

# Sistemi di Logistica

TRIMESTRALE ON LINE DI ECONOMIA DELLA LOGISTICA E DEI TRASPORTI DIRETTO DA ROCCO GIORDANO

## SISTEMI DI LOGISTICA

Anno VIII - n. 2

Giugno 2015

Rivista trimestrale on line  
Registrazione del Tribunale  
di Napoli  
n. 61 del 10.06.2008

### Direttore editoriale

Rocco Giordano

### Direttore responsabile

Umberto Cutolo

### Comitato scientifico

Alberto Amatucci  
Luigi Battistelli  
Andrea Boitani  
Giacomo Borruso  
Agostino Bruzzone  
Giulio Erberto Cantarella  
Fabio Carlucci  
Loreto Colombo  
Fabrizio Dallari  
Giulio Maternini  
Giuseppe Moesch  
Pasquale Persico  
Maurizio Riguzzi  
Lanfranco Senn  
Stefano Zunarelli

### Segretaria di Redazione

Lisa Russo

### Redazione

via Risorgimento, 46  
80028 (Grumo Nevano)  
Napoli  
Tel. +390818332871  
Fax +390813951646  
segreteria.giordanoeditore@  
gmail.com

### Editore

Giordano Editore  
via Santa Brigida, 6  
80132 Napoli  
Tel. +39.081.8332871  
Fax +39.081.3951646  
www.roccogiordanoeditore.eu

## EDITORIALE

### 2 **Una nuova cultura per i trasporti e la logistica**

[Rocco Giordano]

## TERRITORIO & AMBIENTE

### 3 **Marketing territoriale e gestione strategica per le aree metropolitane**

[Paolo Stampacchia]

## TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

### 7 **La riforma del trasporto pubblico locale: stimolo dalle esperienze di grandi aree metropolitane. Parte I**

[Pietro Spirito]

## POLITICA DEI TRASPORTI

### 21 **Relazione del Presidente all'Assemblea ANITA 2015**

[Thomas Baumgartner]

## TRASPORTO MARITTIMO

### 27 **Il traffico portuale italiano al 2030**

[Luca Antonellini, Sandra Bini e Massimiliano Dumini]

## INFRASTRUTTURE

### 31 **Infrastrutture per i trasporti in Africa sub-sahariana**

[Claudio Migliardi]

L'ITALIA PER LA MOBILITÀ RESTA PROVINCIALE

# Una nuova cultura per i trasporti e la logistica

di ROCCO GIORDANO

**N**egli ultimi anni abbiamo più volte evidenziato lo stato di crisi della mobilità nel nostro Paese, dovuta ad uno scarso livello di pianificazione e programmazione degli interventi infrastrutturali, nella convinzione che bastassero le "grandi" opere per risolvere i problemi del Paese.

Con l'aggiunta che le grandi opere le abbiamo pianificate, programmate e rifinanziate, consentendoci degli extra costi dovuti non alla funzionalità delle opere stesse, ma per sostenere progetti architettonici e strutturali che poco o punto si giustificano in relazione alla mobilità viaggiatori e merci. Un esempio classico sono le stazioni dell'Alta velocità, le stazioni della Metropolitana di Napoli, ecc.

Avremmo preferito stazioni semplici, facilmente accessibili, ma con un servizio più frequente, più qualificato, più finalizzato a soddisfare le esigenze del cliente. Per le merci abbiamo finanziato 23 interporti, quelli che operano nella logica di rete, sono non più di 6 o 7, per i porti abbiamo 24 Autorità portuali, delle quali 5 o 6 operano nella logica del mercato globale dei servizi marittimi.

La mobilità nelle aree metropolitane italiane resta affidata ancora alla "speranza" che ci sia il servizio, e che il servizio sia soddisfacente! Non ci sono regole, seri controlli; quando facciamo i controlli questi diventano invasivi come nel caso dei traffici marittimi.

Potremmo continuare all'infinito. Risparmiamo il lettore dei risultati che possiamo ricavare confrontando alcune città come Roma o Milano con quelle europee. Milano, resiste ancora! La "débâcle" di Roma è sotto gli occhi di tutti!

Non è più giustificato accettare supinamente il livello di degrado cui sono giunti i servizi di mobilità, né alla collettività si può ancora chiedere di finanziare con una tassazione iniqua extra costi nella gestione dei servizi che sono inaccettabili.

Le trasformazioni in atto a livello internazionale, e ancor più nel nostro Paese, pongono agli operatori del settore, Pubblica Amministrazione, imprese di gestione, industrie produttrici di mezzi e sistemi, sfide nuove alle quali è difficile, se non impossibile, far fronte, senza un'adeguata base di conoscenze. Conoscenze che, per la complessità ed articolazione del "Sistema trasporti", spaziano in aree disciplinari molto diverse: dallo studio di metodologie per la pianificazione e gestione dei sistemi di trasporto, alla ricerca tecnologica nel campo dei veicoli, delle infrastrutture, degli equipaggiamenti ausiliari, dei sistemi telematici.

In Italia, purtroppo, la ricerca sui trasporti, nel suo complesso negli ultimi anni ha subito fasi di arresto, a fronte di costi sociali della mobilità che restano altissimi:

- 40 miliardi di euro per il trasporto merci e logistica
- 60 miliardi di euro per il trasporto viaggiatori, dato da costi sociali quali insicurezza, congestione, inquinamento e maggiori costi di produzione del servizio.

Questa ipotesi sul sistema economico nazionale non è più giustificabile considerati i numerosi sforzi che si stanno facendo per il risanamento della finanza pubblica.

Così come non è giustificato che centri di ricerca di eccellenza di settore siano stati trasferiti dai grandi gruppi in altre parti del mondo e che il mondo universitario abbia perso la sua vocazione a formare una nuova e competente classe dirigenti. ●



*Non è più giustificato accettare supinamente il livello di degrado cui sono giunti i servizi di mobilità*

**Rocco GIORDANO**  
rocgiord@libero.it



PER ATTRARRE GLI INVESTIMENTI

# Marketing territoriale e gestione strategica per le aree metropolitane

di PAOLO STAMPACCHIA

**I**l marketing territoriale è un tema che gli aziendalisti trattano con grande passione, ma che le istituzioni alle diverse scale territoriali, molto spesso ignorano e quando trattano il tema lo fanno in modo molto provinciale!

La strategia dello sviluppo è un tema complesso, che necessita di dati, conoscenze, ma soprattutto di competenze in un momento quale quello attuale che sta sottoponendo i territori a misurarsi su scala territoriale sempre più vasta.

## 1. PREMessa DI METODO

Il principio di fondo su cui si basa la proposta metodologica è quello secondo cui, nella realtà attuale, lo sviluppo complessivo di un'area territoriale è possibile soltanto se si individuano per essa delle "funzioni" da svolgere a vantaggio di un'area più ampia o di aree diverse, cui offrire gli specifici prodotti/servizi generati da quelle funzioni, ricevendone in cambio l'afflusso di risorse finanziarie e "valoriali" tali da consentire alla popolazione dell'area di soddisfare i propri bisogni a livelli adeguati alle proprie aspettative e possibilità.

Le funzioni proposte a vantaggio di aree più ampie o diverse sono realizzate in regime di "competizione" con altre aree: le "funzioni" proposte, normalmente, devono essere supportate, pertanto, da caratteristiche peculiari dell'area tali da determinare per essa dei vantaggi competitivi rispetto alle aree concorrenti e rendere, perciò, l'area in esame preferibile rispetto alle altre almeno per una parte significativa dei potenziali fruitori delle funzioni offerte.

Esistono, peraltro, livelli differenti di specificazione dei bisogni dei potenziali fruitori delle funzioni offerte e, di conseguenza, differenti ambiti in cui si realizzano le relazioni competitive tra le diverse aree.

L'offerta di modalità specifiche di fruizione di vacanze settimanali, ad esempio, determina certamente una concorrenza diretta fra le aree che offrono la stessa modalità specifica (arte, mare, "adventure", ecc.), ma determina, contemporaneamente, una concorrenza indiretta con le aree che offrono modalità specifiche differenti comunque selezionabili "ex ante" dai potenziali fruitori, così come, in termini ancor più generali, con impieghi totalmente diversi delle stesse risorse che questi ultimi potrebbero impiegare per la soddisfazione dei propri bisogni di svago. In una realtà globale come quella attuale, infine, la competizione può essere svolta da molte altre aree anche non vicine territorialmente, per cui è necessario tendere all'"eccellenza" nella capacità di soddisfare i 'bisogni dei fruitori-obiettivo, nell'ottica di offrire ad essi un vantaggio "reale" nell'utilizzare l'area in questione piuttosto che altre per la fruizione delle funzioni offerte.

In questo ambito, il modello proposto individua, quindi, le funzioni strategiche partendo dall'analisi dei differenti punti di forza/debolezza dell'area in esame ed articola le funzioni in prodotti/servizi, la cui offerta è supportata dalla realizzazione di "progetti" specifici di realizzazione ex novo, riqualificazione o manutenzione, con l'obiettivo dello sviluppo qualitativo e/o quantitativo sia dei livelli di offerta che dei fruitori effettivamente attratti e serviti. Sempre a titolo di esempio, se si intende puntare su una funzione di fruizione di tipo "culturale" e di durata settimanale di periodi di vacanza, potrebbe essere necessario, per quella specifica area e funzione, avviare progetti di recupero/valorizzazione di siti particolarmente significativi (piazze, palazzi, castelli, ecc.), di qualificazione dell'offerta alberghiera e di esercizi pubblici di organizzazione di eventi "accessori" (musicali, teatrali, ecc.).

I progetti daranno vita a prodotti/servizi stabili nel tempo e ad attività capaci di autorigenerarsi in condizioni di equilibrio dinamico con la domanda e con il contesto esterno soltanto se saranno "remunerative" per gli offerenti; in tal senso tutti i progetti di natura "operativa" a supporto di una determinata funzione devono avere per attori operatori economici già presenti nell'area ed operanti nello specifico business o che possono entrarvi dall'interno stesso o dall'esterno dell'area.

In questo quadro generale, compito del "pubblico" deve essere, in primo luogo, quello di proporre, delineare ed articolare la strategia mediante un efficace processo dialettico con l'intera collettività; in secondo luogo, esso deve realizzare gli interventi trasversali non remunerativi che assicurano all'area le condizioni di attrattività ed efficienza operative di lungo periodo; in terzo luogo, il "pubblico" deve orientare la realizzazione dei progetti "operativi" con incentivi sia finanziari che formativi o "reali" di offerta di specifiche "facilities" operative.



*In una realtà globale è necessario tendere all'eccellenza per la competitività territoriale*





*Occorre sviluppare un'identità di offerta che coinvolga tutti i soggetti dell'area di riferimento*

In tale contesto metodologico, alcuni progetti specifici hanno carattere trasversale e sono da considerarsi come ineluttabili. La "qualità della vita", ad esempio, è necessaria non solo in quanto "diritto" della popolazione locale, (e comunque non sarebbe poco), ma soprattutto per la sua natura di "fattore produttivo" fondamentale per l'attrattività e la competitività complessiva (e globale dell'area).

I progetti/programmi "trasversali" potrebbero riguardare anche alcune infrastrutture fisiche e potrebbero avere come finanziatori (o cofinanziatori) e gestori diretti anche gli stessi operatori economici, se per essi si individua una domanda sufficiente a garantire il recupero degli investimenti in tempi "accettabili". Viceversa, se i ritorni finanziari sono di più lungo termine e/o i "benefici" del progetto riguardano soprattutto elementi sociali, culturali, o l'insieme dell'area, finanziatore/gestore del progetto potrà essere lo stesso Ente Pubblico o un'impresa che operi in base ad un contratto, remunerato, di pubblico servizio.

Il modello che si propone prevede, infine, la definizione di obiettivi e risultati da conseguire in un preciso "orizzonte temporale" di medio/lungo periodo; ciò non di meno, esso può (e deve) offrire vantaggi e risposte anche nel breve periodo: Tali possono essere, ad esempio, le spese per opere e progetti che determinano nel breve periodo l'impiego di capacità e competenze anche di non elevato livello professionale. Ciò non significa che non si debba fare ricorso nel breve periodo anche a risorse e competenze esterne; occorre, tuttavia, introdurre in queste scelte la valutazione degli effetti che la realizzazione di progetti "sfidanti" può avere sulla formazione, anche attraverso l'interazione con operatori di altre aree e culture, di competenze "locali" che possono rappresentare, in un momento successivo, un ulteriore punto di forza dell'area.

Infine, il "metodo" dello sviluppo strategico delle aree è importante quanto il "modello", soprattutto in un'ottica di sviluppo sociale oltre che economico. Premesso che, nella realtà attuale, lo sviluppo sociale può essere considerato, ad un tempo, condizione e prodotto dello sviluppo economico, la definizione di un piano strategico di sviluppo di un'area deve essere realizzata, da un lato, con la consultazione e partecipazione di tutte le categorie sociali (se è necessario anche andando oltre le mere riunioni con i rappresentanti istituzionali di esse); dall'altro è necessario coinvolgere nel programma e nei progetti; specifici anche le risorse e competenze locali normalmente non poste in evidenza, sol perché non legate a specifici gruppi di interesse o di potere.

Occorre, dunque, sviluppare "un'identità" di offerta che coinvolga tutti i soggetti dell'area e li motivi adeguatamente verso l'assunzione di comportamenti coerenti al progetto e basati su di un identificato e condiviso interesse di valori.

## 2. "FUNZIONI" POSSIBILI PER LE AREE METROPOLITANE

La selezione delle "funzioni strategiche" di un'area metropolitana deve basarsi su una preliminare definizione di quadro generale delle "funzioni" tipiche delle aree metropolitane in genere.

Premesso che l'impostazione proposta, seppure può trarre beneficio da spunti di diversa natura, non risulta già formalizzata come tale in altri contributi, può essere proposto come primo insieme il seguente elenco di funzioni:

CATEGORIE FONDAMENTALI	FUNZIONI SPECIFICHE
Funzioni direzionali.	Amministrative pubbliche. Imprenditoriali. Di altre funzioni "operative" svolte nell'area servita. Ecc.
Funzioni di sviluppo economico/ tecnologico.	Ricerca e sviluppo. Promozione economica dell'area servita. Ecc.
Funzioni di produzione.	Di servizi "produttivi" ad alto contenuto di competenze, conoscenze, ecc. Di servizi finanziari. Di servizi turistici (culturali in particolare). Di beni (in particolare con processi a basso consumo di spazio, e ad alto valore). Di cultura (manageriale, artistica, letteraria, ecc.). Ecc.
Funzioni di sviluppo socio-culturale (con riferimento alla popolazione dell'area stessa e dell'area "circostante").	Di base (formazione dei valori e conoscenze di base). Professionale (formazione delle conoscenze/competenze operative). Culturale di altro tipo (letterario-filosofico). Ecc.
Funzione residenziale Gestione del territorio e dell'ambiente.	Ambiente fisico/sicurezza del territorio. Salute personale. Ambiente sociale/sicurezza delle persone e delle attività economiche. Rifiuti/riciclo.



Nello sviluppo delle diverse funzioni si utilizzano e si “consumano” risorse (di lavoro, tecniche, di conoscenze/competenze monetarie ecc.) che possono essere ricostruite periodicamente ed arricchite solo attraverso lo scambio con aree diverse, tali per cui non si può non porre l’accento sui destinatari dei servizi offerti e sulla necessità di introitare dall’esterno almeno le risorse finanziarie necessarie ad alimentare la vita del sistema urbano metropolitano.

Si possono distinguere allora tre tipologie di destinatari delle funzioni tipiche delle aree metropolitane, cui queste ultime possono essere riferite:

FUNZIONI	DESTINATARI		
	STESSA AREA METROPOLITANA	AREA FISICAMENTE CIRCOSTANTE	ALTRE AREE URBANE E NON URBANE
Direzionali			
Sviluppo economico/tecnologico			
Produzione			
Logistiche			
Sviluppo socio-culturale			
Residenziale			
Gestione del territorio e dell’ambiente			

Si potrebbe indicare con delle x i destinatari delle funzioni e costruire uno schema che renda l’idea di ciò che viene prodotto per la stessa area metropolitana, per l’area ad essa circostante o, infine, per altre aree.

### 3. VANTAGGI “SOSTENIBILI”

Nell’ottica di un equilibrio di lungo periodo occorre fare in maniera tale che le funzioni offerte siano “sostenibili” sia dal punto di vista economico che dal punto di vista strategico, altrimenti esse tenderanno a degradare e, contemporaneamente, degraderà l’area metropolitana. In termini strettamente economici, è necessario che gli operatori coinvolti siano in grado di derivare dalla realizzazione delle diverse attività livelli adeguati di remunerazione delle risorse investite, altrimenti, prima o poi, essi abbandoneranno l’area o le attività. Dal punto di vista strategico è necessario che le aree metropolitane possano sostenere nel medio-lungo termine il confronto con altre aree per le funzioni prescelte ed offerte: ciò significa che il vantaggio deve essere “sostenibile” e, perciò, che i fattori di vantaggio sottostanti siano permanenti, e, cioè, anche stabilmente rinnovati affinché il vantaggio competitivo sia mantenuto nel tempo. Ciò è tanto più necessario nell’era attuale in cui si stanno manifestando processi significativi di ridefinizione delle “gerarchie” tra aree metropolitane sia per la comparsa di nuove aree, sia per l’evolvere delle tecnologie di comunicazione (che tendono a rendere più omogenei i livelli di diffusione/distribuzione territoriale di molti servizi), sia, infine, per l’effetto combinato di interventi economici e politici in grado di attribuire nuove funzioni a questa o a quell’area. In ogni caso sulla base di quanto detto anche sopra, la sostenibilità delle funzioni dipende non solo dalla disponibilità di partenza di risorse adeguate, ma, soprattutto, dalla capacità di rigenerare costantemente il patrimonio di risorse inizialmente impiegate. Essa, pertanto, dipende dalla presenza di veri e propri “punti di forza e di debolezza” che riguardano sia risorse interne umane, naturali, di conoscenze di valori, ecc. che il capitale “sociale” presente nell’area (opere, infrastrutture, strutture di ricerca ecc.).

In tal senso nel progettare lo sviluppo strategico di un’area metropolitana, la selezione delle “funzioni” su cui puntare può essere utilmente supportata dall’analisi preliminare dei caratteri specifici delle risorse umane e naturali proprie dell’area o sviluppabili come risorse “distintive” rispetto a quelle di altre aree. Occorre, infatti, puntare su queste ultime per sviluppare funzioni la cui competitività sia “sostenibile” in un contesto come quello attuale e siano, perciò, “vendibili” all’esterno in condizioni di vantaggio per un periodo medio/lungo.

Il prospetto che, segue propone uno schema generale di analisi dei punti di forza e debolezza di un’area che può essere particolarmente utile per individuare i possibili “fattori” critici di successo che possono rappresentare risorse “distintive” per l’offerta di funzioni la cui competitività sia realmente sostenibile nel medio-lungo termine.



*La sostenibilità delle funzioni dipende non solo dalla disponibilità di risorse adeguate*

PUNTI DI FORZA/DEBOLEZZA	
Valori della popolazione	Conoscenze/competenze disponibili
Clima	Risorse di lavoro
Attrattive naturali/storico/culturali	Costo del lavoro
Accessibilità dell’area	Tassazione
Mobilità nell’area	Supporti amministrativi pubblici
Ecc.	





*La definizione di una strategia di sviluppo deve preoccuparsi di inserire la realtà locale in un processo globale*

#### 4. L'ATTRAZIONE DI FLUSSI E LA DEFINIZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO

Nel linguaggio utilizzato in precedenza il termine "funzione" è stato impiegato come sinonimo di "insieme di attività volte a soddisfare specifiche categorie di bisogni". Bene, se l'offerta posta in essere avrà realmente successo presso i fruitori potenziali delle funzioni proposte, si realizzeranno dei flussi di attività verso l'area in questione, cui si assoceranno flussi finanziari, di conoscenza e di valori che potranno determinarne un arricchimento complessivo. Se ci soffermiamo sui flussi finanziari questi potranno essere di due tipi fondamentali: correnti e di investimento.

I flussi finanziari correnti sono uscite dei potenziali utenti, cui questi ultimi assoceranno la fruizione immediata di specifici servizi (turistici ad esempio). I flussi finanziari per investimenti sono anch'essi uscite per i potenziali utenti, cui, però, questi ultimi associano l'attesa di flussi finanziari "di ritorno", generati dalla loro attività nell'area e che, pertanto, da questa scaturiranno in futuro.

Gli investimenti, peraltro, hanno normalmente la capacità di generare nell'area delle attività che utilizzano risorse locali (lavoro, conoscenze, valori, materie prime, ecc.) la cui utilizzazione determina flussi finanziari correnti di cui l'area stessa potrà beneficiare.

In linea di massima la preferenza va accordata a funzioni in grado di determinare l'arrivo verso l'area di flussi finanziari correnti provenienti dall'esterno. Questa preferenza, tuttavia, presuppone la disponibilità di risorse finanziarie per investimenti (e di altro genere quali conoscenze operative, ecc.) da parte dei soli operatori locali e ciò non è sempre possibile. Molto più spesso, pertanto, le funzioni che un'area può svolgere sono anche quelle di essere sede di investimenti realizzati da operatori esterni, comunque in base ad una scelta strategica dei gestori dell'area di puntare su questa o su quella funzione.

È significativo sottolineare, tuttavia, che la valutazione degli effetti di una funzione va considerata, soprattutto nell'epoca attuale, non soltanto in termini di flussi finanziari, ma anche in termini di conoscenze acquisibili, di relazioni che si possono stabilire e di sviluppo della società locale verso un sistema di valori congruo con il raggiungimento di obiettivi complessivi di sviluppo sociale ed economico. Gli ultimi elementi indicati, infatti, rappresentano il presupposto della realizzazione dei processi di miglioramento continuo, proprio anche in connessione con le evoluzioni in corso in contesti più ampi.

In tal senso, la definizione di una strategia di sviluppo deve tenere conto non soltanto delle evoluzioni attese dei flussi finanziari correnti e di investimento, ma deve preoccuparsi anche di inserire in modo significativo la realtà locale nel contesto più ampio (globale si dice, oggi) di cui è parte. Ciò non significa; peraltro, accedere a rapide scorciatoie di massificazione dell'offerta, ma, anzi, comporta la grande opportunità di proporre in un mercato vasto funzioni (anche specialistiche) che, in assenza di mercati tanto ampi, avrebbero ritorni finanziari troppo contenuti e verrebbero, perciò, prioritariamente accantonate ed evitate. ●

**Paolo STAMPACCHIA**  
stampacc@unina.it

*Paolo Stampacchia è professore ordinario, titolare della Cattedra di Economia e Gestione delle imprese presso la Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Napoli. Da oltre venti anni svolge attività di consulenza direzionale in strategie di marketing, organizzazione, pianificazione e controllo di gestione. È autore di numerose pubblicazioni sulla gestione delle imprese e sulla struttura industriale del Mezzogiorno.*



SONO NEGATIVI GLI EFFETTI DEL DDL?

# La riforma del trasporto pubblico locale: stimolo dalle esperienze di grandi aree metropolitane. Parte I

di PIETRO SPIRITO

**I**l settore del Trasporto pubblico locale da anni è sotto la “lente di ingrandimento” ma non si riescono a focalizzare i punti di attacco per una riforma organica. I punti che vengono commentati in questo articolo, di cui pubblichiamo la I parte sono la testimonianza che restano ancora negativi gli effetti del DDL di riforma.

## 1. LE TRASFORMAZIONI IN CORSO DEI MODELLI DI MOBILITÀ NELLE AREE METROPOLITANE

Recentemente Legambiente, una associazione che ha dedicato molta attenzione e molti studi sull’ecosistema urbano, ha presentato un dossier<sup>1</sup> che mette in evidenza molte delle anomalie che caratterizzano la struttura della mobilità metropolitana nel nostro Paese. Il dibattito su questi temi è ampio ed articolato, ma la difficoltà di passare dalle prediche inutili di einaudiana memoria alle buone pratiche resta ancora una delle riforme inattuata per recuperare produttività totale dei fattori nell’economia italiana<sup>2</sup>.

Rispetto alle rilevazioni del 1993, si registrano miglioramenti su alcuni aspetti sensibili della vita urbana italiana: la capacità di depurare i reflui è passata dal 70% del 1993 a quasi il 90% del 2011, i consumi idrici si sono ridotti dai 390 litri per abitante del 1993 ai 164,5 del 2011, mentre la raccolta differenziata, che era pari solo al 4,4% nel 1993 è arrivata a pesare per il 37,9% nel 2011. Qui finiscono le buone notizie.

Su tanti altri aspetti, le città italiane registrano fenomeni di stagnazione, o di arretramento, sul fronte di un’economia più sostenibile e più attenta al futuro delle nostre città. La produzione di rifiuti è continuata a crescere in modo massiccio, passando dai 454,7 kg per abitante del 1993 ai 567,5 del 2011, mentre lo stesso indice di raccolta differenziata, che pure ha segnato un significativo incremento, è ancora ben distante dall’obiettivo fissato per legge al 2011, che doveva essere pari al 60%: nessuna delle principali città del nostro Paese lo ha raggiunto, e l’unica che si è avvicinata è Verona, con il 52,7%. I consumi elettrici pro capite sono continuati a crescere, passando da 968,6 kwh per abitante del 1993 a 1.123 del 2011, mentre il verde urbano è rimasto sostanzialmente al palo, con un valore di mq per abitante pari nel 2011 a 11,8.

Sulla mobilità, che costituisce il tema di nostro interesse, il Dossier di Legambiente registra nelle città italiane un peggioramento complessivo degli indici di sostenibilità. Occorre tenere presente che “le tecnologie del trasporto hanno sempre determinato la forma urbana”<sup>3</sup>. Ripensare le metropoli del ventunesimo secolo è possibile a condizione che si determini un processo di trasformazione nei modelli di mobilità, rispetto alle tendenze che si sono affermate nel secolo scorso.

Il numero di viaggi per abitante del trasporto pubblico locale a livello nazionale ha fatto segnare in questo ultimo ventennio un arretramento, passando da 97 a 83, con una punta di minimo nel 2003 (80). Intanto, è aumentato il tasso di motorizzazione privata, con un numero di auto per 100 abitanti che è passato da 60 del 1993 a 64 del 2011. Roma si segnala per essere la seconda città principale d’Italia per tasso di motorizzazione privata (con 70 vetture per 100 abitanti), seconda solo a Catania (72).

Va sottolineato che in questi anni la qualità del parco automobilistico, anche per effetto degli incentivi alla rottamazione, è migliorata, evolvendo verso modelli a minore impatto ambientale. Se per questa via si stanno delineando scenari di migliore impatto sull’inquinamento della motorizzazione privata, resta però, e si va aggravando, la congestione veicolare.

Per effetto di un modello di mobilità orientato alla motorizzazione privata, il nostro Paese registra nelle aree metropolitane elevati livelli di congestione. Del resto, in Italia dal 1970 ad oggi, le automobili sono aumentate del 241% e le strade del 34%.



*Ripensare le metropoli è possibile a condizione che si determini un processo di trasformazione nei modelli di mobilità*

<sup>1</sup> Legambiente, “Trasformazioni urbane: venti anni di ecosistema urbano”, 2013.

<sup>2</sup> Sul tema del rapporto tra produttività e ruolo dei servizi, cfr. Pietro Spirito e Gaetano Fausto Esposito “Il ruolo dei servizi e dei processi di outsourcing nelle dinamiche della produttività totale dei fattori: una applicazione al settore della logistica”, Economia & Lavoro, n. 2, 2013.

<sup>3</sup> Edward Glaeser, “Il trionfo della città”, Bompiani, 2013, p. 27.





Una delle sfide maggiormente critiche che devono affrontare le città del mondo è lo sviluppo urbano dipendente dalle automobili

Secondo i recenti studi avviati da TomTom<sup>4</sup>, Roma risulta nel 2013 la tredicesima città al mondo per indice di congestione tra le principali aree urbane (quelle superiori agli 800.000 abitanti) e sedicesima considerando tutte le città comprese nel campione, con il 38%, risultando terza nella graduatoria europea (quinta secondo una singolare definizione di Europa che viene data da TomTom, che considera Mosca e S. Pietroburgo nel perimetro europeo). L'indice di congestione è costruito comparando i tempi di viaggio misurati durante le ore di morbida con i tempi di viaggio registrati durante le ore di punta. La differenza è espressa come percentuale di incremento del tempo di viaggio. A guidare la classifica mondiale della congestione urbana nel 2013 c'è Istanbul, con il 58% di tasso di congestione.

L'osservatorio che conduce alla analisi dei dati contenuti nel "*Congestion Index*" comprende oggi 161 città nel mondo, ed è un barometro particolarmente interessante anche per capire quali siano le evoluzioni di questo fenomeno così rilevante per la organizzazione degli spazi urbani e per la qualità della vita delle persone. Si potranno misurare nel tempo anche gli effetti di eventuali provvedimenti di modifica ai meccanismi di governo della mobilità urbana nelle città, come chiusure o limitazioni al traffico automobilistico, evitando di continuare a discutere di tali questioni solo sulla base di pregiudizi ideologici, in un senso o nell'altro.

A Roma il ritardo per ogni ora alla guida durante la fascia di punta risulta pari a 41 minuti, mentre il ritardo cumulato durante un anno per uno spostamento pendolare pari a 30 minuti risulta essere di 4,2 giorni: insomma l'1,1% del tempo di vita complessivo annuale di un automobilista romano è dedicato a stare in coda incolonnato nel traffico.

Sono dati che dovrebbero indurre a riflettere sulle conseguenze economiche, ambientali, sociali di un fenomeno che rischia di essere ormai diventato una caratteristica endemica delle nostre città e della nostra vita. Forse, dati come quelli che emergono dal *Congestion Index* realizzato da TomTom dovrebbero indurci a riflessioni come consumatori sul modello di fruizione della mobilità urbana, ed a ragionamenti come cittadini sulla importanza che dovrebbe essere assegnata ad una revisione radicale delle politiche per la mobilità in ambito metropolitano. I temi della mobilità sono tutti legati, a differenza di un approccio che sinora ha privilegiato interventi settoriali. Secondo uno studio di IBM del 2011, "oltre il 30% del traffico cittadino è causato da automobilisti che cercano un parcheggio e questa attività porta via mediamente 20 minuti al giorno"<sup>5</sup>.

Il fronte della mobilità vede le città italiane disallineate rispetto alle migliori pratiche europee. Il Dossier di Legambiente segnala in particolare una timidezza nello sviluppo delle aree pedonali, con un valore di mq per abitante pari a 0,34. Roma segna da questo punto di vista il secondo valore più basso d'Italia (0,14), superiore solo a quello di Palermo, con un indicatore fermo ormai dal 2003. Sulle piste ciclabili, la somma di tutti i 104 comuni capoluogo del nostro Paese viene eguagliata da tre sole città europee: Helsinki, Stoccolma ed Hannover. Padova è l'unica città italiana che si colloca su standard di tipo europeo da questo punto di vista.

Insomma, molto resta da fare per collocare le città italiane su un percorso di sostenibilità e di miglioramento nella qualità della vita. Non si tratta solo di manie ecologiste. Il livello di competitività e di produttività nei contesti metropolitani dipende molto dalla capacità di realizzare politiche di sostenibilità. La crescita dei prossimi decenni è intimamente connessa con la nostra capacità di organizzare in modo efficiente la rete dei servizi collettivi, dai trasporti ai rifiuti. Non sempre ce ne rendiamo conto.

L'integrazione tra trasporto pubblico ed uso del territorio è una delle iniziative strategiche più rilevanti per sviluppare un futuro più sostenibile nelle aree metropolitane. Lo sostiene un recente rapporto della Banca Mondiale<sup>6</sup>. Per raggiungere questa integrazione servono tre ingredienti: una visione strategica sul futuro della città, un tessuto istituzionale "abilitante" e modelli finanziari sostenibili.

Una delle sfide maggiormente critiche che devono affrontare le città nel mondo è lo sviluppo urbano dipendente dalle automobili: "Mentre le vecchie città hanno di solito un ovvio centro, dettato da un porto o da una stazione ferroviaria già esistenti, le città dell'automobile non ne hanno. Si propagano semplicemente verso l'orizzonte in un indifferenziato sviluppo urbano incontrollato"<sup>7</sup>.

Tale strategia di crescita ha condotto alla diffusione di spazi urbani su territori estesi, rendendo difficile, se non impossibile, la ricorso competitiva del trasporto collettivo, che non si è rivelato in grado di soddisfare la struttura di una domanda di mobilità che presentava sempre meno, se non nelle zone più centrali, quelle economie di scala adeguate a rendere sostenibile il modello di offerta, con una adeguata qualità del servizio offerto, in termini di frequenza e di tempo di attraversamento del viaggio da origine a destinazione.

<sup>4</sup> TomTom, "*Congestion Index 2013*" e "*Congestion Index 2014*".

<sup>5</sup> Andrea Granelli, "*Città intelligenti? Per una via italiana alle smart cities*", Luca Sossella Editore, 2012, p. 15.

<sup>6</sup> Banca Mondiale, "*Transforming cities with transit. Transit and land-use integration for sustainable urban development*", 2013.

<sup>7</sup> Edward Glaeser, "*Il trionfo della città*", Bompiani, 2013, p. 27.





Nella prospettiva dei prossimi decenni, si rischia uno sviluppo della motorizzazione di massa nei Paesi di nuova industrializzazione con numeri potenzialmente devastanti per l'equilibrio sostenibile del pianeta: i tassi di motorizzazione in India ed in Cina viaggiano al ritmo di crescita del 20 per cento all'anno, ed al 2050 si stima che solo in Cina circoleranno oltre 900 milioni di veicoli, vale a dire più della somma totale di tutti i veicoli che circolano nel mondo oggi. I cambiamenti della geografia metropolitana costituiscono sempre una cartina al tornasole dei mutamenti sociali, anche nelle società a capitalismo avanzato. Come scrive Bernardo Secchi<sup>8</sup>, il territorio metropolitano "è stato di volta in volta macchina di integrazione o di esclusione sociale".

Negli Stati Uniti è in corso un processo di riorganizzazione profondo degli spazi urbani. Un numero crescente di cittadini americani non vuole più vivere nei "suburbs", nei sobborghi delle aree metropolitane che hanno caratterizzato il paesaggio urbano degli USA nel ventesimo secolo. Per un lungo tratto di storia, la borghesia americana aveva abbracciato un modello di vita caratterizzato dal progressivo abbandono dei centri urbani, a vantaggio delle città satellite delle periferie, costruite secondo uno schema che prevedeva villette unifamiliari sempre più estese, ricorso all'automobile come unico mezzo di trasporto, diffusione della urbanizzazione su un territorio vasto, grandi centri commerciali (*malls*).

Nasceva così lo "sprawl", l'espansione urbanistica che ha condotto ad un profondo cambiamento negli stili di vita e nei modelli di consumo delle società occidentali. Negli anni recenti, per effetto della crisi economica, ma non solo, questo modello è entrato in crisi e si avvertono i segni di una radicale inversione di tendenza<sup>9</sup>. I sobborghi hanno costituito il tratto dominante della crescita residenziale in America nel secolo passato.

Circa la metà di 132 milioni di case costruite negli Usa sono collocate nelle periferie urbane. Nella seconda metà del ventesimo secolo la porzione di popolazione che è andata a vivere nelle periferie è fortemente cresciuta, passando dal 31% del 1960 al 51% del 2010: 158 milioni di americani vivono oggi nelle aree residenziali delle periferie metropolitane.

Questo modello insediativo ha determinato drastici cambiamenti nel modello di vita e nel sistema della mobilità. Tra il 1969 ed il 2009 le miglia percorse per abitante annualmente sono aumentate del 60%, e molte periferie sono collocate così lontane dall'area metropolitana che la parola stessa rischia di perdere completamente il suo significato originario: Ridgecrest è distante 112 miglia da Bakersfield, l'area metropolitana della California della quale è ufficialmente parte.

Ora si avvertono i segnali di una onda di risacca. Tra il 2010 ed il 2011 la popolazione che abita nei *suburbs* è cresciuta solo dello 0,4%, molto meno del tasso di crescita che è stato registrato dalle aree metropolitane centrali: è la prima volta che accade da un secolo a questa parte. Mentre all'inizio degli anni Novanta del secolo passato solo il 7% dei permessi di costruzione di New York riguardavano il centro urbano, e più del 70% invece la periferia metropolitana, nel 2008 le percentuali si sono invertite: solo il 9% nelle periferie, e più del 70% nella città. La popolazione del *Loop* di Chicago – il distretto centrale dell'area metropolitana – si è triplicata nel corso dell'ultimo decennio.

Lo *sprawl* residenziale era stato accompagnato anche da uno *sprawl* delle *blue chip companies*: IBM si era spostata da New York a Armonk, General Electric a Fairfield (Connecticut), Motorola da Chicago a Schaumburg (Illinois). Alla fine degli anni Novanta del secolo passato, due terzi degli spazi di ufficio erano collocati fuori dalle aree centrali delle città. Ora si sta determinando l'effetto opposto, con un ritorno delle aziende nei centri delle aree metropolitane.

Questo fenomeno è particolarmente visibile a Chicago: la United Airlines ha lasciato Elk Grove per tornare a *downtown*, così come Hillshire Brands si sta spostando da Downers Grove al centro della città. Lo stesso fenomeno si sta manifestando a S. Francisco, città che attira nelle sue aree centrali le aziende del comparto *high tech*, prima collocate nella Silicon Valley (Twitter, Dropbox, Pinterest).

Gli stessi grandi centri commerciali, che hanno caratterizzato il panorama urbano dei *suburbs*, stanno cambiando le proprie scelte insediative. Dal 2006 negli Stati Uniti è stato aperto solo un nuovo grande centro commerciale (*mall*), mentre in quelli esistenti i tassi di occupazione si stanno riducendo, e le grandi catene stanno progettando investimenti di tipo completamente diverso. Walmart ha concepito i *Neighborhood Markets*, con una dimensione pari ad un quarto rispetto ai tradizionali *supercenters*.

I sobborghi delle metropoli, che prima erano il luogo di elezione della borghesia, si stanno trasformando anche nella composizione sociale: nel 2010 15,3 milioni di residenti nei *suburbs* vivevano sotto la linea della povertà, con una crescita pari all'11,5% rispetto all'anno



I cambiamenti della geografia metropolitana costituiscono una cartina al tornasole dei mutamenti sociali

<sup>8</sup> Bernardo Secchi, "La città dei ricchi e la città dei poveri", Laterza, 2013.

<sup>9</sup> Si occupa di questo tema una approfondita inchiesta giornalistica curata da Leigh Gallagher, "The end of the suburbs: where American dream is moving", Penguin, 2013.





Le esperienze maggiori  
nella integrazione  
tra mobilità collettiva  
ed uso del territorio  
sono partite  
da una visione  
dell'utilizzo degli spazi  
urbani

precedente ed al 53% rispetto al 2000. Il tasso di crescita della povertà nelle periferie metropolitane risulta più che doppio rispetto a quello delle città. I suburbi americani sembrano quindi destinati a diventare aree di insediamento per i nuovi poveri, mentre si affermano stili di consumo che mettono in crisi il modello della società motorizzata di massa.

Gli ottanta milioni di *Millennians*, vale a dire gli Americani nati tra il 1977 ed il 1995, preferiscono vivere, per il 77%, nelle aree urbane, e mostrano modelli di consumo radicalmente diversi dalle tendenze storiche dei passati decenni. Nel 1980, il 66% dei diciassetenni aveva una patente di guida, contro il 47% del 2010. Questo dato incrina un modello di sviluppo iniziato agli albori del ventesimo secolo, quando le registrazioni di automobili erano passate dalle 8.000 del 1905 ai 17 milioni del 1925.

Sviluppo della motorizzazione e crescita delle periferie urbane sono processi paralleli: tra il 1921 ed il 1936 sono state costruite negli Stati Uniti più di 420.000 miglia di autostrade, e tra il 1923 ed il 1927 sono state costruite più di 900.000 case all'anno. L'83% dei viaggi degli americani avviene oggi in automobile, il tasso più elevato del mondo, così come è il più elevato al mondo il tasso di consumo individuale di benzina, a fronte di una politica fiscale sugli idrocarburi che non incorpora, a differenza di quanto accade in Europa, i costi delle esternalità: mentre in Norvegia il costo della benzina per gallone è pari a 10 dollari, negli Stati Uniti tale valore è pari a 4 dollari, e la differenza la fa tutta il fisco. I residenti nelle periferie metropolitane negli USA percorrono annualmente in media tra le 15.000 e le 18.000 miglia all'anno; nei casi estremi si arriva alle 25.000 miglia, con un tempo di viaggio giornaliero di pendolarismo superiore alle 3 ore al giorno: sono 3,5 milioni di Americani in questa condizione. La crisi economica ha giocato un ruolo rilevante nel mutamento in corso: nel 2008 gli abitanti dei *suburbs* hanno speso per la benzina il doppio rispetto al 2001. La gran parte delle famiglie che vivono nelle periferie spendono la metà del loro reddito per la casa ed i trasporti. Nelle famiglie con un reddito annuale tra i 20.000 ed i 50.000 dollari, questo valore sfiora il 60%. Solo per la benzina, un residente nella periferia spendeva nel 2003 1.422 dollari, mentre nel 2008 la cifra era salita a quasi 3.000 dollari.

Secondo Arthur C. Nelson, direttore del centro di ricerca sulle aree metropolitane presso l'Università dello Utah, tendendo conto dei mutamenti demografici e dei cambiamenti nelle preferenze residenziali delle nuove generazioni, entro il 2025 si registrerà negli Stati Uniti un surplus di abitazioni pari a 40 milioni di case. Si porrà il tema della riorganizzazione degli spazi urbani nei *suburbs*. Un esperimento è in corso a Lakewood, in Colorado, un'area periferica ad ovest di Denver. Lo *shopping mall* Villa Italia, con una estensione di 1,2 milioni di piedi quadrati, costruito nel 1966, è stato trasformato in Belmar, una comunità pedonalizzata che ha al suo interno, appartamenti, condomini, uffici, studi per artisti, negozi ed una passeggiata pedonalizzata che si estende per 22 blocchi urbanizzati.

Serve quindi delineare altri modelli di sviluppo urbano, orientati verso la sostenibilità, la tutela dell'ambiente, la crescita economica e la qualità della vita per i cittadini. Già oggi la soglia della sostenibilità si sta raggiungendo: basti pensare che, secondo uno studio di IBM, a Mosca più del 45% dei cittadini trascorre oltre 3 ore medie al giorno nel traffico.

Rendere reversibile la dipendenza dalle automobili nelle città non è facile. Servono strategie differenziate, in funzione delle dimensioni urbane e delle funzioni metropolitane che le città intendono costruire e gestire. In particolare, per le città di media dimensione (sino a mezzo milione di abitanti), la Banca Mondiale sottolinea la rilevanza di progetti per trasporti veloci di superficie (*Bus Rapid Transit*, BRT), che, non richiedendo investimenti infrastrutturali molto impegnativi per le finanze pubbliche, consentono di migliorare la qualità nella offerta di servizi collettivi per la mobilità urbana. Nel corso dell'ultimo decennio più di 130 sistemi BRT sono stati messi in esercizio nel mondo.

Tutte le esperienze migliori nella integrazione tra mobilità collettiva ed uso del territorio sono partite da una specifica visione dell'utilizzo degli spazi urbani, una visione che ha guidato gli investimenti nei sistemi di trasporto, e non viceversa. Misure di gestione della domanda di mobilità, inclusa l'introduzione di sistemi di *congestion charge* e la promozione di modi di trasporto non motorizzato, si sono rilevati di estrema importanza per il successo di queste politiche.

A Stoccolma, "tutti vivono a non più di 300 metri da una fermata di mezzi pubblici, che per il 65% sono su rotaia e alimentati da fonti rinnovabili: il 64% degli spostamenti dei cittadini avviene con mezzi pubblici, la parte rimanente si divide tra chi utilizza il 760 km di piste ciclabili e chi non può fare a meno delle automobili"<sup>10</sup>.

I casi di successo, che si sono determinati ad Hong Kong, Seul, Singapore, Copenhagen, Stoccolma, Tokyo, dimostrano che una chiave determinante sta nella "cattura del valore" creato dalla costruzione di nuove infrastrutture e di nuovi servizi di trasporto, indispensabile non

<sup>10</sup> Andrea Poggio, "Le città sostenibili", Bruno Mondadori, 2013, p. 6



solo per costruire meccanismi finanziari sostenibili, ma anche per realizzare politiche urbane sostenibili, attente alla qualità della vita ed alla competitività del territorio.

Mentre nelle esperienze negative, di cui abbiamo molte tracce anche recenti nel nostro Paese, il surplus di valore immobiliare determinato dalla costruzione di sistemi di trasporto di massa viene lasciato alla speculazione fondiaria ed al mercato degli interessi privati, nei casi considerati dallo studio della Banca Mondiale gli investimenti per la mobilità hanno non solo guidato le scelte di urbanizzazione futura, ma hanno generato una diretta connessione tra costi infrastrutturali e plusvalore della rendita immobiliare, che è essenzialmente servita a pagare in parte i costi dei progetti di mobilità, ed in parte a rendere sostenibile nel tempo anche la gestione dei servizi di trasporto.

Nella scala della pianificazione metropolitana, i diversi livelli di governo coinvolti richiedono un coordinamento molto stretto tra pianificazione urbanistica, investimenti infrastrutturali e servizi urbani. Andare in questa direzione significa cambiare la cultura sinora dominante. Il sistema delle infrastrutture e dei servizi di trasporto presenta una sua implicita rigidità di struttura, che si tentato di piegare ad uno sviluppo urbanistico disordinato, sganciato dalla pianificazione delle reti del trasporto collettivo metropolitano. Si è così commesso, soprattutto nelle metropoli italiane del centro-sud, un drammatico errore di prospettiva, determinando una qualità del servizio assolutamente non coerente con l'evoluzione delle dislocazioni territoriali degli insediamenti residenziali e lavorativi.

I dipartimenti dei trasporti spesso hanno scarsa conoscenza della pianificazione urbanistica, mentre i pianificatori urbani hanno scarsa conoscenza dei sistemi di trasporto e della regolazione della domanda di mobilità: il dialogo tra queste due componenti essenziali diventa, anche per queste ragioni, difficile, e l'integrazione necessaria trova ostacoli spesso insormontabili, all'interno dei quali si incunea la speculazione fondiaria.

Si tratta di costruire anche una collaborazione interistituzionale tra diversi livelli di governo del territorio, con una integrazione ed un dialogo costante che non si è realizzato nel corso degli ultimi decenni, quando lo Stato centrale ha devoluto verso gli enti locali competenze in materia di trasporto pubblico generando una concorrenza distruttiva sulle scelte: "La capacità pianificatoria della città necessita di una multidisciplinarietà di competenze (urbanistiche, sociologiche, tecnologiche, giuridiche, geografiche, di business, ingegneristiche, informatiche, ecc.) e di attività (costante monitoraggio dei dati, corretta identificazione dei fenomeni, definizione di aree di intervento e così via) che travalicano le competenze dell'amministrazione comunale"<sup>11</sup>.

Il disegno urbano condiziona in modo decisivo la possibilità stessa di articolare un virtuoso meccanismo di interazione tra uso del territorio e politiche della mobilità. Il trasporto collettivo richiede addensamenti di domanda nella rete dei punti di origine e di destinazione principali.

Per questa ragione le città devono promuovere densità lungo i corridoi serviti dal trasporto collettivo per assicurare quella massa critica necessaria per determinare efficienza e produttività del trasporto pubblico. Serve quindi promuovere, lungo i principali corridoi, una crescita verticale, più che una espansione orizzontale, del costruito, per determinare una struttura compatta di città.

Nel disegno del trasporto collettivo italiano, una debolezza strutturale riguarda la dotazione di reti e di servizi di accessibilità ferroviaria alle aree metropolitane: "In Italia sono attivi 592 km di linee ferroviarie suburbane, contro le 2.030 della Germania, le 1.630 del Regno Unito e le 1.345 della Spagna. Una stima prudente, basata sulla possibilità di convertire al traffico pendolare una parte delle linee ferroviarie inutilizzate nelle zone urbane di Milano, Torino, Roma e Napoli, vedrebbe salire la disponibilità della rete suburbana a 1.789 km, facendoci allineare al resto d'Europa"<sup>12</sup>.

Metropoli più dense sono anche metropoli più giuste, garantendo alti livelli di accessibilità a tutti, indipendentemente dal reddito. Ma la densità è solo una delle dimensioni dell'ambiente costruito che influenzano le scelte di viaggio. Altre variabili influenti sono la diversità delle funzioni, il design urbano, l'accessibilità delle destinazioni, e la distanza tra casa e sistema di mobilità collettiva.

Esiste poi un ruolo economico dei processi di aggregazione metropolitana, che è stato spesso sottovalutato: "L'urbanizzazione ha svolto un ruolo cruciale nell'assorbimento delle eccedenze di capitale, agendo su una scala geografica sempre più ampia, al prezzo di rapidi processi di distruzione creativa, che hanno comportato la spoliazione delle masse urbane a qualunque diritto alla città"<sup>13</sup>.



*I dipartimenti dei trasporti spesso hanno scarsa conoscenza della pianificazione urbanistica*

<sup>11</sup> Andrea Granelli, "Città intelligenti? Per una via italiana alle smart cities", Luca Sossella Editore, 2012, p. 27.

<sup>12</sup> Andrea Poggio, "Le città sostenibili", Bruno Mondadori, 2013, p. 89.

<sup>13</sup> David Harvey, "Il capitalismo contro il diritto alla città", Ombre Corte, 2013, p. 34.





Abbiamo smarrito l'alfabeto e cerchiamo di comporre la Divina Commedia, occorrono azioni correttive immediate

La rapida evoluzione delle periferie metropolitane, rispetto ad un disegno di trasporto che è rimasto ancorato alla struttura metropolitana dei centri storici, richiede una cucitura delle diverse modalità che sia in grado di articolare un modello di offerta intermodale capace di superare strutture di servizi non integrati.

In questo scenario, i diversi modi di trasporto collettivo (ferrovie regionali, metropolitane, tram, bus) devono necessariamente essere integrati in un sistema unitario di offerta, garantendo elevata qualità delle interconnessioni, ed essendo anche sostenute da politiche per la mobilità e per l'urbanistica coerenti: accessibilità ai nodi delle stazioni, sviluppo di corsie preferenziali, regolazione della motorizzazione mediante misure di *road pricing*, sviluppo di infrastrutture per la pedonalizzazione e la mobilità "dolce" sono tutte componenti determinanti, secondo la Banca Mondiale, per accompagnare un graduale mutamento nelle preferenze di mobilità dal trasporto individuale motorizzazione alla mobilità collettiva sostenibile.

Tuttavia, tra il dire ed il fare c'è di mezzo il mare. Una revisione nel portafoglio di progetti di trasporto urbano della Banca Mondiale tra il 1999 e il 2009 ha verificato che solo 2 dei 55 progetti realizzati nel decennio avevano affrontato in modo efficace, nella fase di realizzazione, il legame tra trasporti e territorio, tra mobilità sostenibile e sviluppo urbanistico.

Nel caso italiano, se mai si realizzasse una revisione dei progetti realizzati, o di quelli in portafoglio, nei sistemi di mobilità collettiva, non è improbabile che si potrebbe verificare una quasi perfetta corrispondenza tra interessi immobiliari dei costruttori e sistema delle scelte infrastrutturali per i servizi di trasporto, in una sorta di inversione logica delle priorità, che spesso caratterizza gli "spread" dell'economia reale, di cui non ci occupiamo mai<sup>14</sup>.

## 2. L'ASSETTO ISTITUZIONALE DEL TRASPORTO PUBBLICO IN ITALIA E L'EVOLUZIONE DEL QUADRO COMUNITARIO

Al trasporto pubblico locale, come anche ad altri campi della vita economica e sociale del nostro Paese, serve volare basso, fare proposte semplici ed immediatamente attuabili, per riportare in carreggiata una condizione strutturale di deficit competitivo che trascina il Paese verso una regressione nella produttività totale dei fattori che dura da almeno due decenni e determina, assieme all'avvitamento del debito pubblico, le difficoltà nella ripresa economica. Il quadro istituzionale del settore è ancora contraddittorio ed incerto: è ancora in attesa di essere approvato dal Consiglio dei Ministri il disegno di legge di riforma che è stato annunciato ormai più di un anno fa, e che ancora gira tra i tavoli dei diversi Ministeri, dopo essere stato stralciato dal disegno di legge sulla concorrenza<sup>15</sup>.

Si è stati molto tempo sul limine della presentazione formale, ma ancora nulla è accaduto, ed ora il nuovo Ministro Graziano Delrio pare intenzione a rivederne il testo in modo non formale, consultando nuovamente l'Ance, le città metropolitane e le Regioni. Intanto, per effetto anche dei provvedimenti di *spending review*, le risorse destinate al trasporto pubblico per i corrispettivi per obblighi di servizio pubblico si sono fortemente ridotti, mentre gli investimenti sono drasticamente crollati.

Non è tempo di grandi riforme, anche perché spesso questi obiettivi ambiziosi nascondono spesso una irrefrenabile volontà gattopardesca di lasciare tutto nello stato comatoso in cui siamo. Solo dopo essere tornati sulla carreggiata, allora si potrà riprendere un ragionamento serio sulle riforme strutturali che servono.

Abbiamo smarrito l'alfabeto, e pensiamo di comporre la Divina Commedia. Questo divario tra realtà ed immaginazione deve essere colmato con azioni correttive davvero urgenti ed improrogabili.

Vediamo quali sono le misure minime ed immediate che possono servire ad effettuare una operazione di salvataggio per il trasporto pubblico locale. Sono tre i fronti sui quali occorre agire:

- il ripristino della razionalità economica;
- l'ordinato funzionamento dell'assetto istituzionale;
- un regime efficace di contratti di servizio;
- l'applicazione dei costi standard.

### Il ripristino della razionalità economica

I dati strutturali del settore fotografano un assetto radicalmente divergente dai minimi requisiti di razionalità economica: grado di copertura dei costi operativi con i ricavi da merca-

<sup>14</sup> Ennio Cascetta e Francesca Pagliara, "Le infrastrutture di trasporto in Italia. Cosa non ha funzionato e come mettervi rimedio", Aracne, 2015.

<sup>15</sup> Per la prima volta dopo sei anni dalla sua introduzione (2009), il Governo ha presentato il disegno di legge sulla concorrenza, che sarà inserito all'interno del DEF. Partito con obiettivi molto ambiziosi nelle sue prime versioni, questo progetto di legge è stato oggetto di profondi rimaneggiamenti, escludendo alla fine provvedimenti di natura settoriale, come la riforma del trasporto pubblico locale.



to abissalmente lontano dalle medie internazionali, indici di produttività sideralmente distanti da valori adeguati rispetto alle perdite economiche delle aziende, stock di indebitamento che grava con oneri finanziari pesanti sulla precaria condizione dei conti economici. Il default è dietro l'angolo, ed in alcuni casi si è già realizzato.

Serve una radicale ed urgente cura da cavallo per il risanamento, che non può non cominciare dall'esempio delle classi dirigenti, per avere quella credibilità che è presupposto per realizzare il cambiamento. E allora, va introdotto un austero e rigoroso *salary cap* nelle retribuzioni di dirigenti e quadri delle aziende del settore, con un contestuale ridimensionamento nella consistenza dei quartieri generali di aziende che hanno ingrossato la "testa" indebolendo le gambe del servizio.

La remunerazione variabile dei dirigenti deve essere inoltre collegata, differentemente da quanto avviene oggi, alla performance negli indici di qualità fissati dai contratti di servizio: è un non senso applicare penali alle aziende se non si raggiungono questi parametri, in quanto tale misura, per le imprese pubbliche, si traduce solo in una partita di giro, poiché aumenta perdite economiche che poi devono essere ripianate dall'azionista pubblico.

Invece, al mancato raggiungimento degli obiettivi deve corrispondere una mancata assegnazione della retribuzione variabile ai dirigenti. Tale elemento costituisce anche, peraltro, un incentivo concreto ad operare mettendo al centro il servizio e la soddisfazione dei bisogni della clientela.

Molto c'è da disboscare nella selva dei contratti di fornitura. Rendite di posizione, prezzi superiori ai valori di mercato, monopoli bilaterali che peggiorano la qualità delle prestazioni erogate rappresentano un solido sottobosco di interessi, particolarmente rilevante per un settore nel quale molte attività, precedentemente gestite direttamente imprese, sono state poste in outsourcing, in particolare nel ciclo delle manutenzioni.

Questo blocco, cementato spesso da protezioni politiche, costituisce un retrobottega ingombrante, di cui si parla poco, salvo nelle rare cronache giudiziarie quando scoppia uno scandalo. Un atteggiamento rigoroso da parte delle classi dirigenti, verso se stesse e verso i fornitori, abilita ad operare contestualmente in direzione di una politica di efficienza applicata all'intero settore.

Per i lavoratori del settore non si tratta di ridurre i salari, ma invece di aumentare la produttività a parità di salario. A Berlino, non a Pechino o ad Ankara, un lavoratore dell'azienda del trasporto pubblico, la BVG (posseduta al 100% dalla Municipalità) lavora 40 ore settimanali, mentre la società controllata dalla stessa BGV (Berlin Transport), che opera il 35% dei servizi di superficie, ha un regime di orario settimanale pari a 42 ore. Sono questi gli spread intollerabili che hanno determinato l'arretramento competitivo dell'Italia rispetto alla Germania, altro che i mercati finanziari.

Nessuno immagina di introdurre ritmi di lavoro di chapliniana memoria, o di imporre condizioni vessatorie. Ma, per salvare posti di lavoro che altrimenti andranno perduti, serve semplicemente introdurre regole europee di organizzazione del lavoro nel settore del trasporto pubblico locale. Nulla di più e nulla di meno.

Certo, tassi di assenteismo come quelli che si registrano nel settore in Italia, ed in particolare a Roma, sono termometro di inciviltà e di assenza di senso di responsabilità verso i cittadini, oltretutto in anni di gravissima crisi economica che richiederebbe invece un sussulto di spirito civico. E invece, nella ultima tornata elettorale, lo spirito civico dei dipendenti di diverse aziende del trasporto pubblico si è tradotto in una massiccia adesione alla chiamata per essere scrutatori o rappresentanti di lista, lasciando a piedi i cittadini.

## L'ordinato funzionamento dell'assetto istituzionale: lo scenario comunitario

Il settore del trasporto locale, come tanti altri comparti della vita economica e sociale del nostro Paese, è caratterizzato da un modello organizzativo che ricorda il principio di funzionamento che era attribuito, con falso storico, alla Real Marina di Francesco II delle Due Sicilie: «All'ordine "facite ammuina" tutti chilli che stanno a prora, vann' a poppa e chilli che stann' a poppa vann' a prora; chilli che stann' a dritta vann' a sinistra e chilli che stanno a sinistra vann' a dritta; tutti chilli che stanno abbascio vann' coppa e chili che stanno 'ncoppa vann' abbascio; chi nun tiene nient'a ffa, s'aremeni a 'cca e a 'lla». Non credo vi sia bisogno di traduzione.

Insomma, ognuno interpreta il mestiere dell'altro: l'azionista è committente, il committente è proprietario, il gestore è regolatore, i sindacati sono gestori, i fornitori sono ufficio acquisti, gli uffici acquisti sono uffici legali, i regolatori e gli uffici legali non esistono. Intanto, mentre i clienti si lamentano di incrementi nel prezzo del biglietto non giustificati da un miglioramento nella qualità del servizio, diversi di loro non pagano, applicando alla lettera uno slogan sessantottino (l'autobus si prende ma non si paga).

È evidente che in questa confusione si annidano le ragioni profonde di un disagio e di una fuga dalla responsabilità, che poi determina i disastri ai quali assistiamo. E dei disastri, poi,



*Per i lavoratori del settore non si tratta di ridurre i salari ma di aumentare la produttività*





Senza un ritorno all'ordinato funzionamento della dinamica istituzionale aziendale e sociale è davvero impossibile operare programmi di recupero per la mobilità

nessuno è davvero responsabile, perché non si riesce mai ad attribuire la paternità delle decisioni assunte, che scaturiscono invece come risultante di un parallelogramma oscuro di forze, quello che davvero governa le sorti del trasporto pubblico.

Tornare ad interpretare ciascuno il proprio ruolo nel rispetto dei compiti degli altri soggetti costituisce un elemento fondativo per la ricostruzione di una *governance* efficace, nella interazione necessaria tra ambiente istituzionale, struttura proprietaria, management, sindacati, fornitori, clienti.

Senza un ritorno all'ordinato funzionamento della dinamica istituzionale, aziendale e sociale, è davvero impossibile operare programmi razionali di recupero della razionalità perduta. Bisogna partire dalla cornice istituzionale che detta l'Unione Europea. Si tratta di una normativa in corso di profonda evoluzione, per effetto della presentazione del Quarto pacchetto ferroviario.

**Gli obblighi di servizio pubblico di passeggeri su strada e ferrovia sono disciplinati, nell'ordinamento comunitario, dal Regolamento (CE) n. 1370 /2007.** Tale normativa, a valle del tormentato e contraddittorio percorso delle leggi nazionali sul trasporto pubblico locale e sui servizi pubblici, costantemente in bilico tra accelerazione della liberalizzazione e mantenimento dei monopoli, torna ad essere centrale per le ricadute di assetto istituzionale nell'ordinamento italiano, soprattutto a valle della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012.

Con tale decisione della Suprema Corte, coerente con gli esiti referendari del 2011, la normativa nazionale torna a rientrare pienamente nel solco della regolamentazione comunitaria attualmente in vigore per il trasporto pubblico locale che, proprio in base al Regolamento n.1307/2007 **consente, anche se non impone (cfr. la sentenza n. 325 del 2010 della stessa Corte Costituzionale), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale**, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la "speciale missione" dell'ente pubblico, alle condizioni del capitale interamente pubblico della società affidataria, del cosiddetto "controllo analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidataria deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici), ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Va sottolineato che, per quanto riguarda il criterio proprietario dell'operatore per gli affidamenti diretti in-house, la disciplina europea non richiede che l'autorità competente posseda il 100% del capitale dell'operatore interno. Da questo punto di vista la regolazione comunitaria usa un concetto più ampio di operatore in-house rispetto a quello sviluppato dalla Corte di Giustizia della Unione Europea. Requisito essenziale resta l'esercizio del controllo analogo, operabile anche in caso di partecipazioni di minoranza da parte di privati.

I tentativi del legislatore nazionale di dare un impulso al profilo concorrenziale del mercato del trasporto pubblico locale in Italia oltre i paletti definiti dal Regolamento n. 1370/2007, superando quindi la facoltà propria dell'attuale normativa comunitaria di assegnare con procedura di affidamento diretto i contratti di servizio pubblico, si sono arenati sostanzialmente per un orientamento ondivago dello stesso legislatore.

Difatti, mediante uno stillicidio contraddittorio di atti normativi successivi, **il legislatore nazionale ha sostanzialmente abbandonato la strada della disciplina di settore**, definita con il decreto legislativo n. 422 del 1997, in cui era previsto chiaramente un *favor* per l'applicazione di meccanismi di assegnazione degli obblighi di servizio pubblico attraverso un confronto competitivo di concorrenza per il mercato.

Si è tentato invece di seguire la strada, più ambiziosa apparentemente, di normare secondo profili competitivi complessivamente il compendio dei servizi pubblici locali, secondo una disciplina uniforme per i diversi settori. Questa seconda strada si è rivelata impervia, ed alla fine impercorribile.

Per comprendere quali possano essere gli sviluppi istituzionali di riassetto del mercato del trasporto pubblico locale, torna ad essere attuale concentrare l'attenzione sul profilo della normativa comunitaria, anche perché **la Commissione della Unione Europea sta conducendo un approfondimento sui meccanismi di funzionamento del Regolamento 1370/2007, per giungere ad una comunicazione interpretativa** su alcuni snodi della disciplina in questione.

Tale esigenza è emersa prima dai risultati di uno studio effettuato per conto della Commissione Europea nel 2010<sup>16</sup>, e poi da una conferenza sull'attuazione del Regolamento n. 1370/2007 nei diversi Stati europei, organizzata dalla stessa Commissione a novembre del 2011.

I risultati di questo processo di analisi e di consultazione con i principali attori del sistema

<sup>16</sup> DLA Piper, "Study on the implementation of Regulation (EC) n. 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road. Final Report", 31 October 2010.



hanno reso evidente che **si sono determinate interpretazioni divergenti tra i diversi Stati membri e tra le diverse autorità:**

- sulla definizione degli obblighi di servizio pubblico;
- sullo scopo dei contratti di servizio pubblico;
- sulle procedure per selezione degli operatori;
- sul valore delle compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico.

Tali elementi possono costituire, ad avviso della Commissione Europea, ostacoli allo stabilimento di un mercato interno per il trasporto pubblico, determinando il rischio di distorsioni di mercato. È questa la ragione che ha condotto alla decisione di avviare un percorso mirato a chiarire alcuni aspetti che si prestano a dubbi interpretativi nella applicazione del regolamento n. 1370/2007.

Prima di adottare una comunicazione interpretativa sul Regolamento (CE) n.1370/2007, la Commissione ha intrapreso, e sta ora concludendo, un processo di consultazione degli Stati membri e degli stakeholders che rappresentano le parti interessate alla sostenibilità di un mercato rilevante, che costituisce circa l'1% del prodotto nazionale lordo della intera Unione Europea.

Nella presente nota si sintetizzano i temi principali che sono emersi dagli studi effettuati e dalle valutazioni sinora espresse dalla Commissione, sintetizzate nel documento in bozza della comunicazione interpretativa sul Regolamento n. 1370/2007<sup>17</sup>.

Tale comunicazione, che sarà emanata a valle della conclusione del processo di consultazione in corso, non creerà nuove regole legislative, ma è destinata a definire chiarimenti interpretativi, che hanno determinato, in questi anni, incertezze e comportamenti divergenti da parte degli Stati. Questo atto costituirà un riferimento importante per le evoluzioni prospettive dell'assetto istituzionale del trasporto pubblico locale in Europa nei prossimi anni.

Le ricadute di tale comunicazione interpretativa potranno essere rilevanti anche per i meccanismi di funzionamento istituzionale del settore in Italia, a condizione che il legislatore nazionale, ed i soggetti committenti degli obblighi di servizio pubblico, assumano comportamenti univoci, in linea con le linee di tendenza che saranno espresse in questo atto comunicativo.

Il fatto che di questa discussione in sede europea non si parli in Italia per nulla, conferma ancora una volta la fatale distrazione del sistema istituzionale nazionale, che non partecipa alle fasi preparatorie degli atti comunitari, salvo poi a dover rincorrerne, con ritardo e con fatica, i percorsi di implementazione.

Il punto nodale, nella discussione comunitaria ed anche in quella nazionale, riguarda le **procedure per l'affidamento dei contratti di servizio pubblico**. La disciplina comunitaria, anche in termini di atti normativi, distingue tra tipologie contrattuali diverse di obbligo di servizio. In funzione delle caratteristiche del contratto, si applicano normative comunitarie differenti.

Secondo quanto si legge nella bozza di linee guida interpretative della Commissione sul regolamento 1370/2007, "per la relazione tra il Regolamento (CE) n. 1370/2007 e le Direttive 2004/17/UE e 2004/18/UE, è importante distinguere tra servizi di trasporto passeggeri erogati da bus e tram da un lato, rispetto a quelli erogati da ferrovia e metro dall'altro". In ogni caso, le concessioni di lavori pubblici che riguardano servizi di trasporto sono disciplinate dalle due direttive sugli appalti pubblici.

In termini giuridici, si può definire "service contract" un atto che non trasferisce all'operatore alcun rischio, o trasferisce esclusivamente il rischio di produzione. I contratti nei quali il rischio di incasso dalle vendite delle prestazioni è trasferito all'operatore possono essere definiti invece "concessions".

Quando i ricavi da mercato vengono incassati all'autorità pubblica committente i contratti sono definiti "gross cost", mentre quando sono incassati dall'operatore vengono definiti "net cost". È in questo secondo caso che ci troviamo nella fattispecie della concessione: all'operatore vengono trasferiti sia il rischio dei costi di produzione sia quello dei ricavi da mercato. Nella bozza di linee guida interpretative da parte della Commissione si chiarisce che "la nozione di contratto di servizio pubblico nel senso definito dal Regolamento 1370/2007 comprende anche le concessioni di pubblico servizio".

**La definizione degli ambiti di applicazione delle normative comunitarie ai contratti di servizio costituisce quindi uno dei temi che sono oggetto dell'approfondimento giuridico da parte della Commissione Europea**, anche perché, intanto, stanno emergendo proposte di modifica alle direttive europee sugli appalti pubblici ed è stata presentata una proposta di direttiva sulla disciplina delle concessioni.



Restano ancora aperte le procedure per l'affidamento dei contratti di servizio pubblico

<sup>17</sup> European Commission, "Draft interpretative guidelines concerning Regulation (EC) n. 1370/2012 on public passenger transport by rail and by road", settembre 2012.





*La regolamentazione europea lascia agli Stati e Autorità competenti gradi di libertà nelle definizioni degli schemi contrattuali*

Per quanto riguarda le prestazioni di trasporto pubblico operate con bus e tram, i contratti di servizio nella forma del “net cost” (concessioni) ricadono nella sfera di applicazione del Regolamento UE n. 1370/2007, mentre quelli che si configurano nella forma di “gross cost” sono disciplinati dalle Direttive 2004/17/UE e 2004/18/UE, che regolamentano gli appalti pubblici. Per quanto riguarda invece i servizi metro-ferroviari di trasporto pubblico, allo stadio attuale, si applicano contestualmente le normative del Regolamento n. 1370/2007 e delle due Direttive 17 e 18 del 2004.

Il 20 dicembre del 2011 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva sui servizi in concessione, nella quale si prevede che siano esclusi i servizi di trasporto pubblico, disciplinati dal Regolamento 1370/2007<sup>18</sup>.

Nella stessa data, la Commissione ha anche adottato una proposta di modifica delle Direttive 17 e 18 del 2004, nella quale si prevede che i servizi metro-ferroviari siano esclusi dal raggio di applicazione delle due direttive sugli appalti pubblici, ricadendo a questo punto nella sola sfera di applicazione del Regolamento n. 1370/2007.

Nella bozza delle linee guida interpretative della Commissione sul Regolamento 1370 non si menziona l'esclusione dei contratti ad affidamento diretto dallo scopo delle direttive sugli appalti pubblici. Resta quindi aperto, e non sciolto nemmeno dalla bozza di linee guida interpretative del Regolamento 1370, un tema che resta in un **cono d'ombra della normativa comunitaria**, vale a dire la **possibilità che l'affidamento diretto in house di un contratto del tipo “gross cost”, anche ad un operatore di cui il committente abbia controllo analogo, non sia in realtà compatibile con l'ordinamento comunitario**, in quanto ricadente nelle norme delle due direttive sugli appalti pubblici, che prevedono obbligo di gara.

Sembrerebbe quindi residualmente possibile, per i servizi bus e tram, un affidamento diretto ad un operatore in-house solo nella forma del contratto “net cost”, vale a dire con il trasferimento del rischio dei ricavi da mercato sull'operatore stesso. Su questo punto, anche l'attuale bozza di linee guida interpretative del Regolamento n. 1370/2007 non scioglie il nodo.

**I contratti di servizio, in base al Regolamento n. 1370/2007, possono essere assegnati ad un operatore mediante affidamento diretto o confronto concorrenziale.**

La procedura dell'affidamento diretto è consentita, dal Regolamento comunitario in vigore:

- in caso di controllo analogo da parte del soggetto committente;
- per importi limitati (per valore della commessa o per dimensione dell'operatore stesso);
- per motivi connessi a situazioni di emergenza;
- per il trasporto per ferrovia, a meno che l'affidamento diretto non sia vietato dalla legislazione nazionale.

In caso di affidamento diretto ad un operatore con caratteristiche di controllo analogo da parte del committente, è comunque necessario, ai sensi della bozza di linee guida di interpretazione del Regolamento, rispettare una serie precisa di regole e di condizioni, che riguardano:

- la trasparenza delle procedure;
- criteri e metodologie per il calcolo delle compensazioni derivanti dagli obblighi di servizio pubblico;
- una perimetrazione delle attività da parte dell'operatore, suddividendo con chiarezza i servizi gestiti sotto obbligo di compensazione e le altre attività esercitate in regime commerciale.

Viene quindi ribadito dalla bozza di linee guida interpretative sul Regolamento 1370/2007 che gli affidamenti diretti sono consentiti, dentro però un obbligo di maggiore trasparenza sui criteri scelti per la valorizzazione delle compensazioni, dal momento che l'assenza di un confronto con il mercato introduce necessariamente rischi di “overcompensation”, di sussidi incrociati, di mantenimento di assetti inefficienti nella organizzazione produttiva dell'operatore.

Va sottolineato che i contratti di servizio pubblico aggiudicati mediante procedura di affidamento diretto sono soggetti ad un obbligo di maggiore trasparenza, in base all'articolo 7, comma 4, del Regolamento n. 1370/2007. Non sempre questa condizione è stata rispettata dalle autorità competenti.

**Nell'affidamento diretto ad un operatore interno mediante il meccanismo dell'in-house, i parametri della compensazione devono prevedere meccanismi che assicurino un miglioramento della efficienza nel corso del tempo.** La regolamentazione europea lascia agli Stati ed alle autorità competenti un grado di libertà nella definizione degli schemi di incentivazione mirati a promuovere efficienza e qualità, ma resta l'obbligo, già definito nel Regolamento in vigore, e rafforzato dalle linee guida interpretative, di evitare che si determi-

<sup>18</sup> Commissione Europea, “Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione”, COM (2011) 897 definitivo.





ni una “*overcompensation*” estranea al perimetro dei costi misurati secondo i principi della normative, mediante una forma mascherata di sussidio alla bassa produttività ed inefficienza dell’operatore interno.

Nella consultazione in corso tra la Commissione Europea e gli stakeholders, alcune associazioni settoriali (CER<sup>19</sup> in particolare) hanno osservato che esiste anche il rischio di “*undercompensation*” degli obblighi di servizio da parte delle autorità competenti, e tale rischio è effettivamente accentuato nella attuale fase, caratterizzata dalla crisi dei debiti sovrani e dalle manovre di finanza pubblica che riducono i volumi di risorse disponibili per il finanziamento dei servizi pubblici.

Le autorità competenti possono trovarsi nella condizione di dover ridurre i corrispettivi per obblighi di servizio pubblico, non volendo contestualmente ridurre il volume dei servizi ai cittadini: in questo caso, soprattutto quando si ci trova in una condizione di affidamento in-house, potrebbe ricorrere il caso di un dimensionamento dei corrispettivi inadeguato a coprire i costi anche secondo regole coerenti con le normative europee, nel momento in cui l’autorità competente può implicitamente accettare di pagare meno il corrispettivo rispetto al valore della prestazione, finanziando poi il gestore in fase successiva, coprendone le perdite mediante aumenti di capitale.

Nella bozza di linee guida interpretative del Regolamento n.1370/2007, la Commissione sottolinea che “se l’autorità competente non intende pagare una appropriata compensazione, rischia di ridurre il numero di soggetti che presentano offerte, in caso di affidamento concorrenziale, o di creare serie difficoltà finanziarie all’operatore, quando il contratto di servizio è affidato con procedura diretta”.

Evitare da parte delle autorità committenti situazioni di “*overcompensation*” e “*undercompensation*” costituisce uno degli elementi essenziali dell’equilibrio che deve caratterizzare l’azione dei committenti degli obblighi di servizio pubblico, in quanto da un lato vanno evitati finanziamenti eccessivi che coprono inefficienze del gestore e dall’altro sottovalutazioni dei costi effettivamente sotto potati in modo efficiente dall’operatore nel processo di erogazione del servizio stesso.

Su questo punto c’è ancora molto da lavorare nell’ordinamento nazionale. La discussione degli anni passati si è molto concentrata sui meccanismi di affidamento dei contratti di servizio pubblico, mentre ha lasciato in ombra tutta quella parte di normativa comunitaria che impone requisiti stringenti di contabilità regolatoria e meccanismi di incentivazione all’efficienza, particolarmente accentuati proprio nel caso di affidamenti in-house.

Questa leva, obbligatoria sulla base della vigente disciplina comunitaria, costituirebbe uno strumento prezioso per stimolare comportamenti virtuosi da parte degli operatori in-house, consentendo contestualmente di ottimizzare l’allocazione delle risorse pubbliche stanziato per gli obblighi di servizio, e preparando anche al tempo stesso il confronto competitivo tra l’operatore in-house ed il mercato, in quanto lo stimolo della regolazione incentivante è funzionale a restringere quella forbice di produttività oggi esistente tra i monopolisti del trasporto pubblico ed il benchmark del mercato, che rende la competizione oggi del tutto astratta, e forse non esigibile sotto il profilo della attuazione pratica, se non mettendo in campo strumenti di politica industriale per la concorrenza che dovrebbero essere finanziati dall’operatore pubblico. Non è una situazione propria solo della realtà italiana.

Anche in altre esperienze maggiormente evolute rispetto alla nostra, come quella della Germania, il mercato del trasporto pubblico locale “è caratterizzato da una significativa quota assegnata con affidamenti diretti”<sup>20</sup>, per effetto di una legislazione faragginosa che distingue tra servizi commerciali e servizi non commerciali, assegnando licenze separate per le due attività, ma lasciando sostanzialmente alle autorità competenti elevati margini di discrezionalità nel percorso di selezione.

**Il rispetto della contabilità regolatoria per gli affidamenti diretti**, già previsto dall’allegato del vigente Regolamento n. 1370/2007, ed ulteriormente sottolineato dalla bozza delle linee guida interpretative del citato Regolamento, **costituisce un meccanismo strategico per poter indirizzare l’erogazione dei servizi di trasporto locale verso parametri di maggiore efficienza e produttività.**

Già l’allegato del Regolamento in vigore delinea la struttura di una contabilità regolatoria che deve essere alla base dei criteri per la definizione delle compensazioni e per il controllo, in corso di esecuzione del contratto, sulla congruità dei corrispettivi.

**La compensazione deve essere limitata all’effetto finanziario netto degli obblighi imposti di servizio pubblico.** Tale effetto finanziario netto va calcolato come espressione dei



*Il mercato del trasporto pubblico locale è caratterizzato da significative quote di affidamenti diretti*

<sup>19</sup> CER è l’associazione delle principali imprese ferroviarie europee.

<sup>20</sup> Arne Beck, “Public bus transport in Germany. A proposal to improve the current awarding system”, Working Paper Series in Economics, Karlsruhe Institut für Technologie, aprile 2011, p. 3.





*Evitare sussidi incrociati tra i redditi da obblighi di servizio pubblico ed esercizio di attività commerciali. Ma così si limita la libertà di imprese?*

costi di produzione meno i ricavi generati dai servizi pubblici, meno i ricavi indotti dall'eventuale effetto di rete, più un ragionevole profitto per l'operatore. Per ragionevole profitto si deve intendere un tasso di rendimento normale per il settore di un determinato Stato membro, che tenga conto del rischio, o dell'assenza di rischio, sopportato dall'operatore per effetto dell'intervento dell'autorità pubblica.

Sul versante dei costi, vanno presi in considerazione tutti i costi direttamente connessi alla produzione del servizio pubblico (come i salari del personale operativo ed indiretto necessario alla produzione, i costi di energia, i costi di manutenzione). Nel caso in cui l'operatore effettui altre attività fuori dal perimetro del servizio pubblico, vanno chiaramente sezionate le voci di costo, per evitare sussidi incrociati, ed i costi comuni devono essere ripartiti secondo criteri che, per quanto è possibile, facciano riferimento a benchmark di mercato o di settore. Secondo il documento in bozza delle linee guida interpretative da parte della Commissione del Regolamento 1370, "quando un operatore di trasporto pubblico effettua anche attività di tipo commerciale, è necessario assicurare che la compensazione che riceve per gli obblighi di servizio pubblico non venga utilizzata per rafforzare la posizione competitiva nelle attività di tipo commerciale".

Si tratta dunque di **evitare sussidi incrociati tra i redditi da obblighi di servizio pubblico ed esercizio di attività commerciali**. È possibile perseguire tale obiettivo mediante la separazione contabile tra i due tipi di attività, che consenta di controllare nel tempo una allocazione di costi rigorosa da parte dell'operatore, soprattutto quando l'affidamento del contratto sia stato operato mediante una procedura diretta, senza confronto con il mercato.

Nella bozza di linee guida interpretative, la Commissione "valuta positivamente effetti di rete derivanti dalla integrazione degli orari e dei biglietti, che possano determinare effetti positivi per il consumatore finale". Questi effetti devono essere però dedotti dal montante delle compensazioni.

In ogni caso, l'operatore in-house cui è stato assegnato un contratto di servizio pubblico con procedura di affidamento diretto non può partecipare ad attività esterne rispetto al territorio in cui opera per conto dell'autorità che gli ha affidato questi obblighi di pubblico servizio.

**Per i servizi ferroviari regionali resta ancora la possibilità per le autorità competenti ad affidare direttamente il contratto di servizio pubblico**, sia pure "in una maniera restrittiva", applicando quei rigorosi criteri di contabilità regolatoria e di definizione del valore dei corrispettivi di cui si è detto nel paragrafo precedente.

Resta il **dubbio**, espresso dalla bozza di linee guida interpretative della Commissione, **se alcune tipologie di servizi ferroviari urbani o sub-urbani (come ad esempio le S-Bahn in Germania e la RER in Francia) siano incluse nella possibilità di affidamento diretto**: la Commissione ipotizza che si debba prendere una decisione caso per caso.

**Diverso è evidentemente lo scenario nel caso in cui le autorità competenti scelgano il meccanismo della gara per l'affidamento del contratto di servizio pubblico**. In questo caso, il confronto con il mercato introduce elementi di garanzia maggiori sulla ottimizzazione delle compensazioni, e sulla minimizzazione dei conseguenti costi. Ma, come sottolinea la bozza di linee guida interpretative, è necessario in ogni caso che l'autorità competente assuma comportamenti attenti nella procedura di affidamento, proprio per assicurarsi che l'esito del confronto competitivo sia tale da massimizzare l'utilità della collettività minimizzando i costi.

Nel caso di affidamento di obblighi di servizio mediante gara, è essenziale, ad avviso della Commissione, che il processo concorrenziale sia corretto, aperto, trasparente e non discriminatorio. Nella bozza di linee guida interpretative sul Regolamento n. 1370/2007, si sottolinea anche che "in caso di procedure di gara in cui sia presentata una sola offerta, la gara stessa non può essere giudicata sufficiente ad assicurare che le procedure conducano al minor costo per la collettività".

A tale riguardo il documento in bozza sulle linee guida interpretative della Commissione sottolinea la opportunità di avvisi al mercato con adeguato tempo per poter predisporre le offerte, individuando anche nella pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea un veicolo opportuno per garantire condizioni eque di accesso alle imprese.

Le linee guida della Commissione stanno ipotizzando anche *format* di elementi comuni che debbono essere presenti nei bandi di gara, per poter dare evidenza al mercato delle effettive condizioni alle quali il servizio sarà poi affidato all'operatore selezionato dalla procedura.

Proprio per favorire maggiore trasparenza sulla evoluzione del mercato del trasporto pubblico locale, **è previsto che l'autorità competente pubblichi una volta all'anno un report sugli obblighi di servizio** di cui è responsabile, sugli operatori selezionati per il servizio pubblico, sui pagamenti effettuati per compensazioni o sui diritti esclusivi affiati agli operatori.

Tale report deve distinguere tra trasporto di superficie e trasporto ferroviario, monitorando la performance, la qualità ed il finanziamento delle reti di trasporto. Nella bozza di documen-



to di linee guida, la Commissione “incoraggia gli Stati membri e le loro autorità ad assicurare un facile accesso a queste informazioni e a rendere possibile una utile comparazione”, ad esempio pubblicando questi report su un sito web centrale.

Sulla **durata massima dei contratti di servizio**, il Regolamento in vigore prevede che sia pari a 10 anni per i bus ed a 15 per i servizi metro-ferroviari, per evitare che una durata eccessiva dei contratti stessi costituisca una distorsione della competizione. È possibile un incremento della durata definita sino al 50%, nel caso in cui si sia in presenza di investimenti in asset che abbiano una lunga durata di ammortamento, ed in presenza comunque di un gradimento positivo da parte dei clienti dei servizi di trasporto locale.

Per quanto riguarda la possibilità di **sub-affidamenti** da parte dell'operatore assegnatario di un contratto di servizio pubblico, il Regolamento in vigore recita che l'operatore stesso debba effettuare direttamente una maggior parte dei servizi. Nella bozza interpretativa la Commissione prova a declinare questo valore, **differenziando tra contratti assegnati mediante gara rispetto a contratti assegnati con affidamento diretto**: nel primo caso l'operatore deve provvedere direttamente alla erogazione dei servizi in una misura pari ad almeno un terzo del totale dell'offerta (espressa in termini di valore del contratto o di veicoli/km), mentre nel secondo tale quota deve essere pari ad almeno due terzi del totale.

Diverso è il caso dei contratti di servizio che eventualmente coprano al tempo stesso progettazione, costruzione e gestione di infrastrutture e servizi di trasporto pubblico locale, fattispecie per la quale, secondo la bozza di interpretazione della Commissione, possono essere sub-affidati una larga parte o anche la totalità dei servizi di trasporto erogati.

**Le compensazioni da obblighi di servizio pubblico operate in conformità con il regolamento 1370/2007 sono esentate dall'obbligo di notifica secondo la procedura degli aiuti di Stato** vigente per le altre forme di trasferimento finanziario da parte degli Stati verso le aziende. Tuttavia, come specifica meglio la bozza di linee guida interpretative da parte della Commissione, **la Commissione stessa può verificare ex ante** la coerenza delle modalità applicative dei corrispettivi, nel caso in cui uno Stato membro non sia certo che lo schema applicativo sia attuato coerentemente con la normativa comunitaria. **Sono anche possibili investigazioni ex officio ed ex post da parte della Commissione**, nel caso in cui sussistano dubbi sul mancato rispetto delle regole di compensazione attuate dalle autorità competenti rispetto ai principi stabiliti dal regolamento.

Nel caso di verifiche *ex ante* da parte della Commissione, oggetto della analisi saranno i parametri ipotizzati nella definizione dei corrispettivi, mentre nel caso di verifiche *ex post* la verifica sarà focalizzata sulla coerenza delle compensazioni rispetto al principio dell'effetto finanziario netto del servizio pubblico, secondo i principi stabiliti dall'allegato del Regolamento in vigore.

Va sottolineato che recentemente la Commissione Europea ha emanato una comunicazione sugli aiuti di Stato in forma di compensazione per obbligo di servizio pubblico<sup>21</sup>, che chiarisce che “la compensazione per obbligo di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato secondo il dettato dell'articolo 107 (1) del Trattato dell'Unione se adempie ad un certo numero di condizioni”.

Si tratta delle quattro condizioni della Sentenza Altmark, emanata dalla Corte di Giustizia Europea nel 2003, che vengono esplicitamente richiamate e riportate in nota dalla Comunicazione della Commissione appena citata<sup>22</sup>. **La recente Comunicazione della Commissione sugli aiuti di Stato in forma di compensazione per obblighi di servizio pubblico in-**



La Sentenza di Altmark per gli aiuti di Stato resta un capisaldo

<sup>21</sup> Communication from Commission, “European Union framework for State aid in the form of public service compensation”, 2012/C8/03, OJ, 11 gennaio 2012.

<sup>22</sup> Sentenza della Corte del 24 luglio 2003, causa C - 280/00, Raccolta della giurisprudenza 2003, p. I-07747. Vale la pena di riportare il passaggio integrale delle quattro condizioni fissate dalla Corte: “Un intervento statale non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, n. 87, n. 1, CE) qualora debba essere considerato come una compensazione che rappresenta la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario ed il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle imprese che fanno loro concorrenza. Tuttavia, affinché, in un caso concreto, una siffatta compensazione possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto statale, devono ricorrere taluni presupposti. In primo luogo, l'impresa deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti. In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento. ... In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di una analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico pertinenti, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi”.





*Un faro sempre acceso  
sulla normativa  
comunitaria  
per una disciplina  
corretta del TPL*

**troduce anche un regolamento maggiormente vincolante sugli incentivi di efficienza** che devono essere incorporati nella definizione dei metodi di compensazione: gli Stati debbono introdurre tali incentivi, a meno che non siano in grado di dimostrare che tale procedura non è applicabile o non è appropriata.

Il sistema di incentivi può essere costruito in forme e metodi differenti, per ciascun caso o settore. Ad esempio, gli Stati membri possono definire una compensazione ad un livello fisso che anticipa ed incorpora il recupero di efficienza che l'operatore deve conseguire nell'arco di durata del contratto, oppure possono definire target di recupero di produttività e di efficienza: in questo caso, se l'operatore non raggiunge tali obiettivi la compensazione deve essere ridotta in funzione del meccanismo di calcolo definito all'atto della stipula del contratto, oppure, se l'operatore supera i target definiti, la compensazione deve essere incrementata, sempre seguendo l'algoritmo definito in sede di contratto.

Secondo quanto si legge nella bozza di linee guida interpretative del regolamento n. 1370/2007, "gli incentivi per l'efficienza dovrebbero essere focalizzati sia sulla riduzione dei costi sia su un incremento del livello e della qualità del servizio". Su questo fronte c'è molta strada da compiere nella struttura dei contratti di servizio affidati oggi in-house in Italia ed in Europa: attraverso l'introduzione di meccanismi incentivanti si possono orientare meglio i comportamenti degli operatori, si possono ottimizzare le risorse allocate per gli obblighi di servizio, si possono preparare gli operatori ancora monopolisti ad affrontare successivamente una stazione di confronto competitivo mediante meccanismi di concorrenza per il mercato.

Al termine del processo di consultazione in corso, vedremo quale sarà la forma definitiva dei documenti di linee guida per la interpretazione del Regolamento 1370/2007 che sarà emanato dalla Commissione. Se ne dovrà seguire attentamente il profilo, leggendolo contestualmente con l'insieme di atti comunitari appena emanati o in fase di predisposizione su temi che sono strettamente connessi alla trasparenza del mercato, alla disciplina degli appalti, alla regolamentazione delle concessioni di servizio pubblico.

Più che continuare a produrre atti normativi nazionali che poi rischiano di restare lettera morta, forse sarebbe più opportuno che si tenesse un faro ben acceso sulla evoluzione del tessuto normativo comunitario, intanto applicando con rigore le norme comunitarie già vigenti. Una scelta di tale natura favorirebbe anche una maggiore stabilità nell'assetto istituzionale, che è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per concentrarsi sul profilo di risanamento e di miglioramento gestionale, che resta l'aspetto centrale per dare risposta ai cittadini su un servizio essenziale come il trasporto pubblico locale. ●

**Pietro SPIRITO**

*pietro.spirito@atac.roma.it*

***Pietro Spirito** è laureato in Scienze Politiche presso l'Università Federico II di Napoli, ha frequentato il Master di sviluppo economico e gestione del terziario avanzato organizzato da Unioncamere. Ha lavorato presso le Ferrovie dello Stato, ricoprendo vari incarichi partecipando al processo di trasformazione istituzionale ed industriale dell'azienda, da ente pubblico economico a società per azioni. È poi stato Direttore Generale della Fondazione Telethon. A Bologna ha ricoperto la carica di Direttore Generale dell'Interporto. Dal 2011 è in Atac, dove è stato prima Direttore Centrale Operazioni, ed ora è Direttore Centrale Strategia. È autore di diverse pubblicazioni su economia e gestione dei trasporti. Insegna Economia dei Trasporti presso la facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Tor Vergata e tiene un blog sui trasporti sul sito [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it).*



RELAZIONE DEL PRESIDENTE

## Assemblea ANITA 2015

di THOMAS BAUMGARTNER

**O**gni anno pubblichiamo la relazione tenuta alla Assemblea da parte dei Presidenti delle Associazioni di categoria. Esse rappresentano delle tappe in cui viene fatto il punto per quello che è stato fatto, quanto e soprattutto per quello che è necessario fare: al primo punto la sburocratizzazione del settore ed un sistema di regole più definite e "dirette" a regolamentare il mercato.

Illustri Ospiti, Signore e Signori,

è un onore e un piacere darvi il benvenuto alla nostra Assemblea e ringrazio tutti di essere così numerosi, in questo territorio ricco di storia e tradizioni.

Luoghi straordinari, come straordinarie sono le nostre imprese e i nostri imprenditori.

A loro rivolgo un grazie particolare per l'impegno e il senso di responsabilità con cui contribuiscono a portare il Paese fuori dalla crisi, affrontando con coraggio le sfide di tutti i giorni.

Con loro, con i Vicepresidenti e con il sostegno del Comitato esecutivo, del Consiglio e della Segreteria, nell'ultimo anno abbiamo operato per affermare il ruolo strategico del settore del trasporto e della logistica.

Un lavoro impegnativo, che ANITA porta avanti con determinazione ed entusiasmo, poiché credo fermamente che occorra una visione di ampio respiro, con interventi rapidi e incisivi, per far sì che il settore possa essere uno dei principali attori di una stabile e duratura ripresa. È in corso una profonda trasformazione del quadro istituzionale, con il superamento del bicameralismo perfetto e la riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, per rendere il nostro Paese più competitivo, efficiente ed attrattivo.

Si è anche finalmente avviato un ambizioso processo di riforme strutturali, dal lavoro alla giustizia, dal fisco alla scuola.

Riforme attese da tempo, di portata strategica per le aziende ed il Paese.

Ora che la riforma del sistema portuale è in fase di ultimazione, nell'agenda del Governo deve trovare posto una specifica riforma organica dell'autotrasporto e della logistica.

Occorre un piano organico fatto di politiche, regole e soluzioni innovative, in linea con i rapidi cambiamenti in atto, per cogliere le opportunità offerte dalla favorevole congiuntura internazionale: costo del petrolio, deprezzamento dell'euro e politiche espansive della Bce.

Questi fattori, uniti alla maggiore credibilità acquisita dal nostro Paese sul piano internazionale, danno nuovi impulsi al ciclo economico e al clima di fiducia delle imprese e dei consumatori.

Uno scenario senz'altro favorevole anche per il nostro settore, il quale tuttavia non è ancora nelle condizioni di esprimere pienamente tutte le proprie potenzialità di crescita, perché frenato da questioni ancora irrisolte:

- regolarità delle imprese nell'Albo;
- revisione dei veicoli;
- semplificazione del quadro normativo e Testo unico;
- armonizzazione in ambito europeo;
- politiche del trasporto internazionale;
- erogazione delle risorse;
- furti e rapine ai Tir;
- UIRNet e SISTRI;
- sperimentazioni tecniche;
- funzionamento delle Authority;
- Pubblico Registro Automobilistico.

I processi di riassetto avviati devono essere dunque rapidamente completati, e misure specifiche che consentano di agganciare la ripresa economica e di riposizionare le imprese sui mercati, devono essere adottate.

Andiamo per ordine.

L'Albo degli autotrasportatori, rafforzato dalle nuove competenze, sta lavorando per sviluppare un sistema di controlli incrociati, che garantisca la regolarità delle aziende iscritte.

È un passaggio importante per valorizzare le imprese virtuose ed escludere dal mercato quelle che non hanno le carte in regola.

Riconosco l'impegno e la determinazione della Presidenza dell'Albo e sono anche a conoscenza dei sopraggiunti problemi tecnici in via di risoluzione.

Penso però francamente che si sia perso troppo tempo e, a distanza di mesi, non riusciamo ancora a intravedere risultati concreti.



*I processi di riassetto del settore devono essere rapidamente completati*





*Doppio registro  
per gli autisti  
nei trasporti  
internazionali e stop  
al cabotaggio*

Questo lavoro di verifica è per noi di rilevanza strategica e deve essere portato a termine in maniera rigorosa, affinché l'iscrizione e la permanenza nell'Albo siano davvero sinonimo di azienda che opera correttamente, nel pieno rispetto delle regole, a partire dai requisiti sull'accesso ed in particolare dall'idoneità finanziaria.

L'Albo deve essere accessibile a tutti coloro che soddisfano pienamente i criteri previsti dalle norme europee: non temiamo la concorrenza, né di confrontarci sul mercato, ma a condizione che la partita si giochi con le stesse regole.

Gli organici delle Motorizzazioni, che hanno riacquisito dalle Provincie le competenze in materia di Albo, devono a questo punto essere potenziati e auspichiamo che ciò avvenga quanto prima.

Questo anche per far fronte ai problemi sorti a seguito della recente circolare che ha fissato tempi standard per la revisione dei veicoli.

Scelta che ben comprendiamo, in quanto per noi è irrinunciabile il principio della massima sicurezza stradale, e quindi la necessità che le revisioni siano accurate ed omogenee sul territorio.

Occorre però che gli organici siano sufficienti affinché le imprese non subiscano intoppi e fermi di mezzi che aumentano i loro costi di esercizio.

Il numero e la complessità delle regole che governano il settore richiama al contempo l'esigenza di una semplificazione del quadro normativo.

A tale scopo, il gruppo di lavoro che dovrebbe essere avviato a breve, rappresenta il punto di partenza per la stesura di un Testo Unico delle disposizioni sull'autotrasporto: un corpus normativo organico e semplificato, adeguato alle mutate esigenze del mercato, delle imprese e dell'intera economia.

Un lavoro di revisione la cui premessa deve essere una attenta verifica di come la disciplina europea sia stata in questi anni recepita, per eliminare gli inutili appesantimenti normativi che ostacolano la competitività e la crescita delle imprese italiane.

Nel nostro Paese esistono infatti prescrizioni che non hanno eguali altrove e che si traducono in costi aggiuntivi.

Ne cito solo alcune per dare il senso di cosa intendo: kit di pronto soccorso a bordo dei veicoli con contenuti diversi da quelli prescritti in Europa; controllo periodico degli estintori mobili con tempistiche più ravvicinate di quelle vigenti in ambito internazionale; obbligo annuale del test alcol-droga per i soli autisti dipendenti e per di più solo per quelli assunti in Italia.

Ciò non è più accettabile.

Chiediamo regole chiare, uniformi e non discriminatorie. Vogliamo un mercato aperto e trasparente.

Pretendiamo parità di condizioni per rendere le imprese italiane competitive sui mercati.

La revisione a metà percorso del Libro Bianco sui trasporti del 2011 ha acceso il dibattito anche a Bruxelles, dove comincia ad emergere finalmente ciò che ANITA denuncia da anni: l'assenza di armonizzazione delle norme sociali e delle condizioni di lavoro tra i vari Paesi; il dumping causato da tali divergenze; i rischi legati ad un'ulteriore liberalizzazione del cabotaggio stradale; il mancato rispetto delle regole sociali e di sicurezza.

Tutti problemi non più sottostimabili, dei quali le future politiche europee e nazionali dovranno necessariamente tenere conto.

Uno scenario confermato dalle statistiche.

Negli ultimi dieci anni le tonn/km trasportate dai vettori italiani in Europa sono diminuite di oltre il 35%.

Nello stesso periodo i vettori dell'Est Europa, con la Polonia in testa, hanno più che raddoppiato i volumi di traffico, dimostrando una forte aggressività anche sul mercato interno.

La quota di mercato dei vettori nazionali nell'interscambio delle merci italiane con i Paesi UE, in otto anni è scesa dal 36% al 26%, e il trend è in continuo calo.

Doppio registro per gli autisti nei trasporti internazionali e stop alla liberalizzazione del cabotaggio per tutelare il mercato nazionale: queste le soluzioni proposte da ANITA.

In materia di lavoro le misure individuate dal Governo sono senz'altro apprezzabili e destinate a produrre effetti positivi anche nel settore del trasporto e della logistica.

Da sole però non bastano a frenare delocalizzazioni e somministrazione transnazionale, né tantomeno inducono le imprese a rientrare e tornare ad assumere in Italia.

Occorrono per la categoria misure straordinarie e aggiuntive.

Del resto non mancano esempi di Paesi membri che hanno adottato strumenti a tutela delle proprie imprese, per consentire loro di contrastare il dumping sociale.

Misure che sono tuttavia in contrasto con le normative europee.

La Germania ha esteso ai trasporti internazionali l'applicazione della legge sul salario minimo, ma la Commissione UE ha aperto una procedura di infrazione, anche se la legge per ora resta in vigore.



Pure la legislazione anti-dumping della Francia, che ha introdotto pesanti sanzioni per il riposo settimanale regolare in cabina, risulta depotenziata a seguito dei rilievi della Commissione, che ha ritenuto l'entità delle pene e delle sanzioni eccessiva rispetto all'esigenza di tutelare le condizioni di vita degli autisti.

Non possiamo che attendere gli esiti di tali vicende, ma di certo il forte segnale dato dalla Germania e dalla Francia testimonia una sofferenza che non è più solo italiana, ma assume le caratteristiche di emergenza generale, comune a tutti gli Stati della vecchia Europa.

L'Italia, dal canto suo, è intervenuta di recente solo sul cabotaggio, con l'inversione dell'onere della prova a carico del vettore, i cui effetti sul mercato non sono ancora misurabili.

Ogni Paese si sta dunque muovendo autonomamente.

E anche il nostro deve individuare soluzioni appropriate. La partita è troppo importante e non possiamo permetterci di perdere altro tempo.

Vogliamo poter esprimere al meglio tutto il nostro potenziale competitivo.

E vogliamo farlo noi, da italiani, in Italia e in Europa.

Noi, con le nostre qualità e capacità non possiamo e non vogliamo assistere inermi al declino del settore e delle nostre imprese.

Equiparare le condizioni d'impiego degli autisti nei trasporti internazionali, con l'istituzione del doppio registro così come già avviene per i marittimi, è ormai l'unica soluzione praticabile.

Obiettivo che il nostro Governo deve far proprio e perseguire con tenacia presso le Istituzioni europee.

Obiettivo che anche le forze politiche e le Parti sociali devono sostenere.

Gli stessi sindacati, che ben conoscono la realtà italiana e quella europea, devono essere parte attiva di questo processo di reshoring, nell'interesse dei lavoratori, mettendo a disposizione quanto in loro potere per condividere forme di flessibilità, produttività ed efficienza legate al lavoro.

Serve un contratto collettivo coerente e che rispecchi questa visione.

Non c'è più tempo.

Abbiamo bisogno di riconquistare quote di mercato.

Non basta il lavoro, la passione e l'impegno dell'imprenditore, che certamente mette in campo tutte le forze per affermare la propria impresa sui mercati, ma servono anche politiche lungimiranti e di sostegno.

In tale contesto le politiche sui trasporti internazionali extra-UE possono ugualmente giocare un ruolo importante e vanno quindi attentamente riconsiderate.

ANITA di recente ha chiesto l'uscita dell'Italia dalla CEMT e al contempo la riduzione dei contingenti bilaterali con i Paesi non-UE, perché non possiamo più permetterci di "regalare" ad altri vettori le nostre quote di mercato.

L'eccessivo numero di autorizzazioni multilaterali CEMT e i continui incrementi dei contingenti bilaterali, concessi negli anni dal nostro Paese anche in assenza di un aumento della domanda di trasporto, hanno generato veri e propri monopoli dei vettori stranieri.

Le nostre imprese, già aggredite dalla concorrenza in ambito comunitario, ancora meno sono in grado di fronteggiare quella con i Paesi extra-UE, dove regole e condizioni sono assai più distanti da quelle europee.

I vettori italiani sono diventati ormai spettatori in un mercato dove protagoniste sono le imprese estere.

Siamo convinti che l'uscita dalla CEMT e la riduzione dei contingenti bilaterali porterà ad un riequilibrio nella scelta del vettore sul mercato.

È giunto il momento di cambiare strategia.

Al settore servono misure razionali, che non generino ulteriori distorsioni, che favoriscano lo sviluppo delle imprese e non la loro destrutturazione.

A tale proposito è bene ricordare che il Governo ha finalmente accolto la richiesta che ANITA avanzava da tempo, di rendere strutturali le risorse statali per il settore.

Una dotazione pluriennale che consente una migliore gestione delle risorse e pianificazione degli investimenti, di cui le imprese non possono fare a meno.

L'incertezza e l'emergenza hanno lasciato spazio ad un ragionamento più costruttivo con la categoria e siamo sicuri che questa sia la strada giusta.

La logica degli "aiuti a pioggia", ai quali ANITA è sempre stata contraria, è stata sostituita da una ripartizione dei fondi più attenta e selettiva, a supporto di politiche di sviluppo del settore. I veicoli più obsoleti, come è giusto che sia, non usufruiscono più del rimborso delle accise, né di quello dei pedaggi autostradali.

Ci sono margini per continuare in tale direzione, escludendo via via dai benefici le classi Euro più inquinanti, per destinare sempre più risorse a chi investe in veicoli più sicuri, efficienti e a minore impatto ambientale.

Bisogna accelerare l'erogazione dei contributi delle passate annualità e l'emanazione dei



*L'uscita dal CEMT e la riduzione dei contingenti bilaterali porterà ad un riequilibrio del mercato*





*La formazione sta assumendo sempre maggiore rilevanza in un contesto che richiede competenze sempre più complesse*

decreti attuativi sugli investimenti e sulla formazione, poiché il fattore tempo gioca un ruolo decisivo.

L'effetto annuncio di misure a sostegno degli investimenti che tardano ad essere concretizzate, crea il paradosso di bloccare gli acquisti in attesa del provvedimento, a danno di tutto il sistema economico e produttivo che ruota intorno all'autotrasporto e non solo.

Ciò va nella direzione contraria allo spirito della norma, che è quello di promuovere gli investimenti come volano di crescita, poiché è ormai chiaro che sono la vera chiave della ripresa. Nell'ottica di garantire la massima trasparenza e informazione, è importante che le imprese siano messe nelle condizioni, a cadenza regolare attraverso il sito del MIT, di conoscere l'andamento dell'attività istruttoria.

Ciò a tutela delle imprese, le quali hanno bisogno di certezze sull'erogazione del contributo per poter affrontare con fiducia e serenità l'attività quotidiana, ma anche e soprattutto a tutela della Pubblica Amministrazione, a garanzia della correttezza del proprio operato.

Rimanendo in tema di investimenti, voglio ribadire che eventuali misure legate alla caratteristica dimensionale delle imprese sarebbero per noi inaccettabili, poiché andrebbero a creare discriminazioni ed effetti distorsivi sul mercato, che noi per primi intendiamo eliminare. Esse risulterebbero inoltre del tutto incoerenti con la legge, la quale ha destinato una parte delle risorse alle aggregazioni, proprio come incentivo alla crescita del settore.

Tutti devono poter crescere: grandi e piccoli.

Il nostro obiettivo è quello di contribuire allo sviluppo del Paese, che inevitabilmente passa attraverso lo sviluppo delle imprese.

Non ci può essere crescita in presenza di politiche che favoriscono la destrutturazione del settore.

Chi è diventato grande non deve essere spinto a tornare piccolo.

Anche la formazione sta assumendo sempre maggiore rilevanza nell'attuale contesto, che richiede competenze sempre più complesse e al passo con i cambiamenti in atto nelle aziende e nella società.

Il ritardo finora accumulato nei pagamenti relativi al 2012, 2013 e 2014, in parte recuperabile grazie alla fruizione del credito 2014 in F24, come fortemente voluto da ANITA, scoraggia le imprese ad intraprendere nuove iniziative.

Siamo certamente consapevoli e diamo atto del notevole lavoro svolto dall'Amministrazione, ma è essenziale che si riducano il più possibile i tempi.

Per ANITA la formazione è uno strumento strategico, l'arma vincente in mano alle imprese per competere e anche l'avvio della riforma sulla "buona scuola" va in questa direzione.

L'obbligo dell'alternanza scuola-lavoro negli Istituti tecnici e professionali offre ai giovani un'esperienza formativa unica per accrescere le competenze necessarie all'inserimento nel mercato del lavoro.

Un'opportunità che le imprese di ANITA hanno già sperimentato in alcuni territori con risultati eccellenti e di recente proprio qui, grazie all'impegno degli amici di Anita Puglia.

Faccio nuovamente cenno a questa splendida Regione, ma questa volta su un argomento poco piacevole: i furti e le rapine a danno dei veicoli pesanti.

Reati diffusi e in crescita, in particolare in Puglia.

Devo riconoscere un maggiore impegno delle forze di polizia nel contrastare fenomeni che appaiono sempre più strutturati e gestiti dalla criminalità organizzata.

Devo però altrettanto evidenziare che le imprese e gli stessi lavoratori sono ormai comprensibilmente esasperati dal susseguirsi di eventi che stanno diventando una vera e propria emergenza.

ANITA ha chiesto anche l'intervento dell'Albo per mettere a sistema misure concordate con il Ministero dell'interno, allo scopo di prevenire situazioni di potenziale rischio, ma occorrono anche interventi straordinari e urgenti per garantire la sicurezza dei nostri dipendenti e dei carichi.

Le nostre proposte le abbiamo fatte siamo sempre disponibili a collaborare a qualsiasi livello. Ciò non toglie che sia lo Stato a dover garantire la sicurezza dei cittadini e delle imprese.

Sul calendario dei divieti di circolazione registriamo dei passi in avanti, ma occorre più coraggio.

Manca a nostro avviso una valutazione di quanto le limitazioni alla circolazione impattino sulle attività economiche.

In questo momento di ripresa in cui l'intensificazione dei cicli produttivi e di approvvigionamento richiede servizi continuativi, infatti, è più che mai necessario non ostacolare i traffici.

Il flusso dei veicoli va garantito anche in caso di precipitazioni nevose, con un Piano neve dinamico nel quale il blocco della circolazione sia l'ultimo dei provvedimenti da attuare.

L'impiego di mezzi ed attrezzature idonee va potenziato, ad evitare che inefficienze altrui ricadano sulle imprese.





Dicevamo lo scorso anno che la logistica e il trasporto sono un volano per lo sviluppo e la ripresa duratura dell'economia.

E anche che la posizione strategica del Paese, al centro del Mediterraneo, deve essere pienamente sfruttata e valorizzata.

Appreziamo il lavoro del Governo, che ha dato priorità al rilancio del sistema mare, con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica.

Un documento da leggere e valutare con attenzione, sia per la nuova architettura della governance dei porti, sia per l'impatto che ha sull'intero settore del trasporto.

Riteniamo tuttavia che la logistica integrata con il sistema portuale sia solo un primo passo, cui debba far seguito un piano di riordino dell'intero sistema logistico nazionale.

Sul versante ferroviario, non possiamo che esprimere apprezzamento per la nuova società Ferrovie Cargo, poiché dopo anni di assenza di politiche a favore dello sviluppo del trasporto combinato ferrovia-strada, è giunto il momento di investire in questo settore per un più idoneo riequilibrio del modal split.

Parlare di interconnessione tra porti, strade, ferrovie, interporti e logistica evoca inevitabilmente la Piattaforma logistica nazionale, il cui soggetto attuatore è UIRNet.

Sono note le nostre perplessità sull'iniziativa e voglio ribadire ancora una volta che eventuali costi legati al sistema non devono gravare sulle imprese di autotrasporto, salvo che il suo utilizzo avvenga su base volontaria.

Nel frattempo la platea degli scettici si è allargata ed anche in Parlamento sono state presentate interrogazioni volte a meglio comprendere la fattibilità e i contorni del progetto, nonché il ruolo dei soggetti coinvolti.

Aspetti che noi stessi siamo interessati ad approfondire e, come nel nostro stile, non mancheremo di esprimere il punto di vista di ANITA, perché mai vorremmo che con UIRNet si ripetessero i disastri del SISTRI.

Nonostante le sue finalità, peraltro condivisibili, il Sistema di tracciabilità dei rifiuti ha clamorosamente fallito, dimostrandosi incapace di raggiungere gli obiettivi per i quali è nato e ha distolto l'attenzione da criticità normative legate alla gestione dei rifiuti, ben più importanti e urgenti.

Assai più grave è che nonostante l'evidente insuccesso, riconosciuto dallo stesso Ministero dell'ambiente, le imprese, in attesa del nuovo SISTRI, siano state obbligate a pagare per un sistema che non ha mai funzionato e probabilmente mai funzionerà.

A nulla sono valse le iniziative per sospenderlo e ci troviamo oggi tra il "non più" e il "non ancora".

Una situazione ai limiti dell'assurdo.

Il SISTRI e le relative sanzioni vanno eliminati.

Dicevo all'inizio della mia relazione che pretendiamo parità di condizioni, tra Paesi e tra imprese.

Un principio che può essere declinato in varie forme.

Una di queste è l'esigenza di non precludere alle imprese italiane la sperimentazione di tecniche di trasporto, che altri Stati hanno avviato.

Mi riferisco alle combinazioni modulari gigaliner o ecocombi, che anche noi vorremmo poter testare, come sta avvenendo nei principali Paesi europei.

Anche la sperimentazione del progetto P18, complessi veicolari lunghi 18 metri, deve essere continuata, considerato il successo delle prime due fasi con l'immatricolazione di oltre 300 veicoli, e deve esserne estesa la durata a 10 anni, per consentire l'ammortamento dei veicoli. Le aziende italiane sono fin troppo appesantite da fardelli di varia natura che frenano il loro potenziale di crescita.

Non è solo il SISTRI che ci contraddistingue in ambito europeo, e certo non in positivo, ma anche il contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti, richiesto soltanto alle imprese italiane, e per giunta nemmeno a tutte.

Non siamo certo contrari all'Authority, la cui attività di regolazione può solo portare benefici, anche se indiretti, alla nostra categoria.

Ciò che invece non accettiamo è che un settore, già liberalizzato e regolato dall'Albo degli autotrasportatori, al quale versiamo cospicui contributi, debba concorrere agli oneri di funzionamento di un'ennesima Autorità, che si aggiunge all'Albo stesso, all'Antitrust e in molti casi anche all'AGCOM, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Sono costi che incidono sui nostri bilanci e rappresentano una delle tante voci che contribuiscono ad accrescere il gap competitivo delle imprese italiane.

Ho parlato all'inizio delle riforme in atto nel nostro Paese: anche la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche è stata avviata e rappresenta un'occasione unica per far sì che esse possano rispondere sempre meglio alle esigenze del mondo economico e dei cittadini.

In tale ambito, per quanto ci riguarda, devono essere eliminate tutte quelle inutili duplicazioni che aumentano i costi e gli adempimenti a carico delle imprese.



*Il SISTRI e le relative  
sanzioni vanno  
eliminati*





*Per noi imprenditori  
la concretezza  
è una caratteristica  
dell'agire quotidiano*

Come in Europa, anche in Italia le competenze relative ai veicoli devono essere ricondotte alla Motorizzazione e il PRA deve essere eliminato.

Credo in questo straordinario Paese e continuerò a farlo. Dobbiamo essere sempre pronti e attenti a cogliere tutte

le opportunità che si presentano ed essere capaci di affermare il nostro modo di fare impresa, con slancio e positività.

Per noi imprenditori la concretezza è una caratteristica dell'agire quotidiano.

La stessa concretezza che stiamo riscontrando nelle riforme strutturali avviate e in parte concluse.

Concretezza che chiediamo ora di applicare anche al nostro settore.

Abbiamo bisogno di un dialogo con il Governo che vada oltre la gestione delle emergenze.

Abbiamo bisogno di decisioni adeguate e tempestive, inquadrare in un disegno organico e coerente. Grazie. ●

**Thomas BAUMGARTNER**

*anita@anita.it*

*Thomas Baumgartner è il Presidente di ANITA dal 2014. Nato in provincia di Bolzano, è Amministratore Delegato della FERCAM. L'azienda, sorta nel 1949 e rilevata dalla famiglia Baumgartner nel 1963, ha avuto un'espansione progressiva nel tempo anche grazie all'acquisizione di altre società operanti nel settore dei trasporti su gomma. Oggi vanta una compatta rete di partner a livello mondiale con 63 filiali ed un parco veicolare tra i più grandi d'Europa.*



UN MODELLO DI SVILUPPO DEI TRAFFICI MARITTIMI

# Il traffico portuale italiano al 2030

di **LUCA ANTONELLINI**  
**SANDRA BINI**  
e **MASSIMILIANO DUMINI**

**I**l Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (art. 29 Legge 164/2014; nel seguito PNPL), attualmente in fase di elaborazione, si propone, tra le altre cose, anche l'obiettivo di valutare, assumendoli quali target di riferimento per la portualità italiana, i volumi di traffico attesi transitare negli scali nazionali a diversi orizzonti temporali.

Scopo della presente nota è quello di fornire un contributo al dibattito in corso.

## TRAFFICO PORTUALE

Secondo l'ISTAT, nel 2013 sono transitati per i porti italiani 457 milioni di tonnellate di merci (215 milioni in import, 77 milioni in export, 165 milioni in cabotaggio ovvero 298 milioni in sbarco, 159 in imbarco). Tale dato 2013 è inferiore al totale 1997.

Non è questa la sede per trattare le motivazioni del calo osservato.

Vale tuttavia la pena osservare che il traffico marittimo italiano (calcolato sommando al traffico portuale internazionale la metà del traffico di cabotaggio) presenta – soprattutto a partire dal 2003 – un'ottima correlazione con l'andamento del PIL espresso in valori concatenati [Allegato 1].

Tale correlazione aumenta qualora dal traffico marittimo così determinato venga sottratta la quota di traffico container dei porti di "puro" transhipment (i.e. Gioia Tauro, Cagliari e Taranto che nulla hanno a che vedere con l'andamento generale dell'economia italiana ancorché riflettano una importantissima importanza per l'impatto occupazionale di quei territori; nel seguito T/S) nonché le rinfuse liquide movimentate a Trieste (in massima parte costituite da prodotti petroliferi afferenti all'oleodotto TAL, che sono totalmente destinati al di fuori dell'Italia) [Allegato 2].

In tal caso la correlazione presenta un indice  $R = 0,953$  e può essere interpolata attraverso una semplice equazione lineare  $y_i = a + bx_i$  dove  $x_i$  è il valore del PIL nell'anno  $i$ esimo;  $a = -135,176$  e  $b = 2,31165$

Al variare del PIL (ipotizzato crescere dell'1% all'anno nel periodo 2015-2020 e dell'1,5% all'anno nel periodo 2021-2030), sarà quindi possibile prevedere il possibile andamento del traffico marittimo nazionale ( $y_i$ ) e da lì passare alla stima del movimento portuale.

I risultati di tale metodologia sono riportati nella tabella seguente [Allegato 3].

	PIL	TRAFFICO MARITTIMO	TRAFFICO PORTUALE EXCEPT T/S E LIQUIDE TS (MILIONI TONNELLATE)
2003	100,00	100,00	411,514
2013	97,08	89,28	389,406
2020	102,62	102,54	422,909
2030	119,09	140,7	580,308

Fonte: Elaborazione dati Istat.



*Il traffico marittimo italiano presenta un'ultima correlazione con l'andamento del PIL*

È opportuno segnalare che nel totale movimentato dai porti italiani non è ovviamente computata quella quota di merci (prevalentemente trasportata in container) che utilizza porti non italiani (in primis Nord Europei) per l'imbarco e/o lo sbarco. Tali quantitativi di merce, i cui valori sono stati oggetto di diverse stime (NB forse sarebbe il caso di "certificarli" in modo meno aleatorio) e che variano indicativamente dai 440.000 TEUs del Piano Nazionale della Logistica 2012-2020 al milione di TEUs di alcuni centri studi, sono tuttavia completamente compensati in termini numerici dal solo traffico RO-RO (ad es. di Trieste ed Ancona, ma anche di altri porti del Nord e Sud Italia) che per larga misura ha origine o destinazione fuori dai confini nazionali.

Vale la pena ricordare come l'attendibilità del modello proposto, stante l'ampiezza delle serie storiche esaminate, mostra la sua attendibilità massima fino al 2023. Per il periodo successivo, invece, occorrerebbe apportare delle correzioni statistiche.





L'economia nazionale dipende per l'80% dai consumi interni. Molto dipende dal differenziale import-export

## LE PREVISIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Nel 2013 la Commissione Europea, nell'ambito dello "Study on the measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU", redatto da PWC e Panteia, ha prodotto una stima dell'andamento della portualità per Paese/aggregazione di Paesi (nel caso, l'Italia è stata associata a Malta) agli orizzonti temporali 2030 e 2050 (come riportato nella tabella seguente) [Allegato 4].

	2010 (MILIONI TONNELLATE)	2030 (MILIONI TONNELLATE)	2050 (MILIONI TONNELLATE)
Italia/Malta	482,92	697,83	791,69
UE	3.973,76	5.803,1	6.749,41

## CONFRONTO MODELLO - PREVISIONI UE

Da un confronto tra i dati desumibili dal modello proposto e quello di matrice UE (ipotizzando che il traffico di Malta sia di circa a 10 milioni di tonnellate al 2030), emerge una differenza pari a 117,5 milioni di tonnellate.

Per provare a colmare tale gap occorre anzitutto aggiungere al movimentato dei porti italiani cioè che in precedenza è stato escluso dal calcolo e cioè sia il traffico di transhipment nonché il traffico delle rinfuse liquide di Trieste (ipotizzati essere pari a 40 milioni di tonnellate ciascuno nel 2030).

Facendo ciò la differenza tra dati da modello e previsioni UE di ridurrebbe a 27,5 milioni di tonnellate.

A questo punto si potrebbe ipotizzare, come più volte richiamato da alcuni recenti studi di settore ma, in linea di principio, come dovrebbe auspicabilmente porsi anche il PNPL tra i suoi obiettivi, di ampliare il bacino di influenza dei porti italiani, ad esempio allargandolo ai Paesi/Regioni confinanti o di prossimità quali ad es. Svizzera, Baviera, Austria.

Vale la pena segnalare che le potenzialità di traffico di tale aree al 2030, in termini di container (stima dell'autore), è di circa 3,7 milioni di TEUs. Il differenziale precedentemente indicato potrebbe essere quindi annullato acquisendo circa il 75% del traffico container avente origine o destinazione nelle aree sopra indicate.

Indubbiamente si tratterebbe di una bella sfida.

A mio modestissimo avviso, stante le condizioni di partenza, impossibile da realizzare e fioriera di molteplici rischi in termini di richieste/proposte/desiderata di investimenti infrastrutturali a carico della finanza pubblica dai dubbi ritorni (economici, sociali, finanziari). Valga l'esempio che, proprio per il PNPL, i porti italiani hanno avanzato richieste di interventi (spesso neppure suffragate da studi di fattibilità) per 14,5 miliardi di euro.

È tuttavia indubbio notare come i risultati del modello qui proposto possano essere anche significativamente diversi al variare dei dati economici nazionali (una simulazione effettuata adottando le stime Ocse per l'Italia al 2060 ha condotto a risultato molto diversi e, decisamente migliori).

Ricordo però che l'economia nazionale dipende per l'80% dai consumi interni mentre la quota dell'export ha rappresentato nel 2014 il 29% del PIL in valori relativi mentre la parte effettivamente computata per calcolo del PIL reale è il differenziale (auspicabilmente positivo) tra export ed import.

## ALLEGATO 1

### Serie storica pil e traffico porti italiani

	PIL (MILIONI EURO) VALORI CONCATENATI CON ANNO DI RIFERIMENTO 2010	PORTI ITALIANI (MIGLIAIA TONNELLATE)				
		TRAFFICO INTERNAZIONALE	TRAFFICO DI CABOTAGGIO	TOTALE	PORTI TRANSHIPMENT	RINFUSE LIQUIDE TRIESTE
1999	1.500.548,37	330.730	132.339	463.069	nd	nd
2000	1.556.220,96	327.384	119.255	446.639	21.934	35.231
2001	1.583.809,72	329.993	114.811	444.804	22.516	36.469
2002	1.587.781,57	334.298	123.570	457.868	14.804	35.571
2003	1.590.205,31	341.393	135.632	477.025	31.271	34.240
2004	1.615.382,55	350.033	134.951	484.984	40.887	34.707
2005	1.630.722,49	349.815	159.131	508.946	39.373	35.818

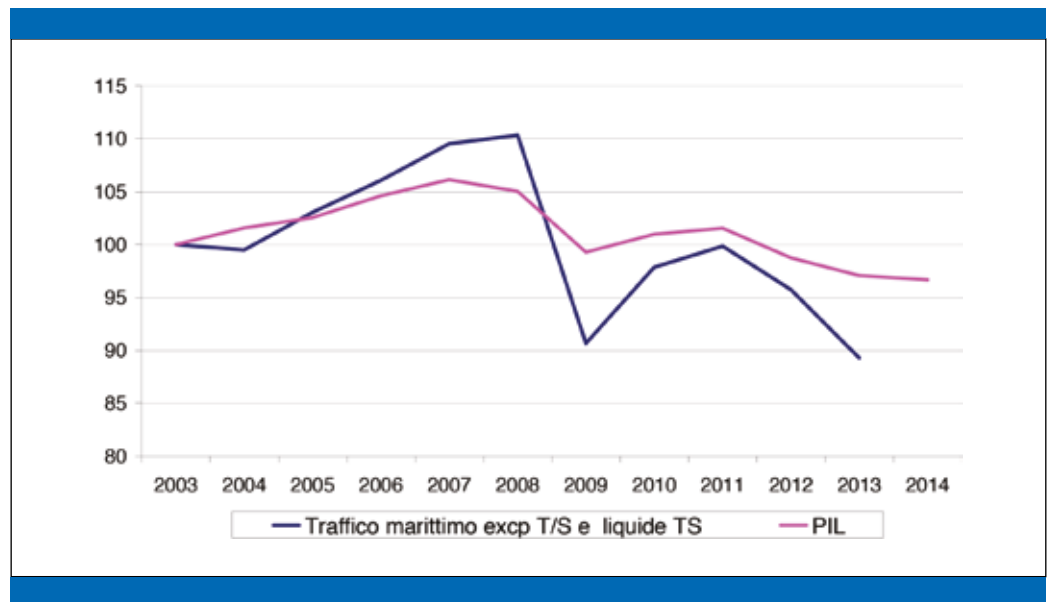


	PIL (MILIONI EURO) VALORI CONCATENATI CON ANNO DI RIFERIMENTO 2010	PORTI ITALIANI (MIGLIAIA TONNELLATE)				RINFUSE LIQUIDE TRIESTE
		TRAFFICO INTERNAZIONALE	TRAFFICO DI CABOTTAGGIO	TOTALE	PORTI TRANSHIPMENT	
2006	1.663.441,38	362.160	158.025	520.185	40.484	36.095
2007	1.687.962,52	359.291	178.037	537.328	40.060	31.748
2008	1.670.241,95	367.485	158.733	526.218	38.085	29.502
2009	1.578.689,64	308.976	160.854	469.830	42.856	34.935
2010	1.605.694,42	320.586	173.505	494.091	43.000	27.974
2011	1.615.116,95	315.392	184.493	499.885	35.292	29.158
2012	1.570.371,50	308.464	168.359	476.823	34.592	28.984
2013	1.543.702,28	291.977	165.101	457.078	34.199	33.473
2014	1.537.258,07	nd	nd	nd	nd	nd

Fonte: ISTAT.

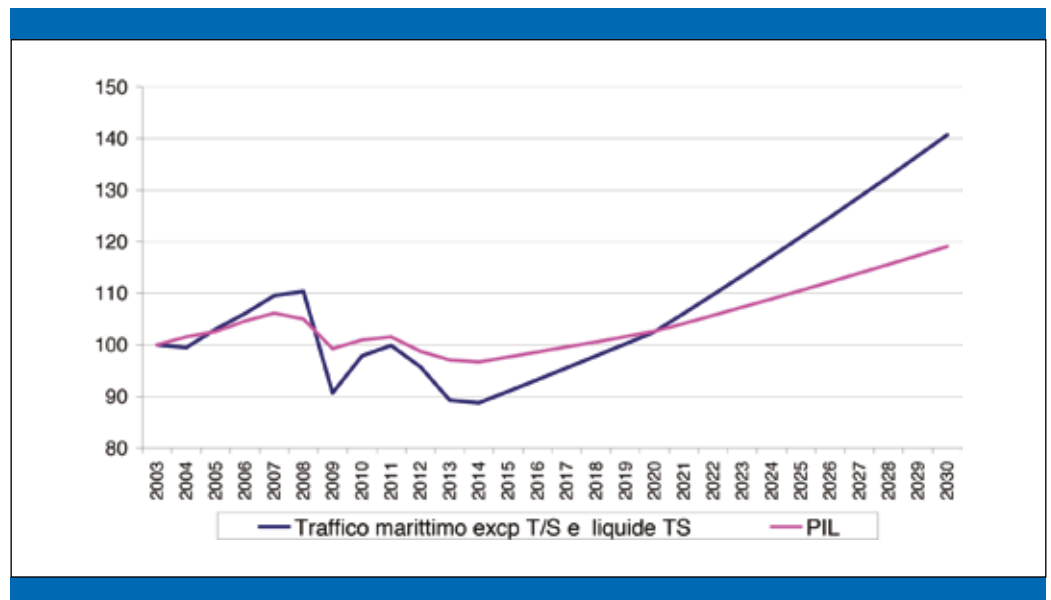
## ALLEGATO 2

### Andamento PIL - Traffico Marittimo



## ALLEGATO 3

### Modello Traffico Marittimo Italiano



Andamenti PIL traffico  
marittimo





Le previsioni di traffico  
marittimo in Italia  
ed Europa al 2030-2050

## ALLEGATO 4

### Previsioni traffico Italia ed Europa (milioni tonnellate)

	ITALIA/MALTA			TOTALE EUROPA		
	2010	2030	2050	2010	2030	2050
Container	83,22	179,00	212,32	704,56	1.317,06	1.577,98
Rinfuse solide	67,76	112,67	116,53	930,40	1.450,77	1.647,44
Rinfuse liquise	207,01	261,87	264,37	1.565,88	1.824,34	1.880,41
RoRo	85,72	80,05	100,34	444,46	634,40	784,65
altre merci	33,45	64,24	98,13	280,83	576,53	858,93
Totale	482,92	697,83	791,69	3.973,76	5.803,10	6.749,41

### Quote percentuali

	ITALIA/MALTA		
	2010	2030	2050
Container	17,2%	25,7%	26,8%
Rinfuse solide	14,0%	16,1%	14,7%
Rinfuse liquise	42,9%	37,5%	33,4%
RoRo	17,8%	11,5%	12,7%
altre merci	6,9%	9,2%	12,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

### Incrementi

	ITALIA/MALTA	
	VARIAZ '30-'10	VARIAZ '50-'10
Container	115%	155%
Rinfuse solide	66%	72%
Rinfuse liquise	27%	28%
RoRo	-7%	17%
altre merci	92%	193%
Totale	45%	64%

Fonte: PWC - Panteia, "Study on the measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU", 2013.

**Luca ANTONELLINI**  
antonellini@iol.it

**Sandra BINI**  
sandra-bini@virgilio.it

**Massimiliano DUMINI**  
dummax@alice.it

**Luca Antonellini** è laureato in ingegneria civile edile all'Università di Bologna. Ha realizzato gli studi di fattibilità per il Terminal Crociere ed il Terminal Traghetti nel porto di Ravenna e per il Terminal Container nel porto di Costanza. È stato Presidente e AD della Società T&C - Traghetti e Crociere srl. È stato Responsabile Operativo della Società Logistica Nord-Est srl. È stato membro del Consiglio di Amministrazione della Fondazione ITL. Ha partecipato a diversi progetti europei nel campo dei trasporti, della logistica e delle nuove tecnologie. È giornalista pubblicista. Membro S.I.Po.Tra.

**Sandra Bini** è laureata in Scienze Statistiche all'Università di Bologna. Dal 1998 dipendente Autorità Portuale di Ravenna - Area Pianificazione e Sviluppo.

**Massimiliano Dumini** dal 1998 dipendente Autorità Portuale di Ravenna - Area Pianificazione e Sviluppo.



L'ENORME POTENZIALE DI OPPORTUNITÀ PER LO SVILUPPO DEI PAESI AFRICANI

# Infrastrutture per i trasporti in Africa sub-sahariana\*

di CLAUDIO MIGLIARDI

## INTRODUZIONE

I risultati dei sondaggi eseguiti dalla PriceWaterHouse and Coopers indicano un futuro pieno di opportunità per lo sviluppo delle infrastrutture in Africa sub-sahariana. L'entità della spesa per le infrastrutture in questa parte del mondo dovrebbe raggiungere i 180 miliardi dollari all'anno entro il 2025. I settori con i più alti stanziamenti di fondi sono: i trasporti (36%) e l'energia (30%). A questo ritmo, l'Africa sub-sahariana manterrà la sua quota del 2% nel mercato globale delle infrastrutture.

Per attirare gli investitori sarà tuttavia necessario uno sforzo concertato da parte dei Governi, delle imprese private e da parte delle Organizzazioni non Governative per superare problemi fastidiosi quali il rischio politico, le incertezze normative e legali, e la mancanza di capacità infrastrutturale.

Dai sondaggi emerge inoltre la necessità di una migliore pianificazione, un miglioramento dei processi per gare e approvvigionamenti, del project management e del controllo dei progetti. Ciò contribuirà a ridurre i ritardi sui piani dei progetti ed il sistematico superamento dei costi di budget, fornendo un esempio per la gestione dei progetti in altri contesti e dimostrando agli investitori che le infrastrutture africane possono veramente essere sviluppate in modo efficace ed efficiente.

Di seguito è riportato criticamente l'approfondimento riguardante il settore "strategico" dei progetti infrastrutturali per la logistica integrata ed i sistemi di trasporto.

## PROGETTI INFRASTRUTTURALI PER I TRASPORTI

Il settore dei trasporti incide con una significativa percentuale del monte investimenti in infrastrutture nella maggior parte dei Paesi dell'Africa sub-sahariana. Tuttavia, gli standard qualitativi delle strade e delle reti ferroviarie sono ancora molto lontani da quelli della gran parte del resto del mondo e versano quindi in un serio bisogno di miglioramento. Molte strade permangono non asfaltate e la maggior parte delle linee ferroviarie – costruite durante il periodo coloniale – sono obsolete ed in cattivo stato d'uso. Il tasso di uso alle strade in Africa è solo il 34%, rispetto al 50% di altri Paesi in via di sviluppo (es. Paesi asiatici).

Poiché le economie dell'Africa guardano allo sviluppo, sarà fondamentale creare solide e robuste reti di trasporto che attraversano i vari Stati africani e l'intero continente. Attraverso il miglioramento dei collegamenti stradali e ferroviari tra i centri economici, le zone di esportazione intensive, i porti e gli aeroporti, l'economia globale sarà stimolata ad un sempre maggiore commercio transfrontaliero.

Ovviamente infrastrutture per i trasporti abbandonate ed inefficienti aumentano i costi della movimentazione delle merci, riducendo la competitività delle imprese e degli scambi commerciali tra i vari Paesi. In molti Paesi africani è insufficiente la capacità infrastrutturale per poter esportare gran parte della ricchezza di risorse che si trova nell'entroterra.

La Banca Africana di Sviluppo (AfdB - African Development Bank) riferisce che i costi di trasporto elevati incidono fino al 75% del prezzo delle merci in Africa e rileva, inoltre, che 30 Paesi fronteggiano interruzioni croniche di fornitura di corrente elettrica. La Banca suggerisce che colmando solo queste lacune si potrebbero aggiungere **due punti percentuali** al tasso di crescita del PIL annuo dell'Africa.

L'indagine condotta da PwC (PriceWaterHouse & Coopers) è incoraggiante in quanto mostra che c'è almeno un impegno a breve termine per aumentare il volume degli investimenti in infrastrutture di trasporto in Africa sub-sahariana. Più della metà dei vari soggetti intervistati, ed operanti nel settore dei trasporti, ha riferito che prevede di aumentare i capitali stanziati per i vari progetti di oltre il 25% nei prossimi 12 mesi. Un altro 39% degli intervistati ha riferito che il budget di spesa per taluni progetti sarebbe aumentato anche se in percentuale minore. Poco più della metà degli intervistati ha dichiarato che gli investimenti stanziati per il settore dei trasporti per l'anno fiscale 2012 è stato tra i 100 ed i 500 milioni di dollari.



*La fascia  
sub-sahariana  
necessita di massicci  
interventi anche per...  
limitare l'emigrazione*

\* Basato su: **Trends, challenges and future outlook "Capital projects and infrastructure in East Africa, Southern Africa and West Africa"** PricewaterHouseCoopers, Novembre 2014.

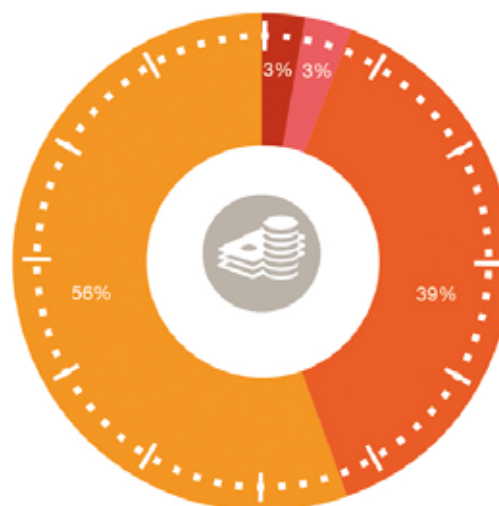




Il settore del trasporto nel prossimo decennio si prevede in continua crescita

Figura 1. Investimenti nel settore dei trasporti - prossimi 12 mesi.

D: Qual è la vostra prospettiva di investimento per i prossimi 12 mesi?



- Aumento significativo (> 25 %)
- Aumento marginale (≤ 25 %)
- Spesa uguale al precedente anno finanziario
- Decremento marginale (≤ 25 %)
- Decremento significativo (> 25 %)

Base: 37 respondents operating in the transport sector  
Source: PwC analysis

Emerge quindi un fermo impegno da parte di Organizzazioni e Governi nel finanziare e sviluppare le infrastrutture di trasporto in tutta l'Africa sub-sahariana ed emerge altresì una crescente attenzione su molti corridoi stradali e ferroviari per creare una rete di trasporto integrato più efficace.

Nel prossimo decennio, la spesa per i vari sottosectori dei trasporti si prevede in continua crescita, giustificata dalla necessità di accedere alle risorse naturali dei vari Paesi al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo economico.

Figura 2 - Investimenti in infrastrutture di trasporto nel prossimo decennio (fino al 2025)

INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO NELL'AFRICA SUB-SAHARIANA			
SETTORE	SPESA TOTALE STIMATA AL 2025	TASSO DI CRESCITA DELLA SPESA ANNUA PREVISTO	PAESI CON GRANDI INVESTIMENTI PREVISTI ENTRO IL 2025
<b>Rete stradale</b> (inclusi ponti e tunnel)	US\$200 miliardi	8.2%	Nigeria: US\$104 miliardi South Africa: US\$43 miliardi Mozambique: US\$16 miliardi Ghana: US\$1.6 miliardi
<b>Rete ferroviaria</b> (incluse stazioni e terminali)	US\$78 miliardi	8%	South Africa: US\$32 miliardi Ethiopia: US\$25 miliardi Ghana: US\$86 milioni
<b>Porti</b>	US\$25 miliardi	7.8%	Nigeria: US\$13 miliardi Kenya: US\$8 miliardi
<b>Aeroporti</b>	US\$7 miliardi	7.1%	South Africa: +/-US\$2 miliardi Tanzania: +/-US\$2 miliardi

Source: PwC, Capital project and infrastructure spending outlook to 2025.





Il Mozambico ha ad esempio le infrastrutture stradali meno sviluppate dell'Africa meridionale. Tuttavia le reti stradali dovrebbero essere il più grande contributore allo sviluppo infrastrutturale futuro del Paese, con previsioni di spesa crescenti per questo sotto-settore dei trasporti (tasso di crescita medio annuo del 10,9%), spinte dal desiderio di sbloccare e valorizzare la ricchezza economica del Paese ed in particolare la recente scoperta di riserve di gas metano. Le Ferrovie sono un settore chiave per i trasporti e fornisce una modalità alternativa di trasporto per le merci, consentendo la riduzione della pressione sulle reti stradali. In Sudafrica il miglioramento della rete ferroviaria è una delle principali priorità del Governo, con progetti volti ad aumentare i volumi di trasporto merci su rotaia e la quota di mercato del traffico container. Il Ghana ha ampi piani di rinnovamento ed espansione ferroviaria, con nuove linee che si estendono verso il nord del Paese, e sostanziali miglioramenti delle linee esistenti nelle zone costiere.

Fino ad ora, la maggior parte degli investimenti nel settore ferroviario nei Paesi dell'Africa sub-sahariana sono stati guidati da progetti ferroviari specifici per esigenze commerciali e industriali (es. collegamenti dei Porti con le miniere). Tuttavia con l'aumento dell'urbanizzazione e dell'integrazione nei vari Paesi, si prevede un aumento della domanda passeggeri per i collegamenti di trasporto ferroviario. Storicamente, diversi "gauges" (scartamenti) ferroviari sono stati utilizzati in diversi Paesi, rendendo l'integrazione e l'interoperabilità delle reti ferroviarie alle frontiere molto difficili. Un ulteriore sfida nel raggiungimento di questa integrazione è quella di migliorare la manutenzione e la riabilitazione delle infrastrutture ferroviarie esistenti, assolutamente insufficiente allo stato attuale.

**I Porti svolgono un ruolo chiave essendo l'ingresso e uscita del commercio in Africa.** In particolare i porti in Africa sub-sahariana si sono trovati sotto forte pressione a causa della congestione per l'aumento della domanda di beni. Lunghi tempi di attesa per il carico e scarico, scarse capacità di gestione, layout portuali inefficienti e lentezza delle agenzie di regolamentazione sono alcuni dei problemi che affliggono il settore. Questo, accoppiato con interfacce su rete stradale e ferroviaria inadeguate o inesistenti, ostacola ulteriormente gli scambi e aumenta il costo delle materie prime.

Un rapporto pubblicato dalla Banca Mondiale nel 2012 indica che il tempo medio di attesa per il carico e scarico nei porti in Africa sub-sahariana (escluso il porto di Durban in Sud Africa) è quasi di *20 giorni*, rispetto allo standard internazionale di 3-4 giorni.

L'importanza del trasporto aereo non va peraltro sottovalutata in quanto fornisce ai Paesi senza sbocco sul mare (landlocked), una rotta commerciale alternativa e un rapido mezzo di passaggio per le persone. Si prevede che molti degli aeroporti in Africa sub-sahariana supereranno le loro capacità nei prossimi anni, a causa della crescente domanda di viaggi aerei. Come per gli altri settori delle infrastrutture, la qualità dei Servizi legati all'aviazione varia da Paese a Paese.

Il Kenya è considerato il Paese leader del trasporto aereo nell'Africa sub-sahariana. L'infrastruttura aerea del Sud Africa è in ottime condizioni dopo i copiosi investimenti completati in preparazione per la Coppa del Mondo FIFA 2010.

In Africa occidentale, l'International Air Transport Association ha identificato nella carenza di esperti di aviazione e nella mancanza di adeguate competenze, una delle principali fonti di preoccupazione per il settore dell'aviazione di questa parte dell'Africa. La sicurezza e l'anti infrazione (safety & security) sono ulteriori sfide che stanno affrontando in questo settore. Nel 2011 il numero medio di incidenti di traffico aereo in Africa occidentale è stato *nove volte superiore alla media mondiale*.

Vi sono poi una moltitudine di corridoi di trasporto già esistenti o in costruzione in Africa sub-sahariana. In Africa orientale, il più grande e più ambizioso progetto è quello di aprire una nuova via commerciale verso l'interno – il progetto di corridoio Lamu Port – Sud Sudan – Ethiopia Transport (LAPSSSET). A un costo stimato di 23 miliardi di dollari, il corridoio si propone di integrare meglio i tre Paesi interessati (Kenya, Ethiopia e Sud Sudan), promuovendo il miglioramento del commercio transfrontaliero e la crescita economica complessiva della regione. Il progetto comprenderà la costruzione di un nuovo porto a Lamu, nel nord del Kenya, che collegherà un oleodotto ed un corridoio di trasporto sia stradale che ferroviario. Il Progetto "Nacala Road Corridor" in Mozambico mira a fornire sbocco sul mare al Malawi, Zambia ed all'interno dello stesso Mozambico, con un collegamento di trasporto su strada per il porto di Nacala, mentre "North-South Transport Corridor" collegherà il porto di Durban alla Copperbelt (miniere di rame) nella RDC e nello Zambia con collegamenti anche al porto di Dar Es Salaam e verso il Malawi. Tutti questi corridoi hanno l'obiettivo primario di agevolare il commercio transfrontaliero.



*I porti svolgono un ruolo chiave per l'ingresso e uscita dall'Africa*

#### LE SFIDE

I promotori e gli sviluppatori dei progetti di trasporto in Africa devono affrontare una serie di sfide. Gli intervistati nel settore dei trasporti hanno riferito di aver sperimentato sistema-





*C'è una sfrenata frenesia da parte dei costruttori per passare subito alla realizzazione*

ticamente ritardi nella consegna dei progetti, con ritardi registrati anche superiori ai sei mesi. Il 40% degli intervistati ha dichiarato di avere avuto superamenti del budget dei costi tra il 10% e il 50%, mentre il 29% ha citato scostamenti dei costi inferiori al 10%. Solo circa un quarto degli intervistati ha dichiarato di essere stati in linea con il budget.

Gli Enti intervistati hanno attribuito i ritardi principalmente a problemi interni quali la scarsa pianificazione, la cattiva gestione del progetto e, in seguito, a problemi di finanziamento. Le cause principali degli scostamenti dei costi di budget sono state la cattiva gestione del progetto, la mancanza di un'adeguata pianificazione, errori progettuali ed una *sfrenata frenesia da parte dei costruttori di passare prematuramente alla fase di realizzazione*.

Figura 3. Trasporti: Ritardi nel completamento dei progetti infrastrutturali.

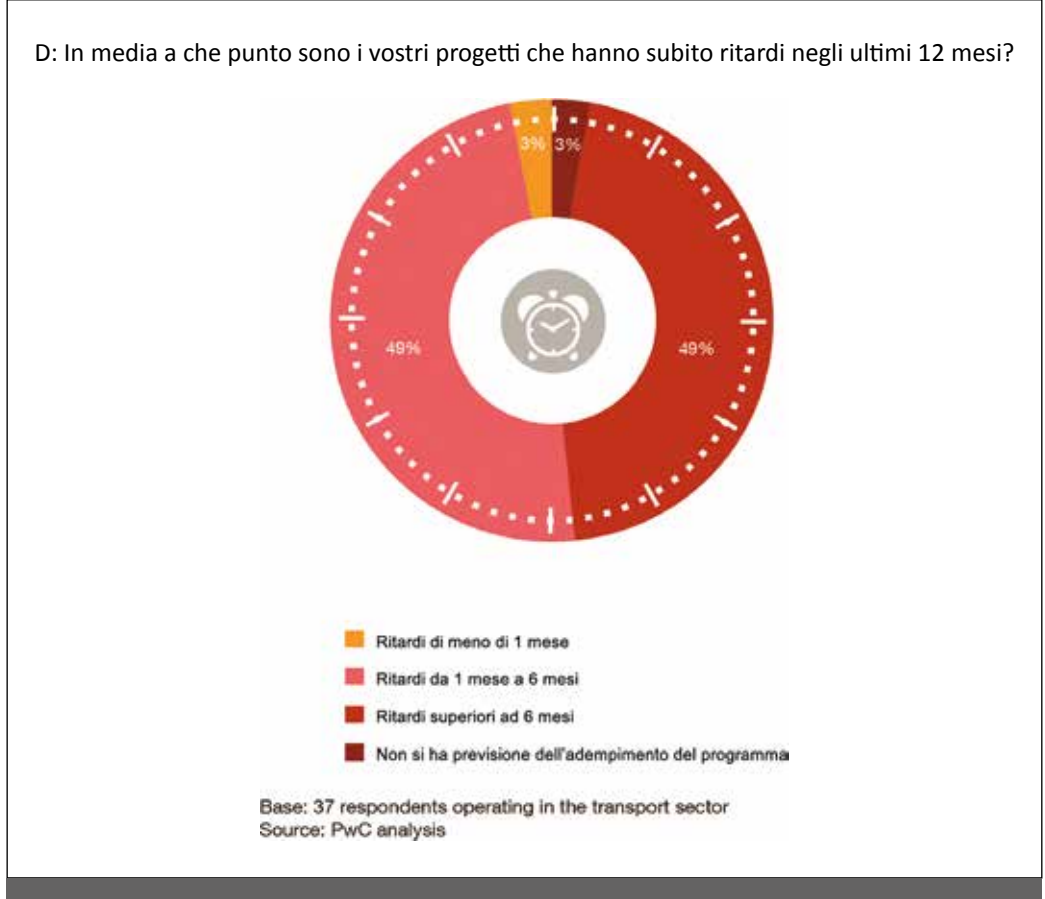
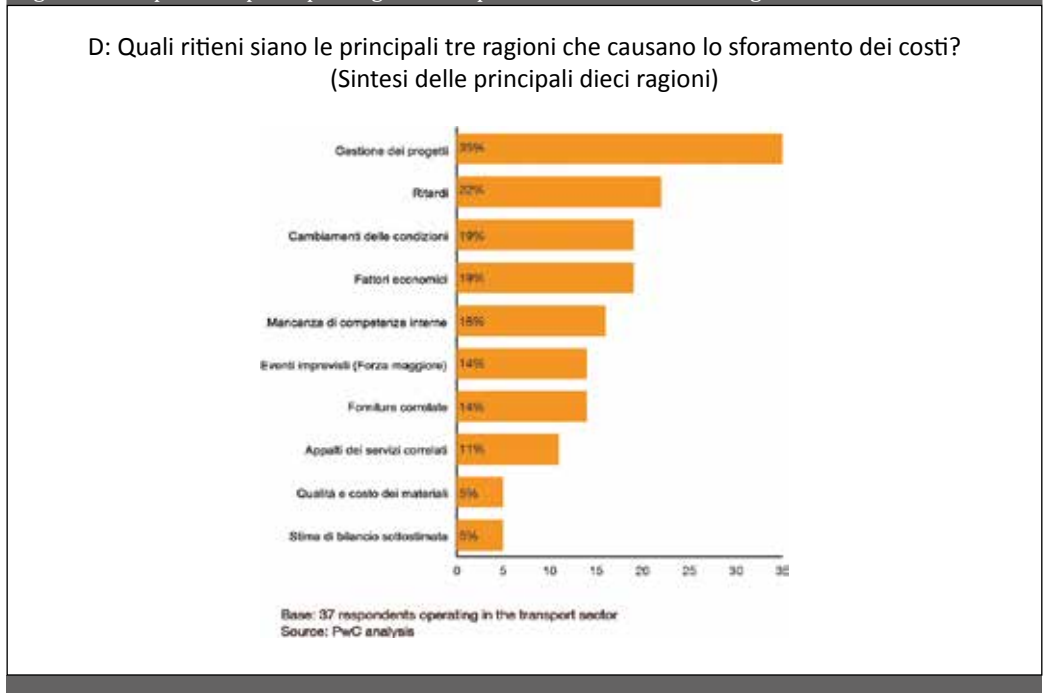


Figura 4. Trasporti: Le principali ragioni di superamento dei costi di budget.



Alcuni Paesi hanno fatto passi da gigante in questo settore. In Zambia, ad esempio, la direttiva anti-corrruzione dell'ex Presidente ha migliorato la supervisione sugli appalti pubblici delle infrastrutture, e ha pianificato cambiamenti nel livello delle competenze del personale nel tentativo di migliorare la vigilanza nelle aggiudicazioni di appalti pubblici.

Dai sondaggi emerge che le maggiori sfide per i progetti di investimento in infrastrutture di trasporto includono: una adeguata capacità interna per pianificare e gestire progetti, disponibilità di finanziamenti e disponibilità di risorse qualificate. Mentre i fattori che maggiormente impattano sui tempi di realizzazione dei progetti sono quelli esterni, quali impreviste condizioni del terreno, sospensioni e necessità di varianti in corso d'opera. La politica e il contesto normativo sono stati evidenziati quali ulteriori elementi critici dagli intervistati.

Il miglioramento delle infrastrutture non si limita solo quello in senso stretto e materiale, ma va esteso anche a componenti immateriali quali riforme normative e dei quadri politici. Politiche doganali, accordi commerciali, tariffe, licenze di importazione e di esportazione sono solo alcuni dei fattori che compongono i regolamenti e le politiche alla base del settore dei trasporti.

In particolare con il coinvolgimento del settore privato negli investimenti infrastrutturali è aumentata l'esigenza di una più chiara certezza normativa (per ferrovie, strade e aeroporti), atteso che è in molti Paesi dell'Africa sub-sahariana tale certezza è praticamente assente.

L'impatto prodotto dalla congestione del traffico stradale sull'economia sta diventando una preoccupazione crescente in molte delle principali città dell'Africa sub-sahariana: aumento dei tempi nella catena logistica e che comporta un aumento dei costi delle merci; perdite di tempo e produttività per i dipendenti, cattiva qualità dell'aria che coinvolge salute e ambiente e peggioramento della qualità delle infrastrutture stradali. Tutti questi fattori ostacolano potenzialmente, direttamente o indirettamente, lo sviluppo economico e la crescita dei Paesi che ne sono coinvolti.

I Paesi dell'Africa sub-sahariana stanno cercando inoltre i sistemi più efficaci per il trasporto di persone attraverso la costruzione di Sistemi di Autobus - Bus Rapid Transport Systems (BRTs), metropolitane leggere - Light Rail Transits (LRTs), metropolitane ordinarie e simili.

In Nigeria, l'Autorità dei trasporti metropolitani di Lagos sta costruendo una linea LRT ad alta capacità tra Okokomaiko e Iddo e che sarà indipendente dal traffico automobilistico riducendo la congestione stradale e migliorando il flusso dei pendolari. Tuttavia lo sviluppo di tutte queste infrastrutture richiede cospicui finanziamenti.

## FINANZIAMENTI E PPP

Gli intervistati del sondaggio hanno riferito che i Governi non sono riusciti a far partire le infrastrutture necessarie senza assistenza da parte del settore privato. Infatti, circa la metà degli intervistati ha dichiarato che per avviare i progetti hanno posto in essere dei partenariati pubblico-privato - Public-Private Partnership (PPP).

Diversi Paesi hanno avviato dei PPP per ottenere i finanziamenti necessari ai loro progetti infrastrutturali, ad esempio:

- Progetto in Ghana per l'aeroporto di Tamale.
- Progetto in Kenya per lo sviluppo del porto di Mombasa.
- Progetto in Uganda che prevede di utilizzare il modello PPP per il sistema di gestione dei rifiuti di Kampala.

Un esempio dell'impatto dei finanziamenti su progetti infrastrutturali è la parte in Lamu del progetto LAPSSSET che è stato avviato nel marzo 2012, ma che ha incontrato difficoltà di finanziamento ed è quindi finito in fase di stallo. In aprile 2013 un consorzio di aziende guidate da China Communications Construction Company (CCCC) si è aggiudicato un contratto di 484 milioni di dollari per la costruzione dei primi tre moli nel porto di Lamu, ma causa la successiva mancanza di fondi il progetto si è nuovamente arenato.

**La Cina sta giocando un ruolo di primo piano nel finanziare le infrastrutture nel settore dei trasporti in Africa sub-sahariana.** Il suo coinvolgimento in queste regioni si estende peraltro alla fase di costruzione e realizzazione diretta. L'obiettivo chiave per il Governo cinese sono le ferrovie, spesso con particolare enfasi e focalizzazione per l'accesso alle risorse minerarie dell'Africa. La Cina ha infatti investito molto anche in aeroporti, strade e porti.

In Africa orientale China Merchants Holdings & Co Ltd ha firmato un accordo quadro con le Autorità della Tanzania per sviluppare un nuovo porto nella città di Bagamoyo, accordo del valore di circa 10 miliardi di dollari. Nel marzo 2013, la Cina si è impegnata a fornire 5 miliardi di dollari in aiuti finanziari aperti a TRANSNET (la più grande azienda di trasporto integrato merci del Sudafrica) per il suo programma di ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.

Aziende cinesi stanno lasciando il loro segno anche in Africa occidentale: 1.49 miliardi di dollari di contratto per la nuova linea ferroviaria Lagos-Ibadan in Nigeria assegnato alla China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC); progetto del porto di Olokola asse-



*La Cina ha un ruolo di primo piano nel finanziare le infrastrutture*





*Occorre prestare attenzione alle riforme dei quadri normativi per facilitare le attività transfrontaliere*

gnato alla China Ocean Shipping Group; contratto da 150 milioni di dollari alla China Harbour Engineering per il Progetto di Sviluppo dell'infrastruttura portuale di Takoradi in Ghana. L'emissione di obbligazioni e debito sovrano sono ulteriori sistemi alternativi per ottenere finanziamenti. Nel settembre 2012, lo Zambia ha fatto il suo ingresso inaugurale nel mercato internazionale di capitali accrescendo le sue casse di 750 milioni di dollari attraverso un prestito obbligazionario. I fondi provenienti dai titoli sono stati assegnati ad un certo numero di progetti nei settori di infrastrutture con un quota stanziata per il settore dei trasporti di 430 milioni di dollari. La "Multilateral Investment Guarantee Agency" della Banca Mondiale (MIGA) ha di recente iniziato a fornire garanzie contro i rischi politici e finanziari per i debiti in questi Paesi per incoraggiare gli investimenti da parte dei privati.

**Un efficiente sistema di Trasporti è un elemento cruciale per sostenere una forte crescita economica, e robuste ed adeguate infrastrutture di trasporto sono fondamentali per il buon funzionamento del suddetto sistema.** L'integrazione dei vari piani di rete di trasporto in un più ampio "Master Plan" di sviluppo anche urbano è essenziale per assicurare che gli sviluppi effettivi e sostenibili siano messi in atto per la movimentazione a lungo termine delle persone e delle merci da e verso Paesi, città e regioni. Nell'Africa sub-sahariana, è evidente che questo settore richiede un sostanziale bisogno di investimento per l'ammodernamento infrastrutturale e per la successiva manutenzione.

**Allo stesso tempo, occorre prestare attenzione alle riforme dei quadri normativi per facilitare una maggiore attività transfrontaliera.** Procedure doganali lunghe e altamente burocratizzate, restrittivi permessi di importazione e accordi commerciali inadeguati aumentano, nella catena del valore fornito, tutti i costi delle materie prime e rendono in generale il continente africano meno competitivo. Solo attraverso riforme che interessano sia l'infrastruttura fisica in senso stretto che i sistemi di regole e norme, si potrà per i Paesi dell'Africa sub-sahariana sfruttare appieno il loro enorme potenziale.

## Citazioni

*"Chinese foreign direct investment (FDI) has infiltrated everything from shoe manufacturing to food processing across Africa. Chinese firms have also made major investments in African infrastructure, targeting key sectors such as telecommunications, transport, construction, power plants, waste disposal and port refurbishment. Given the scale of Africa's infrastructure deficit, these investments represent a vital contribution to the continent's development.*

*Another common misconception is that Chinese companies now rule the African economy. In fact, about 90% of the stock of FDI in Africa still originates from firms in advanced countries, most of them in the US and the European Union."*

*– Harry Broadman*

*'Separating fact from fiction in the China-Africa relationship'  
Gridlines, PwC, 2013*

*"Gli investimenti diretti esteri dei cinesi (FDI) hanno interessato diversi settori industriali in Africa, dalla fabbricazione di scarpe alla trasformazione alimentare. Le imprese cinesi hanno anche fatto importanti investimenti in infrastrutture in Africa, in settori chiave come le telecomunicazioni, i trasporti, l'edilizia, le centrali elettriche, lo smaltimento dei rifiuti e l'ammodernamento dei porti. Data l'entità del deficit di infrastrutture in Africa, questi investimenti rappresentano un contributo fondamentale per lo sviluppo del continente.*

*Ciò nonostante una comune idea sbagliata è che le aziende cinesi oggi governano l'economia africana. In effetti, circa il 90% dell'ammontare degli investimenti diretti esteri in Africa proviene ancora da parte di imprese appartenenti ai Paesi sviluppati, molti dei quali negli Stati Uniti e nell'Unione Europea".*



*“Rail connection remains poor due to inoperable systems and non-harmonised gauges between countries. With such hindrances, it is hardly surprising that intra-regional trade accounts for a mere 12% of Africa’s trade with the rest of the world.”*

*– Dipuo Peters  
South African Minister of Transport  
‘Leading Transport into the future’, Transport World Africa  
10 July 2014*

*“I collegamenti ferroviari rimangono poveri a causa di ferrovie non funzionanti e scartamenti dei binari non armonizzati tra i Paesi. Con questi ostacoli, non c’è da stupirsi che il commercio interno in Africa quota solo il 12% del commercio africano globale.” ●*

**Claudio MIGLIARDI**  
*cmigliardi@teamengineering.it*

**Claudio Migliardi** è Engineering Manager in TEAM Engineering - Società specializzata in progettazione ferroviaria ed operante in particolare nell’Africa Sub-Sahariana. Si è laureato in Ingegneria Civile presso l’Ateneo Federiciano di Napoli ed ha conseguito un Master in Business Administration presso la SDA Bocconi di Milano. È stato Project Manager in Poste Italiane, Valditerra Lavori Ferroviari (Gruppo COMSA), Gamesa Energia Italia, Italferr (Gruppo FS) e Società Italiane per Condotte d’Acqua (Gruppo FERFINA).





Camillo Lobina -  
Antonio Macera

### Autotrasporto di merci

Egaf Edizioni  
Monografie  
Pagine 695 - € 34,00

## Una nuova via per l'autotrasporto

**I**l Testo "Autotrasporto merci" a cura di Camillo Lobina e Antonio Macera, edito dall'Egaf, si presenta senza ombra di dubbio come una guida completa e approfondita, capace di affiancare al tradizionale approccio amministrativo, non solo la disciplina civilistica del contratto di trasporto, nazionale ed internazionale, ma numerosi approfondimenti relativi ai dibattiti dottrinali e giurisprudenziali che si sono registrati nel corso di questi anni. Gli approfondimenti sono articolati in 12 sezioni che si sviluppano in circa 700 pagine.

Proprio perché il testo è capace di fornire al lettore un quadro normativo più che completo relativo all'autotrasporto merci, ciò che si evince immediatamente è la proliferazione di norme che caratterizza questo settore che di per sé è, da sempre, sintomatica di lacune di sistema che si stenta di colmare in questo modo.

Ciò evidenziato vanno sviluppate alcune considerazioni.

Il settore dell'autotrasporto merci necessita, senza alcun dubbio, di un Testo Unico, da tempo prospettato e aspettato, capace non solo di raccogliere le disposizioni normative e legislative del settore ma anche di razionalizzarle e sintetizzarle affinché il futuro quadro normativo si presenti agli occhi degli operatori del settore, siano essi autotrasportatori, amministrativi o esperti legali in materia, molto più chiaro e fluido.

Al di là della impostazione, quello che è necessario, sul piano politico, che l'atto di indirizzo da dare al settore deve essere quello di riposizionarlo nel quadro dell'economia generale nella consapevolezza che non è un tema di settore, ma un tema di politica economica, certamente non fine a se stesso, ma che va coniugato unitamente alla logistica. Logistica intesa nella sua accezione abilitante di una nuova competitività delle imprese sia della domanda che dell'offerta.

In secondo luogo, dal testo emerge la "disparità" normativa esistente tra il trasporto in conto proprio e il trasporto in conto terzi, mentre per quest'ultimo la normativa, come sopra detto, si presenta eccessivamente ampia e farraginoso, il trasporto in conto proprio, pur essendo particolarmente diffuso, risulta regolamentato da poche e "anacronistiche" norme.

Se il Testo Unico va a sostituire e coordinare una congerie di provvedimenti legislativi e normativi che portano agli operatori scarsa chiarezza di applicazione per il conto terzi va bene! Per il conto proprio ci aspettiamo un processo regolamentativo capace di operare nella logica della razionalizzazione, ovvero le norme e gli assetti operativi istituzionali devono essere in grado di riportare nella "chiara" collocazione questo settore verso il quale nel corso degli anni c'è stata scarsa attenzione in termini di valutazione del "peso" che ormai ha assunto nella economia generale del Paese.

Un aspetto che resta ancora nell'ombra, ma non era materia degli autori è quello riferito alle banche dati di riferimento.

Le carenze di dati ed informazioni sono sempre più evidenti e lacunose con l'aggravante che vengono presi a riferimento e rappresentano in modo distratto le economie del settore. ●

a cura di **Arianna GIORDANO**

**Camillo Lobina**, è laureato in giurisprudenza presso l'Università degli studi di Cagliari e ha conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense presso la Corte d'Appello di Roma. Da febbraio 2015 è direttore della nuova divisione 4, Accesso alla professione e al mercato del trasporto di merci - Autotrasporto di merci in ambito dell'Unione europea. Membro del Comitato centrale dell'Albo degli autotrasportatori dal 2010, nel 2014 è stato rinnovato nell'incarico. È Componente del "Comitato Nazionale per la facilitazione del commercio estero - National Committee on Trade Facilitation" presso il Ministero per lo sviluppo economico.

**Antonio Macera**, è laureato in Giurisprudenza presso l'Università "Federico II" di Napoli. Nel 2010 assume servizio presso il Ministero dei trasporti - Direzione Generale per il trasporto stradale e per l'intermodalità, dove svolge la sua attività nel settore dell'autotrasporto di merci. Assegnato alla Divisione 6 - Trasporto nazionale di cose, diviene responsabile del settore del contenzioso, degli affari generali, nonché del coordinamento giuridico della Divisione. In tale contesto, partecipa al gruppo di lavoro relativo alla riorganizzazione della normativa sull'accesso alla professione di autotrasportatore per conto di terzi e fa parte della Commissione tecnica per la predisposizione delle prove d'esame per l'accesso alla professione. È attualmente componente supplente del Comitato centrale dell'Albo autotrasportatori.



## Corso di eccellenza per la formazione nel settore del trasporto delle merci e della logistica

Trieste/Pordenone/Venezia 8-12 giugno 2015



I.S.T.I.E.E.



Giordano Editore srl

L'ISTIEE, l'Istituto internazionale per lo studio dei trasporti dell'Università di Trieste, d'intesa con la Scuola Alta Formazione "Mario Del Viscovo" e la Giordano Editore hanno organizzato un Corso d'Eccellenza, Master, per operatori dei trasporti dell'intermodalità e logistica nella settimana dall'8 al 12 giugno 2015.

Il programma formativo è stato articolato in tre tappe con apertura a Trieste, tappa intermedia a Pordenone e chiusura del corso a Venezia con la consegna degli attestati di frequenza.

Il corso è stato seguito da funzionari e dirigenti della P.A. e da funzionari, dirigenti e titolari delle aziende che operano nel settore dei trasporti e della logistica e dai responsabili delle imprese dei diversi settori produttivi.

Il programma delle lezioni è stato intensivo grazie anche alla cortese disponibilità di qualificati docenti dei diversi settori del sistema mobilità merci e logistica.

L'apertura del corso di lunedì 8 giugno è stata affidata a Giacomo Borruso, Presidente ISTIEE e SAF che ha tracciato il quadro del contesto europeo e le politiche nazionali, a seguire Rocco Giordano, Direttore scientifico SAF che ha tracciato il profilo di una nuova cultura per i trasporti e la logistica in un sistema globale.

Il trasporto ferroviario e le sue infrastrutture è stato trattato con grande competenza da Nannina Ruiu, Direzione Pianificazione strategica Ferrovie dello Stato, mentre ha delineato il mercato del trasporto ferroviario delle merci e le infrastrutture dedicate, Mario Castaldo, Direttore divisione cargo Ferrovie dello Stato. Ha chiuso la giornata di martedì 9 giugno, trattando il tema delle strade e autostrade d'Italia Massimo Schintu, Segretario generale AISCAT.

La giornata di mercoledì 10 giugno è stata dedicata al trasporto combinato e intermodalità con la prima lezione affidata ad Eugenio Muzio, Esperto di trasporto ferroviaria, mentre Francesco Benevolo, Direttore RAM, ha delineato lo scenario attuale del trasporto marittimo euromediterraneo. Tema di grande attualità quello trattato da Paolo Ferrandino, Direttore generale Assoport, ovvero lo scenario possibile della portualità italiana.

Il Seminario sul tema della portualità e logistica: il sistema portuale Alto adriatico, ha segnato la partecipazione dei principali terminalisti che operano sul Porto di Trieste, Paolo Spada Operation Manager Samer & Co. shipping, Fabrizio Zerbini Presidente Trieste Marine Terminal, Ruggiero Daloi Intermodal services Parisi Group. La chiusura dei lavori è stata affidata a Zeno D'Agostino.

A Pordenone giovedì 11 giugno, ha aperto i lavori Rocco Giordano con il tema della logistica e sua evoluzione: aspetti micro e macro economici e il progetto formativo, a seguire il ruolo degli interporti nel sistema logistico nazionale affidato a Luciano Pannocchia, Vice presidente UIR, mentre Paolo Di Roma, già Dirigente generale Agenzia delle dogane, ha svolto una analitica lezione sul ruolo delle dogane e il Corridoio Italia-Serbia. La giornata si è conclusa con la visita all'Interporto di Pordenone guidata dal Presidente Giuseppe Bortolussi.

Per la voce degli operatori di venerdì 12 giugno a Venezia, ha aperto i lavori Antonio Malvestio, Direttore Europe supply network Procter & Gamble, con il "caso" Procter & Gamble, a seguire la logistica Coin: un "caso" aziendale affidata ad Andrea De Martin, Direttore logistica distributiva Gruppo Coin. La logistica di filiera: il caso Zanardo affidata a Damaso Zanardo, Presidente Zanardo SpA. Il cluster portuale logistico del Nord-Est è stato affidato a Paolo Costa, Presidente Autorità portuale di Venezia.

Un grazie a Zeno D'Agostino per la gentile accoglienza e per la Sua costante presenza nei tre giorni di lavori di Trieste.

A Paolo Costa per l'ospitalità ai lavori di chiusura della settimana di formazione e per la promessa di sostegno alla Scuola, intitolata a Mario Del Viscovo.

Un ringraziamento particolare al Vice presidente dell'ISTIEE Roberto Martinez per la Sua preziosa collaborazione.

*Il Presidente*  
Giacomo Borruso

*Il Direttore scientifico*  
Rocco Giordano

