

ALBO DEGLI AUTOTRASPORTATORI DI COSE PER CONTO TERZI: RUOLO E PROSPETTIVE

dott. Raffaele De Lipsis

consigliere di Stato

e presidente Comitato centrale Albo autotrasportatori

Sommario:

1	RUOLO DELL'ALBO	71
2	PROSPETTIVE DELL'ALBO	78

1 RUOLO DELL'ALBO

Ringrazio innanzi tutto gli organizzatori di questa iniziativa per avermi concesso l'opportunità di illustrare in questo convegno nazionale il ruolo e le prospettive dell'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto terzi nonché l'attività del Comitato centrale che - come è noto - è l'organo deliberante dell'Albo e rappresenta, tra l'altro, la logica stanza di compensazione nel cui interno si confrontano e trovano soluzione esigenze generali pubbliche ed interessi settoriali.

Pur vivendo in un periodo storico di "transizione", caratterizzato, da un lato, da una globalizzazione universale (iniziata, per l'autotrasporto, con l'operatività della "licenza comunitaria" e con la liberalizzazione del cabotaggio stradale per il traffico interno), e, dall'altro, dalla configurazione di nuovi scenari, nei quali convivere e coordinarsi con i nuovi soggetti operanti nell'autotrasporto a seguito del decentramento (province) o del riassetto organizzativo del settore (Consulta nazionale), l'Albo nazionale ha acquistato sempre più una funzione basilare nel settore dell'autotrasporto, tanto da ottenere che tutti i più importanti provvedimenti concernenti la categoria degli autotrasportatori passassero attraverso il suo Comitato centrale, come è avvenuto, ad esempio, per l'accesso alla professione, per l'attività formativa della categoria, per la materia delle tariffe obbligatorie, ecc.

In altri termini, da un ruolo di mera "registrazione" si è passati ad una funzione di impulso e di indirizzo sui terreni scoscesi della politica dell'autotrasporto, ben consci che rappresentare circa 190.000 imprese di autotrasporto ci impegna a scelte importanti per il rilancio della categoria e, quindi, ad essere interlocutori operativi con le realtà istituzionali su questo fronte.

Abbiamo, quindi, sempre di più focalizzato l'attenzione verso quei temi che da sempre costituiscono parte istituzionale della nostra missione ed il nostro obiettivo a medio-lungo termine è quello di assumere, nell'interesse esclusivo delle imprese iscritte all'Albo, un ruolo ancora più strategico nel contesto economico nazionale, ben consci che il sistema dei trasporti è il sistema nervoso di un paese ed il diritto a muoversi deve avere una dignità pari al diritto al giusto procedimento o ad avere una scuola efficiente.

Il forte impulso dato dal Comitato centrale alle sue molteplici attività istituzionali ha sempre più bisogno di quella necessaria "visibilità esterna", in grado di far comprendere ai diversi attori del trasporto merci su strada come ed in che misura il Comitato stesso estrinsechi le funzioni basilari dell'articolato sistema di competenze in esso incardinate, e, cioè, la funzione conoscitiva, quella propositiva e quella di tutela della rappresentanza degli autotrasportatori.

E proprio per ottimizzare al meglio le citate funzioni, l'Albo - specie negli ultimi anni - ha cercato di:

- fornire, da un osservatorio privilegiato, un adeguato supporto conoscitivo e strategico ai propri associati ed alle organizzazioni rappresentative degli operatori dell'autotrasporto;
- contribuire alla diffusione sistematica di dati, informazioni, metodologie e strumenti di analisi che, insieme ad una radiografia a 360 gradi del presente,

possano altresì agevolare la definizione di linee di tendenza, scenari, prospettive per il futuro;

- dare un contributo costruttivo alla impostazione delle politiche di settore.

Per rispondere in maniera sempre più adeguata ed efficace alle suindicate esigenze, il Comitato ha recentemente impiantato un "Settore studi e ricerche", attraverso il quale si è proposto di sviluppare in maniera organica e sistematica un insieme di attività che comunque da anni va svolgendo a supporto del mondo dell'autotrasporto, per il costante miglioramento della competitività, della sicurezza e della *governance* del sistema nel suo complesso, alla quale puntiamo nella logica di un Patto per i trasporti e la logistica.

Con la pubblicazione, da parte della Commissione europea del Libro bianco sulla *Politica dei Trasporti al 2010* e la definizione del *Programma delle infrastrutture strategiche* ad opera della legge-obiettivo, diventava essenziale, oltre che doveroso, capire rispetto a quali scenari il mondo dell'autotrasporto sarebbe stato chiamato a misurarsi.

I risultati di questo sforzo di analisi sono stati sintetizzati nel primo Quaderno dell'Albo, dedicato alla valutazione degli *Effetti delle misure e delle politiche previste nel Libro bianco UE sul settore dell'autotrasporto e sul sistema del Paese*; uno sforzo non solo conoscitivo, ma anche e soprattutto propositivo, nella misura in cui contribuisce ad una chiarificazione, tra l'altro, del concetto di "sostenibilità" applicato allo sviluppo economico e nello specifico ai trasporti.

Le valutazioni effettuate relativamente alle proiezioni al 2010 ed al 2015 del traffico merci stradale e ferroviario, conseguenti all'attuazione delle politiche e misure d'intervento governative nazionali e comunitarie, in funzione di scenari alternativi, oltre a rendere disponibile una base dati estremamente rilevante sul piano quantitativo, hanno permesso anche di chiarire le implicazioni per la competitività d'impresa e di settore derivanti dall'attuazione degli orientamenti comunitari sul gasolio professionale e sull'orario di lavoro (e connessi tempi di guida e riposo), di verificare l'impatto macro-economico dei diversi scenari e di formulare una valutazione di merito in ordine allo scenario più efficiente/efficace.

In parallelo ed in affiancamento all'approfondimento delle condizioni di contesto in cui si muove l'autotrasporto, il comitato è fortemente impegnato nell'analisi e nel monitoraggio degli aspetti che definiscono le condizioni operative e fiscali che incidono sulla competitività dell'autotrasporto italiano.

L'analisi comparata ed il monitoraggio, avviati nel 2000 e proseguiti con cadenza annuale fino ad oggi, sui costi di esercizio delle imprese di autotrasporto operanti in 8 Paesi europei (Italia, Germania, Olanda, Francia, Austria, Grecia, Spagna, Slovenia), da un lato, e la verifica, effettuata su alcuni dei suindicati Paesi (precisamente Italia, Germania, Francia, Spagna, Slovenia) sui rispettivi ordinamenti fiscali, finalizzata a valorizzare tutte le diverse forme di imposizione fiscale gravanti sul settore dell'autotrasporto, dettagliate per tipologia di imposta, relative aliquote e ambito del prelievo (**fattori della produzione, esercizio, reddito**), in modo da rendere possibile un confronto

del carico fiscale esistente per livelli/risorse, dall'altro, forniscono ulteriore valore aggiunto alla conoscenza della realtà in cui operano le nostre aziende di autotrasporto in quanto, integrandosi reciprocamente, hanno permesso di identificare con chiarezza e precisione quanto agiscano sul posizionamento competitivo dell'autotrasporto italiano nel panorama europeo, la struttura dei costi di produzione e la struttura ed il livello del prelievo fiscale.

I due aspetti sono strettamente connessi ed i risultati delle due ricerche l'hanno ampiamente dimostrato: le imprese del settore sono comprese tra fatturati modesti e costi consistenti, rispetto ai quali i margini di manovra per recuperare lo svantaggio competitivo di cui soffrono, richiamano la necessità di un mix di interventi orientati nella direzione della complessiva modernizzazione dell'assetto e dell'organizzazione logistica del Paese, a supporto della quale occorre preordinare e rendere coerenti: politica economica, politica dei trasporti, politica fiscale. Di qui l'esigenza di sviluppare al più presto i contenuti e le strategie del Patto per i trasporti e la logistica, cui il Comitato fornirà il suo fattivo contributo.

Accanto alle decisioni ed ai progetti che direttamente attengono al ruolo istituzionale dell'Albo, sussiste un'area di intervento il cui esercizio, se correttamente attivato, non può che arrecare concreti vantaggi alla categoria ed alla collettività: mi riferisco agli interventi in tema di sicurezza dei trasporti (un argomento che rischia di essere usato quotidianamente come luogo comune negativo a causa dell'alta incidentalità) e agli interventi in materia di tutela dell'ambiente.

Per quanto concerne la politica per la sicurezza dei trasporti, il contributo dell'Albo alla ricerca delle condizioni per ridurre l'impatto socio-ambientale collegato al traffico merci su strada è stato quello di offrire una solida base di conoscenze sia sul livello e la struttura dei costi esterni generati dall'attività di autotrasporto merci, ed in particolare dei costi dell'incidentalità, che su una approfondita valutazione del concorso del fattore umano (il conducente), tecnico (il veicolo) e ambientale (le caratteristiche delle infrastrutture e del loro utilizzo) nella determinazione degli incidenti stessi.

L'impegno del Comitato, avviato con l'*Analisi dell'incidentalità nell'autotrasporto per un progetto finalizzato al miglioramento della sicurezza*, non si è esaurito sul piano della mera indagine conoscitiva. L'approfondimento su cause, circostanze e luoghi degli incidenti e sull'interazione tra l'uomo, il veicolo, l'ambiente, nel determinare sia il rischio incidente, che la severità delle sue conseguenze, è stato affiancato dal lancio della prima *Campagna sulla sicurezza stradale*, con il contributo dell'IVECO e dell'INAIL, il cui slogan: *Siamo tutti sulla stessa strada*, ha inteso porre l'accento sull'importanza dell'informazione, della formazione e delle sinergie occorrenti per affrontare con decisione, ma senza pregiudizi colpevolizzanti il problema della sicurezza della circolazione, per il quale occorre il contributo di tutti gli attori del sistema.

Come dimostrano i risultati degli studi realizzati in merito alla sicurezza, il traffico merci su strada, benché in costante crescita, è responsabile di una quota di incidenti pari al 7% del totale, che - rapportata alle conseguenze

(ammontare di decessi e ferimenti) si riduce ulteriormente al 4%.

Allo stesso tempo, il danno sociale connesso all'incidentalità merci, valorizzato con la metodologia di calcolo dei costi esterni più accreditata sul piano scientifico, quella del capitale umano, risulta dai nostri studi equivalere a poco meno di 3,6 miliardi di euro. Le stime relative ai costi esterni dell'auto-transporto, con le sottostanti metodologie, ne fissano l'entità complessiva a circa 6,4 miliardi di euro, per un valore unitario di 0,085 euro/veicolo-km.

È importante a questo punto ricordare che lo stesso settore produce ricchezza per un valore stimato dalla fattura Italia dei servizi di trasporto (esclusa la logistica) di circa 67 miliardi di euro, che rappresentano oltre l'80% della fattura complessiva (tutti i modi), e che dall'attività delle aziende di autotrasporto il fisco trae risorse per circa 13 miliardi di euro, più del doppio cioè dei costi esterni generati.

Dare la necessaria diffusione ai risultati di questi studi è fondamentale, sia per confutare molti elementi che, nel vissuto quotidiano, contribuiscono - purtroppo - a configurare un'immagine spesso sfavorevole di chi agisce nel comparto, ma anche e soprattutto perché arricchire il patrimonio di conoscenze messo a disposizione dei "**policy makers**" significa poter dare un contributo alle scelte di intervento per il settore.

Il Comitato ha fatto e continuerà a fare la sua parte, come dimostrano le iniziative poste in campo a seguito dell'indagine sull'incidentalità nell'autotrasporto, il cui obiettivo primario è la implementazione, attraverso progetti pilota, di strumenti e attività di supporto alle aziende per migliorare le loro performance rispetto alla incidentalità su strada.

Proseguendo, infatti sulla base degli studi già elaborati, il Comitato ha deciso di impostare e sviluppare un programma organico di interventi finalizzato a prevenire/mitigare l'incidentalità. Il programma è articolato in 5 Aree di intervento:

- Area 1: Driver safety performance, per la sicurezza legata al conducente;
- Area 2: Sicurezza del veicolo;
- Area 3: Sicurezza come contesto aziendale;
- Area 4: Tecnologie infrastrutturali per la sicurezza;
- Area 5: Aree di sosta attrezzate;

ed ha lo scopo di avviare un complessivo processo di **governance**, capace di strutturare e portare a sistema un'insieme di iniziative durature nel tempo, che supportino le imprese ad operare in un mercato sempre più "aperto", competitivo ed esternalizzato.

Il programma prevede innanzitutto di condurre un approfondimento delle criticità collegate agli incidenti attivando tre Progetti pilota attraverso i quali definire l'architettura operativa del sistema di governance, inquadrato nel progetto più ampio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ovvero ARTIST per la telematica applicata ai trasporti, e di disseminare sul territorio i risultati che scaturiranno dai tre Progetti pilota, per un coinvolgimento degli enti e delle strutture per una campagna per la sicurezza capillare e diffusa.

I tre Progetti pilota riguardano rispettivamente l'ambito urbano, quello

extraurbano, ed il trasporto di merci pericolose, attraverso il monitoraggio di due città di medie dimensioni, rispettivamente del Nord e del Sud Italia, di due tronchi di strade statali, scelte tra quelle di maggiore incidentalità collegata ai veicoli industriali, nonché di una filiera di merci pericolose secondo la classificazione ADR.

A sua volta, la campagna di disseminazione dei risultati degli studi condotti sulla sicurezza stradale avrà l'obiettivo di:

- fornire la dimensione del fenomeno degli incidenti agli utenti della strada;
- informare gli utenti sulle cause degli incidenti;
- ricordare le regole da rispettare e gli atteggiamenti da seguire;
- diffondere la presenza di strumenti ed organismi presenti sul territorio che possano essere di riferimento e di supporto al tema sicurezza.

In tema di sicurezza come contesto aziendale l'obiettivo è far assurgere le competenze in materia di sicurezza dell'autotrasporto italiano a livello di "Sistema di gestione della sicurezza", rendendolo spendibile presso i terzi, ovvero verso i clienti, fornitori, concorrenti. La sfida di portare le pratiche manageriali a livello di "Sistema di sicurezza" è connessa sia all'approfondimento del *Safety management system* in uso presso le aziende italiane ed al confronto con quelli in uso nelle aziende europee e statunitensi, attraverso un *benchmarking* sulle *best practices*, che permetta di definire il posizionamento delle aziende italiane e l'orientamento per un miglioramento del livello di controllo aziendale della sicurezza, sia alla istituzione di un Certificato di conformità, che il progetto in questione dovrà definire da un punto di vista tecnico-normativo, anche ai fini di una valenza europea e trans-europea, definendo altresì il profilo organizzativo dell'Ente di certificazione, che dovrà avere le caratteristiche imposte da direttive europee (cosiddetto Approccio globale). L'impegno a codificare queste "regole" ed a correlarle tra loro in modo che definiscano un "sistema" di strumenti a supporto della sicurezza andrà ovviamente perseguito in collegamento con altri obiettivi aziendali, quali la soddisfazione del cliente, la redditività, l'efficacia, l'efficienza, la produttività, ecc.

Per quanto concerne, poi, le tecnologie infrastrutturali per la sicurezza, gli obiettivi che il Comitato centrale intende raggiungere sono:

- realizzare piattaforme che siano in grado di offrire una gamma di servizi, diversi nel tempo, che siano innanzitutto di supporto alla politica di riduzione della incidentalità, ed al tempo stesso in grado di migliorare la produttività totale del settore autotrasporto;
- diffondere le applicazioni telematiche nell'autotrasporto per aumentare il livello di sicurezza dei veicoli commerciali su strada, realizzando un sistema integrato di comunicazione e localizzazione;
- produrre livelli di informazione diffusi finalizzati alla sicurezza su strada, permettendo all'autotrasportatore di diventare un "soggetto attivo" che possa interfacciare con una struttura dedicata.

Il tutto incentivando le **partnership** private anche ai fini della sostenibilità economica del progetto.

Infine, un ulteriore fronte dell'impegno sul quale va a misurarsi l'attività del Comitato centrale, in prosecuzione del programma di cofinanziamento di 17 aree di sosta attrezzate sul territorio nazionale, per un ammontare di investimenti di circa 86 milioni di euro di cui circa 13,5 milioni a carico dell'Albo, è quello di studiare i traffici ed i viaggi delle merci, allo scopo di valutare il livello di integrazione delle strutture "aree di sosta" già finanziate con la rete di interporti, autoporti, centri intermodali, già esistenti o in corso di realizzazione, per far emergere le criticità, ovvero le aree del Paese in cui mancano strutture al servizio all'uomo ed ai mezzi ai fini della sicurezza, e definire una rete di nodi sulle strade italiane per completare la "rete" delle aree di sosta attrezzate configurando anche un "lay-out" delle modalità e delle procedure per una gestione centralizzata di funzioni di interesse degli autotrasportatori.

In conclusione, su questo punto, il programma complessivamente messo a punto dal Comitato centrale dell'Albo intende rendere "virtuosa" la relazione fra conducente e rispetto delle norme con la politica di sicurezza perseguita dalle aziende, e con la promozione degli investimenti nella direzione di tecnologie a supporto della sicurezza, con l'obiettivo di migliorare i livelli di efficienza e di competitività del settore, ma anche di agevolare le organizzazioni a mantenere un dialogo costruttivo con l'industria costruttrice dei veicoli, con l'opinione pubblica e con le amministrazioni.

Il Comitato centrale sta, poi, seguendo con molta attenzione le vicende collegate al "post-decentramento".

Concluso da tempo il cosiddetto periodo dell'avvalimento e diventato, ormai, definitivo il trasferimento di funzioni, si deve constatare che ci sono province che disattendono i contenuti dell'Accordo sottoscritto il 14 febbraio 2002, determinando gravi ripercussioni nel settore.

Infatti, nonostante la disponibilità offerta dai comitati provinciali in aderenza alle direttive impartite dal Comitato centrale su espresso invito della Presidenza del Consiglio, di attivare, su richiesta delle province, proficue forme di collaborazione finalizzate a rendere meno traumatico possibile il trasferimento delle funzioni, si deve constatare che esse vengono svolte dalle amministrazioni provinciali con modalità a volte non conformi ai contenuti dell'Accordo, e qualche volta diverse da provincia a provincia.

Ad esempio, non tutte le province hanno provveduto ad attivare la procedura di costituzione delle previste Commissioni consultive; a volte però, la nomina dei componenti non è corrispondente ai contenuti nell'Accordo.

Difatti, mentre in molti casi non è stata prevista l'inclusione nelle Commissioni stesse del rappresentante del Dipartimento dei trasporti terrestri, in molti altri casi i metodi di scelta dei rappresentanti delle Associazioni si sono posti in netto contrasto con oggettivi e accertati requisiti di rappresentatività e appaiono del tutto illegittimi.

In altri casi si è ritenuto di identificare la Commissione consultiva nel preesistente comitato provinciale e tuttora non viene manifestata la volontà di sostituire tale organismo, oppure la provincia ha provveduto a modificare un Organo dello Stato cioè il comitato provinciale ex lege n. 298/74 nella sua

composizione sostituendo alcuni rappresentanti dello Stato con altri designati dalla provincia.

In alcuni casi si è addirittura ritenuto che il potere decisionale delle province fosse subordinato ad un parere del comitato provinciale ex legge n. 298/74.

Devesi anche evidenziare come alcune amministrazioni provinciali non solo non hanno ottemperato all'obbligo di costituire la propria Commissione consultiva, ma hanno anche esplicitamente rivendicato la propria posizione di autonomia - non riconoscendosi nell'UPI - dichiarando espressamente di voler disattendere quanto contenuto nell'Accordo.

La situazione presenta momenti di criticità anche per quanto concerne il concreto svolgimento delle funzioni trasferite.

Difatti, mentre alcune province non hanno richiesto di essere collegate con il CED del Dipartimento trasporti terrestri e sistemi informativi e statistici, altre, pur avendo il collegamento, procedono con estrema lentezza all'inserimento dei dati, ovvero si limitano alla digitazione delle sole nuove iscrizioni tralasciando le operazioni di cancellazione delle imprese, vanificando in tal modo l'aggiornamento della tenuta dell'Albo nazionale che è di competenza del Dipartimento.

2 PROSPETTIVE DELL'ALBO

Infine, alcune brevi considerazioni sulla riforma del Comitato centrale e dei comitati provinciali per l'Albo nazionale degli Autotrasportatori, inserita - come è noto - nel disegno di legge delega per il riassetto normativo dell'auto-transporto.

Su questa riforma, sui suoi contenuti e sulla sua concreta operatività, poniamo grande attenzione.

È noto che ogni fase di innovazione e di cambiamento ha in sé delle criticità (anche se, poi, nei fatti, molte criticità risultano artificiali); però, una cosa è certa: **riforma non vuol dire abolizione dell'Organo e rivisitazione delle competenze non significa espropriazione delle medesime.**

Si tratta, invece, di concepire un nuovo soggetto giuridico che - configurandosi come organismo misto allargato ai rappresentanti dei vettori e dell'utenza, formato da una struttura centrale e da articolazioni periferiche a livello regionale - abbia dei compiti rinnovati nel rispetto degli indirizzi e degli obiettivi fissati dall'Organo politico.

Quindi, Albo nuovo sì, ma non depotenziato, con una trasformazione da attuare in funzione di snellimento e migliore gestione dell'autotrasporto nel suo complesso forse anche con un "minimum" di poteri sanzionatori, qualora gli si intenda attribuire anche la funzione di controllo e di verifica nella materia afferente alla sicurezza ed all'andamento del mercato dell'autotrasporto di merci.

In questa logica mi sembrerebbe improprio e riduttivo parlare del nuovo Albo come "braccio operativo" della Consulta, mentre più forte si appaleserebbe l'esigenza di rafforzare quella complessiva attività di impulso e di miglioramento dell'autotrasporto che è preciso compito istituzionale del Comitato centrale.