni con la tipologia di crescita economica (dalla fase di industrializzazione a quella di sviluppo del terziario, e infine all'economia dell'"informazione"), è stata negli ultimi anni abbastanza distratta, non riuscendo ad evidenziare i link tra gli insediamenti logistici (nelle diverse modalità), le aree produttive e di consumo, e il sistema infrastrutturale sottostante.

Emerge lo sfasamento temporale dello sviluppo territoriale tra le diverse aree del Paese, correlato allo sfasamento dello sviluppo economico. Si rileva inoltre una significativa incapacità dell'operatore pubblico di leggere le dinamiche economiche e sociali del territorio, generatrici di fabbisogni trasportistici e infrastrutturali che non sono stati adeguatamente soddisfatti nel tempo.

Il Piano analizza così il grado di accessibilità delle diverse aree del Paese (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud), cercando di evidenziarne i punti critici. Riteniamo opportuno effettuare una mappatura aggiornata dei nodi modali e delle principali piattaforme logistiche presenti sul territorio, distinguendoli in termini di dimensioni, ruolo e funzionalità, ed evidenziando in quale misura si relazionano con il territorio.

Essendo investimenti privati, effettuati da grandi società multinazionali secondo i più moderni criteri della logistica, rappresentano un fenomeno d'innovazione che, in quanto tale, richiede nuovi strumenti di programmazione del territorio.

Valutare questo fenomeno, anche alla luce dell'attuale crisi economica, significa avere un'idea meno superficiale del livello di outsourcing delle attività logistiche delle imprese italiane.

Va inoltre recuperato il necessario riferimento alle attività di programma, pianificazione e sviluppo delle Regioni in materie riguardanti il trasporto, la logistica e le infrastrutture ad esse dedicate (es. i porti).

Questo lavoro di analisi ed approfondimento sarà operato di intesa con la Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione e progetti intercomunali.

Trasporto e logistica: domanda e offerta

Le principali criticità logistiche italiane

Sottolineiamo di fatto le priorità da dare ad una valutazione di sistema trasporti-territorio e rapporto domanda-offerta. I focus group saranno uno strumento significativo per far emergere i *desiderata* degli operatori economici, coinvolgendo direttamente chi effettua scelte di acquisto e fornitura di servizi logistici/trasportistici.

A questo fine, ci riproponiamo di avere momenti di scambio e condivisione con il “sistema delle imprese” (prestatori di servizi, gestori di nodi logistici, manifatturiere e commerciali) con le quali verificare le trasformazioni in atto, anche alla luce dei possibili cambiamenti indotti dall’attuale crisi economica.

In questo modo sarà possibile verificare la persistenza di aree di criticità e ridefinire la scala delle priorità anche infrastrutturali.

Per rimuovere le principali criticità della logistica in Italia, il Piano del 2006 individuava dei “percorsi virtuosi” da intraprendere, condivisibili certo, ma per il cui raggiungimento non sono indicati, né i modi, né soprattutto i mezzi finanziari disponibili. Compito del Piano della Logistica aggiornato è quello di attivare questi processi!

A partire dall’analisi della localizzazione delle imprese manifatturiere italiane, dei loro processi distributivi, delle caratteristiche della rete di infrastrutture (strade, porti, aeroporti, ferrovie, ecc.), il Piano, come già detto, individua inoltre la necessità di organizzare l’offerta logistica in 7 piattaforme integrate al cui interno è individuata la rete “portante” dei terminali intermodali, costituita da 9 hub per il combinato terrestre, 11 hub per combinato marittimo, 3 hub portuali e 2 hub aeroportuali.

Pur avendo individuato correttamente alcune “aree logistiche critiche” per il Paese, non vengono contestualmente delineate priorità di realizzazione sulla base, ad esempio, di indicatori di accessibilità e di servizio.

Il prossimo Piano dovrebbe sviluppare un tale tipo di analisi, attraverso un processo concertato, ma finalizzato a definire un sistema di priorità valido per le varie categorie di nodi logistici (porti, piattaforme logistiche e interporti, aeroporti), in grado altresì di fornire gli strumenti per la programmazione territoriale evitando la dispersione di insediamenti sul territorio.

Questo importante sforzo di gerarchizzazione e specializzazione dei nodi, nonché l’identificazione delle macro-aree regionali di riferimento delle politiche di pianificazione ed infrastrutturazione del territorio andrebbero pertanto riviste e condivise con gli stakeholder del sistema economico-amministrativo.

Le misure di policy

Alla fine delle attività di analisi si entra nel merito dell’individuazione delle policy, descritte dopo aver ribadito gli obiettivi strategici:

- riequilibrare il sistema modale sulle grandi direttrici di traffico
- riorganizzare la portualità e l'aeroportualità
- alleggerire la mobilità nelle aree urbane
- mettere in sicurezza il sistema
- ridurre il differenziale di competitività che ci separa dagli altri paesi europei.

Tuttavia le misure di policy elencate fanno riferimento prevalentemente al settore dell'autotrasporto. L'autotrasporto tramite queste iniziative è stato il punto di riferimento e perciò il vero beneficiario del Piano, sicuramente con ricadute positive anche per le altre modalità.

Resta fermo un punto, che per le altre modalità occorre una forte politica di *governance* che passa attraverso processi di riforma per la portualità, una politica di rilancio delle Ferrovie per il sistema cargo, una politica del trasporto aereo, sotto il vincolo della sostenibilità ambientale.

* * *

Il Piano utilizza un approccio di tipo top-down che si manifesta attraverso alcune delle ipotesi di soluzione proposte nel documento (pianificazione infrastrutturale, Masterplan Euro-mediterraneo, progetti pilota di filiera, tavolo di confronto permanente per il costo del gasolio, l'istituzionalizzazione del braccio operativo della Consulta, ecc.).

L'approccio top-down che caratterizza il Patto riduce ad interventi normativi e di incentivo la soluzione di problemi più complessi come l'aumento della dimensione delle imprese del settore o l'evoluzione da imprese di puro trasporto ad imprese di logistica. È necessario intervenire non solo sull'offerta, ma va prevista una evoluzione della domanda con interventi, anche normativi o di incentivo che modifichino l'attuale situazione.

Occorre concentrarsi di più sulle attività logistiche, siano esse aziendali o di sistema (supply-chain, filiera, distretto), privilegiando i temi legati al trasporto. La conoscenza dei processi logistici aziendali è funzionale all'attività di definizione delle policy da parte dell'Operatore Pubblico.

I punti che vanno focalizzati:

- sburocratizzare il settore attraverso una forte semplificazione normativa
- ridurre la fiscalità sul costo del lavoro delle imprese della vecchia Europa
- rafforzare politiche per la co-modalità
- rafforzare processi logistici
- ridurre i veicoli-km e aumentare le tonn-km migliorando i coefficienti di carico
- forte attenzione all'ultimo miglio
- agevolare il passaggio sull'export dalla formula FOB a quella CIF
- attenzione alla fiscalità internazionale che non sposta i traffici ma la localizzazione delle aziende.

Il Piano definito secondo il programma indicato va valorizzato in termini di risorse finanziarie, necessarie sia a sostegno del settore che per le politiche di investimento, facendo emergere con chiarezza quanto costerebbe al Paese non realizzare il Piano degli interventi.

Da dove si parte

Si evidenziano i punti da porre a base degli studi di settore:

- analisi del territorio per macroarea logistica, la sua evoluzione e le prospettive che si evincono dai documenti programmatici e dalle iniziative in atto sul piano infrastrutturale sia per la rete che per i nodi;
- analisi del settore dei trasporti, la domanda e l'offerta, gli operatori logistici in particolare le reti, la connettività e la accessibilità del territorio;
- istituzione di focus group a livello territoriale per analizzare i desiderata del sistema delle imprese, le misure adottate e le criticità emergenti;
- definizione delle politiche di intervento per un riequilibrio modale di scala territoriale interregionale in relazione alle macroaree logistiche;
- definizione del sistema della mobilità nelle aree urbane.

Devono essere realizzati almeno tre studi di scala interregionale riguardanti l'Italia Nord-Ovest e parte di quella Centrale, l'Italia Nord-Est e parte dell'Italia Centrale (Marche-Lazio-Umbria) e quella del Mezzogiorno.

Le politiche di intervento riguardanti il sistema portuale nazionale, quello aeroportuale e quello ferroviario per un riequilibrio modale, il sistema delle reti TEN e gli impianti sul territorio, il tema dei valichi alpini, le politiche comunitarie e quelle nazionali, restano oggetto di uno studio specifico per tracciare il sistema portante del nuovo assetto della mobilità merci e del sistema logistico nazionale.

Gli aspetti più importanti nell'aggiornamento del Piano della Logistica sono quelli finalizzati alla integrazione dei temi trattati ed all'affinamento delle strategie e delle priorità:

- quantificazione finanziaria degli interventi prioritari;
- rapporti con gli Enti locali per la individuazione delle strategie e la definizione dei tempi e modalità di attuazione degli interventi;
- analisi di valutazione degli impianti degli interventi così come programmati anche al fine delle scelte sulle priorità;
- attuazione dei progetti di filiera possibilmente nel quadro degli accordi di settore e della ridefinizione del contesto normativo;
- progetto di monitoraggio degli interventi in una logica di potenziamento e miglioramento dei contesti.

PARTE II

APPROFONDIMENTI TEMATICI

Una politica industriale per i trasporti e la logistica

A metà 2009 un Rapporto europeo sulle politiche dei trasporti¹ (2000-2008) fotografava l'Italia come un Paese in cui il mercato dei trasporti è significativamente evoluto dagli anni 90 ad oggi e dove, tuttavia, *“il conseguimento degli obiettivi è molto spesso limitato dall'assenza di una chiara strategia di lungo periodo e dalla sovrapposizione di competenze tra autorità nazionali e regionali”*. Altri fattori di debolezza sono identificati in *“minimal enforcement activity, market barriers, and insufficient financial resources”*.

Per quanto riguarda i possibili interventi di politica industriale, l'aggiornamento del Piano nazionale per la Logistica è un'occasione per finalizzare l'azione pubblica, tenendo conto di un contesto nel quale, negli anni recenti, si sono innestati fattori non reversibili di cambiamento *“individualmente noti, anche se si tende a dimenticare come la loro azione combinata abbia profondamente modificato il modo di operare del mercato unico europeo e le aspettative dei cittadini e delle imprese”* (M. Monti, Una nuova strategia per il Mercato Unico, Rapporto al Presidente della Commissione europea J.M. Barroso, maggio 2010).

Si tratta di fattori evolutivi che hanno e avranno incidenza diretta sugli scambi e sui sistemi di trasporto, ma che in Italia stentano a trovare considerazione nel momento delle scelte concrete ai fini di una politica industriale di settore.

- Su scala globale, oltre alle dinamiche indotte dalla globalizzazione, dalle economie emergenti, dall'innovazione telematica continua, si vanno rafforzando indirizzi e vincoli, anche unilaterali, finalizzati all'ambiente, all'efficienza energetica e alla sicurezza (aviazione, navigazione marittima, ferrovie).
- Su scala europea, l'allargamento a 12 nuovi Paesi (2004 e 2007) ha introdotto elementi di forte asimmetria, eterogeneità e concorrenza nel mercato interno, anche per i trasporti, spostando a est il baricentro dell'Unione e delle sue politiche di coesione e di vicinato. Le prospettive per i mercati ferroviari sono ricercate, dall'Ue, nei mercati extra-Unione in prospettiva eurasiatica. Più lenta, ma attuale, è la nuova centralità mediterranea.
- A questo si affianca l'accelerazione impressa a dossier di forte impatto sui mercati del trasporto come l'interoperabilità ferroviaria, la standardizzazione e digitalizzazione delle comunicazioni portuali e doganali, i pedaggi elettronici, il contenimento delle emissioni nocive e la penalizzazione economica degli “inquinatori” (ETS), le campagne o le

¹ “Evaluation of the Common Transport Policy (CTP) of the EU from 2000 to 2008 and analysis of the evolution and structure of the European transport sector in the context of the long-term development of the CTP”, Steer Davies Gleave per Commissione europea – DG Energia e Trasporti, agosto 2009.

regole per safety e security. L'attualità ci consegna anche il piano Ue per i trasporti intelligenti.

- Si aggiunge la pressione indotta dalla crisi globale, che ci mette di fronte un futuro relativamente incerto ma con alcune certezze di interesse per la logistica: la contrazione delle risorse pubbliche disponibili, l'accelerazione delle strategie delle aziende più solide e meglio capitalizzate finalizzate al rafforzamento della posizione di mercato su scala almeno macroregionale, la relativa dipendenza della ripresa degli scambi dalla dinamicità delle economie extra-Ue in più rapida crescita.

Più in generale, la crisi accelera la ricomposizione della divisione internazionale del lavoro e rende vitale il recupero di standard di crescita in linea con i principali competitor europei; questo impone il rafforzamento di processi di ristrutturazione del sistema produttivo e una più efficiente riallocazione delle risorse verso ambiti con maggior potenziale di espansione.

La logistica è un comparto strategico in questa ottica, e anche qui si pone la necessità di interventi che semplifichino il quadro regolamentare e promuovano la concorrenza insieme a efficienti condizioni di entrata e uscita dal mercato. Senza dimenticare che l'ottimizzazione dell'impiego delle reti e delle risorse (pubbliche e private) rende accessibili benefici economici e ambientali altrimenti difficilmente perseguibili in un territorio che non consente la moltiplicazione delle infrastrutture fisiche.

Il valore aggiunto di una politica industriale per la logistica andrebbe ricercato almeno in tre direzioni:

- accompagnare e non ostacolare il cambiamento, mettendo le imprese efficienti in grado di crescere e di investire in tecnologie, innovazione, specializzazione, qualità e comodità, con incentivi mirati e sufficienti per stimolare gli investimenti innovativi coerenti con obiettivi generali di competitività e sostenibilità,
- dotare i mercati di infrastrutture ICT di rete armonizzate, su cui si gioca ormai una quota determinante della competitività di sistema, integrando i lavori in corso nel prossimo Piano nazionale, incluso il progetto UirNet che ha uno specifico valore per la diffusione a livello degli operatori non strutturati,
- modulare le misure nazionali in funzione di obiettivi di medio e di lungo periodo non modali ma di sistema, dai quali derivare i correttivi e gli incentivi/disincentivi opportuni nei diversi segmenti modali, da sincronizzare quanto possibile.

La risposta del mercato dipenderà anche dalla credibilità dell'azione e la credibilità è un valore da costruire dopo le discontinuità del passato.

Il Piano nazionale non potrà che essere il prodotto di un lavoro di approfondimento aperto a tutti gli attori interessati. Tra gli argomenti di attenzione ai fini di possibili politiche pubbliche attive non potranno essere elusi:

- il ruolo di una rete di corridoi ferroviari, specie rispetto ai traffici internazionali (porti e collegamenti europei),
- il ruolo dei nodi multimodali, marittimi e terrestri,
- il futuro dell'autotrasporto,

- la city logistics,
- lo sviluppo delle Autostrade del mare nazionali ed europee,
- lo sviluppo dei traffici mediterranei, sia interni al bacino sia con o/d al di fuori,
- la mappatura dei colli di bottiglia operativi rispetto alle catene logistiche di filiera o di distretto.

La logistica: un problema di politica economica

Posizione del problema

Secondo una visione tradizionale, la logistica è un problema interno alle imprese o tutt'al più ai singoli settori industriali e, come tale, non è questione che interessa alla politica economica. Oggi è però ampiamente accettato che, da un lato, la logistica è influenzata da numerose economie e diseconomie esterne tanto alle imprese quanto ai settori industriali e che, dall'altro, la logistica è divenuta un'attività il cui valore aggiunto è significativo per l'intera economia, mentre è capace di generare effetti esterni rilevanti per il sistema delle imprese industriali.

Secondo questa più aggiornata visione, allora, la logistica è un **problema di politica economica** di un certo rilievo. In effetti, una logistica inefficiente arreca danni all'economia attraverso tre canali: 1) per i maggiori costi che essa implica per il sistema delle imprese industriali; 2) per la congestione e l'inquinamento che essa genera (che si traducono in costi sociali non trascurabili) e 3) per l'incapacità che un sistema logistico inefficiente ha di attirare "traffici" (nel senso di *trade*) capaci di produrre valore aggiunto in un Paese (come l'Italia) che ha, per la sua collocazione al centro del Mediterraneo, una posizione particolarmente vantaggiosa per l'attività logistica. Al contrario, l'efficienza logistica è un importante fattore di competitività per il sistema Paese, oltre che delle sue imprese esportatrici. Particolarmente importante si rivela, oggi, la logistica per il turismo. Insomma, la politica per la logistica è una delle politiche da attuarsi per il consolidamento della **crescita economica**.

Spesso si sente dire che alla radice delle insufficienze della logistica italiana si trova la carenza delle infrastrutture fisiche che la logistica utilizza, in particolare le infrastrutture di trasporto. In realtà, quella delle carenze infrastrutturali è solo *una* – e forse non la più importante – causa dei problemi della logistica in Italia. Bisogna anche e soprattutto indagare le ragioni del sottosviluppo della domanda e dell'offerta di logistica. Un'indagine che porta, una volta di più, al sottosviluppo dimensionale delle imprese industriali italiane e della grande distribuzione commerciale, ma anche al sottosviluppo delle aziende di logistica. Questo, a sua volta, è riconducibile all'assenza di grandi *player* nazionali, che in altri paesi europei hanno giocato e giocano un ruolo di primo piano nella crescita di una logistica moderna; all'incapacità del principale operatore di trasporto su ferro e del vecchio monopolista delle poste di trasformarsi in operatori della logistica integrata (come accaduto in altri paesi) e all'insieme di regole e di politiche che hanno favorito il permanere di una straordinaria polverizzazione nel settore dell'autotrasporto.

Da una diagnosi di questo genere muovevano le proposte contenute nel Patto per la logistica, sottoscritto nel luglio 2005 dal Governo e da numerose parti interessate. Quelle proposte vennero dettagliate e precisate nel Piano della logistica, che rimane un punto di riferimento essenziale, pur sentendosi la necessità di un aggiornamento e di un ulteriore affinamento. Gli indirizzi del Patto si muovevano nella giusta direzione, mettendo in campo il corretto *mix* di premi e punizioni per gli operatori e accentuando la priorità di infrastrutture utili per la logistica, piuttosto che la generica necessità di accrescere la dotazione infrastrutturale del Paese. Purtroppo, però, quegli indirizzi non sono stati seguiti negli anni successivi e oggi è necessario e urgente riprendere il filo della matassa.

Ulteriori elaborazioni

Le politiche per la crescita economica sono volte a migliorare e/o accrescere i fattori che alla crescita più contribuiscono: a) il capitale umano; b) il capitale infrastrutturale; c) la qualità e i costi dei servizi. Tutti questi fattori influiscono sulla produttività complessiva dell'economia e perciò sulla competitività delle merci esportabili (prevalentemente i prodotti industriali). La logistica è, in primo luogo, un problema di qualità e costo di un servizio cruciale sia per la competitività delle merci che per quella dei territori. A veder bene, per migliorare la logistica è necessario fare sia politiche volte a migliorare e potenziare le infrastrutture dedicate a questa attività (non solo infrastrutture di trasporto), sia politiche volte ad accrescere il "capitale umano" specializzato in questa attività, sia politiche volte a rendere più efficiente il "mercato" della logistica. Solo così, infatti, i costi della logistica possono ridursi e la sua qualità può crescere.

Idealmente, si può dire che le politiche per la logistica hanno due lati e due vincoli. I due lati sono quelli della domanda e dell'offerta di logistica. I due vincoli sono quelli della sostenibilità ambientale finanziaria.

Dal lato dell'offerta

È bene chiarire subito che l'intreccio tra politiche per le infrastrutture e politiche per i servizi deve essere e restare sempre strettissimo. Guai a far passare per politiche per la logistica lunghi elenchi di opere destinate a rimanere sulla carta o, tutt'al più, ad essere completate tra moltissimi anni. Il miglioramento della logistica italiana deve avvenire nei prossimi 5-10 anni e quindi bisogna realizzare rapidamente infrastrutture **utili per i servizi di logistica**. Sotto questo profilo appaiono cruciali i porti (Genova-Savona, Trieste, Gioia Tauro, Taranto, Cagliari) e i retroporti, con tutte le infrastrutture ferroviarie e stradali di accesso, per contribuire a ridurre i tempi delle operazioni di inoltro delle merci dopo lo sbarco. Ma sotto questo profilo appare cruciale anche snellire e razionalizzare tutte le operazioni doganali, semplificando le regole e, contemporaneamente, accrescendo gli standard di sicurezza.

Si pone anche il problema di rivedere la **governance** la **regolazione** e probabilmente l'insieme dei "diritti di proprietà" sulle varie attività portuali, trovando il modo per esaltare il ruolo e le responsabilità (anche economico-finanziarie) degli operatori logistici nei porti.

Dal momento che sono state nominate le ferrovie, è importante menzionare il fatto che esse non contano solo in quanto infrastruttura, ma anche come operatore logistico. Al momento, Trenitalia Cargo non è certo un **operatore logistico** di livello comparabile con Deutsche Bahn; anzi sembra che le sue quote di mercato nel semplice trasporto di merci si vadano ulteriormente riducendo. Appare cruciale che l'azionista di FS decida presto se e quanto è disposto a investire in modo che si possa realizzare un deciso cambio di rotta oppure se è preferibile cedere il "ramo d'azienda" al migliore offerente.

Anche il **sistema aeroportuale** gioca un ruolo importante nella logistica. In questo caso è necessario premettere che una quota compresa tra il 60 e il 70% dei servizi cargo aereo gravano sul sistema aeroportuale lombardo e che il resto grava quasi interamente sull'aeroporto romano di Fiumicino. Una politica per le infrastrutture aeroportuali per la logistica, dunque, riguarda in pratica solo questi due sistemi aeroportuali. È perciò una politica infrastrutturale ancor più concentrata territorialmente di quella relativa ai porti.

Sempre dal lato dell'offerta si pone il tema della politica per l'**autotrasporto**, che resta la modalità largamente dominante di trasporto merci all'interno dei confini nazionali, nonché di attraversamento delle Alpi. Sul piano infrastrutturale si ripropone qui il tema dei valichi alpini. Bisogna però prendere atto che non si tratta di problema risolvibile in tempi brevi. Il che non significa che vada rinviato: piuttosto vanno compiute delle scelte realistiche in tempi brevi e vanno portate a termine con elevata priorità. Ma il problema dell'autotrasporto è ampio e complesso.

In estrema sintesi: gran parte degli operatori sono "padroncini", con bassi livelli di integrazione sia orizzontale che verticale. Spesso tali operatori hanno un raggio d'azione che non va oltre alcune aree regionali e non sono dotati delle attrezzature Ict necessarie a gestire processi logistici appena più complessi del mero trasporto. D'altro canto, la natura stessa dell'attività logistica implica presenza di economie di scala e di diversificazione (almeno fino a un certo punto). E ciò fa sì che la dimensione minima delle aziende per competere sul mercato ad armi pari non sia piccolissima. A ciò va aggiunto che le aziende di maggiori dimensioni sono in grado di offrire "innovazioni logistiche", capaci di migliorare l'efficienza dei servizi offerti. La piccola dimensione, viceversa, spesso confina la capacità di competere all'"autosfruttamento" dei conducenti o al mancato rispetto delle regole di sicurezza stradale (velocità e tempi di guida). È dunque la stessa concorrenza reale e leale a livello continentale a richiedere la crescita dimensionale delle imprese. I grandi operatori globali, negli anni passati, hanno fatto "shopping" di aziende di trasporti e logistica in Italia, mentre le imprese italiane sono rimaste ai margini del grande processo di internazionalizzazione della logistica. Grazie alle acquisizioni e alle operazioni di integrazione orizzontale, oggi le maggiori quote di mercato nel settore logistico in Italia siano detenute da due operatori stranieri, quali Tnt e Deutsche Post (che controlla Dhl). Tali operatori spesso e volentieri subappaltano la mera vezione ai padroncini italiani, che dunque sopravvivono nella parte bassa della filiera logistica.

L'attuale assetto dell'autotrasporto, oltre ad avere conseguenze negative per lo sviluppo di una logistica moderna ed efficiente, espone il settore stesso a notevoli rischi. In primo luogo, il settore è caratterizzato da un sistematico eccesso di offerta, con due rilevanti conseguenze. La prima è che i veicoli viaggiano spesso vuoti o semivuoti. In altri termini non ci sono incentivi

al consolidamento e alla razionalizzazione dei carichi. Ma ciò implica che sulle strade e sulle autostrade italiane viaggino molti veicoli in più di quanti ne sarebbero necessari se i coefficienti di carico fossero più elevati; quindi il consumo di carburante e la congestione sono entrambi maggiori del necessario, con rilevanti problemi di **sostenibilità ambientale**. Inoltre l'eccesso di offerta è ottenuto anche mantenendo in esercizio veicoli molto vecchi e, perciò, molto inquinanti, il che aggrava ulteriormente i costi sociali di questa inefficienza logistica.

La seconda conseguenza dell'eccesso d'offerta è che i produttori del servizio di trasporto, per poter praticare prezzi competitivi, continuano a cercare in tutti i modi di aumentare la propria "produttività" attraverso il superamento dei limiti di velocità, la riduzione della manutenzione dei veicoli, il mancato rispetto dei tempi di guida e di riposo. In tutti i casi, si tratta di comportamenti che mettono a rischio la sicurezza delle strade, di nuovo con costi sociali non trascurabili. Naturalmente, ogni aumento di produttività ottenuto non fa che accrescere l'eccesso di offerta di trasporto. Si innesca così una spirale molto pericolosa in cui sono penalizzate la qualità della logistica e la sicurezza stradale, mentre aumentano congestione e inquinamento. Per non parlare del contributo che all'inquinamento fornisce la vetustà dei mezzi, favorita dalla rincorsa alla riduzione dei costi.

Senza farsi intimidire da sempre possibili accuse di "mono-modalità", è inevitabile che una parte cospicua della politica per la logistica (dal lato dell'offerta) si configuri come politica per correggere le attuali disfunzioni del sistema dell'autotrasporto e, soprattutto, per farlo crescere nella direzione della logistica integrata.

Dal lato della domanda

Alla radice delle carenze dal lato della domanda si trova certamente la dimensione caratteristica delle imprese industriali e della distribuzione che in Italia è assai minore di quella tipica dei maggiori paesi europei. Le **piccole imprese** esprimono una domanda di logistica guidata prevalentemente dall'esigenza di minimizzare i costi, piuttosto che da quella di migliorare la qualità della logistica. In altri termini, sono più condizionate dai fattori di competitività di breve periodo che da quelli di medio-lungo. Se le Pmi sono scarsamente dotate di sistemi informatici e telematici standardizzati per la pianificazione delle attività logistiche, è improbabile che possano desiderare l'*outsourcing* logistico, nel timore di perdere il controllo dei processi produttivi. Ancora molto diffuse sono le clausole di vendita "franco fabbrica" e di acquisto "franco destino", che naturalmente esprimono una scarsa propensione a esercitare il controllo sui flussi di merci in uscita e in entrata. La conseguenza di ciò è, tra l'altro, che le esportazioni e le importazioni delle Pmi sono prevalentemente gestite dagli operatori logistici dei *partner* commerciali esteri.

Un ruolo particolare nello scarso sviluppo (tanto della domanda quanto dell'offerta) di logistica è giocato dallo sviluppo limitato, nel nostro Paese, della **grande distribuzione commerciale**. Il che ha impedito alle imprese di distribuzione commerciale di sfruttare appieno le economie di scala e di scopo e ha influito negativamente sullo sviluppo della logistica. Uno dei vantaggi della grande distribuzione commerciale è, infatti, costituito proprio dall'efficiente organizzazione della logistica delle merci, dentro i punti vendita, ma anche e soprattutto

all'esterno (rifornimenti, smaltimento, ecc.). Spesso i grandi operatori della distribuzione commerciale sono anche grandi operatori logistici; anzi si può dire che sono grandi operatori della distribuzione in quanto grandi operatori logistici. Essi, dunque, contribuiscono tanto alla domanda quanto all'offerta di logistica avanzata.

Al contrario, l'elevata densità della piccola distribuzione genera, specie all'interno dei centri urbani e nei loro immediati dintorni, un gran numero di spostamenti di piccoli e piccolissimi veicoli per la presa e la consegna di piccoli quantitativi di merce. Spesso tali veicoli si spostano nelle ore a più alta intensità di traffico e con coefficienti di carico molto bassi o, addirittura, a vuoto. La conseguenza è, al di là delle inefficienze di costo per le imprese della distribuzione, un eccesso di congestione stradale e, dato che i veicoli utilizzati sono spesso assai vecchi, anche di emissioni inquinanti.

La politica per la logistica dal lato della domanda tende dunque a coincidere con la politica industriale in senso lato, coinvolgendo sia la politica per l'industria in senso stretto sia la politica per il settore della distribuzione commerciale.

Passi preliminari

Due passi appaiono preliminari a qualsiasi nuova indicazione di politica economica per la logistica, sia che si voglia attuare, integrare o modificare il Patto e il Piano della logistica del 2005. Si tratta di ciò.

In primo luogo è necessario tracciare una **mappa** quanto più possibile precisa delle misure in vigore e dell'entità delle risorse statali attualmente impegnate da tali misure. Senza questo passo è difficile dire se esistano o meno misure che si contraddicono, con conseguenti sprechi di denaro pubblico ed effetti netti nulli sulla logistica. Né è possibile dire come e in che misura impatterebbero le nuove politiche che si volessero attuare.

In secondo luogo – e per motivi non dissimili da quelli appena sopra menzionati – è necessario compiere una **ricognizione** dettagliata delle politiche regionali in essere e (di nuovo) delle risorse impegnate. Le interazioni (di complementarità o di sostituibilità) tra politiche regionali e politiche statali possono essere ampie, ma attualmente non sappiamo quanto ampie siano, né che segni abbiano. Anche perciò appare difficile dire oggi, con ragionevole grado di approssimazione, quale impatto potrebbero avere le politiche che un rinnovato Piano per la logistica volesse mettere in campo.

Se il primo passo può essere compiuto mettendo in campo tutte le migliori forze del Governo centrale e, segnatamente, dei Ministeri delle Infrastrutture e dei trasporti e dello Sviluppo economico, il secondo passo richiede la collaborazione dei governi regionali e della Conferenza unificata.

La Supply Chain e i processi logistici di filiera

Dalla rilettura critica del Piano Nazionale della Logistica (2006), è possibile individuare un insieme di “indirizzi operativi” per un efficientamento delle politiche di settore, in termini

di cosa la mano pubblica può finanziare, regolamentare, incentivare e come può attirare investimenti privati, e soprattutto dal mondo della finanza. **Ciò vuol dire:**

- promuovere l’adozione di modelli logistici vincenti per le specifiche filiere (a cominciare da alcune filiere pilota) attraverso la formazione di comitati di filiera o agenzie di promozione settoriali per la diffusione delle best practices;
- incentivare l’outsourcing logistico, non solo in fase distributiva, ma anche per l’approvvigionamento delle materie prime e/o dei semilavorati, diffondendo la pratica del conto terzi anche per le consegne in ambito urbano;
- ridurre il ricorso alla clausola di resa “franco fabbrica”. Come noto la maggioranza delle aziende manifatturiere italiane vende all’estero a condizioni Ex Works / FOB. Se il trasporto internazionale è organizzato dallo spedizioniere estero nominato dal compratore estero, ciò comporta inevitabili conseguenze sul piano economico, in termini di perdita di potenziale fatturato. Non è un caso quindi che la bilancia italiana dei noli (Banca d’Italia) sia costantemente in deficit: l’Italia infatti compra più servizi di trasporto da operatori esteri di quanto gli operatori italiani non riescano a venderne;
- sviluppare la formazione professionale (Scuola Superiore indirizzo Logistica e Trasporti) e la ricerca applicata al settore logistica e trasporti;
- incoraggiare lo sviluppo di standard per lo scambio di informazioni e delle merci e abilitare una rete telematica nazionale a supporto della logistica e dei trasporti (es. UIRnet);
- ottimizzare l’utilizzo del tempo per rendere più efficiente l’intera supply chain, diminuire il costo logistico associato alle merci e ridurre i costi esterni generati dall’attività di trasporto. Occorre pertanto ridurre le inefficienze dei trasporti nelle fasi di carico/scarico, diffondendo la pratica degli “appuntamenti” (o, in extrema ratio, introducendo una logica di tariffazione basata sul “tempo del ciclo di trasporto”) e migliorando l’efficienza organizzativa dei nodi logistici di interscambio modale;
- semplificare le procedure (soprattutto quelle doganali) e la burocrazia che riducono la competitività delle imprese operanti in Italia e rallentano, se non allontanano, gli investimenti esteri.

Tuttavia, prima di procedere alla individuazione delle più corrette *azioni di policy* da attuare, occorre ricostruire una mappa aggiornata e prospettica dello scenario logistico nazionale, continentale e Europeo. In particolare occorre:

- **ricostruire i “grandi numeri”** (condivisi con gli stakeholder) relativamente a:
 - principali flussi logistici che interessano le principali reti infrastrutturali (ad esempio, % delle merci destinate al mercato italiano che transitano dai porti nord europei ovvero il valore del mercato del cosiddetto “avio-camionato”);
 - l’incidenza dei costi logistici supportati dalle imprese lato domanda (differenziandoli per settore o meglio per filiera logistica)
 - l’effettiva penetrazione dell’outsourcing logistico
 - l’effettiva diffusione delle clausole EXW (per l’export) e CIF (per l’import)
 - l’incidenza del cosiddetto “traffico di attraversamento”

- **ricostruire una mappa aggiornata sui principali nodi logistici** sia dal punto di vista della dotazione fisica sia dal punto di vista del suo utilizzo (portuale, retro portuale, intermodale e anche dal punto di vista dell’immobiliare logistico, vale a dire dei magazzini conto terzi). Occorre pertanto fornire una “chiave di lettura” innovativa sui servizi di logistica in Italia, attraverso tre punti di vista: quello economico-produttivo (domanda), quello dei nodi e delle reti (infrastrutturale) e, infine, quello delle aziende di trasporti e logistica (offerta).
- **riattivare “momenti di incontro” con il sistema delle imprese** (focus group tematici o di filiera) per capire come è cambiato il modo di fare logistica o come presumibilmente cambierà dopo la crisi (tendenze in atto), quali sono le criticità e i colli di bottiglia che ancora persistono, quali sono le *best practices* (anche internazionali) da seguire e cosa occorre fare di conseguenza per migliorare il sistema. Questi aspetti devono essere approfonditi con riferimento ad alcune aree di:
 - processi logistici “lato domanda” e “lato offerta”, individuando principali criticità e percorsi virtuali per l’ottimizzazione della *supply chain* (ad esempio iniziando con la per filiera dei beni di largo consumo)
 - portualità e competitività “lato terra” di porti e aeroporti
 - competitività del sistema del trasporto combinato
 - finanza (project financing, immobiliare logistico)
 - city logistics
- **raccogliere e sistematizzare (su portale web) i principali studi** e contributi per le diverse tematiche, individuando al contempo i referenti che possano collaborare portando numeri e informazioni aggiornate nonché coinvolgendo le Organizzazioni rappresentative della domanda e dell’offerta, nonché delle Istituzioni.

Una visione internazionale: il ruolo del settore marittimo-portuale

Il settore marittimo-portuale svolge un ruolo decisivo per l’economia del Paese. Per sua natura è un settore con una forte apertura internazionale, costituisce quindi un osservatorio privilegiato sull’innovazione nelle catene logistiche, sui trend di sviluppo delle filiere produttive e sull’evoluzione dei flussi commerciali.

In particolare, il periodo post-crisi che stiamo attraversando ci riserva una serie di novità delle quali va preso atto con coraggio per non restare confinati in una visione degli assetti mondiali ormai superata.

La Cina emerge ormai come il grande motore dell’economia mondiale. I primi segnali di una forte ripresa degli scambi, nei mesi di febbraio-marzo di quest’anno, si sono avuti in coincidenza con il Capodanno cinese e sono stati in gran parte determinati da fenomeni di *re-stocking*.

AXS Alphaliner, uno degli analisti dei traffici container più noti al mondo, nel segnalare che l’incremento dell’export cinese nel maggio 2010 è stato del 44% rispetto all’anno precedente e del 34% nell’import, avverte che:

“Malgrado i dati di crescita anche di Giugno, rimangono dei dubbi sul fatto che questo ritmo d’incremento possa durare ancora a lungo in Cina, soprattutto nell’esportazione, anche con l’avvicinarsi dell’alta stagione di Luglio-Settembre. Infatti, parte della crescita è dovuta alla corsa affannosa per anticipare la data del 15 luglio, entro la quale le agevolazioni fiscali per l’export dovranno cessare, in particolare per molti prodotti ad elevato consumo di energia come l’acciaio ed altri prodotti metallurgici.”

Gli fa eco l’ultima edizione del *Container Forecaster* di Drewry.

“Ci sono alcuni segni contrari in questa ripresa dei traffici, che gli attori del mercato non dovrebbero perdere di vista. Noi non abbiamo certo intenzione di alimentare l’opinione che tutto sia tornato come prima. All’interno del sistema c’è ancora una vasta riserva di ordini e consegne non eseguiti (*backlog of shipments*) che non rappresenta una domanda aggiuntiva o nuova, e che una volta uscita dall’Asia nelle prossime sei/sette settimane farà sì, crediamo, che la cosiddetta alta stagione sia meno entusiasmante di quanto certuni predicono”.

Queste dinamiche dimostrano quanto i flussi commerciali ormai dipendano da logiche interne alle Global Supply Chain e non soprattutto, come alcuni osservatori superficiali hanno creduto, da fenomeni di carattere monetario ed in particolare dalla svalutazione dell’euro e dal deprezzamento del dollaro.

È molto importante sottolineare questo aspetto perché ci fa capire meglio la ragione per la quale alcuni Paesi, la cui logistica è stata oggetto di attenzioni particolari da parte dei governi, colgono immediatamente il vento della ripresa, mentre altri la colgono con ritardo o non la colgono affatto. Tra i Paesi meglio attrezzati, naturalmente, è la Germania quella più avvantaggiata, che ha visto le sue esportazioni nei mesi scorsi subire un’impennata che non ha precedenti negli ultimi decenni.

Nel periodo gennaio-giugno le esportazioni italiane in area extra UE sono aumentate del 13,2% e le importazioni del 21,6% rispetto allo stesso semestre del 2009. Nel periodo gennaio-maggio 2010 le esportazioni totali sono aumentate del 10,5% e le importazioni del 16,1% rispetto ad analogo periodo nel 2009. Sono risultati soddisfacenti, che dimostrano ancora una volta come siano i flussi extra UE a rappresentare il *driver* della ripresa.

Ma questi risultati non ci autorizzano a dire che la crisi ormai è superata. Non dobbiamo dimenticare infatti, a parte le incertezze del sistema monetario internazionale, che il fattore strutturale più rischioso dei prossimi anni è rappresentato dal deficit della finanza pubblica. Questa è l’eredità più pesante che la crisi ci ha lasciato, come ha ben messo in luce il Ministro Tremonti nel suo intervento alla cerimonia d’insediamento del nuovo Comandante della Guardia di Finanza. La crisi della finanza pubblica apre degli interrogativi molto pesanti sul futuro degli investimenti infrastrutturali nel nostro Paese. In particolare, per quanto riguarda il settore dei porti, degli interporti, delle piattaforme logistiche e dei collegamenti terrestri, la politica dell’Unione Europea sta voltando pagina. Negli anni prossimi i finanziamenti europei saranno limitati a un Core Network, a una Rete Fondamentale, che si presume sia molto selettivo e possa includere solo una parte minima dei molti progetti di espansione che in questi ultimi anni sono spuntati nel panorama italiano sia nel settore portuale che nel settore retroportuale. Quello che non sarà compreso nella rete Fondamentale, il cosiddetto *comprehensive*

network, sarà finanziato dai diversi Stati. È chiaro che in questa situazione il ruolo della finanza privata è destinato a diventare decisivo.

In questo contesto storico completamente mutato, è chiaro che un elevato *know how* logistico acquista un ruolo fondamentale: il contributo che il Comitato scientifico del Piano può dare in questa direzione è quello di facilitare le scelte dell'investitore privato, mettendogli a disposizione elementi di stima del mercato affidabili, oltre che quello di dare all'Amministrazione pubblica elementi di valutazione in grado di eliminare gli sprechi e di concentrare le risorse scarse su quanto è strettamente necessario.

A maggior ragione questo compito diventa importante in una prospettiva di accresciuto ruolo del Mediterraneo nei traffici con il Far East. L'ipotesi che la quota di mercato in grado di essere conquistata dalla logistica italiana sia molto maggiore di quella pre-crisi non ci deve indurre a valutazioni grossolane, dettate semplicemente dall'ottimismo. Anzi, proprio in previsione di un'occasione storica da non perdere e probabilmente irripetibile, le scelte non debbono essere sbagliate o affrettate, perché il problema vero non è quello della capacità delle infrastrutture portuali, ma dell'efficienza dell'intera catena logistica, da origine a destino, compreso il cosiddetto "ultimo miglio", e della fluidità della catena medesima in tutti i suoi passaggi. Non sono in concorrenza i porti del Northern Range con i porti del Mediterraneo, sono in concorrenza due filiere logistiche differenti, così come sono in concorrenza il camion Daimler Benz con il camion Iveco. Sono due prodotti diversi ed il cliente deve poter sapere in anticipo le caratteristiche dell'uno e dell'altro. Oggi come oggi il cliente ha dati certi solo sui traffici che passano per il Northern Range, ne conosce i costi ed i tempi. Per i traffici che servono l'Europa passando dal Mediterraneo ed in particolare per i porti italiani ha solo dei dati vaghi, ipotetici o dei dati puntuali su un segmento ma mancanti su altri segmenti della catena.

Compito del Comitato scientifico è anche quello di riuscire a dare maggiori certezze ai clienti della logistica italiana a livello mondiale.

Il quadro normativo da modificare

Sotto un profilo giuridico, l'attuale quadro normativo "trasportistico" appare ancora incentrato sul "contratto di trasporto"; la normativa codicistica e in tempi successivi la legislazione speciale, si è preoccupata unicamente di individuare la nozione, l'oggetto e la disciplina del contratto di trasporto, senza avvertire la necessità pesantemente di regolamentare quei nuovi modelli contrattuali che si sono venuti affermando nella pratica dei traffici.

La norma speciale (legge n. 298/1974) in passato ha avvertito l'esigenza di distinguere le "operazioni di trasporto", che ciascuno può compiere per soddisfare bisogni propri, dal "contratto di trasporto" che ha per oggetto l'operazione di trasporto compiuta nell'interesse altrui. Nell'ambito del tipo contrattuale trasporto, ha individuato inoltre due sottotipi (trasporto in conto proprio e trasporto per conto di terzi), ma il legislatore non si è spinto oltre, e non ha fatto oggetto di attenzione altri modelli contrattuali che si sono via via sempre più venuti affermando nel mondo commerciale.

Di fronte ad una domanda di trasporto sempre più articolata e complessa, che ha portato gli operatori a fornire, accanto ai tradizionali servizi di trasporto, anche una serie mirata di servizi complementari, l'attuale sistema giuridico, all'occhio dell'attento osservatore, appare destinato a porsi permanentemente in ritardo rispetto alla realtà.

Non v'è dubbio sul fatto che, ad esempio, la logistica abbia suscitato l'interesse principalmente della letteratura economica-aziendale, piuttosto che di quella giuridica.

Deve dunque convenirsi che la disciplina normativa dettata dal cod. civ. e dalle leggi speciali risulta ancora oggi destinata essenzialmente a regolare il trasporto stradale, e che, laddove le parti abbiano la necessità di modificare o di integrare il contratto tipico (di trasporto), aggiungendo prestazioni accessorie e funzionali rispetto all'obbligazione principale del trasferimento di cose, esse devono fare ricorso a schemi contrattuali atipici (in ciò legittimati dall'art. 1322 cod. civ., che offre alle parti la possibilità di dare vita a negozi diversi da quelli codificati).

In conclusione (ed il contratto avente per oggetto prestazioni di servizi di logistica ne è un chiarissimo esempio), mentre la vita giuridica è in continua evoluzione, nel senso che al nascere di nuovi bisogni segue la creazione di nuove fattispecie contrattuali, il diritto riesce solo molto lentamente ad adeguarsi alla prassi degli affari e dei traffici, per cui si viene a creare una discrasia tra le figure contrattuali previste dal codice civile (o dalla legislazione speciale) e quelle in concreto adottate dagli operatori.

1) Il contratto di logistica (definito come quell'accordo con cui un soggetto, detto fornitore di servizi di logistica o operatore logistico, si assume la gestione di una o più fasi delle attività di deposito, movimentazione, manipolazione e trasferimento di prodotti di un altro soggetto, detto committente, con organizzazione dei mezzi a proprio carico ed a proprio rischio, e si obbliga quindi alla prestazione dei servizi funzionali allo svolgimento di tali attività, dietro il pagamento di un corrispettivo) non è stato oggetto, come è noto, di una specifica attenzione legislativa.

E di fronte al vuoto normativo, è dato assistere, in tale settore, alla tendenza degli operatori a regolamentare, nell'ambito contrattuale, in maniera assai dettagliata, i reciproci obblighi, diritti e responsabilità. Il vuoto normativo è colmato da regole pattizie, ed una tale tendenza rappresenta una necessaria reazione degli operatori i quali, di fronte al costante evolversi dei mercati ed all'affermarsi della logistica integrata, non possono certamente non operare ed aspettare un intervento normativo volto a dare veste legale ad un tale fenomeno.

Non v'è in ogni caso dubbio sul fatto che, attesa l'importanza che le prestazioni logistiche rappresentano per le parti, una precisa definizione del contratto di logistica, una esatta determinazione dei suoi contenuti; una individuazione degli obblighi e delle responsabilità delle parti su base normativa devono essere ritenute indispensabili ai fini del soddisfacimento delle complesse esigenze legate al fenomeno.

Il che, oltre tutto, varrebbe a differenziare opportunamente il contratto di logistica da altri contratti (tipici) – trasporto e deposito – nei quali possono riscontrarsi operazioni e prestazioni logistiche aventi però un contenuto accessorio e marginale rispetto alla prestazione principale oggetto di quei contratti.

Analogo discorso deve valere per altre figure (ed altri contratti) che, seppure a larghissima diffusione, non godono di una copertura legislativa.

La “containerizzazione”, l’assunzione, in capo ad un unico soggetto, della gestione del complesso trasferimento di merci “*door to door*”, le complesse operazioni finalizzate a garantire un coordinamento tra le varie fasi e modalità di trasporto, con la diretta assunzione delle relative responsabilità, il necessario passaggio da “operatore di trasporto unimodale” ad “operatore di trasporto multimodale”, l’innegabile sviluppo delle tecniche di trasporto intermodale, devono portare alla elaborazione di una normativa che, al momento, manca sia sul piano interno, che sul piano internazionale (è infatti noto che, in relazione a tale ultimo ambito, non è entrata in vigore, né forse mai entrerà in vigore, la Convenzione del 1980 sul trasporto multimodale di merci).

Il sempre più massiccio ricorso all’uso dei “containers” ha determinato una più completa integrazione tra le diverse modalità di trasporto, la riduzione dei costi del trasporto stesso, nonché, attesa la eliminazione di manipolazioni intermedie delle merci, la riduzione dei rischi di furto, di perdita e di avaria.

2) Lo sviluppo della intermodalità (tale forma di trasporto consente, tra l’altro, di rispondere all’esigenza del caricatore di rivolgersi ad un unico operatore di trasporto che si occupi dell’intera operazione di trasferimento delle merci) ed il suo riconosciuto determinante ruolo per conseguire quell’obiettivo della realizzazione di una più equilibrata ripartizione delle quote di traffico, in cui si individua una condizione essenziale al fine di garantire un più razionale, armonico ed efficiente assetto del sistema dei trasporti nel nostro paese, sono tutti elementi che inducono a ritenere necessario che il legislatore si occupi della materia.

Il potenziamento del trasporto intermodale (o, il che è lo stesso, multimodale), essenziale per garantire un più razionale ed efficiente assetto del “sistema trasporti”, non può inoltre prescindere da un’attenzione del legislatore verso le infrastrutture del trasporto terrestre.

3) Normare le problematiche connesse al sistema interportuale, fondamentale supporto di una politica di intermodalità da ritenersi essenziale nella prospettiva di una riforma dei moduli organizzativi, gestionali ed operativi del trasporto, appare così un fatto ineludibile, al fine di inquadrare tali problematiche in un organico e coerente sistema.

Occorre, in ultima analisi, un intervento del legislatore per aggiornare le linee fondamentali del modulo organizzativo e procedimentale degli interporti, e per verificare la persistente bontà dello strumento concessorio come modulo organizzativo e programmatico dell’intervento pubblico in materia di costruzione e di gestione delle infrastrutture interportuali.

Occorre poi verificare se un obiettivo di rafforzamento delle infrastrutture di sostegno del trasporto multimodale possa essere perseguito prevalentemente con risorse di operatori privati, rendendo in un tale settore marginale un intervento pubblico sulle attività economiche da svolgersi in ambito interportuale.

In conclusione, un coinvolgimento del legislatore ai fini di una realizzazione di un valido sistema interportuale nell’ambito del quale venga riconosciuto un ampio coinvolgimento di operatori privati anche nella fase di programmazione e di gestione delle infrastrutture, non pare ulteriormente procrastinabile se si vuol riconoscere all’interporto quella funzione (che indubbiamente gli spetta) di importante nodo nella rete dei trasporti di merci.

4) Un ulteriore aspetto da regolamentare è il settore dell’autotrasporto attraverso una semplificazione delle norme per consentire di avere un quadro di riferimento di contesto, rappre-

sentando il trasporto su strada circa il 90% del totale dei traffici terrestri minimamente a scala nazionale e questo consente anche un “attacco” da più parti dei punti innanzi indicati.

Dalle considerazioni sopra esposte, appare importante, ai fini di attualizzare le realtà operative connesse alla movimentazione delle merci, e di tipizzare “modelli sociali” largamente in uso tra gli operatori, un intervento legislativo volto a delineare ed a definire le fattispecie, normando, pur con regole dispositive per permettere flessibilità ed adattabilità alle esigenze degli operatori. In particolare, a regolamentare:

- il contratto di servizi logistici, definendo la fattispecie, il ruolo e le responsabilità delle parti coinvolte nelle relative operazioni;
- il contratto di trasporto multimodale, regolamentando la figura dell’Operatore di Trasporto Multimodale (OTM) al fine di fornire regole certe anche con riferimento al regime della sua responsabilità;
- l’assetto delle infrastrutture interportuali, definendone le modalità di istituzione ed i modelli di gestione, al fine di garantire un maggiore equilibrio tra le varie modalità di trasporto;
- elaborazione di un testo unico per l’autotrasporto.

ALLEGATO

NOTA INTRODUTTIVA

AI PRIMI RISULTATI DEL TAVOLO AUTOTRASPORTO

PREAMBOLO

L'assetto del mercato italiano dei trasporti risente di una serie di squilibri e di carenze strutturali che, unitamente alla congiuntura economica sfavorevole, minano la competitività delle nostre imprese a vantaggio di quelle straniere.

Una domanda di trasporto articolata, propria di un sistema produttivo che è caratterizzato da un numero rilevante di p. m. i., trova in qualche modo corrispondenza nella frammentazione e nell'eccesso di offerta di trasporto stradale, a sua volta connotata da una presenza tuttora significativa di aziende monoveicolari e da un numero ancora ridotto di aziende strutturate, che però, proprio per questa caratteristica, è in grado di assicurare flessibilità e continua disponibilità.

La morfologia del nostro territorio, con l'aggravante della carenza di infrastrutture di trasporto stradali e ferroviarie, contribuisce, ad oggi, a fare dell'autotrasporto un'attività di primaria importanza per l'intera economia, tenuto conto delle implicazioni che un regolare servizio di movimentazione delle merci rappresenta per il nostro sistema produttivo, per la grande distribuzione e, quindi, per l'intera collettività.

L'obiettivo che dobbiamo darci di fronte a questa situazione è duplice: da un lato, superare la sostanziale monomodalità del trasporto delle merci operando sul fronte delle infrastrutture e stimolando forme di comodalità, e dall'altro porre le basi per **una politica industriale di settore** in grado di rafforzare la competitività del settore dell'autotrasporto sul mercato europeo, puntando sulla forte spinta che può dare allo stesso sistema Paese una efficace **politica nazionale della logistica**.

In questa direzione vanno le iniziative già poste in atto dal Governo sul fronte delle infrastrutture di trasporto, con risultati positivi determinati dallo sblocco dei lavori per l'ampliamento e la ristrutturazione della rete autostradale, ed in particolare per alcuni grandi snodi (Passante di Mestre, Gronda di Genova), oltre alla approvazione di opere infrastrutturali decisive come Terzo Valico, Brebemi, Tirrenica, Ponte sullo Stretto, Orte - Venezia e Tirrenica).

Nella stessa logica, il Decreto legislativo 286/05 ha avviato, dall'anno 2006, un percorso di liberalizzazione regolata con l'obiettivo di migliorare la mobilità delle merci nel sistema Paese e di renderla competitiva nel contesto europeo.

La riforma del 2005 ha previsto la liberalizzazione del prezzo del trasporto stradale di merci, con il superamento del sistema delle cosiddette "tariffe obbligatorie a forcella", e la contestuale previsione di regole volte ad evitare che tale liberalizzazione, ed apertura alla concorrenza, si riflettessero negativamente sulla capacità commerciale dei trasportatori esasperando le forme di autosfruttamento e di elusione delle normative sociali e di sicurezza della circolazione.

La scarsa attività di monitoraggio degli effetti della legge e le rilevanti lentezze nella definizione dei correttivi (a causa del rinvio ad opera del precedente Governo) hanno aggravato uno stato di crisi del settore, dovuto prima al forte aumento del costo del gasolio e poi alla pesante crisi economica, che ha colpito tutto il comparto della logistica.

Nel dicembre del 2008, dopo il dibattito in sede di Commissione normativa della Consulta per l'autotrasporto e la logistica, il Governo ha varato i correttivi alla riforma, attesi dal settore per dare maggiore trasparenza e regolarità nei rapporti fra vettori e committenti.

Il nostro obiettivo è ora quello di favorire, anche attraverso una forte e rinnovata politica dei controlli, comportamenti rispettosi delle norme a tutela della

sicurezza sociale e della circolazione, oltre che delle regole di una leale concorrenza, e contestualmente puntare a politiche che rendano sempre più competitiva la nostra offerta trasportistica.

È a questo fine, che dovremo dar vita al nuovo Piano della Logistica, nel quale uno dei temi fondamentali sarà quello di individuare soluzioni in grado di superare le abitudini commerciali degli operatori italiani nelle transazioni con l'estero, di lavorare con la clausola "franco fabbrica" per le esportazioni e "franco destino" per le importazioni: considerata anche la forte vocazione esportatrice dell'Italia, il fatto che la regia dell'attività di logistica sia lasciata agli operatori esteri rappresenta una perdita di fatturato, stimata nell'ordine di 10 miliardi di euro/anno, che il nostro sistema economico non può più permettersi.

Il Governo è perfettamente consapevole che questa debolezza strutturale è resa più drammatica dalla crisi economica globale in atto: il nostro autotrasporto, infatti, probabilmente è uno dei comparti economici più colpiti dalla crisi, tanto che il Governo ha ritenuto, anche quest'anno, di assegnare in Finanziaria 400 M€ che, unitamente alle risorse strutturali (oltre 300 M €), potranno fornire un forte sostegno al settore.

Così come vanno adottate iniziative importanti e innovative relative al costo del lavoro ed alla disciplina in materia di trattamento retributivo e previdenziale dovuto ai dipendenti delle imprese di autotrasporto.

IL TAVOLO CON LA COMMITTENZA: PRIMO PASSO PER LA SVOLTA VERSO LO SVILUPPO

In un contesto così definito, nel Protocollo d'Intesa dello scorso 1^a dicembre, il Governo ha ritenuto che una condivisione di obiettivi tra la committenza ed il mondo dell'autotrasporto potesse essere il punto essenziale da cui ripartire per

definire una piattaforma comune verso un sistema di trasporto competitivo, regolare e sicuro.

Il tavolo, a questo fine costituito, negli incontri che si sono susseguiti, ha segnato **ad oggi** alcuni punti prioritari al fine di creare un sistema di trasporto merci su strada contraddistinto da **legalità e correttezza dei rapporti fra tutti i soggetti della filiera**.

Il nuovo metodo del confronto costruttivo ha consentito di stilare un pacchetto di norme condivise di carattere generale per un migliore equilibrio commerciale dei ruoli dei vettori e dei committenti, e dovrà continuare a livello di accordi di settore per categorie merceologiche, nonché di accordi tra le organizzazioni associative degli stessi operatori del trasporto che interagiscono all'interno della filiera logistica. La legge deve assegnare una valenza derogatoria a tali accordi per stimolarne la conclusione e per valorizzare il ruolo istituzionale delle associazioni di categoria.

In quelle sedi, potranno essere ricercate le soluzioni migliori e più adatte alle specificità dei vari settori, bilanciando i più vincolanti impegni contrattuali di durata o di quantità con una semplificazione complessiva degli adempimenti e del relativo sistema sanzionatorio.

Il processo per il potenziamento dei servizi di trasporto e di logistica passa, poi, attraverso politiche di filiera in grado di promuovere l'adozione di modelli logistici ottimali per filiere specifiche, già sperimentati con i progetti-pilota nell'ambito della Consulta, e incoraggiare lo sviluppo di standard operativi fondati su "contratti di rete", quali forme di aggregazione peculiari del settore della logistica.

Di seguito si riportano i risultati concordati:

- 1) la **normalizzazione degli albi provinciali** degli autotrasportatori, da realizzarsi anche attraverso **la cancellazione immediata di imprese senza veicoli, stimata in circa 50 mila**, con l'obiettivo di creare condizioni di trasparenza sul fronte

dell'offerta, indispensabili per regolamentare il mercato dei servizi di autotrasporto;

- 2) il recepimento delle modifiche alla Direttiva sui controlli, che, unitamente all'attivazione del nuovo Regolamento europeo sull'esercizio dell'autotrasporto, darà luogo alla istituzione di **una Banca dati comune dei vettori europei**, in modo da valorizzarne la regolarità contributiva, fiscale, professionale e commerciale, nonché la correttezza relativa ai tempi di guida e alla sicurezza stradale (*white list* contrapposta ad una *black list*). L'obiettivo è quello **di arrivare alla premialità (fiscale e normativa) della correttezza degli interlocutori**: vettori in regola e committenti che utilizzeranno solo vettori in regola. Consapevoli che questa alleanza virtuosa porterà ad una maggiore regolarità e correttezza del mercato;

3)-Le norme che si allegano puntano sulla valorizzazione degli accordi di settore fra vettori e committenti ed incidono sulla copertura dei costi minimi all'interno del corrispettivo dei servizi di trasporto; sulla possibilità di azione diretta del vettore effettivo verso il mittente del trasporto; sui tempi di pagamento; sui tempi di carico e scarico; sulla regolarità contributiva dei vettori all'atto della stipula dei contratti; sulla migliore definizione della corresponsabilità di vettori e committenti; sulla disciplina dei pallets.

La gradualità delle sanzioni per il superamento dei tempi di guida e di riposo, ha già formato oggetto di un apposito emendamento al ddl sulla sicurezza stradale, approvato dal Senato;

4) *Le norme concordate al tavolo di confronto saranno fondamentali anche per il nuovo Piano della Logistica che dovrà comprendere anche un ampio capitolo dedicato alla funzione doganale e alla sua capacità di attrarre ovvero distorcere i traffici commerciali con l'Italia come origine e destinazione naturali.*

Nel Piano, un ruolo non secondario sarà svolto dal tema della **distribuzione urbana delle merci**, sulla quale dovremo dettare norme uniformi: a queste, pur nel

rispetto delle specificità dei vari centri urbani, dovranno attenersi gli enti locali in sede di regolamentazione del traffico cittadino, riconoscendo al trasporto merci professionale il ruolo di servizio indispensabile al civile svolgimento della vita delle città, al pari del servizio di trasporto pubblico di persone.

Anche per questo obiettivo, abbiamo la necessità di estendere il Patto della Logistica agli Enti Locali (anche alla luce della recente delibera del Comune di Messina sull'ecopass per chi attraversa lo Stretto), in quanto la firma congiunta consentirà lo stabilimento di norme comportamentali comuni e condivise, volte ad evitare l'adozione di divieti, limiti e balzelli ingiustificati per gli autotrasportatori.

5) Fra gli obiettivi a media scadenza, dobbiamo porre il monitoraggio del funzionamento dell'art. 83 bis, e di tutta la normativa sul settore, anche alla luce delle diverse modificazioni introdotte a seguito del lavoro del tavolo, al fine di verificarne l'impatto sul mercato nel corso del 2011, e lavorando alla prospettiva di un testo unico dei trasporti.

CONCLUSIONI

Siamo **fiduciosi** del fatto che, in una politica così strutturata, mantenendo attivo il tavolo ed il metodo del confronto a tre per arrivare a soluzioni condivise, **la ricerca di un miglior equilibrio commerciale tra vettori e committenza e la crescita della capacità competitiva delle imprese rispettose delle regole produrranno il risultato virtuoso di una maggiore correttezza e trasparenza dei rapporti contrattuali ed efficienza della mobilità delle merci.**

È in quest'ottica che il Governo, nelle norme concordate al tavolo, ha sostenuto con forza ed intende promuovere da subito, gli accordi volontari di settore, quali strumenti per rimettere alla capacità delle organizzazioni associative di vettori e committenti, piuttosto che ad obblighi di legge, le modalità per trovare

regole del gioco, anche nello spirito delle indicazioni date dal Presidente del Consiglio per il rilancio dello sviluppo economico.

Il Governo si impegna a insediare l'Osservatorio entro il mese di luglio 2010.

L'Osservatorio dovrà completare le prime rilevazioni entro tre mesi.

Il tavolo proseguirà i suoi lavori su tutte le altre questioni rimaste aperte e su ogni provvedimento che avesse riflessi sull'autotrasporto, all'interno del lavoro del Piano della Logistica, *allo scopo di continuare un proficuo periodo di confronto per affinare ed individuare nuove aree di convergenza e di crescita complessiva del sistema trasportistico nazionale.*

Dato atto che il 16.6.2010 il Ministro dell'Economia ha firmato il decreto che mette a disposizione del Settore le risorse previste dalla Finanziaria 2010 che verranno confermate nel 2011, a fronte della volontà espressa dal Governo, di dare sollecita attuazione all'intesa raggiunta ^{con presente Protocollo} ~~anche sulle proposte normative~~, le Associazioni dell'Autotrasporto assumono l'impegno a mantenere la pace sociale sino al 31 Dicembre 2011.

allegato G. norme

Roma, 17 giugno 2010

Di Iacchi
 Univas
 OPA FITS
 CONFEDERAZIONE TRASPORTI
Jelkorp

CONFEDERAZIONE
 FEDER
 Anitta
 Claudio Ador
 Uscita: *M. B. ...*
 FIAP
 FAI
 x Coordinamento Cooperativo:
 LEGA COOP SERVIZI
 FEDERLAVORO E SERVIZI/CONF COOPERATIVE
 PSL/AGCI

La Confetra, pur non potendo sottoscrivere tutto il pacchetto di norme di cui al punto 3, apprezza il clima di collaborazione e di dialogo che dovrà proseguire nel biennio di pace sociale e consentire di trovare un migliore equilibrio tra i vari attori operanti all'interno della filiera logistica nonché di adottare misure per la riduzione del costo del lavoro.

ASSOCIAZIONE COOP COOP AFM
AFM

Finito di stampare
nel luglio 2010