

**CNEL**  
**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

“La mobilità urbana delle merci per lo sviluppo di un trasporto multimodale sostenibile, per la migliore competitività e vivibilità delle città”

**Osservazioni e Proposte**

Assemblea  
24 marzo 2010

**INDICE**

<b>Premessa</b>	<b>pag. 3</b>
<b>Introduzione</b>	<b>pag. 4</b>
<b>Osservazioni</b>	<b>pag. 12</b>
<b>Raccomandazioni</b>	<b>pag. 23</b>
<b>Proposte</b>	<b>pag. 27</b>

## **PREMESSA**

Il presente testo di Osservazioni e Proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della Legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata, nell'ambito della V Commissione, dal Gruppo di lavoro denominato "Città", coordinato dal Consigliere Gianni Ursotti, nel corso di varie sedute (8 aprile, 3 e 25 giugno, 23 luglio, 22 settembre, 27 ottobre, 18 novembre, 1-10 e 21 dicembre 2009; 13 e 21 gennaio, 3 e 18 febbraio 2010), sulla base della partecipazione a convegni tematici, delle risultanze del seminario indetto dal Cnel il 2 febbraio c.a., della disamina della ricca documentazione esistente e di un ciclo di audizioni con i principali attori pubblici e privati coinvolti.

Lo schema è stato approvato dalla Commissione V<sup>a</sup> "per le grandi opere e le reti infrastrutturali, per le politiche energetiche e i servizi a rete" nella seduta del 3 marzo, 2010.

Il documento è stato approvato all'unanimità dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 24 marzo 2010.

## INTRODUZIONE

E' ormai riconosciuto ad ogni livello che l'approccio alla politica dei trasporti non debba più essere settoriale, bensì coerente con la visione della Unione Europea che sta andando verso una logica di sistema di direttrici, infrastrutture e punti terminali connessi ed innervati secondo una concezione integrata.

Lo sviluppo del trasporto via mare (*short sea shipping*) e via ferro (in costante diminuzione e col "combinato" in via di sparizione almeno in Italia), il sostegno all'intermodalità (quella legata agli assi, ma anche alle nervature del sistema) e alla portualità sono tratti che caratterizzano la capacità competitiva del Paese. Senza adeguati investimenti di medio-lungo periodo le stesse minime attuali condizioni verrebbero meno a detrimento dell'intera economia.

L'**Europa** (Parlamento, Commissione, Consiglio; lo stesso Cese) è da tempo impegnata su questo terreno per aumentare la competitività del mercato interno, la coesione sociale, la sostenibilità ambientale, anche con sostegni economici. L'allargamento della UE, grande opportunità in sé, rischia di limitare le risorse disponibili per l'area Sud, a fronte dell'assenza o del ritardo di progetti condivisi.

Il rilancio dei grandi temi coesivi (produzione, occupazione, *welfare*, cittadinanza, finanza) rimangono nell'agenda della UE e degli Stati, oltre che delle forze sociali, ma l'emergenza della questione ambientale, da una parte, e, dall'altra, il riconoscimento del ruolo sempre più preponderante assunto dalle città hanno prodotto dei veri e propri *focus* su questi argomenti.

L'Unione – con i propri indirizzi (COM 2007, 2009; PAR 2009), con la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (25 maggio 2007) e successivamente con la dichiarazione di Marsiglia (25 novembre 2008) – si sta impegnando ad avviare azioni concordate per uno sviluppo urbano integrato e sostenibile; azioni in cui convergono i temi del trasporto urbano, ma anche del rapporto con il territorio, dell'uso qualitativo dello spazio pubblico, del miglioramento dell'ambiente fisico e sociale.

La Commissione organizzerà una conferenza sul tema del trasporto urbano delle merci nel 2010, con l'impegno di definire entro il 2012 la propria posizione, nella forma che sarà ritenuta più opportuna.

Anche tenendo conto di questo, degli indirizzi della programmazione europea 2007-2013 dei Fondi strutturali (FERS) e delle esperienze avviate in alcune città europee ed italiane, il Ministero Infrastrutture Trasporti ha proposto delle Linee-guida per la costruzione di Piani

strategici, individuati quali “strumenti all’interno dei quali le città e le società locali possono costruire, in un impegno comune e consapevole, la visione condivisa e dinamica del proprio futuro e del proprio posizionamento competitivo, finalizzando, secondo un approccio aperto e flessibile, le proprie politiche, le proprie scelte di priorità, i propri investimenti, per ottimizzarne l’efficacia. È un disegno politico dello sviluppo, urbano e di area vasta, che può superare i confini amministrativi, per il superamento delle perifericità, il recupero della marginalità sociale e del degrado urbano, in un’ottica di sistema con le politiche infrastrutturali nazionali ed europee, caratterizzato come un atto volontario, che implementa sistemi partenariali e reti di alleanze. I Piani non possono essere codificati in via prescrittiva nella modalità *top-down*, bensì costruiti dalle e nelle città, in forma flessibile e adattiva, pur dovendo avere denominatori comuni che li predispongano a prospettive e a processi di reciproca permeazione, facilitando la concertazione e il patto interistituzionale e degli attori sociali ed economici.”

Il trasporto delle merci in area urbana è, dunque, parte integrante di questo quadro complessivo; esso costituisce una delle maggiori criticità del Paese, le sue problematiche avendo impatti pesanti sia sugli operatori economici che sulla popolazione civile.

Il lavoro di approfondimento, condotto dal Gruppo di lavoro della V<sup>a</sup> Commissione, coordinato dal Cons. Gianni Ursotti, si è svolto attraverso la disamina della ricca documentazione esistente e attraverso una serie di audizioni a testimoni privilegiati, scelti fra gli operatori del settore, le istituzioni, le parti sociali, i soggetti che già hanno messo in atto modelli di risoluzione del problema; nonché dalle risultanze del seminario indetto di recente dal Cnel.

Non è un argomento squisitamente tecnico, di pertinenza dei soggetti modali direttamente coinvolti e delegabile a un ristretto ambito di specialisti; fornire riflessioni su un aspetto particolare, il c.d. “ultimo miglio” applicato alla logistica urbana, problema che comunque pretende di essere affrontato, non significa assumerlo come perno di questo ragionamento che tocca questioni ben più vaste e complesse.

È tutt’affatto evidente che il tema centrale è la **città**, la sua unicità, soprattutto se parliamo di città italiane, la sua vivibilità intesa come governo dei molteplici interessi che vi convergono e spesso confliggono fra loro. E’ un tema per eccellenza pubblico, quindi politico, da far assumere nella discussione politico-istituzionale, col fine ultimo di aumentare inclusione e coesione sociale.

La città è luogo sociale ed economico collettivo e complesso, dove far convivere civilmente legittimità diverse da rendere compatibili, che va pensato come un “insieme

soggettuale”, a partire dal suo intreccio funzionale, ambientale e sociale. La distribuzione delle merci in area urbana diventa allora una parte delle questioni relative alla mobilità e all’accessibilità.

La gestione della logistica, applicata alle città nel loro intreccio tra sistema produttivo e luogo residenziale, può diventare una opportunità, se viene assunto come segmento da cui partire per cogliere l’insieme e ripensato nell’ottica di una “cultura urbana” – non solo “urbanistica” o solo “ambientale” o solo “tecnica” – che appartiene alla sensibilità di una collettività specifica.

È un tema concreto e articolato che riguarda la vivibilità urbana, nei molteplici aspetti che la determinano, e il senso stesso della comunità; oltre che la capacità competitiva dell’insieme dei soggetti economici che “abitano” e “usano” la città.

Per meglio inquadrare il tema merita evidenziare alcuni dati:

- il 25% del territorio dell’Unione Europea è urbanizzato (come risulta dagli studi del programma UE *Corine Land Cover*);
- le previsioni Eurostat e Onu per il 2020 dicono che l’80% degli europei vivranno nelle città;
- il 75% dell’energia mondiale viene consumata dalle città; nelle quali si concentrano le più alte percentuali di emissioni inquinanti;
- nel 2008, nelle strade urbane del nostro Paese vi sono stati più di 228.000 feriti (73,5% sul totale) e 2.076 morti (43,9% del totale – Grecia a parte, il tasso più elevato d’Europa. Il costo sociale delle vittime in area urbana è aumentato del 28% rispetto al 1970);
- nel 2008 degli **incidenti** che hanno coinvolto almeno un veicolo per il trasporto merci circa la metà è avvenuta su strade urbane (si arriva al 60,7% considerando tutte le strade in aree abitate); questi incidenti hanno provocato il 21,4% del totale dei morti in ambito urbano (di questi morti il 74,89% è avvenuto su strade ad una carreggiata a doppio senso). L’incidenza di maggiore mortalità si ha quando sono coinvolti mezzi più pesanti.
- tra le cause dell’aumento degli incidenti va registrato l’esponenziale aumento dei veicoli e delle percorrenze in un contesto infrastrutturale che non vi si è adeguato;
- dal rapporto del maggio 2009 della Consulta Nazionale sulla sicurezza stradale si evince che, capitali dell’est Europa a parte, Roma è quella col più alto tasso di mortalità pro-capite. Il rapporto indica che “le vittime degli incidenti stradali in ambito

urbano non sono affatto il naturale e necessario risultato dei grandi volumi di mobilità (quasi tutte le capitali dell'Europa occidentale hanno tassi molto bassi), ma di politiche di sicurezza stradale inadeguate". "Se Roma avesse avuto lo stesso livello di sicurezza delle maggiori capitali europee, nel 2007 ci sarebbero stati qualcosa come 150 morti in meno. In Italia però vi sono città con *performance* peggiori, come Catania, Messina, Verona, Bologna. E', comunque, tutto il nostro sistema urbano maggiore (con l'eccezione di Genova) che presenta livelli di mortalità tipici delle capitali europee orientali, con valori che sono da 2 a 4 volte i valori medi delle grandi capitali dell'Europa occidentale. Ancor più preoccupante è che la sicurezza stradale delle nostre città maggiori in alcuni casi migliora troppo lentamente (Messina, Torino, Bari, Bologna) e in altri casi subisce un'evoluzione regressiva con aumento di morti (Napoli, Roma, Catania, Milano)."

Va, inoltre, considerato che in Italia, ma non solo, per la "fuga" dai grandi centri, si vanno sviluppando *continuum* urbani che superano i confini comunali, quando non provinciali o regionali, rendendo imponente il fenomeno del pendolarismo.

È un tessuto urbano diffuso e connesso che, per essere sostenibile e competitivo, ha bisogno di essere pensato al di fuori di provincialismi e localismi. Agglomerati che non sono più la c.d. "città infinita", indistinta, priva di qualità e segni, oggi le aree urbane, ancorché vaste, stanno sempre più recuperando centralità – in precedenza scivolata verso la periferia, con l'economia dei distretti industriali – e divengono i principali soggetti dell'economia della conoscenza, snodi fondamentali dei processi di filiera e di rete, perni multifunzionali.

Il territorio, tuttavia, è un bene limitato; si impongono allora a fini ambientali, tra i diversi obiettivi, quelli della densificazione, dell'accorciamento delle filiere e dell'autosostenibilità energetica con l'uso di metodologie a maggior equilibrio ecologico, nel trasporto, nella costruzione degli edifici, nella produzione di beni.

Il modo di produrre e consumare e la stessa mobilità devono essere strumenti per un nuovo equilibrio a livello globale. Vanno sostenuti consumi più sobri e responsabili, a partire dall'acqua, così come l'uso di mezzi di trasporto pubblici e, in ogni caso, di minor impatto. Si pensi che, contro le 598 automobili ogni mille abitanti in Italia, in Danimarca sono 354 e la media europea si assesta a 463.

Vi è un legame indissolubile tra ambiente, uso del territorio, organizzazione dei trasporti.

D'altra parte, se la città è fondamentalmente un'economia esterna, cioè un generatore di vantaggi economici e sociali per le imprese e per le famiglie, ciò che rende questi vantaggi inscindibilmente connessi alla concentrazione territoriale – causa stessa dell'esistenza delle città – è stato, nel passato, l'aggravio dei costi (monetari e non) per il superamento delle distanze. Oggi questo vantaggio differenziale rischia di essere assorbito dalla crisi di accessibilità, che si evidenzia sempre più nelle aree urbane con costi anche umani pesanti. L'obiettivo della città che "organizza" la sua logistica non è soltanto quello di assicurare il massimo dell'accessibilità (impatti sulle economie interne ed esterne, anche immobiliari) con costi minori (operatori di sistema, fruitori, collettività, inquinamento), ma anche quello di contribuire nel tempo a rigenerare la città, salvaguardando la qualità del *milieu* urbano sia sotto il profilo ambientale, sia sotto il profilo delle sue potenzialità economiche e sociali.

Non a caso risulta ormai diffusamente condiviso l'assunto che i costi esterni complessivi della mobilità urbana siano causati al 70% dal trasporto passeggeri e al 30% (14 miliardi di euro/anno) dal trasporto merci e che la distribuzione urbana generi circa il 20% dei veicoli circolanti in città, mentre l'incidenza dell'inquinamento in città dipenda dal trasporto merci per oltre il 50% del totale generato dal trasporto passeggeri. A questi costi ne vanno aggiunti altri indiretti dovuti all'aggravio del traffico, considerando che il trasporto delle merci è spesso molto frammentario, inefficiente e sovradimensionato (ma sottosfruttato) rispetto alle esigenze della domanda; senza contare le patologie che ne derivano.

Ingegneri, architetti, urbanisti, sociologi hanno affrontato e affrontano l'argomento con approcci settoriali. Più di recente le Amministrazioni Pubbliche, coadiuvate da istituti di ricerca, stanno concentrandosi sul problema, come si è potuto verificare anche dalla forte partecipazione al Convegno sulla *City logistic* tenutosi a Milano, al Convegno di Nuovo Sviluppo a Rimini, all'annuale fiera di Padova *Intermodality-City Logistics Expo* e al Forum di Federmobilità patrocinato dal Cnel.

Tuttavia, malgrado l'attenzione della P.A. e della ricerca sia sempre maggiore e i progetti pilota attuati in varie città italiane ed europee sempre più numerosi, alcuni interrogativi sui modelli di esercizio della logistica urbana rimangono tuttora senza risposta.

La tensione, che si sta sempre più sviluppando verso un nuovo e diverso pensare che concili, con approccio olistico, uomo, ambiente e città con le sue molteplici attività – svolte dai cittadini, ma anche dai *city users* (a Milano, ad esempio, entrano e poi escono quotidianamente 1.000.000 di persone, di cui i due terzi in auto) – va colta e ordinata da

parte del soggetto pubblico, anche per evitare che progettualità e pianificazione siano dettati da *stakeholders*, che non hanno come primaria finalità l'interesse collettivo.

Le amministrazioni competenti devono affrontare l'argomento in modo aperto e disponibile al confronto, devono mettere a disposizione risorse e strumenti veri di partecipazione che facciano superare i naturali conflitti, stimolino l'innovazione e garantiscano, soprattutto, continuità ai progetti; devono cioè fare *governance*, non solo amministrare il territorio, ma migliorarne la capacità competitiva e organizzarlo in funzione di un'idea di comunità e di attrattività compatibile

In sintesi, il problema non è quello di governare, in qualche modo, i flussi del traffico, bensì i processi di cambiamento funzionale che le modifiche dei modelli produttivi hanno comportato e comporteranno, sia nell'attività economica sia nei comportamenti indotti dei gruppi e degli individui.

Si tratta di pensare a città più amiche, più belle, più cooperative e solidali, corpi vivi e interdipendenti tra le diverse parti (fisiche, economiche, sociali, private e pubbliche). L'approccio pertanto non può che essere integrato.

I diversi piani programmatori che – più o meno direttamente – trattano l'argomento non possono essere strumenti ciechi, asettici, non dialoganti: una somma di specializzazioni d'intervento non dà risposta all'insieme dei problemi posti da un territorio, da una città; anche dotarsi di strumenti come i Piani Urbani del Traffico e quelli della mobilità può non bastare tanto più che pochi sono i Comuni che lo fanno.

Il ruolo del soggetto pubblico diventa, pertanto, dirimente quanto indispensabile, perché già nell'antichità vi era chi vedeva la politica come “tecnica regia - *basilikè téchne* -, capace di far trionfare ciò che è giusto attraverso il coordinamento e il governo di tutte le attività che si svolgono nella città “.

E' legittimo, infatti, pensare al pubblico quale promotore di innovazione, intesa come **cambiamento**, non solo razionalizzazione, specificatamente sui problemi urbani.

Gli aspetti di analisi e progettuali tendano non devono, comunque, prevalere sulle soluzioni operative, ipotizzando modelli unici da applicare in ogni situazione. Si tratta invece, soprattutto dove il carattere del contesto applicativo è arretrato, di puntare su una logica di pragmatismo guidato, attraverso lo sviluppo di iniziative semplici e chiare indirizzate in senso innovativo e l'utilizzo di strumenti tecnici e concettuali maneggevoli e idonei a definire un orientamento preciso, adattando i progetti ai contesti di riferimento.

In sostanza, vanno identificati stadi di evoluzione successivi verso equilibri di carattere sempre più avanzato, in ragione dei potenziali circoli virtuosi delineabili tra innovazione, caratteristiche del contesto specifico e del funzionamento, secondo un processo di auto-alimentazione.

L'innovazione assume così connotazioni di gradualità e, pur delineando un rinnovamento radicale rispetto alle situazioni in essere, si pone in contrapposizione ad approcci di natura globale, spesso non risolutivi.

In altri termini, nei diversi contesti vanno utilizzate a fondo le risorse presenti di cultura e di specializzazione, soprattutto oggi che, da tempo, il modello meccanicista è entrato in crisi per il mutare dell'ambiente di riferimento che va costantemente reinterpretato, dell'organizzazione, delle modalità dell'offerta, dei rifornimenti, dei rapporti. Con fatica, il post-fordismo sta permeando anche i servizi.

Progetti e norme agili, allora, facilmente adattabili, comprensibili e praticabili.

Per una più facile gestione, serve una organizzazione funzionale del potere pubblico che garantisca, da una parte, piena autonomia ai singoli livelli in dipendenza del coinvolgimento e della competenza esclusivi o partecipati e, dall'altra, l'iniezione di massicce semplificazioni legislative e amministrative.

Durante la fase di studio e di approfondimento, il CNEL ha evidenziato **elementi condivisi e aspetti sui quali ancora non c'è accordo** tra i soggetti coinvolti nel processo (enti, operatori economici, operatori logistici, trasportatori).

Tra gli elementi di condivisione vi sono condizioni di base:

- a) Il metodo del consenso, della consultazione permanente e della partecipazione nella fase di messa a punto del progetto e nella fase attuativa. Al riguardo nel corso del 2009 il CNEL ha delineato una procedura di costruzione del consenso nella realizzazione di grandi infrastrutture, segnalando fra l'altro l'importanza dell'assunzione di responsabilità da parte del soggetto pubblico competente e della trasparenza del processo e di una informazione tempestiva e completa sulle caratteristiche del progetto e sui suoi impatti per la società civile.
- b) La disponibilità di fondi pubblici per la realizzazione di progetti pilota, o per il finanziamento di alcune iniziative di *start up*, nonché la previsione delle risorse finanziarie necessarie alla prosecuzione del progetto stesso.

- c) Il bilancio costi/benefici di una determinata scelta organizzativa e, successivamente, il monitoraggio dei risultati raggiunti a fronte di quelli previsti.
- d) L'intenso utilizzo di tecnologie informatiche e di sistemi automatici intelligenti.
- e) Lo sviluppo e il sostegno del c.d. conto terzi, in quanto il conto proprio è arduo da organizzare.

Tra i secondi va ricordata una modalità, che si è cominciato da poco a praticare in alcune città, relativa al trasferimento delle merci (i c.d. *transit point*). Le perplessità su questo punto sono sostanzialmente di tipo economico (i costi aggiuntivi dovuti alla rottura del carico), di distorsione della concorrenza (nel caso di affidamento a un'unica società), alla necessità di prevedere finanziamenti pubblici continuativi, pena la sospensione del progetto.

Questa è la complessiva e complessa tematica affrontata, anche se non esaustivamente, dal presente documento, con il quale il CNEL si propone di fornire un contributo utile al lungo percorso che il nostro Paese deve affrontare per migliorare il rapporto tra la mobilità e il tessuto urbano in cui si innesta, per rendere quindi sostenibili le nostre città, più qualificato e meno impattante il traffico merci e l'approvvigionamento cittadino in particolare.

## OSSERVAZIONI

### Le esperienze internazionali

In Europa, in particolare in Francia e Germania, la discussione è cominciata prima e sono state fatte, già a partire dalla metà degli anni '90, numerose sperimentazioni che sono però, a detta di alcuni esperti, in buona parte fallite. Allo stato attuale, solo i progetti di Friburgo e Brema sembrano essere attivi in Germania; mentre è fallita, in Svizzera, l'esperienza "pionieristica" di Basilea, è ancora in attività quella di Zurigo, sebbene non sia mai partita la sperimentazione delle consegne su tram. La Francia è l'unico paese che, a dicembre 2007, presentava diversi casi di città impegnate in questi progetti, quali ad esempio, Besançon, Nancy, Toulouse e Strasbourg, oltre al famoso e altrettanto pionieristico caso di La Rochelle.

Alla fine degli anni '90, dall'Europa l'interesse per l'argomento si è esteso all'Asia ed al Giappone in particolare, dove gli interventi sulla distribuzione urbana delle merci hanno trovato spazio all'interno di più ampi programmi di riduzione dell'inquinamento e della congestione nelle aree urbane. L'esperienza giapponese è oggetto di disseminazione in diversi altri paesi asiatici, tra cui la Cina e l'India, anche a seguito delle periodiche Conferenze Internazionali organizzate dall'*Institute for City Logistics* (ICL) di Kyoto. L'argomento ha guadagnato un crescente interesse, anche in considerazione della gravità dei problemi ambientali presenti nelle megalopoli cinesi e indiane.

Negli Stati Uniti, dove il tema della logistica urbana è oggetto di studio e sono in corso alcuni approfondimenti sui casi di alcune realtà urbane, la dimensione, l'assetto urbanistico delle città e le politiche della mobilità in esse adottate sono troppo diverse da quelle presenti in Europa, per consentire un confronto che possa dimostrarsi utile allo scopo di migliorare i risultati dei nostri progetti.

Interessante, per le analogie con le problematiche delle città italiane, caratterizzate da centri storici con strade strette e spazi di sosta molto limitati, è l'unica esperienza che ci sia pervenuta dall'America Latina. Si tratta di un'iniziativa di natura privata che riguarda l'utilizzo di motociclette dotate di un piccolo contenitore frigo adibito alla consegna rapida di beni deperibili destinati a bar o a negozi di alimentari.

## Problemi di sostenibilità economica dei progetti

In generale, in Europa restano ancora aperti molti elementi di discussione circa l'effettiva sostenibilità della maggior parte di queste esperienze progettuali, per la difficoltà ad autosostenersi sul piano economico e finanziario, una volta finiti i contributi pubblici o, in qualche caso, comunitari. La maggior parte dei fallimenti in Italia ed in Europa trova infatti due principali tipi di giustificazione:

- l'esaurirsi delle risorse pubbliche prima che il *business* abbia raggiunto una dimensione tale da consentire la piena copertura dei costi di esercizio dell'iniziativa;
- l'eccessivo affidamento del servizio a iniziative volontaristiche, non supportate da un adeguato livello di *enforcement* di regole sull'accesso, carico/scarico, o da adeguate "normative premianti".

Nonostante ciò, la crescente necessità di modificare l'attuale dinamica economico-produttiva nelle città, in favore di soluzioni meno inquinanti, costituisce un continuo stimolo a ricercare idee progettuali e soluzioni concrete di *City Logistics* che possano servire, in prospettiva, a renderle finanziariamente autosufficienti. Alcuni casi sperimentali, come quelli registrati a Padova e a Vicenza, non solo sono sopravvissuti alla fase critica iniziale, ma sono serviti da modello per progetti analoghi in altre città, suscitando l'interesse di aree urbane straniere in Europa e nel Mediterraneo.

In Europa, uno dei limiti che questa prima fase di sviluppo di progetti ha avuto è di essersi concentrati in prevalenza sulle grandi città, come evidenziato da BESTUFS (*Best Urban Freight Solutions*).

La seconda fase del progetto BESTUFS, ora concluso e in via di rifinanziamento (7° Programma Quadro), ha inteso superare questi limiti.

Oltre a BESTUFS, che si configura a livello europeo come "azione di coordinamento", la Commissione Europea ha promosso nel tempo varie iniziative di cooperazione e sviluppo industriale con l'obiettivo di razionalizzare la distribuzione delle merci in città. Su tutti, il progetto SUGAR (Interreg IV-C), guidato dalla regione Emilia Romagna, e SMARTFREIGHT (7° Programma Quadro), guidato dalla società di ingegneria norvegese Sintef.

## **La nuova fase della *City Logistics***

Ci troviamo quindi in una nuova fase di sviluppo degli studi e delle sperimentazioni, che potrebbe essere di grande utilità per il nostro Paese, caratterizzato dalla presenza di città di media grandezza. Si dovrà andare a fondo delle ragioni per le quali finora i progetti realizzati in Europa non hanno dato i risultati sperati; ma appare già chiaro che uno dei principali ostacoli allo sviluppo di progetti di logistica urbana nelle medie città è dato dalla scarsità di risorse finanziarie. Se è vera questa affermazione, bisogna concludere che finora nessun progetto ha dimostrato di essere autosostenibile e che solo delle risorse che possono venire dall'Amministrazione pubblica può renderlo credibile.

Nei programmi governativi di sostegno al settore del trasporto e dell'intermodalità dovrà trovare spazio anche la logistica urbana, come già previsto nel Piano della Logistica che il precedente Governo Berlusconi aveva varato, ma non realizzato.

Va comunque detto che l'attuazione dei 5 "progetti pilota" del Piano Nazionale della Logistica ha portato allo studio di una soluzione innovativa per Milano, basata sul possibile interscambio ferro-gomma in ambito urbano.

Inoltre, all'inizio del 2008 il Ministero dell'Ambiente – nell'ambito del "Programma di co-finanziamento diretto alla riduzione dell'impatto ambientale derivante dal traffico nelle città con l'obiettivo di giungere ad un sostanziale miglioramento della qualità dell'aria" – ha assegnato circa 5 milioni di euro per progetti "cantierabili" di *city logistics* a 15 città in Italia. Questo bando ha consentito di introdurre sperimentazioni e politiche di logistica urbana in alcune città del Centro-Sud (Palermo, Foggia, Caltanissetta, e altre), e di portare a circa 50 milioni di euro l'ammontare delle risorse finora impiegate in Italia per studi e realizzazioni di *city logistics*.

## **Il problema della regolazione: limiti e prospettive**

La soluzione di questi problemi non può essere soltanto di tipo "tecnico". Quando si parla di efficienza delle reti distributive, di ottimizzazione dei mezzi, si può pensare che il ricorso a sistemi di ricerca operativa, modellizzati ormai in numerosi prodotti *software* presenti sul mercato, possa essere sufficiente. Tutte le grandi imprese di distribuzione merci in ambito urbano, i cosiddetti *express delivery services*, sono dotate di questi sistemi e di altri "sistemi intelligenti", molto sofisticati, che dispongono di reti satellitari e di ogni più

avanzato ritrovato della tecnica, con i quali perseguono gli stessi fini della logistica urbana per ragioni di riduzione dei costi e di efficiente utilizzazione delle risorse: è il loro *business*. L'atteggiamento prevalente di queste imprese è quello di considerare inutile qualsiasi iniziativa, ritenendo sufficiente la propria organizzazione.

Molte Amministrazioni Pubbliche, tuttavia, ritengono opportuno impegnarsi su questo terreno; ciò significa che intendono recepire le istanze dei cittadini, che trovano insoddisfacente l'organizzazione della mobilità nei grandi centri urbani, soffrono sempre più della congestione del traffico (che essi stessi con i loro comportamenti quotidiani concorrono a produrre) e sono sempre più preoccupati degli effetti dell'inquinamento sulla salute propria e dei loro familiari.

Questo è un problema che non può essere "lasciato al mercato"; la logistica urbana nasce come *strumento di regolazione* del mercato. E' il tipico ambito della concertazione, dove si esplica il contributo fattivo di tutti gli attori in gioco, la ricerca costante del consenso. Sottolineare questo aspetto è importante per capire la logica che ha condotto la Quinta Commissione ad occuparsi, dopo le ricerche e gli interventi sulle problematiche dei trasporti intermodali, dei trasporti marittimi, della portualità e della logistica di filiera, anche della logistica urbana.

### **Le normative premianti**

Ripercorrendo brevemente le politiche più diffuse di regolazione del traffico merci nelle città italiane, le modalità di intervento più frequentemente adottate dalle autorità locali sono:

**a)** L'introduzione di normative, regolamenti e sistemi tariffari che tendono a incidere sugli orari di distribuzione, sulla tipologia dei mezzi utilizzati e sulle aree destinate al carico/scarico. In parallelo, il Comune può istituire le c.d. "normative premianti". Dette misure incentivanti mirano a superare le mere politiche restrittive con un regime di vantaggi a favore di soggetti e/o veicoli virtuosi sotto il profilo dell'impatto ambientale e dell'efficienza logistica. Esse rappresentano un complemento indispensabile per qualsiasi politica o sperimentazione di *city logistics* con utilizzo di Centri di Distribuzione Urbana.

Le "normative premianti" sembrano essere la soluzione strategica "a costo zero" adottata dai Comuni impegnati in sperimentazioni di *city logistics* in Italia per impiegare l'*asset* regolamentare a loro disposizione.

**b)** La realizzazione di Centri di Distribuzione Urbana (CDU), destinati a sostituire in tutto o in parte (nella stragrande maggioranza dei casi) l'attuale organizzazione delle filiere distributive delle merci nei centri urbani.

### **I casi italiani: successi e criticità**

Il caso "Cityporto Padova", sperimentazione unanimemente definita di maggior successo in Italia, dimostra come la necessità di finanziamento sia limitata allo *start-up*, a patto di introdurre "normative premianti" efficaci per il servizio e di sviluppare un serio processo di concertazione con gli operatori di trasporto, potenziali clienti del servizio "pubblico" di *city logistics*.

Una ricerca del CERTET-Bocconi sugli effetti conseguenti alle misure prese a Padova ha dimostrato la forte riduzione di flussi di traffico verso il centro cittadino (più dell'85%) che si è realizzata con una diversa organizzazione della distribuzione urbana.

I cittadini delle città interessate a progetti di *city logistics* debbono tuttavia aver chiaro che la sostenibilità economica del progetto può essere garantita soltanto da un flusso finanziario proveniente dalle entrate fiscali.

E' lo stesso problema che si presenta nel caso del trasporto pubblico urbano, dove la differenza fra i costi del produrre i servizi di TPL (trasporto pubblico locale) e i ricavi delle imprese di trasporto pubblico (differenza dovuta al fatto che ovviamente le tariffe del TPL non sono determinate in base a un livello capace di coprire pienamente i costi, perché il prezzo del biglietto sarebbe tale che nessuno prenderebbe più l'autobus) è sostenuta dalla fiscalità generale. Nel caso del TPL, la motivazione per l'uso di risorse pubbliche risiede nel garantire un diritto alla mobilità anche a chi non utilizza (o non vuole utilizzare) mezzi di trasporto privati (anziani, studenti, bambini, ecc.).

Nel caso delle merci in città, oltre alla riduzione dell'inquinamento, sembra potersi ampiamente giustificare un sussidio indiretto alle attività commerciali nei centri storici per

garantirne la sopravvivenza economica, al tempo stesso garantendo una migliore vivibilità ambientale degli stessi centri.

Là dove non vi è intesa su soluzioni che riorganizzano la distribuzione, ci si limita a provvedimenti di regolamentazione del traffico che incentivino l'uso di mezzi il più ecologici possibile. In tal modo il Comune resta neutrale nei confronti di chi fa la distribuzione urbana per conto terzi o per conto proprio. Per contro, le limitazioni all'accesso, carico/scarico connesse all'alimentazione del veicolo (es: divieto di accesso per i veicoli pre-Euro 4) sono pressoché inefficaci nel medio periodo per diminuire la congestione stradale. Come si verifica nell'esperienza Ecopass a Milano, infatti, la sostituzione progressiva delle flotte determina l'allargamento della platea dei veicoli "non inquinanti", e quindi non soggetti alle limitazioni.

L'obiezione che certe soluzioni possano portare a distorsioni della concorrenza sembra smentita dall'esempio di alcune città italiane, dove il Comune ha messo a gara il servizio di distribuzione, ma ha consentito ai privati comunque di continuare a operare sebbene con regole diverse da quelle del vincitore della gara.

In realtà, la segnalazione più nota sull'argomento è stata emanata dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM), su azione dei corrieri espressi la cui operatività è limitata a Vicenza, dove il servizio di distribuzione nella ZTL è gestito in "monopolio" da una *NewCo* con *partnership* pubblico-privata (Vicenza Logistica srl). Il parere dell'AGCM sul caso di Vicenza ha in realtà sancito solo l'illegittimità delle ordinanze comunali sull'accesso, carico/scarico e utilizzo delle corsie preferenziali che distinguono tra Poste Italiane (esentate) e altri "operatori postali di servizio universale". Dal 1999, infatti, Poste Italiane non è più operatore monopolista dei c.d. "servizi postali universali", ovvero quelli di distribuzione di plichi fino a 2 kg e pacchi postali fino a 20 kg, oltre a raccomandate e assicurate.

Gli operatori, muniti di una "licenza individuale" rilasciata dal Ministero, possono operare il servizio universale, senza però l'obbligo di servire tutto il territorio nazionale.

I servizi postali non rientranti nel servizio universale sono quelli di corriere espresso, caratterizzati da maggiore velocità di recapito e da altri servizi di valore aggiunto per l'utente.

Per effettuare tali servizi, occorre essere dotati di una "autorizzazione generale" dove gli operatori dichiarano di svolgere servizi di recapito di plichi e pacchi postali (ovvero, ogni collo di merce inferiore a 30 kg).

L'impatto della direttiva è stato rilevante anche sul settore del trasporto merci: a oggi risultano in attività circa 250 "operatori postali" nell'ambito del servizio universale e 1.300 al di fuori di questo. Tutti questi soggetti chiedono di essere esentati da qualunque tipo di limitazione alla circolazione in città, per il carattere "pubblico" del servizio svolto.

### **L'architettura per *transit point***

Secondo il CERTET-Bocconi, su stime dell'Associazione *City Logistics*, il 93% degli studi e progetti di *city logistics* in Italia ha avuto come obiettivo la realizzazione di un'infrastruttura (CDU o "*transit point*"). Solo in un caso italiano, a Lucca, l'attivazione della sperimentazione di *city logistics* è però coincisa con la realizzazione di una nuova piattaforma. In tutti gli altri casi di *city logistics* "con CDU", si è utilizzata come piattaforma una struttura esistente (magazzini sottoutilizzati, depositi dismessi, mercati generali, ecc.). Questo fenomeno è legato agli ingenti costi di realizzazione, spesso non compatibili con le risorse a disposizione.

Un esempio di progetto di *transit point* di vaste proporzioni, ma proprio per questo di costi elevati, è quello di Napoli. Infatti, è un progetto che, dopo aver immaginato un'architettura di sistema, ne intende verificare la sostenibilità economico-finanziaria. È in ogni caso un esempio significativo che sta a dimostrare la necessità di un'integrazione tra *city logistics* e sistemi di reti intermodali.

Da un lato, quindi, la nuova fase di sperimentazioni della logistica urbana si concentra su una dimensione più piccola, quella delle medie città, dall'altro, si focalizza su una dimensione più vasta, quella delle città metropolitane, allargando lo sguardo oltre il centro città verso le periferie e il sistema della conurbazione nel suo complesso.

In particolare negli ultimi tempi, com'è stato evidenziato dal *Freight Leaders Club*, la situazione dei **servizi intermodali ferroviari** è ulteriormente peggiorata sia per il rifiuto di Trenitalia di continuare a sopportare una remunerazione del servizio largamente al di sotto dei costi di esercizio sia per le difficoltà che altre imprese, pur intendendo entrare nel mercato, dichiarano di aver avuto nell'accesso alla rete.

A questo si aggiunge l'effetto devastante della crisi che ha colpito i traffici marittimi in tutto il mondo e che hanno portato a riduzioni del 20-30% nei porti maggiori in termini di volumi: quando si verifica una situazione di criticità sul mercato, il primo a farne le spese è il treno. Il CNEL condivide l'impostazione del *Freight Leaders Club* che, sulla base di un'analisi del mercato, ha quantificato che "l'ammontare delle risorse che sarebbero necessarie per ridare fiato ad una produzione di combinato ferroviario (relativo all'intero settore nazionale), confrontabile con quello del 2006 (ultimo anno di erogazione di contributi ex lege 166), si attesta intorno ai 121 milioni di euro.

In assenza di contributi già dal 2010 si può immaginare un concreto rischio di ulteriore abbattimento della quota di trasporto intermodale e combinato ferroviario in Italia (relativa alla offerta da tutti gli operatori) non inferiore al -30%, che in termini assoluti si traduce in un passaggio da una produzione complessiva di 27 milioni di treni km nel 2006 ad una previsione di circa 11 milioni di treni km nel 2010, pari a circa il 40% del livello di produzione di appena 3 anni fa. "

### **L'ausilio delle nuove tecnologie**

Un altro ambito che sta guadagnando sempre più terreno nei nuovi progetti di *city logistics* riguarda l'applicazione delle tecnologie informatiche, sistemi ICT (*Information and Communication Technology*) e ITS (*Intelligence Transportation System*).

Per quanto riguarda la logistica di magazzino, oggi sono disponibili sia soluzioni *software* – che ottimizzano la pianificazione del trasporto, statica e in tempo reale, che pianificano l'attribuzione dei viaggi ai mezzi e del percorso al singolo mezzo e forniscono al tempo stesso strumenti per il monitoraggio delle prestazioni e per il controllo di gestione – sia soluzioni che automatizzano le attività di gestione integrata del ciclo ordine-consegna-fatturazione, dalla trasmissione dell'ordine di allestimento e di trasporto, alla trasmissione dello stato di avanzamento delle consegne, alla digitalizzazione dei documenti di trasporto, fino alla fatturazione elettronica. Le tecnologie *WiFi* e *Mobile* consentono inoltre la comunicazione in tempo reale, con operatori che lavorano sul campo, come gli autisti e gli operatori che lavorano sui piazzali.

Per quanto riguarda il trasporto in senso stretto, i sistemi attuali consentono applicazioni per la gestione della flotta, per lo scarico della merce e la comunicazione dell'avvenuta consegna. E' possibile, in tal modo, monitorare la posizione e il rispetto dei tempi programmati con la possibilità di ri-programmare gli itinerari rapidamente. Durante la guida, l'autista è supportato dal navigatore satellitare; i sistemi di *Traveler Information*

permettono, infatti, di informarlo sullo stato delle infrastrutture e della viabilità. Nelle applicazioni di *Transportation Management* si può effettuare l'allocazione dei carichi ai mezzi, per minimizzare i percorsi e massimizzare la saturazione dei mezzi e di conseguenza ridurre i costi di trasporto.

Tra i sistemi più avanzati di pianificazione delle operazioni di trasporto vanno segnalati quelli che utilizzano algoritmi ricavati dall'osservazione del comportamento delle formiche (*Ant Colony Optimization*). In Europa, il primo a sviluppare questi sistemi è stato l'Istituto delle Molle di studi sull'Intelligenza Artificiale di Lugano; il *software* applicativo è commercializzato dalla società AntOptima.

La più recente categoria di applicazione dell'ICT alla *city logistics* è legata alla diffusione dei palmari, distribuiti dall'Amministrazione o dal gestore del servizio di *city logistics* agli operatori di trasporto.

Più interessante appare il secondo fattore di diffusione di strumenti tecnologici di supporto. Nelle più recenti sperimentazioni (Parma), e nei casi di grandi città di prossima attivazione (Milano e Bologna) si prevede che gli utenti – sia i veicoli operati dal gestore della sperimentazione sia, più in generale, i conducenti dei veicoli merci impiegati nella distribuzione – siano dotati di strumenti (palmari, *tag* RFID apposti al veicolo, o altro, collegati a una centrale operativa) che consentono:

- al regolatore del traffico, di controllare il rispetto di percorsi obbligati per le merci, e l'accesso alle ZTL da parte dei veicoli merci;
- all'utente, di ottenere informazioni in tempo reale sulle condizioni del traffico, sulla disponibilità (e possibilità di prenotazione) di aree di carico/scarico e altre informazioni per l'ottimizzazione dei percorsi.

### **Conto terzi e conto proprio**

Nel corso delle audizioni, è stata più volte segnalata l'opportunità di regolamentare in modo diverso il trasporto in conto proprio, che, pur avendo dei livelli di efficienza inferiori al conto terzi, è favorito dal fatto che non sono richiesti al conducente del veicolo in conto proprio né l'iscrizione all'Albo degli Autotrasportatori, né la licenza ottenuta mediante le procedure - rese sempre più severe dalla normativa europea - previste per l'accesso alla professione. Dagli ultimi dati disponibili di Eurostat (2007) si evince che l'Italia è un Paese nel quale il conto proprio ha un peso non indifferente, pari a 18 mld di t/km. Nonostante

l'incidenza del conto proprio sul totale del trasporto merci su strada, in Italia, sia inferiore a quella di altri Paesi europei – come la Gran Bretagna, la Germania, la Francia, i Paesi Bassi, il Belgio – il CNEL ritiene opportuno non incoraggiare lo sviluppo del conto proprio con normative e condizioni fiscali più favorevoli.

### **I modelli di *governance* della *city logistics***

Finora interventi organici con leggi specifiche si sono avuti in Emilia Romagna e in Veneto, con l'obiettivo dichiarato di regolamentare specificatamente le modalità di distribuzione delle merci in ambito urbano. Nel caso dell'Emilia Romagna, si fa riferimento alla Delibera di Giunta n. 2661 del 2002 e in quello del Veneto alla legge n. 36 del 09/08/1999, intitolata "Norme per la razionalizzazione del traffico e della distribuzione delle merci e per l'abbattimento dell'inquinamento atmosferico all'interno delle aree urbane". Successivamente, la Regione che ha dato maggior seguito, anche con finanziamenti diretti al sostegno di specifici progetti promossi dalle Province e dai Comuni, è stata l'Emilia Romagna.

Lo sviluppo di esperienze di successo in queste regioni ha portato alla definizione di almeno quattro "modelli di *governance* per la *city logistics*" in Italia, esemplificati da altrettanti casi e così definiti da CERTET-Bocconi:

- modello "Accordo di programma" (Padova): *stakeholder* pubblici e privati stipulano un accordo di collaborazione su base volontaria tramite, appunto, un Accordo di Programma nel quale vengono stabiliti i reciproci impegni e le fonti di finanziamento;
- modello "Bando" (Venezia-Mestre): l'Amministrazione sceglie il *service manager* di *city logistics* attraverso un bando, finanziando aspetti specifici (in genere, la componente ICT e i veicoli);
- modello "NewCo" (Vicenza): *stakeholders* pubblici e privati, compresa l'Amministrazione, gestiscono la *city logistics* attraverso la creazione di una *NewCo* in *partnership* pubblico-privato (PPP); trattasi di soluzione differente nella sostanza dalla *in-house provision* di servizi pubblici;

- modello "contraente unico" (Emilia Romagna): la P.A. sceglie attraverso un bando un soggetto unico che si occupa dell'investimento e della gestione di tutta la *supply chain*, legata alla distribuzione urbana, cui sono conferiti i finanziamenti previsti dalla normativa regionale.

Un ruolo significativo nei progetti di logistica urbana (Padova, Bologna, Vicenza) è stato svolto dagli **interporti**. Quello di Padova, in particolare, ha giocato un ruolo determinante nella definizione del percorso attuativo del progetto di logistica urbana e, soprattutto, in quella del suo assetto organizzativo e manageriale. La funzione degli interporti si è dimostrata molto importante per un duplice motivo: uno di tipo localizzativo, per essere collocati in prossimità dei centri urbani, l'altro di carattere funzionale per esser storicamente centro di raccolta e distribuzione delle merci per la città. In tal senso, si sono affermati come sede naturale delle iniziative di CDU. Ancor più importante si è rivelata, però, la disponibilità di *know-how* e di conoscenze professionali e gestionali.

Questa è una ulteriore dimostrazione della necessità di agganciare il discorso della *city logistics* a quello più vasto dell'intermodalità.

## RACCOMANDAZIONI

1. Le diverse modalità attraverso le quali i problemi di *city logistics* sono stati affrontati in Italia e all'estero, portano a considerare il tema della **diversità**, ovvero la necessità di costruire modelli differenziati a seconda delle esigenze del centro urbano considerato, della sua vocazione economica, del contesto territoriale in cui si situa.

In relazione a questo, il CNEL ritiene essenziale affrontare i problemi nel futuro adottando una prima suddivisione per *cluster* delle problematiche della *city logistics*, tenendo conto della specificità tutta italiana rappresentata dai sistemi locali d'impresa, i cosiddetti "distretti industriali". La diffusa presenza di questi sistemi nel territorio nazionale fa sì che la definizione di "città media" sia troppo generica ai fini del discorso sulla logistica urbana, in quanto una città media inserita in un territorio eminentemente agricolo ha delle problematiche assai diverse da una città media inserita in un fitto tessuto manifatturiero.

Le città, che si collocano a ridosso dei distretti industriali, soffrono in particolare dei problemi di traffico che si generano *nei punti di frizione* tra traffico cittadino o generato dalle esigenze della città e traffico generato dalle esigenze delle imprese dei distretti. Le imprese distrettuali, com'è noto, operano su mercati locali, nazionali e internazionali e per le esigenze della loro logistica di produzione e di distribuzione generano un traffico di veicoli pesanti che occupa non solo la rete viaria principale, ma anche la rete secondaria. Quando questi flussi di traffico impattano i flussi generati dalle città – in genere nelle strade di circonvallazione e nei pressi dei caselli autostradali – si producono dei fenomeni di congestione che sono più gravi di quelli che si producono all'interno del centro cittadino.

Questo fenomeno non si verifica in città medie o medio-piccole circondate da un territorio puramente agricolo o prevalentemente agricolo, per la semplice ragione che i cicli dell'agricoltura e la tipologia di traffico da essi indotta sono del tutto diversi e producono minori criticità.

Le formule per gestire i traffici urbani, affinché abbiano una qualche efficacia, debbono essere diversificate, non possono essere standard. Si propone una classificazione di massima per tipologie di insediamento urbano, che può offrire una prima indicazione per la costruzione di *cluster* corrispondenti alle caratteristiche demografiche ed economiche delle città italiane.

### *Cluster n. 1*

Città metropolitane: Milano, Roma, Napoli (città che ha anche un forte impatto portuale).

### *Cluster n. 2*

Città medie inserite in un denso tessuto manifatturiero (Torino, Vicenza, Padova, Verona, Brescia, Modena, Reggio Emilia, Parma, Bologna, Lucca, Benevento).

### *Cluster n. 3*

Città portuali caratterizzate da un intenso traffico *seaborne* di transito (Trieste, Venezia, Ravenna, Ancona, Bari, Catania, Palermo, Messina, Cagliari, Salerno, Livorno, La Spezia, Genova, Savona).

Il **primo cluster** ha attirato l'attenzione quasi esclusiva dei progetti di *city logistics*, anche perché le città metropolitane rappresentano da sole, in Italia, circa il 50% delle consegne espresso di merci e documenti, quindi sembravano essere terreni privilegiati di sperimentazione di sistemi di ottimizzazione delle prese e consegne.

Le "grandi città", tuttavia, sono caratterizzate anche da un intenso traffico aggiuntivo quotidiano prodotto dai *commuters* e dalla mobilità passeggeri e merci dei residenti.

La convergenza di questi fattori produce una situazione di emergenza permanente che attualmente nessun progetto di *city logistics* è riuscito ad attenuare e che viene gestita provvisoriamente con misure di regolazione del traffico e di limitazione della mobilità.

Il **secondo cluster**, quello delle città medie e medio-grandi circondate da un fitto tessuto manifatturiero rappresenta una specificità italiana per la quale occorre sviluppare soluzioni specifiche. Non è un caso che i progetti più interessanti si siano registrati in alcune medie città italiane, prevalentemente del Nord, come Padova, Vicenza, Ferrara, Bologna, Modena, Parma, ecc., tutte inserite in territori caratterizzati dalla presenza di "distretti industriali". A queste si sono recentemente aggiunte alcune iniziative-pilota effettuate in centri urbani del Centro-Sud, come ad esempio Frosinone. Nel corso del 2008, grazie ai citati finanziamenti del Ministero dell'Ambiente, hanno iniziato la fase di studio alcuni progetti che potrebbero vedere la luce in alcune città del Mezzogiorno e, in particolare, in Sicilia e in Puglia.

Le soluzioni proposte, sperimentate e in qualche caso anche portate avanti in maniera autonoma, dopo le incertezze organizzative e finanziarie del primo periodo, sono abbastanza diverse le une dalle altre e questo è un altro elemento che arricchisce ulteriormente il bagaglio di conoscenze ed esperienze che sta maturando in Italia, una

volta tanto, caso unico in Europa, secondo quanto emerso dai lavori delle prime due edizioni del *City Logistics Expo* [Fiera di Padova, primavera 2007 e autunno 2008].

Per quanto attiene al **terzo cluster**, nei suoi lavori la V<sup>a</sup> Commissione ha più volte richiamato l'attenzione sul problema delle città portuali, in particolare di quelle con un intenso traffico Ro-Ro. L'argomento non è molto popolare, perché in un certo senso contribuisce a relativizzare il mito delle "Autostrade del Mare". Questi servizi marittimi hanno goduto nel tempo di una notevole espansione, in quanto alleggerivano il traffico su gomma sulle direttrici autostradali Nord-Sud; tuttavia, non si può negare che hanno spesso riversato sulle città portuali, che fungono da capolinea, una massa di traffico pesante che non ha nulla o ben poco a che fare con l'economia circostante. Questo è particolarmente vero per i servizi internazionali di transito che toccano città adriatiche come Trieste, Venezia, Ancona e Bari, dove si imbarca e sbarca un'elevata quantità di camion greci, albanesi, turchi e di altre nazionalità di Paesi balcanici o asiatici, che provengono o sono diretti in altri Paesi europei. Il problema, in questo caso, deve essere affrontato, come l'esempio di Trieste insegna, con delle soluzioni infrastrutturali, cioè con dei passanti o con bretelle autostradali che consentano di immettere il flusso degli autoarticolati direttamente sulla grande viabilità senza impattare sul traffico cittadino. In alcuni casi, questo si rivela complicato e allora nasce la necessità di riflettere sullo spostamento dei terminal Ro-Ro fuori dalla città, ma anche questi progetti incontrano la resistenza di interessi che fondano il loro *business* sul traffico passeggeri o sul traffico misto passeggeri e merci.

Sul versante tirrenico, le criticità possono essere ancora maggiori, si pensi a Napoli, che ha volumi di traffico molto consistenti e continuativi, e a Livorno, che è il primo porto italiano Ro-Ro. Mentre sull'Adriatico la presenza di linee miste produce dei fortissimi picchi in estate, sul Tirreno gli scambi di merci con le grandi isole producono dei flussi costanti.

Appare, allora, importante ribadire la necessità di affrontare il problema non solo dal punto di vista della logistica urbana, ma dal punto di vista più generale dell'intermodalità, riesaminando tutto il segmento che riguarda i servizi ferroviari ai porti.

Da questo punto di vista, gli studi che il CNEL ha effettuato negli anni passati avevano già evidenziato le grandi carenze infrastrutturali e di servizio ferroviario presenti nei porti italiani.

**2.** Da qui, risulta evidente che i problemi vanno affrontati in un'ottica complessiva, che, accanto allo studio e alla proposta di moduli organizzativi idonei allo specifico contesto, prevedano l'utilizzo di spazi e manufatti preesistenti, reinventandone, adattandone o modificandone la funzione a fronte delle esigenze di accessibilità ai centri urbani, di economicità e sostenibilità della distribuzione delle merci.

Ogni attività va evidentemente informata alla Carta di Göteborg e alla strategia di Lisbona, con la piena assunzione dello sviluppo sostenibile e il rilancio di una nuova politica del trasporto e della ecoinnovazione. Indubbia appare allora la necessità di sviluppare collegamenti diretti tra i porti e la grande viabilità stradale e ferroviaria, di migliorare la fluidificazione del trasporto urbano anche con interventi sulla struttura fisica della città, di recuperare spazi dismessi o inutilizzati per le funzioni di CDU o *transit point*.

**3.** Tutti gli studi e molti dei soggetti auditi ravvisano che il sistema Italia è fortemente penalizzato da una superfetazione normativa, da una parte, e, dall'altra, da un numero troppo elevato di soggetti che intervengono nel ciclo produzione-trasporto-commercio-consumo.

Si raccomanda pertanto che, anche per quanto riguarda i problemi affrontati dal presente documento, ogni attore interessato - Istituzioni e *stakeholder* - si attivi per semplificare le norme che regolano trasporto e consegne, così come per accorciare la filiera che va dal produttore al consumatore sia a fini economici che ambientali.

**4.** Alla luce delle analisi sui tentativi di metter mano alla organizzazione del trasporto urbano delle merci, si ritiene indispensabile un approccio che abbia in sé una valutazione unitaria della struttura urbana, dell'approvvigionamento-consumo e della mobilità. Una visione che non dia pezzi di soluzione a singoli interlocutori, ma risponda al bisogno generale di creare per la città buona accessibilità, attrattività, sostenibilità, vivibilità e vitalità.

## PROPOSTE

**1. Il CNEL propone** di dare, all'interno della normativa esistente e di quella *in fieri*, una cornice unitaria a livello nazionale per l'avvio e il sostegno di progetti di *city logistics*, fornendo così, per un verso, punti di riferimento univoci agli operatori e alle istituzioni e, per l'altro, gradi di libertà tali da consentire l'individuazione di misure più idonee a livello locale.

**Il CNEL propone**, altresì, di rendere più funzionale agli obiettivi di miglioramento della distribuzione delle merci in area urbana il quadro dei benefici finanziari tra trasporto conto terzi e conto proprio.

**2.** Coinvolto direttamente da questa importante fase della politica europea dei trasporti (nuovo *Road Haul Package*), **il CNEL propone** una più stretta collaborazione con gli organi di programmazione del Governo, offrendo nello specifico la propria disponibilità a coadiuvare il Ministero Infrastrutture Trasporti, in modo da dare l'apporto delle proprie competenze alla nuova edizione del Piano per la Logistica, con particolare riferimento:

- ai progetti pilota, riguardanti la distribuzione delle merci in città;
- al problema dell'intermodalità *nei punti di maggiore frizione*, là dove i traffici di pertinenza urbana entrano in contatto con i traffici di pertinenza portuale o manifatturiera.

**3.** Il CNEL ritiene che nei progetti di *city logistics* prevalga l'interesse pubblico, legato all'abbattimento del traffico pesante urbano e dell'incidentalità connessa, all'inquinamento atmosferico e, più in generale, al benessere degli abitanti e alla migliore competitività dei sistemi-città.

Rimanendo comunque implicito che ogni progetto deve ricercare in sé l'autosostenibilità economica, tanto più perseguibile quanto più si tende a una dimensione di area vasta sovracomunale, non sono da scartare a priori linee pubbliche di finanziamento (europee, nazionali, locali). Al riguardo **il CNEL propone** il coinvolgimento del CIPE per programmare in modo unitario le risorse disponibili sia a livello nazionale (Ministero Ambiente, Ministero Infrastrutture Trasporti, Ministero Sviluppo Economico), anche tramite il coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti e delle Fondazioni Bancarie, che a livello

comunitario Il conferimento andrebbe previsto per le fasi di *start-up* a fronte di progetti operativi condivisi che dimostrino anche i vantaggi economici generali per la collettività. Dimostrato l'interesse superiore del bene pubblico, vanno sostenute finanziariamente le buone pratiche, come lo sviluppo dell'uso delle tecnologie avanzate e progetti di formazione per *city logistics manager*.

4. Uno dei problemi che impedisce il dispiegarsi di questi progetti è dato dall'accavallamento di competenze tra Enti diversi (legislazione nazionale e regionale, disposizioni provinciali e comunali, dell'Anas), insieme al sorgere di conflitti da parte dei diversi *stakeholder*.

Il novellato Titolo V° della Costituzione sancisce il superamento della previa gerarchia e la parità, addirittura costitutiva, dei diversi livelli, nonché il loro obbligo alla collaborazione.

**Il CNEL sostiene** l'opportunità di semplificare la normativa esistente, di agire con leggi quadro a livello nazionale, lasciando gradi di libertà ai livelli locali, al fine di garantire interventi che meglio si attaglino alle diverse tipologie di aree urbane.

Anche tenendo conto di ciò, e nel caso evidente di intervento che supera i confini amministrativi di un Comune, **il CNEL propone** un partenariato pubblico-privato capace di promuovere il massimo di partecipazione e di condivisione, nei territori interessati, al fine di favorire una maggiore coerenza e sostegno alle decisioni progettuali e regolatorie della c.d. Conferenza dei servizi.

5. Il CNEL può dare un contributo diretto all'azione di pianificazione e d'indirizzo delle scelte generali del Paese sul tema specifico della mobilità sostenibile attraverso l'individuazione di metodologie di creazione del consenso tra i diversi *stakeholders* nei progetti di *city logistics*.

Pertanto, si rende disponibile quale sede di confronto e tavolo d'incontro degli interessi, da verificare anche insieme ai soggetti istituzionali (Regioni, UPI, ANCI), nonché a Unioncamere e Federmobilità.

**Il CNEL propone**, altresì, l'istituzione di un Tavolo permanente per monitorare e favorire i processi di aggregazione fra le parti, in ottemperanza agli indirizzi contenuti negli ultimi documenti sui trasporti della Commissione Europea, e per verificare che le nuove normative vadano nella direzione di favorire la sicurezza e la sostenibilità del trasporto delle merci in area urbana.

6. Come già accennato nelle Osservazioni, l'introduzione nel settore di nuove tecnologie, come i sistemi di ICT e di ITS, non solo possono sostenere lo sviluppo di progetti di *city logistics*, rendendoli più efficienti e più flessibili nel rispondere alle diverse esigenze, ma costituiscono altresì un campo di espansione nella ricerca e nella produzione di sistemi più competitivi a livello internazionale. Al riguardo, **il CNEL ritiene indispensabile sostenere** anche finanziariamente la ricerca e sviluppo in questo settore.

7. Le analisi e gli approfondimenti svolti hanno evidenziato la necessità di una riforma del Codice della Strada, soprattutto, ma non solo, negli artt. 6 e 7, al fine di superare la indeterminatezza dell'identificazione delle "categorie di veicoli", oggetto di limitazioni e divieti e per favorire lo sviluppo delle aree di sosta per le merci, per riordinare l'uso dei parcheggi, rivedendo la normativa sulle sanzioni e sulla sosta in doppia fila, ecc .

Sarebbe auspicabile anche che il Codice facesse chiarezza sulla possibilità di introdurre limitazioni all'accesso alle ZTL per i veicoli a basso fattore di carico. A oggi, una simile iniziativa è lasciata alla discrezionalità delle Amministrazioni Comunali. Il solo Comune di Parma risulta aver adottato una simile ordinanza.

**Il CNEL propone** pertanto una revisione del Codice, in questa direzione, e in quella di un'armonizzazione delle normative relative alle ZTL, così da definire chiaramente i poteri dei Sindaci per permettere l'applicazione più funzionale dei progetti di *city logistics*, senza che vengano messi in discussione da norme derivate che consentono deroghe ai divieti sindacali. In questo intorno, va meglio definito l'"operatore pubblico postale" con lo scopo di evitare conflitti tra il libero esercizio d'impresa (pur regolato) e l'interesse pubblico rappresentato dai progetti in parola.