

Sistemi di Logistica *la newsletter*

Supplemento a «Sistemi di Logistica», trimestrale on line di economia della logistica e dei trasporti diretto da Rocco Giordano

SISTEMI DI LOGISTICA
la newsletter

Supplemento a
SISTEMI DI LOGISTICA
Anno VI - n.3
Settembre 2013
Rivista trimestrale on line
Registrazione del Tribunale
di Napoli
n. 61 del 10.06.2008

Direttore editoriale
Rocco Giordano

Direttore responsabile
Umberto Cutolo

Comitato scientifico
Andrea Boitani
Giulio Erberto Cantarella
Fabio Carlucci
Fabrizio Dallari
Ercole Incalza
Giuseppe Moesch
Lanfranco Senn
Stefano Zunarelli

Segretaria di Redazione
Lisa Russo

Redazione
via Risorgimento, 46
80028 (Grumo Nevano)
Napoli
Tel. +39.081.8332871
Fax +39.081.3951646
giordanoeditore@giordano-
associati.com

Editore
Giordano Editore
via Risorgimento, 46
80028 (Grumo Nevano)
Napoli
Tel. +39.081.8332871
Fax +39.081.3951646
giordanoeditore@giordano-
associati.com

Gli strumenti per un cambio di passo

Nell'ultimo numero di *Sistemi di Logistica* abbiamo «invocato», un cambio di passo per l'autotrasporto (ma anche per tutto il settore dei trasporti), sia pure nella consapevolezza che il momento economico che attraversa il Paese, nel contesto di una più ampia crisi globale, non consente margini di manovra molto ampi, soprattutto dal punto di vista finanziario. Nello stesso editoriale, peraltro, osservavamo che la richiesta «non è una scelta, bensì una necessità e, al tempo, stesso un'opportunità, perché non significa spendere, ma soprattutto ottimizzare e razionalizzare».

Si trattava di un abbozzo di ragionamento che, evidentemente, meritava un maggiore approfondimento, stando anche alle richieste giunte in redazione, volte a capire meglio cosa intendevamo con quell'«ottimizzare e razionalizzare».

Siamo convinti da sempre che l'errore di fondo - commesso da tutti i governi di qualunque colore negli ultimi trent'anni - è stato quello di considerare l'economia dei trasporti come un'economia di settore, mentre essa è parte integrante dell'economia nazionale, come dimostra il fatto che - anche se in maniera minore degli anni scorsi - essa continua ad essere fortemente legata al PIL, nonostante la stessa Unione europea ne incentivi una strategia di *decoupling*, «disaccoppiamento», preoccupata dagli effetti dell'impatto ambientale provocato dai trasporti.

In realtà - e in risposta alle strategie comunitarie - la relazione da considerare non tanto quella dell'economia reale che alimenta i trasporti, quanto esattamente il contrario: quella dei trasporti che alimentano l'economia. Penalizzare il settore - con divieti, fiscalità, disincentivi - ha uno scarso impatto sulla qualità ambientale (assai più efficace - ahinoi - è la crisi economica globale) e non aiuta lo sviluppo. Utilizzare gli stessi strumenti per riorganizzare il settore produce economie di scala, favorisce la crescita, riduce la congestione e, in ultima analisi, abbassa anche l'impatto ambientale, andando incontro alle preoccupazioni comunitarie.

Ma il vero nodo è come indirizzare tali strumenti, in assenza di un quadro di informazioni largamente carente e, soprattutto, incoerente rispetto all'evoluzione del sistema dei trasporti che, oggi, presenta una serie di sfaccettature non più accomunabili sotto etichette diventate ormai troppo generiche.

La (tardiva) scoperta che la soppressa Consulta per l'autotrasporto e la logistica e il depotenziato Albo degli autotrasportatori avevano (o, meglio, avrebbero potuto avere) proprio la funzione di rappresentare il settore in tutte le sue (sempre più diverse) problematiche, se lasciata a se stessa è un semplice, ma inutile, rimpianto. Bisogna, invece, approfittare di questa consapevolezza per rimettere mano agli organismi di rappresentanza dell'autotrasporto, rendendoli capaci di svolgere questo ruolo in maniera puntuale ed efficace. È una di quelle «riforme a costo zero» - perché riguarda le regole e le funzioni - che, rendendo corrette le scelte di allocazione degli strumenti di intervento, può diventare il punto di partenza per rimettere il settore nel posto (funzionale) che gli compete all'interno dell'economia del Paese.

Umberto Cutolo

A seguire

**Riorganizzare
le rappresentanze
per calibrare
gli interventi**

a cura di Rocco Giordano

Riorganizzare le rappresentanze per calibrare gli interventi

di ROCCO GIORDANO

LA QUESTIONE FONDAMENTALE DELLA POLITICA DEI TRASPORTI è che essa deve essere finalizzata ad ottenere che i vari operatori (lo Stato, le imprese, le famiglie) possano fronteggiare soprattutto il fabbisogno di investimenti. Per l'autotrasporto, che è essenzialmente attività dei privati, tale possibilità possono essere ricercate in due direzioni (non necessariamente alternative):

- nel reddito d'impresa;
- nel reddito che si formasse in altri settori di attività e che fosse destinato ad essere investito nei trasporti.

È evidente che, nel lungo periodo, per l'autotrasporto in conto terzi solo la prima possibilità risulta valida. Quindi, restringendosi a questa sola possibilità, ci si può domandare: esistono oggi le condizioni perché ciò avvenga? Con molta franchezza, si può dire che il giudizio sulla situazione - strutturale e congiunturale - dell'autotrasporto, quale può essere dato da un osservatore imparziale e scrupoloso, è gravemente handicappato per il fatto che manca un organismo il quale rilevi, con l'attendibilità richiesta dalla serietà delle questioni sollevate, di tempo in tempo e con la necessaria attendibilità, i prezzi, il saggio dei rendimenti dei capitali investiti, i tassi di remunerazione reali, in termini di ora-lavoro, del personale e dei veicoli utilizzati.

L'organizzazione pubblica per il controllo della struttura di impresa dell'autotrasporto è delle più carenti ed anche coloro che nel passato sono stati i critici più aspri della Consulta Generale per l'Autotrasporto e la Logistica e dell'Albo degli autotrasportatori, devono oggi constatare con amarezza che le vicende seguite allo scioglimento della prima e alla necessità di riordinare i compiti e le funzioni della seconda hanno peggiorato la situazione. Esiste, perciò, oggi, un vuoto organizzativo che preoccupa. L'organizzazione rappresentativa di tutto il settore economico e in particolare di quello della motorizzazione, per carenze di risorse e di personale specializzato, versa in una crisi di una certa gravità. Di questa crisi non v'è chi possa trarne vanto o giovamento. Solo superficialmente, infatti, la politica dei trasporti potrà essere concepita ed attuata più facilmente, nell'assenza o nella debolezza di grandi istituti che siano capaci di interpretare i bisogni dell'autotrasporto e della motorizzazione e di rappresentarli all'opinione pubblica, al Parlamento, e nei colloqui continui con il potere esecutivo. La crisi delle istituzioni, ma anche delle rappresentanze politico-sindacali e di altri enti pubblici operanti nell'ambito della motorizzazione è, al contrario, in primo luogo, un errore politico e poi una prova di una certa lentezza a comprendere i meccanismi attraverso i quali, in un regime democratico, si determinano i grandi disegni del vivere associato. Nel momento in cui gravi bisogni pubblici urgono - dalla politica delle infrastrutture, a quella della riforma fiscale, a quella di una politica della mobilità ecc - il fatto che manchino organismi rappresentativi che funzionino come tramite fra il legislatore, il potere esecutivo e gli interessi particolari, accresce le tensioni, le incomprensioni e le difficoltà. Si potrebbero citare numerosi esempi, di questo aspetto del problema. Quale errore è stato, ad esempio, per gli organi della Programmazione, non aver disposto alcuna consultazione reale, di prospettiva rispetto al cambio di passo che viene richiesto con gli autotrasportatori professionali. Che, forse, il programmatore se n'è giovato? Quale errore, ad esempio, è il vezzo di continuare a trattare la politica dei trasporti dei Paesi della Unione Europea senza un contatto diretto, immediato, con gli ambienti rappresentativi del trasporto. Si parla di grandi riforme fiscali, ma poi, anche per una grossolana disinformazione, si rischia di non varare neppure una mini-riforma, quale il cambiamento delle semplici modalità di gestione dell'Albo degli autotrasportatori che è necessario in primo luogo ricentralizzare per tutte le funzioni che oggi risultano delegate.

Questo linguaggio crudo serve solo a dire che tutti debbono seriamente pensare ad organizzare la rappresentanza degli interessi. La rappresentanza degli interessi è una funzione pubblica, perché non giova a nessuno credere o lasciar credere che interessi di questa portata possano subire contraccolpi senza reagire ed è questa rappresentanza una funzione di promozione sociale, perché serve a conferire una responsabilità di gruppo, cioè serve a creare un'abitudine

«...
la rappresentanza
degli interessi
è una funzione
pubblica,
perché non giova
a nessuno credere
o lasciar credere
che interessi
di questa portata
possano subire
contraccolpi
senza reagire.

...»



«...»

è mancato il controllo necessario ad assicurare l'effettivo rispetto delle decisioni, soprattutto per ciò che concerne la distinzione fra conto proprio e conto di terzi ed il fenomeno del cabotaggio.

...»

ad un comportamento sociale da parte dell'operatore privato, reso più sensibile alle attese, alle strategie del gruppo stesso. In una società industriale ed organizzata come la nostra, nessuno sfugge, ormai, alla regola di affidare la propria individuazione oggettiva all'azione, all'appartenenza ed integrazione in un gruppo. A questa individuazione alcuni potranno partecipare attivamente, altri subiranno l'integrazione controvolontà; ma ognuno vi è soggetto e con tanta maggiore intensità quanto più alte sono le rispettive responsabilità operative ed economiche.

L'organizzazione degli interessi potrà avvenire solo se esisterà una base comune circa gli obiettivi da perseguire. Alla base dell'attuale condizione del trasporto professionale sta la constatazione che il processo di concorrenza si sta svolgendo in condizioni che appaiono ai più abbastanza precarie. Se si interpretano correttamente gli umori del mondo professionale del trasporto, su un punto mi sembrano tutti d'accordo: nel giudicare pressoché fallito il tentativo, operato attraverso l'applicazione amministrativa delle procedure, di tenere sotto controllo la capacità totale dell'offerta di servizi di trasporto per conto di terzi rispetto alle esigenze della domanda. È opinione diffusa e pressoché unanime che l'ampia discrezionalità concessa agli organi dell'esecutivo, nel giudicare la dimensione della domanda di autotrasporto da soddisfare non abbia fornito una prova soddisfacente: in primo luogo, perché non si è riusciti a creare una procedura capace di interpretare le tendenze del mercato in maniera sollecita, oggettiva e sicura; in secondo luogo, perché è mancato il controllo necessario ad assicurare l'effettivo rispetto delle decisioni, soprattutto per ciò che concerne la distinzione fra conto proprio e conto di terzi ed il fenomeno del cabotaggio. Cosicché, la decisione degli organi amministrativi di non intervenire in modo rispondente alle esigenze, ma con interventi tampone o semplicemente di sostegno alle imprese, ha sottovalutato i bisogni dell'economia e non ha sortito altro effetto che quello di provocare l'espansione del trasporto cosiddetto in conto proprio (nel quale, per quasi unanime riconoscimento dei trasportatori la domanda ha ampliato il proprio parco attraverso il ricorso alle procedure ordinarie, salvo poi ad operare un eccesso di offerta parcellizzata) e, con un cabotaggio continuo che ha schiacciato la politica dei prezzi, ha richiesto il ricorso ai costi minimi di sicurezza.

Ne è sortita una situazione confusa, esattamente contraria a quella che si voleva ottenere, e che - quali che siano i giudizi di valore - oggi conduce, per varie ragioni, a tassi di utilizzazione dei veicoli e a saggi di lavoro *pro-capite*, che sono tra i più pesanti fra quelli che si possono immaginare. È stato dimostrato in forma matematica che la sopravvivenza delle imprese è pressoché legata alla sola circostanza che siano adottati, per i capitali e gli uomini, cicli lavorativi di grande intensità come orari di lavoro, il che crea una concorrenza in termini di prezzi d'offerta che accentua i fenomeni di specializzazione, ma che provoca anche, come nel campo degli intermediari commerciali, situazioni anomale pressoché ignorate dall'ordinamento legislativo.

Si è detto già che alla base di questa situazione sta la decisione - errata - di adottare verso il mondo dei trasporti e della logistica una politica che contrasta gli evidenti bisogni dell'economia, una politica cioè poco o punto realistica dal lato dell'interpretazione dei bisogni del Paese e addirittura fantasiosa e chimerica dal lato degli strumenti di cui lo Stato dispone per realizzare le decisioni che prende. Allo stato attuale nessuno può rallegrarsi del fatto che esistano fenomeni così diffusi di ignoranza o di violazione della legge: primo fra tutti il cabotaggio, che raggiunge sistematicamente limiti elevatissimi e alle volte quasi incredibili e poi l'offerta abusiva di servizi in conto di terzi da parte di veicoli a ciò non autorizzati e lo svolgimento di attività di intermediazione da parte di operatori non sottoposti alle regole previste dal Codice. Abbiamo cercato di confrontare le posizioni pubbliche rispetto alle richieste dei privati, degli operatori della domanda e dell'offerta.

Quali sono gli obiettivi degli attori:

- ➔ il settore privato si preoccupa di stabilizzare i prezzi dei servizi a livelli di redditività, quello pubblico si preoccupa del livello globale della domanda di trasporto che oggi è soddisfatta dai veicoli stradali, cioè si preoccupa di ridurre l'entità del lavoro svolto dal trasporto su strada;
- ➔ il settore privato punta alla difesa del profitto mediante la selezione fra gli operatori, il settore pubblico vuole selezionare gli impieghi del trasporto su strada, non facilitando i servizi, ma ponendo una serie di vincoli o divieti;
- ➔ il settore privato preme per utilizzare veicoli capaci di abbassare il costo di produzione, il settore pubblico si oppone a questa misura produttivistica, e dimostra che sarebbe equo stabilire un più alto prezzo per l'uso delle strade.



«...»

*i professionisti
del trasporto
vogliono essere
soggetti attivi
e non oggetti
regolamentati
o semplicemente
contati in senso
anagrafico e fiscale.*

...»

I provvedimenti che si possono auspicare sono classificabili, anche se in modo convenzionale in due grandi categorie: quelli di breve periodo, e quelli, viceversa che dispiegano la propria preparazione ed azione in un più lungo arco temporale.

Dal punto di vista del breve periodo, è opinione diffusa e ormai accettata universalmente che occorra agevolare la trasformazione dell'attività imprenditoriale del trasportatore su strada, facilitandone l'evoluzione verso un tipo di operatore meno artigianale, e più industrializzato verso la logistica.

L'attuazione di un criterio maggiormente selettivo è ormai riconosciuto di fondamentale importanza sia in sede nazionale che in sede internazionale e deve potersi estrinsecare in una strumentazione adeguata ed efficace. Si è pertanto, in questa ottica di azione, prospettata l'opportunità di ricreare un Albo dei trasportatori, espressione diretta degli operatori che ai vari livelli concorrono a formare l'industria del trasporto. Il problema dell'istituto diventa perciò non un semplice problema di cornici più o meno differenti entro le quali possa poi essere svolto un discorso non qualificato, ma è il nodo fondamentale dello strumento che discende da una funzione: quella di regolare il mercato secondo un programma organico e ben definito. Le categorie interessate, anche sulla base di quanto è stato elaborato da Paesi i quali hanno maggiore esperienza nel campo del trasporto merci su strada, hanno ormai, del resto, chiaramente individuato tutti o almeno i più salienti caratteri di questo istituto. I professionisti del trasporto, in sostanza, vogliono essere i soggetti attivi dell'Albo, e non gli oggetti regolamentati o semplicemente dall'Albo contati in senso anagrafico e fiscale. Si vuole, inoltre, che questo istituto di rappresentanza non sia una espressione sindacale, alla quale siano delegate autonomamente funzioni più o meno private: al contrario, gli operatori auspicano - e anzi vincolano questo istituto, unitamente al REN - che ad esso sia delegata una funzione di interesse pubblico, quale è la selezione degli operatori destinati ad accedere al mercato, vagliandone poi con continuità il comportamento sotto il profilo morale, economico, funzionale ecc.

A nessuno può sfuggire il valore sintomatico di questa proposta che segna il punto di arrivo di un lungo periodo di dibattiti, di molti dubbi e di molte perplessità. È chiaro quindi che la sua rispondenza viene proposta come obiettivo dell'azione legislativa ed ha una tale importanza da modificare fundamentalmente il quadro di riferimento dei discorsi di politica economica che si fanno oggi nel campo dei trasporti: modificazione che dovrebbe avvenire in prospettiva, naturalmente, nel senso cioè che un REN ed un Albo perfettamente allineati costituirebbero un'«ossatura» capace di modificare l'attuale assetto del settore sia in ordine alla titolarità dei servizi conto proprio-conto terzi, sia per la tipologia dei vicoli adottati e loro anagrafica. Servirebbe a costituire un punto di riferimento da cui partire per una organizzazione politica dell'autotrasporto in Italia e non solo.

In una prospettiva di lungo periodo deve prevalere, dal punto di vista normativo, il criterio di assicurare i servizi a prezzi remunerativi per tutti gli operatori, sia per quello pubblico come per quello privato. Ciò detto, il contributo di idee e di proposte, è molto vasto, ma molte sono poco più che suggestioni, a tali problemi. È un errore - e una perdita per l'intera collettività - il *deficit* dell'esercizio ferroviario; è ugualmente una perdita per la collettività il *deficit* o la distruzione di risorse se fatti a danno delle imprese private. La concorrenza non è il trionfo della regola *mors tua, vita mea*, ma il suo esatto contrario cioè lo strumento (un mezzo, si noti, e non un fine) per limitare al massimo il rischio che errori di questo genere possano avvenire. Non vi è un progresso vero dell'industria se l'espansione è pagata con la distruzione dei capitali, o con un deterioramento degli altri fattori della produzione, sia pubblici (le strade, ad esempio), sia privati (gli imprenditori, o il fattore lavoro, cui si impedisca la qualificazione e la promozione). D'altro canto, non vi è neppure progresso, anzi, vi è una chiara perdita economica, se la difesa del prezzo remunerativo è accompagnata dalla conservazione, o peggio, dalla negazione dell'innovazione tecnologica. Dunque, bisogna puntare al prezzo remunerativo di tutti i fattori produttivi (strada, imprenditore, capitale e lavoro) ma nel massimo di produttività, cioè accogliendo gli elementi di progresso.

Sia chiaro: il massimo degli errori di politica economica è quello di progettare provvedimenti che non si possono realizzare, per difetto di organizzazione o per difetto di forza politica; nella programmazione degli interventi, la considerazione degli obiettivi è vincolata alla esatta valutazione del grado di efficacia dei mezzi di cui si dispone. Oggi non si ha alcun mezzo per assicurare che il trasporto in conto proprio non effettui servizi di trasporto in conto di terzi, ma non si hanno i mezzi neppure perché siano rispettati livelli minimi di sicurezza. Pertanto,



«...»

la politica dei trasporti è minacciata di impotenza, a tutti i livelli, dal fatto che non si riesce ad impiegare lo strumento fiscale come mezzo per attuare l'uso razionale delle risorse e per regolare l'offerta economica dei servizi.

...»

se si vuole impedire lo slittamento del prezzo d'offerta dei servizi, occorre predisporre un tipo di intervento che richiede una strumentazione molto semplice e capace di assicurare, verrebbe da dire quasi con la semplicità di un meccanismo autoregolatore, il massimo dei risultati con il minimo dei mezzi.

Due ordini di interventi rispondono a questi criteri: quelli regolamentari e quelli fiscali. Per quanto riguarda la parte regolamentare, ritengo che sia opportuno abbandonare, per i veicoli di grandi dimensioni, la distinzione troppo semplicistica, che si è rivelata fittizia, fra conto proprio e conto terzi.

Il primo controllo selettivo dovrebbe guardare la natura della impresa, in relazione al grado di specializzazione dei servizi offerti, e fondarsi non sulla grossolana distribuzione fra conto proprio e conto terzi, ma sull'articolazione del settore in parecchie categorie fondamentali: collettamisti, corrieri di distribuzione locale, trasporti specializzati dal punto di vista merceologico, cisternisti, ribaltabilisti, containeristi ecc. In queste specializzazioni deve essere fatto rientrare anche il trasporto attualmente cosiddetto in conto proprio. L'obiettivo di questa classificazione per servizio, è quello di agevolare i processi di specializzazione, impedendo che un temporaneo squilibrio della domanda di trasporto di un settore provochi squilibri nell'offerta di trasporto ad altri settori, con guasti nel prezzo dei servizi il cui riassorbimento chiede poi sacrifici e tempo. La suddivisione delle autorizzazioni in più categorie obbligherebbe anche lo Stato a formulare una politica dei trasporti articolata e modellata dai bisogni reali dell'economia, e tale perciò da non essere più alterata o nascosta sotto espressioni generiche, e poco significative, come sono quelle che si basano sulla indicazione di semplici valori medi. Vi può essere, infatti, eccesso temporaneo di offerta di servizi di collettamisti e contemporaneamente scarsità di trasporti di *containers* ecc.

Il complesso dei trasporti su strada, sia individuali e privati che pubblici e collettivi, delle persone e delle merci, non può essere governato indefinitamente con strumenti fiscali, creati in condizioni molto diverse dalle attuali e per fronteggiare situazioni del tutto differenti da quelle che oggi fronteggiano gli operatori (Stato, imprese e famiglie). Ad esempio, la tassa di circolazione sulle autovetture fu istituita come una tassa suntuaria per prelevare reddito nel momento in cui il contribuente, attraverso un certo consumo, dimostrava un reddito superiore a quello medio. Le tasse di circolazione furono attribuite allo Stato perché i grandi bisogni di viabilità erano essenzialmente extraurbani, mentre oggi i grandi bisogni di investimenti sono acuti soprattutto nelle aree urbane e metropolitane. Il criterio operativo adottato nella costruzione della fiscalità automobilistica era quello di prelevare reddito dai consumatori di servizi stradali per i bisogni collettivi, nell'ipotesi che la capacità di infrastrutture fosse così ampia da soddisfare in ogni caso la domanda. Oggi il problema è diverso: la capacità è inadeguata, e da molte parti si guarda allo strumento fiscale come ad un mezzo per regolare la domanda, visto che l'offerta dei servizi stradali è rigida nel breve e medio periodo e talora anche nel lungo. Si potrebbe continuare a lungo la esemplificazione, ma non v'è bisogno di molte parole per esprimere una misura dell'obsolescenza dell'attuale sistema fiscale.

Dico di più: la politica dei trasporti è minacciata di impotenza, a tutti i livelli, dal fatto che non si riesce ad impiegare lo strumento fiscale come mezzo per attuare l'uso razionale delle risorse e per regolare l'offerta economica dei servizi. Bisogna che questo venga detto a chiare lettere, perché la tentazione di passare a forme radicali di intervento si fa ogni giorno più consistente; e in questa atmosfera prendono corpo orientamenti eversivi, che col passare del tempo e con l'aggravarsi delle situazioni, diventano sempre più drastici e virulenti. Questa constatazione vale per tutti i settori del trasporto, non solo per quello del trasporto merci, ma è qui che va affrontata la situazione più precaria, perché la considerevole entità attuale dell'onere tributario non è utilizzata per sorreggere o controllare l'offerta del trasporto, ma va perduta, per così dire, in impieghi non produttivistici. ●

Rocco GIORDANO
rocgior@libero.it