



Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

8^a Commissione (Lavori pubblici, comunicazioni)

Documento di Osservazioni e Proposte

**Audizione informale nell'ambito della Proposta di
Piano Nazionale Ripresa e Resilienza
(Doc. XXVII, n. 18)**

Roma, 2 marzo 2021

Premessa

L'occasione che ha l'Italia per compiere un'analisi puntuale sui propri punti di forza e ai propri punti di debolezza rappresenta la portata della sfida che guida il processo di allocazione delle risorse e la loro reale utilizzazione nella maniera più efficace possibile.

La discontinuità che la pandemia e il forzato lockdown hanno provocato costituisce sicuramente l'opportunità per cambiare quel che non va.

Le risorse europee vanno finalizzate a realizzare riforme e investimenti che consentano all'economia e al sistema imprenditoriale, oltre che di reagire alla crisi pandemica, di dispiegare finalmente tutte le proprie potenzialità, in un contesto profondamente rivisto e migliorato alla luce del corretto impiego delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Non nascondiamo, quindi, la volontà di esprimere un giudizio compiuto su quello che appare, al momento, una buona declaratoria degli ambiti strategici di intervento e per la strategia di fondo sottesa al Piano generale.

Purtroppo, però, allo stesso modo, non possiamo sottacere le perplessità per alcune considerazioni scritte in accompagnamento del Piano per le quali si ripropongono, soprattutto nei momenti di crisi, concetti che credevamo appartenessero ormai al passato. Leggiamo, infatti, come ancora una volta si attribuiscono le debolezze del nostro Paese, nel confronto internazionale, ad un sistema produttivo caratterizzato dalla ridotta dimensione delle imprese.

La nostra Visione

L'orientamento green dei processi di sviluppo deve prevedere investimenti orientati alla riqualificazione delle infrastrutture logistiche essenziali e di collegamento, soprattutto negli ambiti di prossimità. In tal senso deve essere adottato un approccio che favorisca lo sviluppo della mobilità sostenibile, come grande opportunità di investimento integrato pubblico/privato a sostegno dell'economia dei territori. Una vera svolta verso la mobilità sostenibile costituisce inoltre una grande opportunità per l'economia dei territori e delle imprese di vari settori e categorie a vocazione artigiana, dall'impiantistica, ai trasporti, alla logistica, allo sviluppo software sino all'autoriparazione.

Mobilità sostenibile, quindi, sia come opportunità per le piccole imprese, ma anche come contributo al miglioramento della sostenibilità ambientale, verso uno sviluppo in armonia con il territorio e con l'ecosistema.

Il Recovery Plan rappresenta a tutti gli effetti l'occasione più importante per il rilancio di tutto il Sistema Paese nei prossimi anni, dopo la durissima batosta inflitta dalla crisi pandemica, potenziando le specificità costituite dalle imprese a "valore artigiano", quelle micro e piccole

imprese inclusive, perno insostituibile di sviluppo e crescita che, nella nostra visione, serve ai territori ed alle comunità. Quelle stesse imprese che rappresentano la vera ricchezza che ha fatto grande il Paese negli scorsi decenni ed a cui vanno garantite le condizioni di contesto per poter operare e produrre ricchezza economica e sociale.

Nel disegnare l'Italia di domani le infrastrutture giocheranno un ruolo di primo piano. Tra alta velocità, porti e logistica intermodale parliamo di un'enorme potenza di fuoco per gli investimenti infrastrutturali. Sul fronte dei servizi, le infrastrutture per la mobilità devono favorire l'integrazione dei servizi di trasporto garantendo non soltanto l'intermodalità, ma anche il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie di mezzi e di imprese, tale da consentire, tra l'altro, la piena valorizzazione delle caratteristiche di flessibilità ed elasticità delle imprese artigiane e mpmi, anche e soprattutto mediante interventi di programmazione e riconversione di alcune tipologie di servizi di trasporto, con particolare riferimento ai servizi specializzati e alle aree interne a domanda debole.

Il PNRR destina la maggior parte delle risorse agli investimenti, a discapito dei bonus. In termini percentuali parliamo del 70% per i primi e del 30% per i secondi.

Una scelta apprezzata questa, frutto del confronto tra i le forze politiche della maggioranza ma, consentite, anche degli input avanzati dalla nostra organizzazione e dalle rappresentanze di impresa che danno un valore aggiunto sulla condivisione degli obiettivi del Piano. Tale impostazione ha, inevitabilmente, ricadute profonde anche sul tema "infrastrutture e mobilità". Nel progettare il rilancio del Sistema-Italia, infatti, il Governo ha deciso di puntare con convinzione sugli investimenti infrastrutturali, che trovano il nostro favore. Anzitutto lo sviluppo (e il completamento) delle infrastrutture dovrebbe riuscire a risolvere una volta per tutte problemi strutturali e di lunga data del Paese come ad esempio le inefficienze logistiche che hanno un peso enorme in termini di gap di competitività sul Pil del Paese. La colpa non è certo solo delle carenze delle infrastrutture, ma non c'è dubbio che avere una rete viaria, ferroviaria e portuale efficace permetterebbe al nostro sistema produttivo di correre di più.

In secondo luogo, gli investimenti infrastrutturali rappresentano un volano per il rilancio di interi settori. E, infine, c'è il capitolo della transizione ambientale che per ovvi motivi passerà anche per una infrastrutturazione materiale del Paese più attenta all'ambiente, grazie alla riduzione delle emissioni di gas serra su fronti come la logistica o il patrimonio edilizio, solo per citarne alcuni.

Per questi motivi l'efficace impiego delle risorse del Recovery Fund, ribadiamo, rappresenta un'occasione unica, da non sprecare per sostenere l'economia nazionale, promuovere l'innovazione e lo sviluppo sostenibile, rimuovere alcuni deficit strutturali che penalizzano il Paese, a cominciare da quelli legati all'accessibilità e alla mobilità delle merci e delle persone.

Il PNRR: le missioni per i trasporti e la logistica

Entrando nel merito del Piano, il tema “infrastrutture e mobilità” si rintraccia principalmente in due delle sei missioni previste.

La missione n. 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, con i fondi per il trasporto rapido di massa (TPL), il contrasto al dissesto idrogeologico, l'efficienza energetica del patrimonio edilizio (incluso quello pubblico) e le infrastrutture idriche.

E la missione n. 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” che punta invece a completare entro il 2026, una prima e significativa tappa di un percorso di più lungo termine verso la realizzazione di un sistema infrastrutturale moderno, aggiungendo risorse a progetti già esistenti e accelerandoli, nonché introducendone di nuovi, come recita il Piano.

Oltre il 15% delle risorse stanziare con il PNRR sono dedicate alla logistica e alle infrastrutture. Per la precisione 37 miliardi, di cui il 10% (quasi 3,7miliardi) all'intermodalità ed alla logistica. Le azioni specifiche: sostegno al trasporto ferroviario, riduzione delle emissioni nocive generate dal trasporto merci, implementazione della portualità green, digitalizzazione della supplychain, connessioni di ultimo miglio. Bisogna, insomma, lavorare affinché si realizzino tutte le condizioni affinché i trasporti e la logistica possano svolgere davvero il ruolo centrale di arteria fondamentale a servizio dell'economia reale.

L'obiettivo è infatti quello di realizzare e completare opere che fanno parte di progetti infrastrutturali europei o che vadano a colmare lacune che hanno sin qui penalizzato lo sviluppo economico del Paese e, in particolare, del Mezzogiorno e delle Isole.

Per far ciò la missione prevede due componenti:

- l'Alta velocità di rete e la manutenzione stradale 4.0;
- l'Intermodalità e la logistica integrata.

La prima componente della terza missione del PNRR potrà contare su 28,3 miliardi di euro, di cui oltre 17 miliardi dovrebbero essere rappresentati da risorse aggiuntive.

Diverse le proposte di interventi infrastrutturali previste. Anzitutto l'alta velocità e la velocizzazione della rete per passeggeri e merci, per favorire la connettività del territorio ed il passaggio del traffico da gomma a ferro sulle lunghe percorrenze. In questo ambito rientrano interventi ampiamente previsti, come la conclusione della direttrice Napoli-Bari o la linea Palermo-Catania-Messina.

All'alta velocità si aggiungono poi altre quattro direttrici di investimento:

- il completamento dei corridoi ferroviari TEN-T e quello delle tratte di valico;
- il potenziamento dei nodi e delle direttrici ferroviarie;
- la riduzione del gap infrastrutturale Nord-Sud a favore delle regioni meridionali.

Finalmente trova spazio anche una grande stagione di interventi di messa in sicurezza della rete stradale, che da tempo sosteniamo e auspichiamo, con interventi che prevederanno una forte componente di ammodernamento tecnologico e la messa in campo di un sistema di monitoraggio

digitale avanzato per una maggiore sicurezza delle infrastrutture stradali a fronte dei rischi sismici, di dissesto e di incidentalità.

La seconda componente della missione n. 3 è invece quella che guarda alla logistica e in particolare al sistema portuale.

Il traffico merci intermodale in Italia è tipicamente terrestre, gomma-ferro, ma è inefficiente il collegamento con il traffico marittimo.

Considerando che i terminali dei corridoi ferroviari merci sono spesso dei porti, risulta dirimente, ai fini di un rapido collegamento fra la linea ferroviaria e l'infrastruttura portuale, per migliorare la competitività dei porti italiani, la realizzazione del cosiddetto "ultimo miglio".

A causa delle inefficienze del settore, le nostre imprese pagano, infatti, un extra costo della logistica superiore dell'11% rispetto alla media europea. Un fardello troppo pesante per lo sviluppo economico di tutto il Paese.

In tale contesto, quindi, le risorse che attengono al miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti in chiave green mirano ad obiettivi di sicuro beneficio in prospettiva:

- dare ai porti la vocazione di integratori del sistema mare-terra, non più meri punti di transito;
- proporre un'offerta logistica efficace ed affidabile;
- realizzare una serie di interventi sistemici, l'accessibilità portuale e dei collegamenti ferroviari e stradali con i porti (ultimo miglio);
- migliorare la situazione ambientale, riducendo le emissioni climalteranti dei porti (sia degli edifici, che degli impianti, che dei mezzi di servizio sia terrestri che navali).

Per quanto riguarda gli operatori dei trasporti e della logistica i punti salienti del Piano sono proprio quelli legati digitalizzazione e alla transizione energetica.

Da un lato sono di grande interesse gli interventi previsti per una logistica integrata, di innovazione per una maggiore competitività del sistema produttivo, di transizione energetica per lo sviluppo della mobilità sostenibile, per la produzione di energia da fonti rinnovabili e, in proiezione futura, per la promozione e l'utilizzazione dell'idrogeno verde.

Dall'altro va ribadito, con forza, che i fondi avrebbero potuto fornire l'auspicato sostegno al rinnovo ed all'ammodernamento delle flotte del parco dei veicoli industriali e commerciali per l'autotrasporto, così come delle navi ed imbarcazioni per il trasporto marittimo, per la diffusione dei combustibili alternativi e l'impiego dell'idrogeno in questi settori, che sono i grandi assenti in questo imponente piano di rilancio.

Se si pensa alla pianificazione di policy logistica incentrata sull'intermodalità non si può non cavalcare il tema dello shift modale su cui c'è ancora tanto da fare in un Paese come l'Italia, in cui la mobilità delle merci è ancora largamente basata sul tutto strada. Occuparsi di sviluppo dell'intermodalità in ottica di decongestionamento dei flussi di traffico, di riduzione delle emissioni

inquinanti e quindi di significativi benefici per la tutela ambientale, oltreché di riduzione dell'incidentalità, significa studiare i meccanismi incentivanti per implementare maggiormente tale transizione verso la combinazione delle tipologie di trasporto in funzione del più efficiente equilibrio costi-benefici.

Ecco perché crediamo si sia persa l'occasione, nell'utilizzazione dei fondi per le nuove generazioni, di attivare e rendere strutturali quelle leve strategiche per introdurre nel PNRR il principio di reale valorizzazione del soggetto (vettore autotrasportatore) che compie la scelta intermodale e decide di utilizzare il combinato strada-ferro o strada-mare anziché il tutto strada, che sulle lunghe percorrenze diventerà insostenibile nel medio periodo.

Tale politica, peraltro, ha trovato un parziale riconoscimento negli incentivi all'intermodalità Marebonus e Ferrobonus, per i quali la Legge di Bilancio ha previsto ulteriori dotazioni finanziarie per l'anno 2021, ed una nuova programmazione di stanziamenti di risorse fino al 2026, senza il decisivo cambio di passo che migliaia di piccoli e medi operatori dell'autotrasporto attendono. Sul punto, ci auguriamo che l'annuncio della Ministra delle Infrastrutture e dei Trasporti, On. Paola De Micheli, della predisposizione di un paper con dati ed evidenze scientifiche per attivare un negoziato con la Commissione europea sul cambio del meccanismo di erogazione degli incentivi che preveda un voucher diretto per l'autotrasportatore e non più verso l'impresa armatoriale o ferroviaria che poi ha l'onere di ribaltare parte del contributo, possa essere la via maestra da perseguire nell'immediato futuro.

La sostenibilità amministrativa del Piano

Accanto alle considerazioni di merito sopra esposte, c'è ovviamente un aspetto di preoccupazione legato a quella che può essere definita la "sostenibilità amministrativa" del PNRR. La vera sfida è la capacità della macchina amministrativa di scaricare a terra il potenziale del piano che si esprime nella efficace programmazione e gestione delle misure in grado di moltiplicarne gli effetti sostanziali, garantiti da una governance efficace che sovrintenda all'attuazione del Piano e al suo monitoraggio. Una governance che dovrà, da un lato, essere agile e snella per assicurare l'efficacia e la tempestività dell'azione in linea con la stringente tempistica di rendicontazione richiesta dalla Commissione Europea. Accanto al tema della Governance - fattore essenziale - c'è il tema dei "domini di competenza amministrativa" necessari per una efficace attuazione e gestione del piano, ma la capacità di sviluppare un rapido ed efficace dialogo sociale, come anche raccomandato dalla Commissione stessa.

Le nostre priorità

1. Transizione giusta per il settore dell'autotrasporto

Si evidenzia che avendo avviato la transizione ecologica, il comparto dell'autotrasporto italiano si pone in linea con gli ambiziosi obiettivi europei, raggiungendo in modo virtuoso rispetto ad altri settori, significativi risultati in termini di sostenibilità ambientale e riduzione delle emissioni nocive. Già dal 2015 il settore, avendo subito l'esclusione dai benefici fiscali sui rimborsi accise per i veicoli

più inquinanti, ha dovuto puntare con decisione sugli investimenti in nuovi mezzi, nonostante le difficoltà economiche, la scarsa redditività causata dall'aumento dei costi ed una concorrenza al ribasso provata da vettori esteri irregolari. Per questo è fondamentale continuare mettere in campo un piano strutturato di riconversione ambientale ed irrobustire il fondo nazionale per il rinnovo del parco veicolare merci con una serie di misure durature nel tempo.

2. La mobilità delle persone nella transizione “green”

Le condizioni di flessibilità ed elasticità che caratterizzano le piccole imprese di trasporto viaggiatori (la media è rappresentata da imprese che impiegano da tre a dieci autoveicoli) consentono di intervenire, nella organizzazione dei servizi di TPL con modalità innovative, favorendo, oltre all'abbattimento dei costi di produzione dei servizi anche l'innalzamento qualitativo. In tal senso devono essere rafforzate le possibilità di integrazione dei tradizionali servizi di linea, con modalità di trasporto che intervengano su segmenti particolari della mobilità, nei quali il livello di integrazione delle piccole imprese appare maggiormente e più rapidamente realizzabile, quali: a) servizi specializzati, che intervengono su particolari categorie di utenti (trasporto scolastico, trasporto di operai e dipendenti, trasporto di disabili etc.); b) trasporti nelle aree a domanda debole (ad esempio: territori montani, aree disagiate, servizi sostitutivi notturni, linee urbane a bassa intensità di traffico); c) i servizi di trasporto di linea mediante autoveicoli a basso impatto ambientale.

Misure di sistema

Riteniamo fondamentale un'azione di forte ripensamento dei meccanismi organizzativi del Trasporto Pubblico Locale, pensando ad una maggiore e più efficace integrazione con il trasporto non di linea e lo sviluppo di forme di mobilità alternativa serie, efficaci e coerenti con il territorio sulle quali andranno ad insistere attraverso:

- la collaborazione e le sinergie tra pubblico e privato nell'ottica della sussidiarietà;
- la necessità di introdurre elementi coerenti con il principio che sancisce la separazione tra funzioni di programmazione e controllo, in capo alla pubblica amministrazione, e le funzioni di erogazione e gestione dei servizi, riservati invece a soggetti che si aggiudicano il servizio a seguito di bandi di gara;
- processi finalizzati a qualificare le imprese del settore, anche favorendo processi di aggregazione, per metterle in condizione di confrontarsi alla pari con le imprese di altri paesi europei in un mercato aperto.

Occorre quindi ripensare all'organizzazione di un nuovo modello di mobilità, tralasciando i criteri e le modalità storiche per mettere al centro, focalizzare, intercettare direttamente la richiesta di movimento dell'utente/cliente anche mediante l'utilizzo di sistemi applicativi, piattaforme tecnologiche ecc. che consentano di analizzare e pianificare flussi e necessità.