



## QUADERNI del CNEL

# PROPOSTE SULLA SEMPLIFICAZIONE E LA COMPETITIVITÀ DELLA LOGISTICA ITALIANA



QUADERNI del CNEL

**PROPOSTE  
SULLA SEMPLIFICAZIONE  
E LA COMPETITIVITÀ  
DELLA LOGISTICA ITALIANA**



Quaderno del Cnel n. 5  
Settembre 2019

Quaderni del Cnel  
Pubblicazione periodica  
allegata al Notiziario sul Mercato del lavoro

Testata in attesa di registrazione

ISSN 2611-5948

Nei *Quaderni scientifici* del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, rivolti alla comunità scientifica e ai cittadini, sono pubblicati studi presentati da esperti del Consiglio ovvero da ricercatori e studiosi esterni, nell'ambito di accordi di collaborazione o di seminari presso l'Organo.

In tal modo si intende contribuire al dibattito scientifico, anche al fine di ottenere contributi utili all'arricchimento del dibattito sui temi in discussione presso il Consiglio stesso.

La pubblicazione dei documenti è realizzata ai sensi dell'articolo 8, comma 12, del Regolamento di Organizzazione approvato dall'Assemblea del Cnel il 13 settembre 2018.

La scelta degli argomenti e dei metodi di indagine riflette gli interessi dei ricercatori. Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità del Consiglio.

### **Comitato Scientifico**

Presidente: Prof. Avv. Tiziano Treu

#### Componenti

prof. Maurizio Ambrosini  
prof. Emilio Barucci  
prof. ssa Silvia Ciucciovino  
dott. ssa Ana Rute Cardoso  
prof. dott. Andrew Clark  
prof. Efisio Gonario Espa  
prof. Michele Faioli

prof. Claudio Lucifora  
prof.ssa Maria Malatesta  
prof.ssa Annamaria Simonazzi  
prof.ssa Cecilia Tomassini  
prof. Giovanni Vecchi  
prof. dott. Thomas Zwick

### **Direttore Responsabile**

Cons. Paolo Peluffo



## SOMMARIO

PREMESSA	11
<b>1. LINEE GENERALI DI AZIONE</b>	13
1.1 Corridoi doganali e sdoganamento a bordo	13
1.2 Sportello unico dei controlli	15
1.3 Controlli fito-sanitari - Controlli sanitari	15
1.4 Authorized Economic Operator (AEO)	17
1.5 Centri di Assistenza Doganale (CAD)	17
1.6 La “clausola della nazione più favorita”	18
1.7 Tempi di guida e di Riposo	19
1.8 Limitazione dei divieti di circolazione ai casi di effettiva necessità	20
<b>2. FAVORIRE LE IMPRESE SEMPLIFICANDONE GLI ADEMPIMENTI</b>	21
2.1 Controlli nei porti	21
2.2 Controlli su strada	22
2.3 Dematerializzazione dei documenti	23
2.4 Terziarizzazione di controlli/adempimenti	24
2.5 Eliminazione della duplicazione dei documenti	25
2.6 Limiti all’applicazione del codice dei contratti pubblici	26
2.7 Semplificazione degli adempimenti amministrativi	27
2.8 Ulteriori interventi di semplificazione a beneficio delle imprese	27
<b>3. SEMPLIFICARE L’AZIONE AMMINISTRATIVA ELIMINANDO GLI ADEMPIMENTI INUTILI</b>	28
3.1 Armonizzazione dell’attività di regolazione	28
3.2 Autocertificazione	29
3.3 Garantire l’uniformità interpretativa e supportare il “decisore” locale	29

<b>4. DISEGNARE REGOLE COMPETITIVE PRECISE PREMIANDO LE IMPRESE CORRETTE E STIMOLANDO I COMPORTAMENTI VIRTUOSI</b>	<b>30</b>
4.1. Premiare le imprese virtuose	30
4.2. Ferrobonus e Marebonus	30
4.3. Iniziative antidumping	31
4.4. Razionalizzazione dei meccanismi sanzionatori	32
4.5. Tempi di pagamento	32
<b>5. AGGIORNARE E RENDERE ORGANICO IL QUADRO NORMATIVO</b>	<b>33</b>
5.1. Disciplina dell'operatore logistico e del contratto di logistica	33
5.2. Riforma dell'autotrasporto	33
5.3. Albo Nazionale	33
5.4. Trasporti eccezionali	35
5.5. Trasporto merci pericolose	37
5.6. Locazione senza conducente	38
5.7. Introduzione direttive europee,	38
5.8. Zone Economiche Speciali (ZES) e Zone Logistiche Semplificate (ZLS)	39
5.9. Logistica di ultimo miglio,	39
5.10 Altri interventi "puntuali" richiesti	40
5.11 Ulteriori ipotesi di lavoro	40
<b>Elenco delle organizzazioni audite</b>	<b>42</b>
<b>I Disegni di legge di iniziativa del CNEL</b>	<b>45</b>
Disegno di legge di iniziativa del CNEL numero 27 del 17.07.2019 concernente "Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci"	45
Disegno di legge di iniziativa del CNEL numero 28 del 17.07.2019	



concernente “Delega al Governo per il riordino e la semplificazione della disciplina afferente il sistema della logistica delle merci” 55

Disegno di legge di iniziativa del CNEL numero 29 del 17.07.2019 concernente “Modifiche all’articolo 1, del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci”. 65



## PREMESSA

La semplificazione amministrativa, la riduzione degli oneri burocratici, la razionalizzazione dei sistemi di controllo sono temi ricorrenti nelle istanze degli operatori economici che si contrappongono spesso alle resistenze di un apparato statale maggiormente concentrato su un sistema di responsabilità e prerogative che rischia di ridurre gli standard di produttività del sistema Paese.

Di conseguenza sono state con una certa costanza emanate leggi che hanno consentito un impulso innovatore al nostro ordinamento amministrativo: dalla “Riforma Bassanini” della fine degli anni ‘90 alle cosiddette “lenzuolate” del Ministro Bersani del 2006 ai “Taglia leggi” del 2010 dell’allora Ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

Nell’ambito della catena logistica la razionalizzazione delle procedure operative è d’obbligo se si pensa che è stato calcolato come l’inefficienza logistica oggi sia quantificata intorno ai 30 miliardi di euro annui, un gap che penalizza gli operatori nazionali nel confronto con i competitors esteri.

Il CNEL, su istanza del mondo imprenditoriale del trasporto, spedizione e logistica rappresentato dalla Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica – ha voluto aprire un focus sulle dinamiche e sulle maggiori criticità che determinano l’appesantimento operativo della *supply chain* nazionale.

Il presente Quaderno è il risultato del primo ciclo di audizioni che si è svolto sotto il coordinamento del prof. Avv. Stefano Zunarelli – docente dell’Università di Bologna tra i più noti esperti del Diritto dei Trasporti – nel periodo febbraio-marzo 2019 con i rappresentanti apicali di venticinque Associazioni di Categoria e quattro Organizzazioni Sindacali del settore, nonché quattro Pubbliche Amministrazioni. Il tema posto alla loro attenzione è stato l’eliminazione dei colli di bottiglia in tutto il processo operativo dall’arrivo-partenza della merce fino al ritiro-consegna, focalizzando l’attenzione sui flussi di *import-export* che sono quelli oggi maggiormente critici nella compe-

tizione internazionale.

Tutte le audizioni, col consenso degli interessati, sono state registrate. Il Quaderno contiene – sotto forma schematica e quasi di “appunto” – il quadro generale che è emerso, con l’osservazione della reale e quotidiana operatività che scaturisce dall’applicazione delle attuali normative e gli spunti illuminanti e suggestivi degli operatori.

Ovviamente il lavoro non si esaurisce qui. Mancano ancora *stakeholder* da audire – pubblici e privati – ma quanto fatto finora rende già evidente la necessità di un pronto intervento legislativo dedicato, una sorta di “Bassanini delle merci” che consenta di rendere più fluido il ciclo delle merci in una economia completamente globalizzata. L’obiettivo da perseguire è quello di individuare una posizione di equilibrio tra la effettività dei controlli e la fluidità dei traffici.

Punto di riferimento in questo percorso deve essere l’affidabilità degli operatori, da accertare secondo criteri e parametri oggettivi e adottando interventi di semplificazione basati sulla responsabilizzazione degli stessi operatori, anche mediante la introduzione di elementi di premialità.

In generale, si prospetta di operare secondo tre principi direttivi:

- a) *riduzione dei controlli ex ante correlata ad una maggiore incisività di verifiche ex post;*
- b) *intensificazione, nelle pubbliche amministrazioni, del ricorso alla esternalizzazione di alcuni servizi in regime di convenzione con i privati;*
- c) *intensificazione dell’utilizzo dell’istituto della autocertificazione.*

## 1. LINEE GENERALI DI AZIONE

*In questo paragrafo sono riportate le osservazioni e le proposte raccolte in sede di audizione tese al superamento delle rilevate criticità obiettive che attengono al complessivo sistema della logistica delle merci, sotto alcuni profili generali quali il preclearing, i controlli, le certificazioni, l'assistenza, la circolazione di mezzi.*

### 1.1 Corridoi doganali e sdoganamento a bordo<sup>1</sup>

Viene sostenuta da più parti la necessità di procedere al completamento dei corridoi doganali con sdoganamento "a destino" (fast corridor) anche dove questi non sono operativi e anche per la modalità stradale (avvalendosi del progetto "Trovatore"), accelerando le tempistiche di rilascio delle autorizzazioni.

Il "preclearing" in mare andrebbe reso obbligatorio per tutte le compagnie di navigazione e ulteriormente ampliato rimuovendo il vincolo "dell'ultimo porto di approdo nazionale", esteso anche alle altre modalità - e in particolare alla via aerea - nonché alle merci "alla rinfusa".

Con riferimento ai sistemi di controllo, si sottolinea che, lo "smart approach" adottato dai porti del nord Europa (in particolare Rotterdam), rende questi preferibili rispetto ai porti italiani. È stato riportato che tale situazione fa sì che il 25% dei diritti doganali vengono corrisposti a beneficio di uno Stato che assorbe una quota minima dei prodotti sdoganati, che poi hanno destinazione finale in altri Stati membri. In un documento ufficiale è espressamente enunciato che la dogana olandese, su precisa indicazione governativa, è focalizzata sulla percentuale di PIL che produce (in quanto di ciò è chiamata a rispondere), non sul numero di controlli che effettua.

---

#### 1. Riferimenti normativi:

Nota Agenzia Dogane Monopoli n. 42621 del 30 aprile 2019 (Disciplinare *Fast Corridor*).

Nota Agenzia Dogane Monopoli n. 121784, RU del 25 ottobre 2013 (Disciplinare quadro sdoganamento in mare).

Gli Stati di destinazione finale sono, per di più, gravati dei costi connessi alla effettuazione dei controlli effettivi. Lo stesso approccio è oggi adottato dal porto di Koper.

Occorrerebbe definire meglio la presenza della dogana negli interporti, anche ai fini dei fast corridor. Molti controlli potrebbero essere demandati alla dogana di destinazione con obbligo di riscontro a quella del porto, ma questo non viene quasi mai fatto. Sono necessari controlli mirati, incentrati su un miglioramento dell'analisi dei rischi. Occorre eliminare ogni controllo burocratico che risulti un appesantimento inutile per le imprese virtuose senza essere un deterrente per le imprese scorrette.

A tale scopo utili sarebbero alcuni interventi di adeguamento dei contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale dell'Agenzia delle dogane come quelli di seguito indicati.

Innanzitutto un sistema di premialità di produzione non più correlata al mero numero dei controlli effettuati, bensì ai risultati raggiunti in termini di celerità delle operazioni di sviluppo dei traffici e di soddisfazione degli utenti.

Sarebbe necessario poi ampliare gli orari della presenza effettiva del personale della dogana e degli altri servizi, collocandoli in strutture uniche e incrementare la trasparenza mediante la individuabilità e la reperibilità del funzionario responsabile.

Inoltre occorre assicurare la piena operatività della firma digitale per snellire i tempi di rilascio delle pratiche ed efficientare il sistema adottato dall'Agenzia delle Dogane Automazione Integrata Dogane Accise (AIDA).

Da ultimo, occorre creare momenti "centralizzati" che garantiscano l'uniformità interpretativa delle norme ed applicativa delle procedure.

## 1.2 Sportello unico dei controlli<sup>2</sup>

L'attivazione effettiva dello sportello unico dei controlli è essenziale. Ad oggi si permane in una situazione di mancato allineamento dei vari controlli. Ciò che conta sono i tempi per la effettiva messa a disposizione dei container o della merce. Manca ancora un coordinamento efficace sui vari soggetti che hanno compiti di controllo. L'attuale Sportello Unico si riduce al coordinamento di una "visita merci": il valore aggiunto è dato dall'interoperabilità tra il collegamento informatico del Ministero della Salute (ma non delle altre amministrazioni) e il sistema informatico dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli.

L'attuazione di uno sportello unico dei controlli incontra resistenze da parte delle amministrazioni diverse da quella doganale (Uffici di Sanità Marittima Aerea e di Frontiera e Assistenza Sanitaria al Personale Navigante (USMAF - SASN), Uffici veterinari e Uffici deputati al controllo fito-sanitario), laddove occorrerebbe agire, come in altri Stati europei, che intestano all'Agenzia delle Dogane il ruolo di unico interlocutore dell'operatore economico, che si rapporta con le altre Amministrazioni. Lo Sportello Unico dovrebbe essere esteso anche alle altre modalità di trasporto ed in particolare al mondo aeroportuale. La sua mancata attuazione è penalizzante anche per l'export.

## 1.3 Controlli fito-sanitari e controlli sanitari<sup>3</sup>

Anche con riferimento ai Controlli fito-sanitari ed ai controlli sanitari, andrebbe estesa la stessa anticipazione a bordo nave (*preclearing*)

---

2. Riferimenti normativi:  
DPCM 242/2010 (Sportello Unico Doganale).

3. Riferimenti normativi:  
Decreto legislativo n. 374/1990, relativamente agli orari degli uffici doganali (Riordinamento degli istituti doganali)

che è stata prevista per quelli doganali. Quantomeno, occorrerebbe raggiungere un livello di accettabile contestualizzazione dei controlli fisici sulle merci, indipendentemente dal soggetto che li pone in essere. Il rafforzamento dei controlli successivi con la fissazione di obiettivi espressi in termini di infrazioni accertate e non di ispezioni effettuate, renderebbe i controlli più mirati, anche in relazione ai diversi tipi di controlli fisici.

È essenziale l'attivazione di uno sportello unico e contestuale (*One Stop Shop*). Da più parti si è lamentata una situazione di cronica carenza di personale, cui potrebbe, almeno in parte, porre rimedio un intervento di semplificazione dell'utilizzo da parte delle Pubbliche Amministrazioni degli istituti del comando e del distacco da altre amministrazioni, anche appartenenti a comparti diversi (con diversa disciplina contrattuale).

Anche sotto il profilo della Security si rilevano criticità, in quanto implicante l'effettuazione di controlli, anche di carattere fiscale, su merci di vario genere, che spesso portano a far stazionare i container in porto per giorni.

Per tali ragioni una "Ipotesi di lavoro" è quella di procedere ad una armonizzazione dell'orario di lavoro delle Amministrazioni che intervengono nello sdoganamento con quello dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli: 8-18 dal lunedì al venerdì e 8-12 il sabato.

L'integrazione dell'orario di apertura delle varie Amministrazioni potrebbe essere sovvenzionata dalla Autorità di Sistema Portuale (AdSP) competente. Già oggi vi sarebbe una norma che impone alla AdSP di farsi carico dei costi di costruzione degli immobili e di quelli relativi alle dotazioni strumentali.

Occorre superare le obiezioni mosse dall'USMAF, che restano fondate sul testo del Regolamento n. 265 del 2017, improntato alla centralità del controllo "fisico frontaliere" (ma che secondo alcune Associazioni aprirebbe alla delegabilità di una parte rilevante dei compiti a soggetti privati).

Appare, per contro, opportuno avviare un percorso che consenta di accreditare laboratori privati sul territorio, non solo per le anali-



si fisiche delle merci ma anche ai fini del riscontro documentale di conformità.

#### **1.4 Authorized Economic Operator (AEO)<sup>4</sup>**

L'AEO deve essere ulteriormente promosso e valorizzato, anche in ragione della pregnanza dei requisiti e della complessità della procedura necessari per l'acquisizione di tale status. Il riconoscimento delle agevolazioni collegate allo status AEO, che auspicabilmente è da ampliarsi, deve avvenire da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento o di introduzione delle merci nel territorio italiano e comunitario.

Un potenziamento dei controlli sulle aziende potrebbe compensare una riduzione di controlli sulle singole operazioni doganali da esse poste in essere.

La filosofia dell'AEO è in linea di principio corretta ancorchè, oggi, non ancora in grado di esplicare pienamente i suoi effetti. La stessa Agenzia delle Dogane e Monopoli, allo stato, non sembra incline ad adottare un approccio innovativo di questo tipo.

L'AEO potrebbe comunque operare con riferimento a tutti i vettori e agli altri operatori interessati.

Da più parti si è ribadito che il meccanismo dell'Operatore Economico Certificato potrebbe essere esteso ad altro ambiti, oltre a quello doganale, ad esempio quello fito-sanitario, e si è pure sottolineato come ciò potrebbe avvenire senza costi aggiuntivi.

---

4. Riferimenti normativi:

Circolare Agenzia Dogane n. 36/D, del 28 dicembre 2007

### 1.5 Centri di Assistenza Doganale (CAD)<sup>5</sup>

I Centri di Assistenza Doganale fondano la loro funzione sull'assunto che le attività a grande tasso di operatività siano a loro delegate, mentre la dogana dovrebbe concentrare i suoi controlli esclusivamente laddove sono rilevabili significativi indici di rischio.

Si ritiene che occorra riprendere questa idea originaria, affidando ai CAD anche il rilascio di certificazione operativa con riferimento ad altri aspetti suscettibili di essere controllati o comunque che assumono rilevanza, riducendo i vincoli attualmente posti alla loro azione. Ciò anche in relazione ai controlli sanitari o alle presentazioni di modelli rilevanti sotto i vari profili, limitatamente all'aspetto cartolare. Le amministrazioni sanitaria, veterinaria e fitopatologica potrebbero adottare tecniche di controllo a campione, fatti salvi i casi in cui si riscontrino significativi indici di rischio.

I CAD, infine potrebbero assumere il compito di rendere i pre-audit per la qualificazione delle imprese, con riferimento alla legge n. 213 del 2000.

### 1.6 La "clausola della nazione più favorita"

Dalle audizioni è emersa l'esigenza di interventi normativi tesi a superare i conflitti di classificazione merceologica di varie categorie di prodotti operata dalle autorità doganali dei Paesi dell'Unione Europea. In particolare, laddove l'interessato fornisca la prova che una determinata merce è ricondotta ad una certa categoria merceologica da parte di una autorità doganale di uno Stato membro, l'Agenzia delle Dogane debba consentirne l'introduzione sulla base della medesima qualificazione, ferma restando la facoltà, di attivare i necessari chiarimenti nelle sedi più opportune ove lo ritenga necessario. Sull'ipotesi di lavoro sopra descritta hanno espresso parere favo-

---

5. Riferimenti normativi:

Legge 25 luglio 2000, n. 213

revole numerose organizzazioni nel convincimento che, delle due l'una: o si riesce, attraverso una reazione appropriata, ad ottenere un atteggiamento diverso da parte delle autorità di altri Stati, o, realistica-mente, è opportuno adottare il medesimo approccio.

### 1.7 Tempi di guida e di riposo<sup>6</sup>

Da parte di più associazioni è stata enfatizzata la necessità di razionalizzare e adattare alla realtà italiana (introducendo gli opportuni elementi di flessibilità) la disciplina dei tempi di guida e di riposo che, applicata in maniera meccanicistica, comporta gravi conseguenze anche di carattere sociale (costituendo la stessa, ad esempio, una delle cause della difficoltà del reperimento di autisti nazionali). Si segnala, a questo riguardo, che le prospettate modifiche della normativa europea sui tempi di guida e di riposo dovrebbero comportare la realizzazione di aree di sosta adeguate non solo sulla rete autostradale ma anche sulle strade statali e sulla viabilità secondaria più esposta, che dovrebbe essere adeguatamente favorita.

E' stato altresì prospettato, quale contributo ulteriore alla soluzione del problema, di incentivare (attraverso specifiche modifiche alla normativa vigente) l'istituzione di consorzi tra le imprese di auto-transporto che operano su determinati bacini che, attraverso appositi accordi con cooperative di autisti cedono a queste le percorrenze finali di completamento (es.: gli ultimi cinquanta chilometri), anche finanziate, in tutto o in parte, dallo Stato ed ai cui servizi possono accedere solo le imprese in regola sul piano amministrativo, fiscale e contributivo e con veicoli in regola sul piano amministrativo e tecnico.

---

6. Riferimenti normativi:

Regolamento (CE) n. 561/2006

### **1.8 Limitazione dei divieti di circolazione ai casi di effettiva necessità<sup>7</sup>**

L'ipotesi di lavoro è quella di individuare soluzioni sostenibili che rendano maggiormente disponibile al traffico commerciale la rete autostradale anche nei giorni festivi (o comunque preclusi al traffico dei mezzi pesanti) nelle fasce orarie in cui sia dimostrato, sulla base di dati oggettivi, che non si pongono problemi di congestione; rendere altresì disponibile quella parte della rete secondaria che si ponga come integrativa della rete ordinaria, che risulti funzionale ad esigenze oggettive dell'apparato industriale e commerciale (sempre nelle fasce orarie in cui sia dimostrato che non si pongono problemi di congestione). Ciò, al fine di creare i necessari "corridoi" funzionali alla garanzia della continuità operativa delle attività industriali e commerciali (oltre che portuali, aeroportuali ed interportuali).

Detta ipotesi è stata largamente condivisa dai soggetti che hanno partecipato alle audizioni. Si sottolinea che con la normativa attuale i disagi sono enormi, sia per le imprese di autotrasporto che per quelle produttive e commerciali.

Si è evidenziato che rendere disponibile la viabilità secondaria è comunque rilevante anche per fini di carattere sociale ed in particolare per il benessere degli autisti, che potrebbero essere posti in condizione di raggiungere casa o luoghi di permanenza più comodi.

In generale, andrebbe introdotto un limite massimo di ore consecutive di operatività del divieto di circolazione auspicabilmente inferiore a quello in atto in Italia.

Ai fini dell'efficacia del limite, la flessibilità deve essere introdotta con norme precettive e non lasciata alla discrezionalità degli amministratori statali, regionali o locali.

In ogni caso, i divieti di circolazione attuali andrebbero aggiornati. Su 28 paesi europei 12 (tra cui Olanda e Belgio) non hanno divieti di circolazione, e questo determina uno svantaggio competitivo per il

---

7. Riferimenti normativi:

Da ultimo D.M. n. 525/2018 (Calendario divieti di circolazione 2019)

nostro sistema logistico e produttivo.

Sarebbe allo scopo auspicabile un Calendario Europeo e in ogni caso sarebbe opportuno sostituire il divieto di circolazione con un divieto di sorpasso sulle autostrade a due corsie. Tale intervento potrebbe collocarsi nel più ampio contesto di una valorizzazione, con riferimento ad una pluralità di aspetti, dell'elemento della "stagionalità" e della diversificazione "oraria" nell'uso delle infrastrutture, con norme che stimolino (attraverso un sistema di opportuni incentivi/disincentivi) la "diluizione" della domanda nel tempo.

## 2. FAVORIRE LE IMPRESE SEMPLIFICANDONE GLI ADEMPIMENTI

*Gli aspetti affrontati in questo capitolo riguardano più specificamente il carico di oneri organizzativi e burocratici gravanti sulle imprese e che possono configurare altrettanti svantaggi competitivi per le stesse che le proposte di seguito rappresentate potrebbero contribuire a ridurre.*

### 2.1 Controlli nei porti<sup>8</sup>

È stato segnalato da alcune organizzazioni che gli adempimenti amministrativi previsti nel momento in cui si approda ai porti italiani sono (molto) più gravosi di quelli che sono richiesti negli altri porti europei. Al fine di superare questa situazione fortemente penalizzante, occorrerebbe una unificazione delle visite ispettive (in Italia la frequenza è la più alta del mondo), nonché una incisiva revisione del c.d. "servizio di riscontro" operato dalla Guardia di Finanza, che configura, di fatto, un "controllo sulla corretta effettuazione del controllo".

Indispensabile appare la razionalizzazione delle comunicazioni (av-

---

<sup>8</sup> Riferimenti normativi:

Art. 21, dPR 23 gennaio 1973, n. 43.

visi) che la nave è obbligata ad effettuare all'arrivo in porto previste dall'articolo 179 del Codice della Navigazione. Ad oggi gli avvisi vengono inviati telematicamente a due sistemi - PMIS delle Capitanerie di Porto e AIDA dell'Agenzia delle Dogane - che dialogano tra di loro. Tutte le altre Amministrazioni cui è necessario inviare le informazioni peraltro - dalla Sanità, all'Istat, alla Questura - non attingono i dati comuni da quelle piattaforme, bensì chiedono un invio autonomo. Si tenga anche presente che i dati che devono essere inviati in via telematica provengono da registri di bordo che le navi devono obbligatoriamente tenere ancora in via cartacea.

È altresì urgente l'armonizzazione dell'applicazione della normativa ambientale a livello nazionale che molto spesso viene interpretata ed applicata in maniera difforme nei diversi porti. La richiesta di garantire, con riferimento ai diversi aspetti che assumono rilevanza, una uniformità dell'atteggiamento dell'amministrazione nei diversi porti/territori è, in effetti, una delle istanze che sono state formulate con maggiore ricorrenza ed accuratezza, anche al fine di garantire la certezza della posizione e delle legittime aspettative delle imprese.

## 2.2 Controlli su strada<sup>9</sup>

È stata segnalata la necessità di superare l'attuale duplicazione dei controlli su strada con riferimento agli stessi fattori, a distanza di brevi periodi.

Si potrebbe ipotizzare, allo scopo, l'istituzione di un "bollino blu" (anche elettronico) che attesti quali controlli siano stati già fatti in tempi recenti, come peraltro avviene in altri Stati europei.

Con specifico riferimento ai controlli su strada del benessere animale, si prospetta che venga prevista ex lege la necessaria (e sola)

---

9. Riferimenti normativi:  
Decreto legislativo 25 luglio 2007, n. 151;  
Reg. (CE) n. 1/2005.

applicazione dell'istituto della diffida nei casi di contestazione di infrazioni di carattere solo formale e che sono contestate per la prima volta all'impresa (ad es.: la ventola di raffreddamento che non funziona in un periodo dell'anno in cui la stessa non ha alcuna utilità concreta).

### 2.3 Dematerializzazione dei documenti<sup>10</sup>

Sul punto è stata segnalata l'urgente necessità di procedere a dematerializzare tutti i documenti per cui ciò sia possibile.

Del resto, l'applicazione del principio "full digital" è stata definita di cardinale importanza dalla stessa Agenzia delle Dogane, consentendo la stessa una piena tracciabilità dei flussi delle merci, attraverso l'utilizzazione di documenti di identificazione delle stesse più moderni di quelli attuali. Ciò porterebbe effetti positivi sotto molteplici aspetti (ad es.: rapidità nella emissione delle fatture), non ultimo quello dei controlli.

Un'applicazione concreta della dematerializzazione in discorso potrebbe essere l'adozione della lettera di vettura elettronica, l'e-CMR (Convention relative au contrat de transport international de Marchandises par Route), che è già stata implementata in vari Stati europei.

Al riguardo è stato ricordato come esista uno specifico protocollo addizionale alla convenzione CMR, cui hanno già aderito 17 Stati, ma non ancora l'Italia.

Il mancato recepimento delle modifiche alla normativa internazionale ed il mancato adeguamento della normativa interna di attuazione potrebbero penalizzare le imprese di autotrasporto italiane in relazione all'acquisizione degli incarichi per trasporti internazionali

---

10. Riferimenti normativi:

Protocollo 5 giugno 2011, allegato alla Convenzione CMR del 19 maggio 1956, e successive modifiche.

(o segmenti di essi) che in futuro potrebbero provenire dalle imprese di qualcuno degli Stati che hanno già ratificato ed implementato il menzionato protocollo addizionale.

In ogni caso, si dovrebbe prevedere la dematerializzazione e la possibilità dell'invio telematico, in caso di incidente, delle relazioni richieste ai consulenti per la sicurezza ADR (accordo europeo sul trasporto di merci pericolose). Ciò sarebbe utile sia per rendere efficace l'intervento e sia per alimentare una banca dati (auspicabilmente pubblica) per consolidare a sistema le esperienze acquisite. Ugualmente è stata auspicata la dematerializzazione dei documenti di trasporto delle merci pericolose per via ferroviaria e per via stradale.

#### **2.4 Terziarizzazione di controlli/adempimenti**

È necessaria una radicale rivisitazione dell'apparato dei controlli utilizzando maggiormente, anche in questo caso, le risorse digitali. Parallelamente andrebbero introdotte norme che prevedano istituti incentivanti/disincentivanti per premiare non solo per la "virtuosità" delle imprese ma anche la efficienza/efficacia delle pubbliche amministrazioni coinvolte.

Dalle associazioni degli operatori sono stati proposti alcuni esempi concreti. La possibilità di effettuare le revisioni presso le officine private autorizzate dovrebbe essere estesa ai rimorchi. Inoltre non è chiaro perché siano stati esclusi i veicoli adibiti a trasporti deperibili e pericolosi. In realtà, a parte alcuni elementi marginali, i controlli sono gli stessi.

Dovrebbe essere, poi, completato (integrandolo) il processo di digitalizzazione. Oggi i dati devono essere inseriti su una molteplicità di piattaforme diverse, che (incomprensibilmente) non dialogano tra loro.

In definitiva dovrebbero essere affidate a privati tutte le attività per cui non vi siano preminenti e gravi esigenze pubbliche:



### **a) Security**

Oggi gli obblighi sono eccessivi sia per i passeggeri che (soprattutto) per le merci; dovrebbero essere utilizzabili i dipendenti del terminal, adeguatamente formati e non necessariamente guardie giurate, sulla base di contratti di appalto;

### **b) Revisione dei veicoli**

La revisione dei veicoli pesanti alle officine private, come si è detto, è già stata introdotta legislativamente (sia pure in modo parziale) ma manca il relativo decreto attuativo;

### **c) Visite ispettive**

Le visite ispettive previste dal Codice della Navigazione penalizzano l'operatività delle navi battenti bandiera italiana rispetto a quelle di altri Paesi e, per come sono attualmente strutturate, costituiscono un aggravio per gli armatori italiani. Anche in questo caso, gioverebbe favorire il rilascio delle dovute certificazioni (es. in materia ambientale, sanitaria, di lavoro) da parte di soggetti privati. Altresì nell'immatricolazione del veicolo, per potere effettuare la verifica del veicolo presso l'ufficio della motorizzazione dove ha sede l'impresa, è richiesto il consenso di quello di provenienza. Anche con riferimento a questo aspetto potrebbe prevedersi legislativamente l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso.

## **2.5 Eliminazione della duplicazione dei documenti<sup>11</sup>**

In relazione al presente punto è stato largamente condiviso l'auspicio di una effettiva applicazione del principio per cui nessuna Pubblica Amministrazione può richiedere all'utente un documento già

---

11. Riferimenti normativi:

Legge n.145/2018 c.1049 (Revisione mezzi pesanti presso officine autorizzate);

Direttiva 2005/65 - Decreto legislativo n.203/2007 (Security nei porti).

in possesso di altra Pubblica Amministrazione. Il principio “Once”, per cui il documento deve essere acquisito dall’Amministrazione una sola volta è stato definito cardinale dalla stessa Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

## **2.6 Limiti all’applicazione del codice dei contratti pubblici**

L’attività del Terminal Operator che si sostituisce all’Autorità di Sistema Portuale (AdSP) per realizzare interventi sull’infrastruttura portuale, già approvati dall’AdSP è, secondo una corrente interpretativa, assoggettata al codice dei contratti pubblici.

Da parte di varie Associazioni si è sottolineato che, nella prospettiva di incentivare e dare certezza alle imprese private interessate a porre in essere investimenti finalizzati a preservare l’adeguatezza strutturale e la competitività dei porti in cui operano, nonché per rendere spedita la realizzazione di opere cui si connette un evidente interesse pubblico, dovrebbe porsi una norma che, fermo restando il rispetto del principio di trasparenza, consenta adeguate eccezioni all’applicazione delle procedure di affidamento previste dal codice dei contratti pubblici.

Dette eccezioni, viene auspicato, dovrebbero riguardare tutti i soggetti privati che si sostituiscono ad un’Amministrazione pubblica ed operano sotto il controllo di questa.

Ugualmente, è stato segnalato il forte impatto dell’applicazione della disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici nel settore dell’autotrasporto, specie in relazione all’art. 43 (Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici e enti aggiudicatori di Stati membri diversi) in quanto correlato ad una dilatazione dei tempi nella redazione delle “white list” la cui valenza è limitata all’anno.

## 2.7 Semplificazione degli adempimenti amministrativi<sup>12</sup>

L'introduzione di interventi di semplificazione amministrativa richiede un rovesciamento culturale.

In particolare è stata auspicata una revisione della normativa vigente nel senso che le modalità degli adempimenti posti a carico delle imprese siano meno time-consuming e vengano dati tempi certi per la risposta da parte delle pubbliche amministrazioni (anche attraverso adeguati meccanismi di premialità/penalizzazione). In ogni caso, si chiede di ampliare e rendere più effettiva l'applicazione del principio del silenzio-assenso.

Quali esempi di interventi che, nella prospettiva indicata, vengono auspicati si possono ricordare, in primo luogo, la eliminazione del Pubblico Registro Automobilistico (PRA), sia per l'ammontare dei costi dei trasferimenti (sproporzionati rispetto a quelli praticati in altri Stati dell'U.E.), sia per l'applicazione del tributo con riferimento ad operazioni relative a veicoli usati tra imprese iscritte all'Albo degli autotrasportatori per conto di terzi e addirittura ad operazioni all'interno dello stesso gruppo. Ugualmente è stata auspicata l'equiparazione delle "chat con operatore fisico" ai numeri verdi ai fini degli adempimenti per i quali l'attivazione di quest'ultimo canale di comunicazione è richiesta, nonché la liberalizzazione del noleggio dei veicoli fino a 6 tonnellate.

## 2.8 Ulteriori interventi di semplificazione a beneficio delle imprese

Da più associazioni è stata auspicata l'intensificazione della tutela per i vettori stradali in relazione ai tempi di attesa per le operazioni di carico-scarico delle merci, adottando strumenti di incentivazione per le imprese mittenti/destinatari al fine di rendere comunque

---

12. Riferimenti normativi:  
R.D.L. n. 436/1927;  
R.D. n. 1814/1927.

dette operazioni più efficienti. Alcune organizzazioni hanno chiesto l'ampliamento della utilizzabilità dello strumento della "compensazione dei crediti IVA", al fine di ridurre gli importi da chiedere a rimborso (con i tempi lunghi e incerti che caratterizzano detta procedura), soprattutto con riferimento alle imprese terminaliste.

Tra le istanze di carattere più puntuale, merita di essere segnalata quella della previsione della introduzione, in relazione ai ricorsi contro violazioni del codice della strada, la competenza del giudice di pace del luogo ove l'impresa di autotrasporto ha la sede, anziché quella del giudice di pace del luogo ove è avvenuta la violazione.

### **3. SEMPLIFICARE L'AZIONE AMMINISTRATIVA ELIMINANDO GLI ADEMPIMENTI INUTILI**

#### **3.1 Armonizzazione dell'attività di regolazione**

La pluralità di soggetti istituzionali cui è demandata l'attività di regolazione nella materia di che trattasi, e cioè l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF), il Gestore dell'infrastruttura (RFI), il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT) e l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), pone un problema di esatta definizione degli ambiti di competenza di ciascuno di essi, cui potrebbe porsi rimedio attraverso un intervento normativo di riordino, in grado di restituire coerenza ad un sistema normativo inevitabilmente stratificato a tutto vantaggio della certezza della regolazione, della speditezza delle procedure, della chiarezza degli adempimenti e della riduzione dei margini di sovrapposizione.

In ogni caso è stato rappresentato con forza come non si riscontri, nel panorama europeo, una situazione simile, per numero di organismi di regolazione, a quella italiana. Si è poi lamentata, in particolare, la richiesta di pagamento di contributi di funzionamento dell'ART ad imprese che sono già tenute al pagamento di contributi al funzionamento di altri soggetti cui sono attribuiti compiti analoghi, come ad esempio l'Albo degli autotrasportatori per conto terzi.

### 3.2. Autocertificazione ex lege 445/2000

Si è già accennato alla richiesta, avanzata da più parti, di un ampliamento dell'ambito di applicazione dell'autocertificazione, anche con l'assunzione di responsabilità da parte dell'eventuale intermediario (sia pure limitatamente agli elementi controllabili). In quest'ottica la possibilità di autocertificare potrebbe essere concessa agli operatori AEO in modo da valorizzare maggiormente questo status.

### 3.3 Garantire l'uniformità interpretativa e supportare il "decisore" locale

È stata fortemente rappresentata la necessità di una applicazione uniforme a livello nazionale di tutte le tipologie di regole, in un'ottica di promozione dello sviluppo dei traffici.

Fatte salve le prerogative legislative delle Regioni può comunque essere individuato, nel rispetto dell'art. 117, comma 2 della Cost., un ruolo di coordinamento per specifiche finalità da attribuire alle Amministrazioni centrali dello Stato.

In questa prospettiva è da esplorare la possibilità di realizzare in ciascun Dicastero una unità specificamente dedicata alla armonizzazione dell'attività amministrativa attraverso la promozione della "uniformità interpretativa".

#### **4. DISEGNARE REGOLE COMPETITIVE PRECISE PREMIANDO LE IMPRESE CORRETTE E STIMOLANDO I COMPORTAMENTI VIRTUOSI**

*Vengono raccolte in questo paragrafo osservazioni tese ad introdurre meccanismi premiali delle condotte virtuose e, per contro, meccanismi disincentivanti o sanzionatori delle condotte irregolari, quali strumenti di ausilio all'efficientamento del sistema sia dal lato delle imprese che da quello delle amministrazioni.*

##### **4.1. Premiare le imprese virtuose**

Come si è detto, sono stati fortemente auspicati interventi normativi volti a premiare le imprese che si accollano determinati obblighi/impegni nei confronti dell'amministrazione, liberandole da taluni (altri) vincoli/limitazioni previste dall'ordinamento. Il principio è quello dell'Operatore Economico Autorizzato in cui a fronte di un audit doganale cui un'impresa accetta di sottoporsi, l'impresa stessa acquisisce uno status che la rende più affidabile nei confronti della Dogana e dunque può ottenere dei benefici, quali minori controlli in fase di sdoganamento e semplificazione di alcune procedure. Ad esempio, il registro sostitutivo del Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) non dovrà ripetere gli errori del passato. Le piattaforme nazionali (al cui accesso può essere condizionato il godimento dei benefici sul piano delle deroghe ai divieti di circolazione) devono dialogare con i sistemi gestionali che le imprese già hanno attivato.

##### **4.2 Ferrobonus e Marebonus**

È stato chiesto di razionalizzare i sistemi di incentivazione (Ferrobonus e Marebonus), rapportandoli ai periodi di durata degli investimenti delle imprese, normalmente piuttosto lunghi. Si è evidenziato in articolare come l'attuale normativa sia talvolta contraddittoria: incentivare le autostrade del mare ed al contempo classificare il

trasporto marittimo come attività a impatto ambientale negativo (SAD).

Inoltre l'attuale sistema di Ferrobonus e Marebonus è difficilmente accessibile alle piccole e medie imprese. Anche in tale prospettiva, l'ostacolo legato alla dimensione delle imprese italiane può essere superato attraverso lo strumento delle reti d'impresa, che dovrebbe essere adeguatamente valorizzato. Occorre, inoltre, rifinanziare la Legge n. 33/2009, rendendo utilizzabile promiscuamente la dotazione di personale delle varie imprese aderenti.

### 4.3 Iniziative antidumping

È stato chiesto di combattere incisivamente i fenomeni di dumping (autotrasportatori in conto proprio che esercitano abusivamente attività in conto terzi) sia da parte di vettori esteri che da parte di vettori nazionali.

È poi necessario prendere in considerazione le esternalità dei veicoli stranieri: la qualità dei veicoli stranieri che percorrono le nostre strade incide anche sui costi per la conservazione del patrimonio stradale e sulla sua efficienza. Occorre intensificare i controlli anche a questo fine, verificando (dalla targa) che il veicolo straniero sia stato adeguatamente revisionato e sia in regola sotto ogni aspetto. Il MIT dovrebbe avere la disponibilità di dati necessaria a questo fine e attivare le iniziative di contrasto conseguenti.

Il costo del lavoro è stato indicato come un problema centrale, soprattutto nel settore dell'autotrasporto. Oggi attraverso agenzie di lavoro interinale con sede in Paesi europei a basso costo del lavoro ci si può avvalere di personale che incide fortemente sulla competitività delle imprese. È stato segnalato come numerose siano le imprese italiane "estero-vestite". Occorrono pertanto controlli più rigorosi sulle imprese straniere che operano in Italia e sulle caratteristiche che devono avere coloro che operano nel settore dei servizi di trasporto. Le imprese straniere dovrebbero presentare la stessa documentazione di congruità che devono presentare le imprese italiane.

I controlli potrebbero essere concentrati su quelle straniere con riferimento alle quali (anche a livello di gruppo) siano state accertate violazioni o siano mancati precedenti controlli sistematici (è stato anche prospettato di creare una sorta di “bollino blu” per le imprese che, invece, accettano determinati vincoli, quali audit o comunque adesione a standard prefissati dalla PA).

Con riferimento al tema dei rimborsi autostradali è stato richiesto di esplorare la possibilità di benefici direttamente agli autotrasportatori in termini di sgravi, quali aumenti della decontribuzione. Ciò potrebbe indurre imprese italiane “estero-vestite” a rientrare in Italia.

#### **4.4 Razionalizzazione meccanismi sanzionatori**

In generale è stato chiesto di rafforzare il principio della progressività della sanzione, un principio già previsto dalla normativa comunitaria, così come la introduzione del “ravvedimento operoso”.

#### **4.5 Tempi di pagamento**

Da molti è stato rappresentato che occorre rendere efficace la normativa sui tempi di pagamento a beneficio di tutti gli operatori della filiera. È stato, al riguardo, proposto di prevedere con norma espressa, la non deducibilità della fattura per chi non ha pagato tempestivamente il proprio fornitore del servizio di trasporto o di un servizio ancillare.



## 5. AGGIORNARE E RENDERE ORGANICO IL QUADRO NORMATIVO

*Nel presente conclusivo paragrafo sono svolte considerazioni afferenti le criticità che derivano dal mancato aggiornamento e sistematizzazione delle norme che regolano singoli segmenti del sistema logistico e dalla concorrenza di enti regolatori espressione di diversi livelli di governo.*

### 5.1. Disciplina dell'operatore logistico e del contratto di logistica.

Si tratta di una lacuna legislativa che da parte di molte associazioni si reputa debba essere colmata. Anche il piccolo operatore si trova a supplire - fornendo servizi di stoccaggio di prossimità della merce - alle carenze dell'apparato logistico italiano.

### 5.2. Riforma dell'autotrasporto

È stata sottolineata la necessità di una revisione profonda della normativa di settore dell'autotrasporto (Legge n.298/1974) con una ancor più netta distinzione del trasporto per conto terzi dal trasporto per conto proprio. Si è prospettato, tuttavia, che chi è autorizzato al conto terzi deve poter eseguire anche trasporti conto proprio.

### 5.3 Albo Nazionale<sup>13</sup>

Occorre rivitalizzare e valorizzare il ruolo dell'Albo delle imprese di autotrasporti per conto di terzi, che oggi residua solo come una divisione all'interno di un dipartimento del MIT, operando una razionalizzazione del sistema Albo Nazionale degli Autotrasportatori/Registro Elettronico Nazionale delle imprese (REN).

---

13. Riferimenti normativi:

decreto legislativo n. 284/2005 (Albo Autotrasportatori)

regolamento (CE) n. 1071/2009 (Registro Elettronico Nazionale)

Ampliarne le competenze (sull'esempio del CNR francese) quali quelle di un vero ordine professionale. Si prospetta di prevedere espressamente la cancellazione delle imprese che non pagano i contributi o non sono in regola con la normativa fiscale/previdenziale. Le imprese che non hanno neppure un veicolo dovrebbero essere iscritte in una sezione speciale (operatori logistici) al ricorrere di precise condizioni.

Occorre, poi, potenziare l'Albo come vero e proprio regolatore del mercato, con il compito di vigilare ed adottare iniziative a tutela degli operatori corretti, anche mediante il contrasto dei fenomeni di prezzi predatori. L'Albo deve svolgere la funzione di strumento di garanzia e regolarità con riferimento ai quattro requisiti europei per l'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose, il controllo della cui sussistenza è oggi ripartito tra l'Albo stesso e il REN. Per affrontare il problema delle imprese che non pagano l'IVA e delle imprese c.d. "apri e chiudi", l'Albo deve potere intervenire su questi soggetti, la cui presenza altera il mercato.

L'esercizio di impresa "sotto costo" da parte di alcune imprese è un fenomeno che richiede degli interventi correttivi. Come pure negativi sono gli effetti delle gare condotte con il criterio del "massimo ribasso" che dovrebbero essere vietate. La qualità deve essere garantita nei suoi livelli minimi. Da più parti si ritiene meritevole di approfondimento l'ipotesi di un intervento di una autorità indipendente (l'Albo) in relazione alle ipotesi in cui i servizi siano sistematicamente offerti (o richiesti) a condizioni di sotto costo.

È stata, poi, prospettata la necessità di precludere l'attività alle imprese che operano con veicoli non assicurati e che non versano i contributi previdenziali. La Motorizzazione civile, attualmente, si astiene dall'applicare le sanzioni previste.

Molte Associazioni hanno auspicato una organica riforma dell'Albo, ritenendo ormai matura una revisione, mediante un Testo Unico normativo, della ormai datata legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'Albo nazionale degli autotrasportatori cose conto terzi).

#### 5.4. Trasporti eccezionali<sup>14</sup>

L'esigenza di una pronunciata semplificazione del regime delle autorizzazioni, è avvertita con forza da molte delle Organizzazioni audite, anche con riferimento al settore dei trasporti eccezionali.

L'auspicio espresso è stato quello della identificazione di un referente unico per il rilascio delle autorizzazioni a livello nazionale, regionale o interregionale (anche per autorizzazioni multiple (...)).

Anche in questo caso si pone un problema di numero degli enti competenti al rilascio delle autorizzazioni, che andrebbe congruamente ridotto in favore dello sportello unico regionale, già previsto dall'art. 14, comma 1, del Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada (D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495) su cui andrebbe concentrata la parte procedurale e amministrativa, ciò che contribuirebbe ad una maggiore certezza.

In ogni caso, è stato sottolineato che i tempi per ottenere l'autorizzazione dei trasporti eccezionali (30-35 giorni) paiono attualmente eccessivi e nuocciono alla certezza operativa per le imprese con riferimento alla effettiva realizzabilità del trasporto in tempi dati.

È altresì opportuna la creazione di corridoi monitorati che garantiscano la tracciabilità dei carichi eccezionali introducendo il GPS obbligatorio per tutti i trasporti eccezionali. I corridoi potrebbero essere individuati a partire dalle domande di autorizzazione ai trasporti eccezionali che sono state proposte negli anni passati. Si potrebbero inoltre prevedere istituti premiali (in termini di riduzione degli oneri procedurali) per le imprese che si impegnano a garantire la tracciabilità del trasporto ad esse commesso. In materia di trasporti eccezionali vi sono regioni quali l'Emilia Romagna decisamente all'avanguardia soprattutto in termini di informazioni e di catasto regionale delle strade. Per incentivare anche le altre regioni e gli enti locali a procedere sulla stessa strada (o eventualmente ad adottarne

---

14. Riferimenti normativi:  
Art. 10 Codice della Strada.

di analoghe, più adatte alle caratteristiche del proprio territorio) si potrebbero immaginare forme premiali anche per gli enti più virtuosi.

Oggi esiste già una piattaforma web con Anas (TEWEB) che consente il rilascio delle autorizzazioni in forma totalmente digitale. È altresì disponibile una applicazione per smartphone che consente agli autotrasportatori di indicare l'inizio e la fine del trasporto, proprio a questi fini.

Si riscontra, invero, una resistenza del mondo degli autotrasportatori ad utilizzare questi strumenti, mentre l'uso degli stessi è fondamentale per pianificare gli interventi sull'infrastruttura oltre che per la sicurezza del trasporto, in quanto l'applicazione consente di visionare la localizzazione del veicolo per tutta la durata del trasporto con positivi effetti anche sul piano della sicurezza. A tal fine è auspicato un intervento normativo al fine di superare ostacoli connessi alla tutela della privacy.

Il richiamato problema della numerosità degli operatori comporta un grave difetto di condivisione delle informazioni. In alcune regioni è praticato il ricorso all'istituto del silenzio-assenso.

Vi è poi un secondo problema che riguarda la carenza di personale delle province. Una possibile soluzione sarebbe quella di aprire il sistema ai gestori delle infrastrutture non rientranti nella competenza dell'Anas. Peraltro, Anas si è dichiarata disposta a gestire la procedura anche per regioni, province e comuni, ma tale disponibilità non appare ad oggi raccolta.

Ulteriori criticità che sono state prospettate riguardano il ritorno al "pezzo unico indivisibile", da più parti auspicato, che comunque dovrebbe avvenire gradualmente per non penalizzare le imprese che hanno fatto investimenti specifici.

Occorrerebbe anche aggiornare il D.P.R. 19 aprile 1990, n. 155, relativo al ruolo di cooperative e consorzi nell'autotrasporto, non essendo chiaro se tali soggetti possono operare trasporti eccezionali (come pure sarebbe logico).

Occorrerebbe altresì, interrompere la prassi (peraltro codificata in

alcune leggi regionali) dell'acquisizione di un parere volta per volta dai comuni interessati, che potrebbe essere sostituito con un nulla osta permanente per le strade interessate, più frequentemente, da trasporti eccezionali.

Con riferimento ad alcuni settori specifici non possono ottenersi autorizzazioni periodiche per transitare nelle autostrade (di categoria A e B). Le Società concessionarie di autostrade concordano sulla necessità di superare questo vincolo in ragione della maggiore sicurezza del trasporto.

### 5.5 Trasporto merci pericolose<sup>15</sup>

Le criticità segnalate da varie associazioni in merito al trasporto di merci pericolose fanno riferimento alla debolezza del sistema di tracciabilità fondato essenzialmente sulla targa del veicolo, soprattutto nel trasporto intermodale.

Qui occorre un cambiamento radicale che individui nella unità di trasporto intermodale impiegata (Cargo Transport Unit) l'oggetto del tracciamento che li renda sempre visibili anche quando non sono a bordo di un veicolo.

Inoltre è necessaria una semplificazione del regime dello stoccaggio delle merci pericolose in aree portuali o altre aree. La logica applicabile dovrebbe essere quella del trasporto (nella cui esecuzione si inseriscono) e non quella della disciplina dell'attività di deposito e conservazione dei beni in questione.

---

15. Riferimenti normativi:

D.M. 12 febbraio 2019 (Trasporto merci pericolose via strada e via ferro)

### 5.6 Locazione senza conducente<sup>16</sup>

È stato auspicato un intervento per slegare la posizione del proprietario e/o del locatore, da quella del conduttore e/o utilizzatore, che ponga in essere infrazioni anche gravi (quali quelle che comportano la confisca del mezzo e che finisce coll'incidere essenzialmente sul solo proprietario/locatore). Oggi infatti risulta che le sanzioni accessorie previste dal Codice della Strada vengono applicate al proprietario del mezzo anche se lo stesso è estraneo alla violazione.

### 5.7 Introduzione direttive europee<sup>17</sup>

Nel processo di recepimento delle direttive europee da parte dello Stato italiano, una particolare attenzione va posta nell'utilizzo dei margini di discrezionalità per far sì che gli oneri che conseguono al recepimento stesso siano, quantomeno, equivalenti a quelli gravanti su altri Paesi. Ciò allo scopo di evitare una perdita di competitività del sistema Italia. Bisognerebbe assicurare che gli stessi vincoli siano applicati a tutte le imprese dell'Unione Europea, attraverso una revisione della normativa di recepimento che attesti il livello degli oneri per le imprese italiane prossimo ad un valore di media europea. Ad esempio, in materia di veicoli abilitati al trasporto di merci deperibili (*Accord Transport Perissable - ATP*) la disciplina italiana è molto più rigida: i vettori tedeschi possono svolgere trasporti ATP con camion più vecchi rispetto a quelli italiani.

È stata, poi, segnalata la necessità di allineare la definizione di "rifiuto" (e di "produttore del rifiuto") a quella, meno ampia di quella italiana, vigente negli altri Paesi europei.

---

16. Riferimenti normativi:  
Art. 8 Codice della Strada

17. Riferimenti normativi:  
decreto legislativo n. 152/2006.

## 5.8 Zone Economiche Speciali (ZES) e Zone Logistiche Semplificate (ZLS)<sup>18</sup>

Viene auspicata l'estensione delle ZES e delle ZLS a tutti gli interporti, che sono classificati dalla Legge 4 agosto 1990, n. 240, come "Aree di interesse generale". Attualmente una grossa criticità è rappresentata dal fatto che la normativa esclude i vettori stradali e gli altri operatori logistici dai soggetti che possono beneficiare dei vantaggi fiscali e finanziari previsti per le ZES e le ZLS.

Come ipotesi di lavoro, si potrebbe facilitare la collaborazione tra le Autorità di Sistema Portuale (AdSP) e gli interporti di riferimento. Occorre incentivare i terminal ferroviari attrezzati ad ospitare treni di 750 metri. Un'ulteriore semplificazione auspicata è quella della estensione agli interporti della "Variante Tecnico Funzionale" di cui alla legge di riforma portuale.

## 5.9 Logistica di ultimo miglio

Occorre una esatta definizione dei confini tra autotrasporto e settore postale - Il "pacco corrieristico" deve essere fuori dal servizio universale. Viene auspicato che il peso divenga il criterio di differenziazione tra "invio postale" e "collo trasportistico".

I limiti all'accesso ai centri storici spesso non caratterizzati da omogeneità, chiarezza e univocità, generano gravi problemi alla logistica dell'ultimo miglio su cui gravano anche le criticità legate alla disponibilità di adeguati spazi (stalli).

Ulteriore problematica per il settore in questione è rappresentata dalla frammentazione delle regole.

Alcune pratiche vanno imitate ed estese come quelle adottate dal Comune di Milano (zona C) con riferimento alla gestione del conto

---

18. Riferimenti normativi  
decreto legge n.91/2017;  
legge n. 205/2017, art. 1, c. 64.

terzi.

A livello regionale best practices sono rinvenibili in Lombardia ed Emilia Romagna nell'ambito dei rispettivi Programmi Regionali della Mobilità e dei Trasporti. È opportuno un intervento legislativo a livello nazionale che definisca un quadro preciso per gli interventi (possibilmente tipizzati) degli enti locali nel rispetto dell'art. 117, c.2 e 3 Cost..

### **5.10 Altri interventi “puntuali” richiesti**

L'occasione delle audizioni è stata colta da molti rappresentanti per puntuali segnalazioni che aiutano a comprendere la forte domanda di efficientamento promanante dal sistema logistico delle merci.

In particolare si riporta l'esigenza di chiarificazione e omogeneità dell'applicazione dell'IMU e altre imposte nei porti, come pure della accatastabilità degli immobili in categoria E1.

È stata anche sostenuta la richiesta di applicabilità del regime tributario per la raccolta dei rifiuti che tenga conto della specificità della raccolta dei rifiuti negli interporti (così come nei porti).

Ed ancora sono auspiccate l'introduzione di una disciplina della figura del raider, di una disciplina rigorosa delle piattaforme on-line nel settore del trasporto delle merci ed infine una semplificazione della modulistica dei trasporti via ferro.

### **5.11 Ulteriori ipotesi di lavoro**

È stata prospettata l'opportunità di creare un Comitato di coordinamento per la logistica, presso il MIT, composto dai rappresentanti di MIT, Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), del CNEL e della Conferenza Unificata, finalizzato alla facilitazione dell'azione amministrativa.

Tutti gli interventi legislativi da realizzare laddove comportanti un accentramento di funzioni in capo al Governo, dovranno configurarsi come un “minimum”, facendo salvi interventi di maggiore fluidificazione del traffico delle merci da parte delle Regioni compe-



tenti, nel pieno rispetto dell'autonomia costituzionale delle stesse. Occorre aggiornare la normativa della legge n. 155/1990 relativa a cooperative e consorzi a proprietà divisa. È necessario infatti rafforzare gli strumenti di contrasto alla cooperazione spuria. Occorre puntualizzare la decorrenza della prescrizione dei crediti da attesa prolungata, che attualmente finisce con lo svuotare di efficacia la normativa in materia.

**ELENCO DEGLI ENTI E DELLE ORGANIZZAZIONI AUDITE  
PRESSO IL CNEL NELLE SESSIONI DEL 23 E 31 GENNAIO,  
DEL 5 E 13 FEBBRAIO E DEL 4 E 5 MARZO 2019.**

Associazioni di Categoria:

AICAI  
AITE  
ALIS  
ANAMA  
ANASPED  
ANITA  
ASSITERMINAL  
ASSOCAD  
ASSOFERR  
ASSOLOGISTICA  
ASSOPOSTALE  
ASTRA CUNEO  
CNA FITA  
CONFARTIGIANATO TRASPORTI  
CONFCOOPERATIVE  
CONFETRA  
CONFITARMA  
CONFTRASPORTO  
FEDERAGENTI  
FEDESPEDI  
FEDIT  
FERCARGO  
FREIGHT LEADERS COUNCIL  
LEGACOOOP  
TRASPORTOUNITO  
UIR

Pubbliche Amministrazioni:  
AGENZIA DOGANE MONOPOLI  
ANAS  
ART  
USMAF-SASN

Organizzazioni Sindacali:  
FILT-CGIL  
FIT-CISL  
ULTRASPORTI  
CIDA-MANAGERITALIA



**Disegno di legge di iniziativa del CNEL  
numero 27 del 17.07.2019  
concernente  
“Modifiche alla legislazione vigente  
per la semplificazione e la competitività  
del sistema della logistica italiana delle merci”**





*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

VISTO l'art. 99, della Costituzione ed in particolare il comma 3;  
VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;  
VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;  
VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;  
VISTO il documento "Appunti sulla semplificazione e la competitività della logistica italiana" redatto all'esito delle audizioni dei rappresentanti delle Organizzazioni datoriali, sindacali e delle Pubbliche Amministrazioni tenutesi presso il CNEL, nelle sessioni del 23 e 31 gennaio 2019, del 5 e 13 febbraio 2019, del 4 e 5 marzo 2019;

RITENUTO di selezionare dal documento sopra citato, sulla base della istruttoria condotta, alcune problematiche puntuali sulle quali intervenire in sede di iniziativa legislativa, nell'esercizio delle prerogative indicate dalla Costituzione e dalla legge;

VISTO l'articolo 179 del codice della navigazione nel testo di cui alla legge 9 dicembre 1975, n. 744, come sostituito dall'art. 1, legge 25 gennaio 1983, n. 26, modificato dall'art. 15, decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 1996, n. 647 e dagli artt. 2 e 4, decreto lgs. 24 dicembre 2004, n. 335 e, da ultimo, dal comma 11 dell'art. 8, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221

VISTO l'articolo 7, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, recante "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69; VISTO l'articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica";

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nelle sedute del 10 e 17 luglio 2019;

SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 17 luglio 2019;

UDITA la relazione del Presidente del CNGe;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare,

## APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente "Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci".

F.to Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU



## Articolo 1

*(Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci)*

1. All'articolo 179 del codice della navigazione nel testo di cui alla legge 9 dicembre 1975, n. 744, come sostituito dall'art. 1, legge 25 gennaio 1983, n. 26, modificato dall'art. 15, decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 1996, n. 647 e dagli artt. 2 e 4, decreto lgs. 24 dicembre 2004, n. 335 e, da ultimo, dal comma 11 dell'art. 8, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sono aggiunti alla fine i seguenti commi:

“La nota di informazioni di cui all'articolo 179, comma 1, del Codice della navigazione, comprendente i dati dei formulari ivi elencati, è acquisita in via telematica dall'autorità marittima competente, sul sistema PMIS, e da questa contestualmente resa disponibile, in via telematica, a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che intervengono nelle procedure di accertamento e controllo inerenti le operazioni di arrivo e partenza delle navi di cui al medesimo articolo 179.

È fatto divieto alle amministrazioni di cui al comma 1 di richiedere al comandante della nave o al raccomandatario marittimo o altro rappresentante dell'armatore o persona autorizzata dal comandante, l'invio dei dati di cui alla nota di informazioni già acquisiti dall'autorità marittima competente.”

2. All'articolo 7, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, recante “Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69.”, dopo il comma 2 è inserito il seguente comma: “2-bis. Nei casi in cui la violazione al codice della strada venga contestata a conducenti di veicoli commerciali di proprietà o

detenute in leasing da soggetti iscritti nell'Albo nazionale degli autotrasportatori l'opposizione di cui al comma 2 è proposta davanti al giudice di pace del luogo in cui ha sede legale la società.".

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICA

*(Anche ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica")*

La semplificazione amministrativa, la riduzione degli oneri burocratici, la razionalizzazione dei sistemi di controllo sono temi ricorrenti nelle istanze degli operatori economici che si contrappongono spesso alle resistenze di un apparato statale maggiormente concentrato su un sistema di responsabilità e prerogative che rischia di ridurre gli standard di produttività del sistema Paese.

Di conseguenza sono state con una certa costanza emanate leggi che hanno consentito un impulso innovatore al nostro ordinamento amministrativo: dalla "Riforma Bassanini" della fine degli anni '90 alle cosiddette "lenzuolate" del Ministro Bersani del 2006 ai "Taglia leggi" del 2010 dell'allora Ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

Nell'ambito della catena logistica la razionalizzazione delle procedure operative è d'obbligo se si pensa che è stato calcolato come l'inefficienza logistica oggi sia quantificata intorno ai 30 miliardi di euro annui, un gap che penalizza gli operatori nazionali nel confronto con i competitors esteri.

Il CNEL, su istanza del mondo imprenditoriale del trasporto, spedizione e logistica - ha voluto aprire un focus sulle dinamiche e sulle maggiori criticità che determinano l'appesantimento operativo della supply chain nazionale.

Le proposte di modifiche all'ordinamento vigente della logistica traggono origine da un ciclo di audizioni con i rappresentanti

apicali di venticinque Associazioni di Categoria e quattro Organizzazioni Sindacali del settore, nonché quattro Pubbliche Amministrazioni. Il tema posto alla loro attenzione è stato l'eliminazione dei colli di bottiglia in tutto il processo operativo dall'arrivo-partenza della merce fino al ritiro-consegna, focalizzando l'attenzione sui flussi di import-export che sono quelli oggi maggiormente critici nella competizione internazionale.

L'obiettivo cui esse sono orientate è quello di individuare un nuovo punto di equilibrio che restituisca una maggiore fluidità dei traffici e migliori la competitività del sistema italiano nel confronto con i sistemi logistici di altri Paesi europei, di fatto, concorrenti.

Per quanto riguarda l'intervento normato al comma uno dell'articolo oggetto della presente relazione, esso è mosso dalla rilevazione, di una indispensabile razionalizzazione delle comunicazioni (avvisi) che il comandante di una nave, o suo delegato, è tenuto ad effettuare all'arrivo in porto previste dall'articolo 179 del Codice della Navigazione<sup>1</sup>.

---

1. C.n. art. 179. Nota di informazioni all'autorità marittima (3). All'arrivo della nave in porto e prima della partenza, il comandante della nave o il raccomandatario marittimo o altro funzionario o persona autorizzata dal comandante fanno pervenire, anche in formato elettronico, all'autorità marittima i formulari in appresso indicati, di cui alla Convenzione FAL dell'IMO adottata il 9 aprile 1965, come recepita nell'ambito dell'Unione Europea: formulario FAL n. 1 dichiarazione generale; formulario FAL n. 2 dichiarazione di carico; formulario FAL n. 3 dichiarazione delle provviste di bordo; formulario FAL n. 4 dichiarazione degli effetti personali dell'equipaggio; formulario FAL n. 5 ruolo dell'equipaggio; formulario FAL n. 6 elenco dei passeggeri; formulario FAL n. 7 dichiarazione merci pericolose a bordo; dichiarazione sanitaria marittima.

Il formulario FAL n. 6, elenco dei passeggeri, reca, per i passeggeri che non siano cittadini di Stati membri dell'Unione europea, gli estremi dei documenti di identità validi per l'ingresso nel territorio dello Stato.

La comunicazione delle informazioni di cui al primo comma avviene con un

Ad oggi gli avvisi vengono inviati telematicamente a due sistemi - PMIS (Port Management Information System) delle Capitanerie di Porto e AIDA dell'Agencia delle Dogane - che dialogano tra di loro. Tutte le altre Amministrazioni cui è necessario inviare le informazioni peraltro - dalla Sanità, all'Istat, alla

---

anticipo di almeno ventiquattro ore o al momento in cui la nave lascia il porto precedente, qualora la navigazione sia di durata inferiore alle ventiquattro ore. Qualora, alla partenza della nave, non è noto il porto di scalo o esso cambi nel corso del viaggio, il comandante della nave invia le informazioni di cui al primo comma senza ritardo, non appena sia noto il porto di destinazione.

All'arrivo in porto, il comandante della nave comunica all'Autorità marittima eventuali ulteriori dati richiesti in base alla normativa vigente in ambito UE ed ogni altra informazione da rendersi in ottemperanza ad altre disposizioni legislative o regolamentari di carattere speciale.

Prima della partenza, il comandante della nave inoltra all'autorità marittima una dichiarazione integrativa relativa all'avvenuto adempimento di ogni obbligo di sicurezza, di polizia, sanitario, fiscale, contrattuale e statistico.

Il comandante di una nave diretta in un porto estero, inoltra le informazioni di cui al primo comma all'autorità consolare. In caso di inesistenza di uffici consolari presso il porto di destinazione, le informazioni vengono rese presso l'autorità consolare più prossima al porto di arrivo.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio decreto, adotta le modifiche tecniche ai formulari FAL recepiti dall'Unione europea e regola gli adempimenti cui sono tenute le navi addette ai servizi locali, alla pesca, alla navigazione da diporto o di uso privato, nonché per altre categorie di navi adibite a servizi particolari.

2. D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69). Pubblicato nella Gazz. Uff. 21 settembre 2011, n. 220.

Art. 7 Dell'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada 1. Le controversie in materia di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'articolo 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo.

2. L'opposizione si propone davanti al giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione.

Questura – non attingono i dati comuni da quelle piattaforme, bensì chiedono un invio autonomo. Si tenga anche presente che i dati che devono essere inviati in via telematica provengono da registri di bordo che le navi devono obbligatoriamente tenere ancora in via cartacea.

La scelta normativa adottata nella proposta risponde a principi di semplificazione largamente diffusi nell'ordinamento amministrativo vigente, supportati dalla giurisprudenza oltre che da canoni di razionalità e ragionevolezza e mira alla realizzazione di un maggior grado di comunicazione telematica tra i molteplici destinatari della medesima comunicazione promanate dal natante in approdo.

Il riferimento alla “trasmissione telematica” non implica interventi architettonici di grande impatto sui sistemi informativi delle amministrazioni attenendo piuttosto alla adozione di protocolli di comunicazione che possono al massimo richiedere interventi di manutenzione degli stessi, finalizzati a detto scopo. In tali termini pertanto la norma non comportando oneri di spesa aggiuntivi non richiede una specifica copertura.

Quanto alla norma riportata al comma 2 dell'articolo in commento, essa è tesa ad eliminare un fattore di sensibile appesantimento delle attività delle imprese di trasporto tenute a proporre l'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'articolo 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in base alla norma vigente, nel luogo in cui è stata commessa la violazione.

La proposta di individuare quale foro competente quello del luogo in cui ha sede l'impresa di trasporto riduce sensibilmente tempi e costi per l'esercizio del diritto di opporsi liberando risorse utili alla competitività dell'aggregato delle imprese.

La modifica, peraltro, appare del tutto compatibile con la *ratio* deflattiva e di semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Detta norma, ponendo una modifica del foro territorialmente competente nei soli casi speciali ivi contemplati, non comporta oneri diretti o indiretti aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato né aggravii organizzativi a carico degli uffici giudiziari coinvolti.

**Disegno di legge di iniziativa del CNEL  
numero 28 del 17.07.2019  
concernente  
“Delega al Governo per il riordino  
e la semplificazione della disciplina  
afferente il sistema della logistica delle merci”**







*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

VISTO l'art. 99, della Costituzione ed in particolare il comma 3;  
VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;  
VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;  
VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;  
VISTO il documento "Appunti sulla semplificazione e la competitività della logistica italiana" redatto all'esito delle audizioni dei rappresentanti delle Organizzazioni datoriali, sindacali e delle Pubbliche Amministrazioni tenutesi presso il CNEL nelle sessioni del 23 e 31 gennaio 2019, del 5 e 13 febbraio 2019, del 4 e 5 marzo 2019;

RITENUTO di attivare, con riferimento alle criticità rilevate nell'indagine citata, l'iniziativa legislativa del Cnel, nell'esercizio delle sue prerogative indicate dalla Costituzione e dalla legge, allo scopo di ridurre a maggiore coerenza l'ordinamento delle molteplici fonti di regolazione nella materia del sistema della logistica delle merci;  
VISTO l'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica";  
SENTITO l'Ufficio di Presidenza nelle sedute del 10 e 17 luglio 2019;  
SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 17 luglio 2019;  
UDITA la relazione del Presidente del CNEL;  
TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare,

#### APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente "Delega al Governo per il riordino e la semplificazione della disciplina afferente il sistema della logistica delle merci".

F.to Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU

## Articolo 1

*(Delega al Governo per il riordino e la semplificazione della disciplina afferente il sistema della logistica delle merci e per il miglioramento della competitività del settore)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di sistema della logistica delle merci, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
  - a) definizione degli ambiti di competenza delle attività di regolazione poste dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dall'Agencia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali, dal Gestore dell'infrastruttura ferroviaria, dalle Autorità di Sistema Portuale e, con riferimento all'ambito dei servizi di pubblica utilità, dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, nella materia della logistica delle merci;
  - b) semplificazione e razionalizzazione, anche al fine di evitare duplicazioni di interventi regolatori, dei procedimenti concessori, autorizzativi e di controllo le cui fasi sono rimesse alla competenza di distinte Amministrazioni pubbliche temperando le esigenze di efficacia delle procedure di sicurezza nella circolazione delle merci, con l'efficienza e la speditezza delle procedure, la certezza della regolazione, la chiarezza e non duplicazione degli adempimenti.
2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, del parere del Consiglio di Stato, e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressio-

ne dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.”

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICA

*(Anche ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica")*

La semplificazione amministrativa, la riduzione degli oneri burocratici, la razionalizzazione dei sistemi di controllo sono temi ricorrenti nelle istanze degli operatori economici che si contrappongono spesso alle resistenze di un apparato statale maggiormente concentrato su un sistema di responsabilità e prerogative che rischia di ridurre gli standard di produttività del sistema Paese.

Di conseguenza sono state con una certa costanza emanate leggi che hanno consentito un impulso innovatore al nostro ordinamento amministrativo: dalla "Riforma Bassanini" della fine degli anni '90 alle cosiddette "lenzuolate" del Ministro Bersani del 2006 ai "Taglia leggi" del 2010 dell'allora Ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

Nell'ambito della catena logistica la razionalizzazione delle procedure operative è d'obbligo se si pensa che è stato calcolato come l'inefficienza logistica oggi sia quantificata intorno ai 30 miliardi di euro annui, un gap che penalizza gli operatori nazionali nel confronto con i competitors esteri.

Il CNEL, su istanza del mondo imprenditoriale del trasporto, spedizione e logistica - ha voluto aprire un focus sulle dinamiche e sulle maggiori criticità che determinano l'appesantimento operativo della supply chain nazionale.

Le proposte di modifiche all'ordinamento vigente della logistica traggono origine da un ciclo di audizioni con i rappresentanti apicali di venticinque Associazioni di Categoria e quattro Organizzazioni Sindacali del settore, nonché quattro Pubbliche Amministrazioni. Il tema posto alla loro attenzione è stato l'eliminazione dei colli di bottiglia in tutto il processo operativo dall'arrivo-partenza della merce fino al ritiro-consegna, focalizzando l'attenzione sui flussi di import-export che sono quelli oggi maggiormente critici

nella competizione internazionale.

L'obiettivo cui esse sono orientate è quello di individuare un nuovo punto di equilibrio che restituisca una maggiore fluidità dei traffici e migliori la competitività del sistema italiano nel confronto con i sistemi logistici di altri Paesi europei, di fatto, concorrenti.

Con riferimento alla proposta di delega al Governo per il riordino e la semplificazione della disciplina afferente il sistema della logistica delle merci e per il miglioramento della competitività del settore, essa muove dalla rilevazione oggettiva della pluralità di soggetti istituzionali cui è demandata l'attività di regolazione nella materia di che trattasi, e cioè l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF), il Gestore dell'infrastruttura (RFI), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).

Detta pluralità di fonti di produzione delle regole che presiedono anche alla logistica delle merci, ha determinato nel tempo una stratificazione di norme con margini di sovrapposizione a scapito della certezza della regolazione che può tradursi in fattore di inefficienza e di costo dei servizi.

L'intervento proposto potrebbe porre rimedio attraverso la esatta definizione degli ambiti di competenza di ciascun ente regolatore ed il riordino della normativa esistente, per garantire maggiore coerenza a tutto vantaggio della certezza della regolazione, della speditezza delle procedure, della chiarezza degli adempimenti e della riduzione dei margini di sovrapposizione.

La concreta traduzione dei principi di delega enunciati in decreto legislativo avrebbe un impatto molto significativo sulla velocizzazione delle operazioni doganali che si traducono in maggiori entrate per l'erario a causa del presumibile aumento del volume di merci trattate.

Per contro, la formulazione normativa proposta, non richiede una copertura finanziaria in quanto consistente in un riordino delle fonti di produzione normativa, di per se' non foriera di oneri finanziari aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.







**Disegno di legge di iniziativa del CNEL  
numero 29 del 17.07.2019  
concernente  
“Modifiche all’articolo 1,  
del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374,  
per la semplificazione e la competitività  
del sistema della logistica italiana delle merci”.**





*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

VISTO l'art. 99, della Costituzione ed in particolare il comma 3;  
VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;  
VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;  
VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;  
VISTO il documento "Appunti sulla semplificazione e la competitività della logistica italiana" redatto all'esito delle audizioni dei rappresentanti delle Organizzazioni datoriali, sindacali e delle Pubbliche Amministrazioni tenutesi presso il CNEL, nelle sessioni del 23 e 31 gennaio 2019, del 5 e 13 febbraio 2019, del 4 e 5 marzo 2019;

RITENUTO di selezionare dal documento sopra citato, sulla base della istruttoria condotta, alcune problematiche puntuali sulle quali intervenire in sede di iniziativa legislativa, nell'esercizio delle prerogative indicate dalla Costituzione e dalla legge;

VISTO il decreto legislativo 08 novembre 1990, n. 374 concernente "Riordinamento degli istituti doganali e revisione delle procedure di accertamento e controllo in attuazione delle direttive n. 79/695/CEE del 24 luglio 1979 e n. 82/57/CEE del 17 dicembre 1981, in tema di procedure di immissione in libera pratica delle merci, e delle direttive n. 81/177/CEE del 24 febbraio 1981 e n. 82/347/CEE del 23 aprile 1982, in tema di procedure di esportazione delle merci comunitarie";

VISTO l'articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica";

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nelle sedute del 10 e 17 luglio 2019;

SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 17 luglio 2019;

UDITA la relazione del Presidente del CNEL;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare,

## APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente "Modifiche all'articolo 1, del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci".

F.to Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU

## Articolo 1

*(Modifiche all'articolo 1, del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374,  
per la semplificazione e la competitività del sistema  
della logistica italiana delle merci)*

1. All'articolo 1, del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, dopo il comma 9, è inserito il seguente comma:

“10. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5, e 8 si applicano anche al personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che intervengono nelle procedure di accertamento e controllo in attuazione della legge e delle norme dell'Unione Europea in materia di immissione delle merci nel territorio dell'Unione Europea e di esportazione delle merci dal territorio dell'Unione Europea. Gli adempimenti che il comma 2 intesta al Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, si intendono riferiti al Ministro, ovvero al vertice dell'Amministrazione i cui Uffici sono coinvolti nelle suddette procedure.”

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICA

*(Anche ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica")*

La semplificazione amministrativa, la riduzione degli oneri burocratici, la razionalizzazione dei sistemi di controllo sono temi ricorrenti nelle istanze degli operatori economici che si contrappongono spesso alle resistenze di un apparato statale maggiormente concentrato su un sistema di responsabilità e prerogative che rischia di ridurre gli standard di produttività del sistema Paese.

Di conseguenza sono state con una certa costanza emanate leggi che hanno consentito un impulso innovatore al nostro ordinamento amministrativo: dalla "Riforma Bassanini" della fine degli anni '90 alle cosiddette "lenzuolate" del Ministro Bersani del 2006 ai "Taglia leggi" del 2010 dell'allora Ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

Nell'ambito della catena logistica la razionalizzazione delle procedure operative è d'obbligo se si pensa che è stato calcolato come l'inefficienza logistica oggi sia quantificata intorno ai 30 miliardi di euro annui, un gap che penalizza gli operatori nazionali nel confronto con i competitors esteri.

Il CNEL, su istanza del mondo imprenditoriale del trasporto, spedizione e logistica - ha voluto aprire un focus sulle dinamiche e sulle maggiori criticità che determinano l'appesantimento operativo della supply chain nazionale.

Le proposte di modifiche all'ordinamento vigente della logistica traggono origine da un ciclo di audizioni con i rappresentanti apicali di venticinque Associazioni di Categoria e quattro Organizzazioni Sindacali del settore, nonché quattro Pubbliche Amministrazioni. Il tema posto alla loro attenzione è stato l'eliminazione dei colli di bottiglia in tutto il processo operativo dall'arrivo-partenza della merce fino al ritiro-consegna, focalizzando l'attenzione sui flussi di import-export che sono quelli

oggi maggiormente critici nella competizione internazionale. L'obiettivo cui esse sono orientate è quello di individuare un nuovo punto di equilibrio che restituisca una maggiore fluidità dei traffici e migliori la competitività del sistema italiano nel confronto con i sistemi logistici di altri Paesi europei, di fatto, concorrenti.

Con riferimento all'articolo oggetto della presente relazione, lo scopo della norma è quello di potenziare la copertura amministrativa e tecnica delle operazioni doganali di competenza di più amministrazioni pubbliche per la riduzione dei tempi complessivi di sdoganamento delle merci.

La scelta qui adottata mira alla armonizzazione dell'orario di lavoro delle Amministrazioni che intervengono nello sdoganamento, attraverso l'estensione del regime già adottato per il personale dell'Agenzia delle Dogane nell'ambito di un generale riordino degli istituti doganali.

L'intervento proposto è attuabile nell'ambito della flessibilità organizzativa di ciascuna amministrazione, non pregiudica l'autonomia negoziale e non comporta oneri finanziari aggiuntivi per le amministrazioni. Per contro l'intervento in discorso è destinato inevitabilmente ad accelerare gli iter doganali e favorire un maggior tasso di completamento nell'unità di tempo con conseguente aumento delle entrate pubbliche, della produzione complessiva dei servizi doganali e della produttività individuale.







