

I tre giorni dell'autotrasporto
L'autotrasporto in generale e delle merci in particolare
Convegno EGAF
29 marzo 2008

La riforma dell'autotrasporto e l'attuale stato dell'arte

dott.ssa Clara Ricosi

Direttore generale Direzione generale per il trasporto stradale del Dipartimento per i trasporti terrestri e il trasporto intermodale

Ci siamo lasciati un anno fa allorché era in pieno svolgimento la riflessione sugli effetti della liberalizzazione dell'attività di autotrasporto e sui correttivi da apportare per favorire il rispetto delle nuove regole e l'accertamento delle responsabilità di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella catena del trasporto e della logistica.

La presentazione di un disegno di legge del Governo volto a spostare al 31 marzo 2008 il termine per apportare correttivi ai decreti legislativi emanati in attuazione della delega della legge 32/05, autorizzava a sviluppare un serrato confronto, che peraltro era già stato avviato, nell'ambito della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, con tutti gli attori della catena del trasporto per mettere a punto quei correttivi in tempi compatibili con il nuovo termine assegnato.

Sappiamo tutti com'è andata: il disegno di legge, pur approvato senza voti contrari dal Senato, che aveva opportunamente spostato quel termine al 31 dicembre 2008, non ha concluso il suo iter per lo scioglimento anticipato delle Camere, ed è stato recuperato, ma solo parzialmente, da un emendamento parlamentare apportato al disegno di legge di conversione del c. d. "Milleproroghe". In sostanza, mentre era ormai acclarata l'esigenza di introdurre correttivi sia al decreto legislativo 286, per la parte relativa al riassetto normativo dell'attività di autotrasporto per conto di terzi, sia al decreto legislativo 284, per meglio definire distinguere compiti e ruoli della Consulta per l'autotrasporto e del Comitato Centrale per l'Albo, ma anche al decreto legislativo 285, di liberalizzazione delle autolinee viaggiatori di competenza statale, il Parlamento ci ha consegnato la proroga al 31 dicembre 2008 del termine della delega solo per la parte relativa alla liberalizzazione regolata dell'attività di autotrasporto.

Nel frattempo, il Governo, ancora nella pienezza delle sue funzioni, aveva dovuto affrontare il fermo avviato il 10 dicembre 2008 dalle sigle sindacali della CNA FITA e della Confartigianato trasporti e ne aveva ottenuto la revoca con due iniziative: l'ordinanza di riduzione temporale dell'agitazione emessa dal ministro Bianchi su invito dell'Autorità di garanzia sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali, e, soprattutto, il documento presentato a tutte le associazioni di categoria il 12 dicembre a Palazzo Chigi, contenente le proposte del Governo, con l'obiettivo prioritario di favorire la regolarità dei rapporti

contrattuali e garantire agli autotrasportatori il giusto corrispettivo per le proprie prestazioni.

Fra le proposte più rilevanti, va evidenziato l'impegno ad adottare alcuni correttivi alla disciplina della liberalizzazione, fra i quali quelli di maggiore impatto, ma anche di maggiore problematicità per le reazioni negative, oltre che della committenza, di una parte del settore dell'autotrasporto che si riconosce nelle imprese strutturate e nel mondo degli spedizionieri, riguardano l'istituzione di una tariffa minima *anti dumping* e la possibilità di stipulare contratti continuativi solo ad aziende che forniscano il servizio con almeno il 30% di veicoli propri.

Nello stesso documento, erano compresi anche alcuni correttivi già condivisi, vale a dire l'istituzione della scheda di trasporto e l'esposizione del prezzo del carburante in fattura, ai quali era stata aggiunta una norma di semplificazione dell'accesso alla professione per le imprese in possesso di un solo veicolo al di sotto delle 3,5 tonnellate. Queste disposizioni avrebbero dovuto essere anticipate nel disegno di legge "collegato mobilità", che, peraltro, come sappiamo, è stato travolto dallo scioglimento delle Camere, prima ancora che cominciasse il suo iter parlamentare. Ci torneremo in dettaglio più avanti.

Il Governo prevedeva poi l'apertura di un tavolo tecnico per tradurre le proposte contenute nel documento presentato in regole certe e misure finanziarie strutturali per il sostegno e lo sviluppo del settore.

L'intervenuta crisi di Governo ha inevitabilmente rallentato la concreta attivazione del tavolo tecnico, anche se, a livello istituzionale, esso si è insediato il 27 febbraio u. s.

Sul piano politico, ci troviamo quindi in una situazione di "impasse", che sarà realmente superata solo con l'insediamento del nuovo Governo.

Sul piano tecnico, però, dobbiamo fare i conti con i tempi, estremamente ristretti vista anche la pausa estiva, per formulare proposte di correttivi il più possibile condivise e vederle tradotte in un decreto legislativo entro la fine dell'anno, con una procedura che prevede la prima lettura da parte del Consiglio dei Ministri, l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, e l'approvazione in seconda lettura da parte dello stesso Consiglio dei Ministri.

È per questa ragione, che la partita, su input del Ministro dei trasporti, è ritornata in sede di Consulta per l'autotrasporto, che ha in corso la costituzione dell'osservatorio costi ed ha già attivato un monitoraggio indipendente sull'impatto della liberalizzazione tariffaria, che dovrebbe concludersi prima dell'estate.

Inoltre, nell'apposita Sottocommissione tematica, già convocata per il 9 aprile prossimo, che vede rappresentate sia la categoria dei vettori sia quella dei committenti, cercheremo una difficile, ma non impossibile, sintesi fra i diversi interessi, apparentemente contrapposti, che comunque non possono non avere il comune obiettivo di vedere un mercato libero, ma non privo di regole, un assetto dei rapporti contrattuali rispettoso della dignità del lavoro e del diritto ad un giusto corrispettivo per i trasportatori più deboli, l'applicazione di sanzioni anche durissime a chi opera nell'abusivismo o ne trae ingiusto profitto. È ipotizzabile, ad esempio, un'applicazione più severa delle regole che

già esistono, come la confisca della merce per chi utilizza camionisti non professionali. A questo fine, è certamente necessaria una svolta nella specializzazione dei controlli, anche se ci conforta il fatto che nel 2007 sono stati più di 137 mila i controlli agli autotrasportatori da parte della polizia e degli operatori del Dipartimento dei trasporti terrestri sul territorio. Le stime che avevamo effettuato fin dallo scorso mese di maggio, che davano per raggiungibile un obiettivo tendenziale di circa 140 mila controlli, si sono quindi rivelate fondate, ed i risultati attesi sono stati conseguiti.

Va anche ricordato che proprio dalla Consulta erano scaturite alcune ipotesi di regolazione del settore, tradotte poi in proposte normative del Governo ed inserite nella legge finanziaria 2008 e nel disegno di legge "Collegato mobilità". Quest'ultimo, anche se –come abbiamo visto- non ha avuto esito, costituisce pur sempre un importante riferimento per il futuro Governo e per il nuovo Parlamento.

In particolare:

➤ nella legge finanziaria 2008, in tema di accesso al mercato, è stata inserita una previsione normativa che rappresenta una soluzione di equilibrio fra l'ennesima proroga del regime di sostanziale blocco dell'accesso di nuove imprese (auspicata dalle associazioni rappresentative delle imprese medio-piccole), e l'apertura "tout court" del mercato (auspicata dalle associazioni rappresentative della committenza, e delle imprese di autotrasporto maggiormente strutturate). Si è ritenuto preferibile optare per una soluzione che, lungi dall'aderire alle proposte estreme, privilegiasse il processo di strutturazione dell'offerta, contribuendo, così, a porre il settore in grado di meglio ammortizzare gli effetti della liberalizzazione dei prezzi. Infatti, la nuova disciplina prevede, da un lato, il mantenimento del sistema precedente, e cioè consente alle imprese, anche monoveicolari, purché in possesso dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e capacità professionale, di accedere al mercato mediante acquisizione, per cessione di azienda, di altra impresa di autotrasporto, o del parco veicolare di altra impresa che cessi l'attività di autotrasporto per conto di terzi, e, dall'altro, avvia la liberalizzazione dell'ingresso per le nuove imprese che, una volta dimostrati i requisiti sopra ricordati per l'esercizio della professione, abbiano acquisito ed immatricolato, nelle forme previste dalla legge, singolarmente o in forma associata, veicoli adibiti al trasporto di merci aventi massa complessiva a pieno carico non inferiore a ottanta tonnellate. Le nuove imprese dovranno operare con veicoli di categoria non inferiore ad Euro 3, per favorire l'eliminazione dalla circolazione dei mezzi maggiormente inquinanti e meno sicuri. Tutto ciò, con l'obiettivo di ridurre il numero di imprese piccole o piccolissime e rendere il mercato dell'autotrasporto italiano più competitivo anche nei confronti degli altri Paesi.

Le disposizioni applicative della nuova disciplina, previo confronto con le associazioni di categoria dell'autotrasporto, sono state dettate con la circolare diramata il 29 gennaio 2008 a tutti gli Uffici Motorizzazione Civile, alle associazioni degli autotrasportatori ed alle associazioni maggiormente rappresentative delle autoscuole e degli studi di consulenza automobilistica, oltre che al Comitato Centrale per l'Albo degli autotrasportatori. La circolare

ha già formato oggetto di appositi seminari di approfondimento, per favorirne una corretta ed uniforme applicazione sul territorio;

- nel disegno di legge "Collegato mobilità", erano stati, in effetti, anticipati alcuni correttivi alla riforma del settore, quali
 - l'istituzione di un documento di "tracciabilità" delle merci, denominato "Scheda di trasporto", da tenere a bordo del veicolo in sostituzione del contratto scritto, allo scopo di individuare con precisione, sotto il profilo delle responsabilità, i soggetti coinvolti nella catena del trasporto. La scheda di trasporto potrà rappresentare documentazione idonea ai fini della procedura di accertamento di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 286/2005. Il progetto di norma varato dal Governo prevede anche che nella scheda debbano obbligatoriamente figurare le indicazioni relative al vettore, al committente, al caricatore ed al proprietario della merce, e prefigura un apparato sanzionatorio "esemplare" nei confronti del soggetto (da individuarsi con decreto dei Ministri dei trasporti, dell'economia e dell'interno) tenuto alla compilazione della scheda, al quale sarà irrogata una multa da un minimo di 600 a un massimo di 1.800 euro;
 - l'obbligatorietà dell'indicazione, nella fattura emessa dal vettore, del prezzo del carburante vigente al momento dell'esecuzione del trasporto, determinato in base ai bollettini del Ministero dello sviluppo economico, all'evidente scopo di favorire la trasparenza e la correttezza dei rapporti contrattuali.

C'è da sperare che su queste norme, frutto di una difficile mediazione fra i diversi interessi, non si faccia marcia indietro, magari rispolverando vecchie rivalità fra vettori e committenti ed anche all'interno del mondo dell'autotrasporto.

Certo è che alcuni segnali di questi giorni non inducono all'ottimismo: assistiamo, infatti, alla ripresa di agitazioni, come il preannunciato fermo delle bisarche, indetto dalle associazioni rappresentative dei padroncini contro i "primi vettori", vale a dire le imprese di autotrasporto c. d. strutturate. Si tratta di una protesta che, al di là dell'opportunità di una scelta che colloca il fermo in un periodo immediatamente successivo alle elezioni politiche, trae origine da una contrapposizione sulla richiesta di adeguamenti tariffari da prevedere nel relativo accordo di settore, sul quale, come sappiamo, non vi è più, né vi può più essere, l'intervento dello Stato, in quanto tale accordo non ha più valore *erga omnes*, ma, dopo la liberalizzazione dei prezzi, rappresenta un'espressione della libera volontà delle parti.

Per tornare ai correttivi alla riforma, è facilmente immaginabile che la discussione che si apre in questi giorni nell'ambito della Consulta generale per l'autotrasporto, troverà le maggiori difficoltà al momento di tradurre in norme alcuni propositi, come quello dell'istituzione della tariffa *anti dumping*, che potrebbero mascherare un ritorno alle tariffe obbligatorie, sul cui fallimento appare superfluo ritornare. Sicuramente, il faro che dovrà illuminare il dibattito è l'ispirazione di ogni nuova proposta normativa alla legalità ed alla sicurezza,

da perseguire con la massima decisione, ma anche con la necessaria ragionevolezza.

È auspicabile che un grosso aiuto all'equilibrio della discussione provenga dai risultati del monitoraggio indipendente dell'impatto della liberalizzazione sul mercato dell'autotrasporto, in corso in questi giorni, che dovranno essere analizzati dall'istituendo osservatorio dei costi nell'ambito della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica.

Grande attenzione dovremo porre, infine, a correttivi volti a superare le criticità rilevate dalla Polstrada nel primo periodo di applicazione della riforma: il contributo fatto pervenire da quest'ultima e l'ampia disponibilità a collaborare, nell'ambito dei lavori della Consulta, per la predisposizione delle opportune modifiche normative, vanno proprio nella direzione che molti autotrasportatori hanno auspicato: si tratta, infatti, di

- rendere operative sanzioni accessorie di grande rilevanza per la legalità dei rapporti contrattuali, come la confisca della merce in caso di affidamento della stessa ad un vettore abusivo, che si manifesta di difficile applicazione sul territorio;
- superare le difficoltà connesse all'accertamento della responsabilità concorrente dei diversi soggetti della filiera del trasporto, per le quali un notevole contributo potrà essere fornito dall'istituzione della scheda di trasporto;
- coordinare meglio le disposizioni del decreto legislativo 286/05 con alcune norme del codice della strada in materia di responsabilità di vettori e committenti;
- sanzionare l'assenza di documentazione che comprovi il rapporto fra conducente ed impresa di autotrasporto;
- individuare con maggiore chiarezza ruoli e responsabilità di caricatori, spedizionieri ed operatori logistici.

In sostanza, ci attende un lavoro impegnativo e complesso: la sua riuscita dipende in gran parte dalla mancanza di preconcetti e di condizionamenti con la quale sapremo affrontarlo. La Consulta affermerà il suo ruolo di massimo consulente del Governo in questo settore se sarà in grado di consegnare al vertice politico un prodotto equilibrato, frutto di una mediazione intelligente e non settaria fra i diversi interessi coinvolti.

Da ultimo, un flash sullo stato dell'arte dei regolamenti applicativi del decreto legislativo 284/05, che ha realizzato la riforma della Consulta generale per l'autotrasporto e del Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori, e che, come abbiamo visto, non può formare oggetto di correttivi, per la mancata proroga della relativa delega al Governo:

- è finalmente in vigore, con il connesso decreto attuativo, il regolamento contabile della Consulta, che ne consente il funzionamento almeno sotto l'aspetto delle modalità di spesa e della disciplina dei gettoni di presenza e delle indennità ai diversi organi, oltre che al personale di segreteria;

- è ancora al palo il regolamento organizzativo della Consulta e del Comitato per l'Albo, che ha subito diverse vicissitudini in qualche modo legate ai cambi di Governo. Infatti, un primo schema messo a punto nel primo semestre dell'anno 2006 ha ricevuto osservazioni dal Ministero dell'economia mentre venivano avvicinati gli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri, ed è stato conseguentemente ridiscusso, anche per tener conto di suggerimenti nel frattempo espressi direttamente dal Comitato centrale.
Un nuovo schema, inviato ai Ministeri concertanti (Economia e Funzione Pubblica) nel corso dell'anno 2007, ha a sua volta ricevuto ulteriori osservazioni, che –ove recepite- ne avrebbero modificato sostanzialmente l'impianto. Per superare una sorta di "braccio di ferro" fra istituzioni e trovare un punto di condivisione senza ulteriori indugi, si è reputato opportuno intavolare contatti diretti con quei Ministeri, ma l'annunciato confronto è stato sospeso, presumibilmente in attesa dell'insediamento del nuovo Governo.
Non è dato sapere, quindi, se e quando saranno operative le disposizioni organizzative dei due organi collegiali, con evidenti ripercussioni negative sulla loro funzionalità;
- la mancata entrata in vigore del regolamento organizzativo non ha consentito di porre mano alle modifiche alle disposizioni che disciplinano l'attività contabile del Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori, in quanto strettamente connesse alla nuova organizzazione del Comitato stesso.

Non ci resta che auspicare che la situazione di stallo sia superata nei prossimi mesi, ma dobbiamo realisticamente rassegnarci alla prospettiva di vedere un assetto stabile dei due organi collegiali più importanti per il nostro settore non prima della fine di quest'anno, visti i tempi della procedura di emanazione dei due strumenti regolamentari che ancora mancano (prima lettura del Consiglio dei Ministri; parere del Consiglio di Stato; seconda e definitiva lettura).

L'Amministrazione farà come sempre la sua parte perché anche questo processo, che oltretutto condiziona il rinnovo dei componenti di entrambi gli organi e l'attivazione di più stretti rapporti di collaborazione con gli organi territoriali competenti in materia di Albo degli autotrasportatori, si concluda positivamente.