

IMBALLAGGI E GIR

GERARCHIA DELLE FONTI NORMATIVE (DIRETTIVA 94/55/CE, ADR, RID E IMDG) IN PARTICOLARE NEI TRASPORTI MULTIMODALI (APPROFONDIMENTO)

dott. Giandomenico Protospataro
funzionario polizia stradale

Sommario:

1	GLI ACCORDI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI TRASPORTO DI MERCI PERICOLOSE	196
2	L'EFFICACIA DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI	197
3	IL RUOLO DI RACCORDO DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPA	198
4	LA NORMATIVA NAZIONALE	199
5	CRITICITÀ NELL'ADEGUAMENTO NORMATIVO A PIÙ LIVELLI	200
6	DISCIPLINA DEL TRASPORTO COMBINATO DI MERCI PERICOLOSE	201

1 GLI ACCORDI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI TRASPORTO DI MERCI PERICOLOSE

Il trasporto delle merci pericolose, per i suoi intrinseci pericoli e per l'allarme sociale che destano per possibili incidenti, è stato oggetto fin da tempi lontani di regolamentazione dei singoli Stati e dell'ONU.

A cura dell'ONU, sono state redatte le Raccomandazioni per il trasporto di merci pericolose (1) che costituiscono la base di riferimento di tutte le normative che regolamentano i diversi modi di trasporto (trasporto stradale, ferroviario, marittimo ed aereo). Le raccomandazioni non hanno carattere normativo ma rispondono all'esigenza di uniformare le prescrizioni e le modalità di trasporto per adeguarle costantemente al progresso tecnico e delle conoscenze scientifiche in materia.

Anche sulla base delle raccomandazioni ONU, nelle diverse modalità di trasporto, sono stati conclusi molti accordi internazionali (2):

- l'accordo ADR (3) per il trasporto stradale;
- l'accordo RID per quello ferroviario (4);
- l'IMDG Code (5) per il trasporto marittimo (6);
- l'ICAO per il trasporto aereo.

(1) Le raccomandazioni sono state redatte dal comitato di Esperti del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite e sono state pubblicate per la prima volta nel 1957. Sono conosciute anche come "Orange Book" o "Libro Arancio" attualmente disponibile nella quattordicesima revisione del 2004. Sono state quindi aggiornate con cadenza biennale fino al 1997, anno in cui sono state sottoposte ad una completa revisione che ha permesso di assumere la forma di regolamento tipo dell'ONU.

(2) Le convenzioni e, soprattutto, gli allegati tecnici relativi, elaborati per regolare le varie forme modali di trasporto seguono generalmente la struttura del "Libro Arancio", differenziandosi, tuttavia, in base alle caratteristiche peculiari di ogni modalità di trasporto.

(3) **ADR** (acronimo di *Accord Dangereuses Route*, sintesi di "*Accord europeen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route*") è l'accordo europeo relativo ai trasporti internazionali di merci pericolose su strada, firmato a Ginevra il 30.9.1957 e depositato presso il segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU); in Italia è stato autorizzato alla ratifica con legge 12.8.1962, n. 1839. L'accordo in senso stretto è costituito da appena 17 articoli ed un protocollo di intesa riguardanti l'efficacia delle norme, le eventuali riserve concesse ai paesi contraenti per la regolamentazione nazionale e le procedure di modifiche e di firma. Particolarmente importante è l'art. 5 dell'accordo per il quale i trasporti ADR rimangono comunque sottoposti alle prescrizioni nazionali ed internazionali riguardanti la circolazione stradale. L'Accordo demanda tutte le disposizioni a due allegati:

- allegato A: disposizioni sulle sostanze e sugli oggetti pericolosi,
- allegato B: disposizioni sull'equipaggiamento e sulle modalità di trasporto.

(4) Il RID è il regolamento concernente il trasporto internazionale di merci pericolose per ferrovia, di cui all'annesso I dell'appendice B della convenzione relativa ai trasporti ferroviari internazionali (COTIF), così come recepito dal DLG 13.1.1999, n. 41 e successive modificazioni, recante "Attuazione delle direttive 96/49/CE e 96/87/CE relative al trasporto di merci pericolose per ferrovia". Dal 2003 le prescrizioni del RID sono state sostanzialmente allineate a quelle dell'ADR. Salvo alcune differenze dovute alle diverse caratteristiche dei mezzi di trasporto. Anche il RID viene aggiornato con periodicità biennale ed è disponibile nella revisione del 2003, pubblicata sulla GU n. 49 del 28.2.2003.

(5) Il codice IMDG è il Codice marittimo internazionale delle merci pericolose e costituisce il regolamento di applicazione del Capitolo VII, Parte A, della Convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare (Convenzione SOLAS), pubblicato dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) di Londra. Ha subito 31 emendamenti (*segue*)

(6) La materia è regolata anche dalla convenzione internazionale MARPOL del 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi e il relativo protocollo del 1978 (MARPOL 73/78), e successive modificazioni.

Le norme delle convenzioni internazionali prevedono la costituzione di organismi tecnici che hanno il compito di emendare periodicamente le disposizioni tecniche per adeguarle al progresso tecnologico. In materia di trasporto stradale e ferroviario l'aggiornamento ha cadenza biennale mentre nel settore del trasporto marittimo, l'aggiornamento è periodico (7).

2 L'EFFICACIA DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI

Gli accordi internazionali, sebbene sottoscritti e ratificati, non vincolano i singoli cittadini al rispetto delle loro norme né le disposizioni stesse costituiscono in modo automatico norme valide per la regolamentazione dei trasporti nazionali. L'accordo, infatti, impegna solo lo Stato che lo ha sottoscritto ad adeguare la propria normativa interna ed a consentire la libera circolazione dei veicoli e delle merci di cittadini di altri Stati aderenti alla convenzione internazionale.

In pratica, se non esiste nella normativa nazionale una disposizione avente valore di legge che stabilisce espressamente che le disposizioni dell'accordo internazionale siano vincolanti anche per i trasporti effettuati nell'ambito nazionale, in esso si applicano solo le regolamentazioni locali che possono essere anche molto diverse - ed, anzi, spesso, sono in netto contrasto - con le norme dell'accordo internazionale sottoscritto e ratificato.

Per questo motivo, perciò, nonostante l'accordo ADR fosse stato ratificato nel 1962, in Italia, come in molti altri Stati, prima dell'approvazione delle norme comunitarie uniformi, coesisteva un doppio sistema normativo per il trasporto stradale delle merci pericolose: la disciplina dell'ADR per i trasporti internazionali e norme interne per i trasporti nazionali (8).

Per lo stesso motivo, esiste ancora una doppia regolamentazione per quanto riguarda il trasporto marittimo: una normativa internazionale che fa capo all'IDMG Code (9) ed una normativa nazionale interna, solo formalmente

(5) (seguito)

importanti che ne hanno determinato una completa riformulazione. Il codice contiene le prescrizioni per la classificazione, le forme di contenimento (imballi, tank container...), le segnalazioni di pericolo (etichette, documenti) e lo stivaggio delle merci pericolose. La normativa dell'IMDG code si differenzia dall'ADR e dal RID soprattutto per alcuni aspetti relativi alla classificazione delle merci e all'etichettatura complessiva.

(7) La Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare SOLAS 1974, ratificata con legge 23.05.1980, n. 313 prevede che il contenuto tecnico delle prescrizioni sia dettato dal codice marittimo internazionale delle merci pericolose (codice IMDG), adottato dall'organizzazione marittima internazionale (IMO) con risoluzione A.81 (IV) del 27.9.1965 e successive modificazioni. Questo codice è periodicamente emendato per adeguarlo al progresso tecnico ed i successivi emendamenti entrano in vigore automaticamente con le procedure di cui all'art. 8 della convenzione stessa.

(8) In Italia, la regolamentazione dettagliata della materia era affidata al regolamento d'esecuzione del Codice della strada del 1959 che è rimasto in vigore fino al 1997 (nonostante l'entrata in vigore del Codice della strada avvenuta nel 1992). Il mancato aggiornamento delle prescrizioni regolamentari, peraltro, aveva creato, nel tempo, una grande differenza tra le prescrizioni utilizzabili per il trasporto nazionale e quelle che dovevano essere utilizzate per il trasporto internazionale, anche in ambito comunitario.

(9) Occorre peraltro sottolineare che con il decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione 17.4.2001 (classificazione di merci pericolose ai fini del trasporto marittimo) ed il (*segue*)

in vigore, dettata dal DPR 9.5.1968, n. 1008 (regolamento per l'imbarco, trasporto per mare, sbarco e trasbordo delle merci pericolose).

3 IL RUOLO DI RACCORDO DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

Nel settore del trasporto stradale e di quello ferroviario, la necessità di uniformare le prescrizioni nazionali alle disposizioni dell'ADR, di cui tutti gli stati membri (ad esclusione dell'Irlanda) erano firmatari, ha indotto l'Unione europea ad un intervento di armonizzazione (10) attraverso una legislazione comunitaria di indirizzo (direttiva) che ha recepito l'ADR e lo ha dichiarato applicabile su tutto il territorio dell'Unione europea (11).

Gli Stati membri conservano comunque la facoltà di disciplinare i trasporti di merci pericolose effettuati nel loro territorio da veicoli non contemplati nella direttiva europea, indipendentemente dallo Stato di immatricolazione.

L'Unione europea, per realizzare il mercato unico anche in questo settore, con direttiva 94/55/CEE del 21.11.1994 ha reso obbligatoria, dal 1° gennaio 1997, l'applicazione delle norme contenute negli allegati all'accordo ADR anche ai trasporti interni ai singoli Stati membri (12).

(9) (seguito)

decreto dirigenziale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 13.1.2004, n. 36 (procedere per il rilascio dell'autorizzazione all'imbarco e trasporto marittimo e per il nulla osta allo sbarco e al reimbarco su altre navi (transshipment) delle merci pericolose), hanno riconosciuto implicitamente la vigenza, anche in ambito nazionale, delle norme del codice IMDG approvate dall'IMO. Formalmente, tuttavia, per le operazioni di imbarco e di movimentazione in ambito esclusivamente nazionale sono ancora vigenti le disposizioni del DPR 9.5.1968, n. 1008, recante regolamento per l'imbarco, trasporto per mare, sbarco e trasbordo delle merci pericolose in colli, e i successivi decreti ministeriali emanati in attuazione dell'art. 4 dello stesso regolamento.

(10) Infatti, mentre il campo d'applicazione geografico dell'ADR si estendeva al di là del territorio comunitario e definiva norme uniformi per il trasporto internazionale di merci pericolose su strada, mancava una legislazione comunitaria comprendente tutte le misure da attuare ai fini della sicurezza del trasporto delle merci pericolose stesse. Tale mancanza, insieme alla notevole divergenza delle disposizioni nazionali pertinenti, costituiva un ostacolo alla libera prestazione dei servizi di trasporto, nonché alla libera circolazione di veicoli e attrezzature di trasporto.

(11) La direttiva recepisce i due allegati dell'Accordo ADR e li trasforma in allegati alla direttiva stessa. **L'allegato A** contiene le prescrizioni generali e prescrizioni riguardanti merci ed oggetti pericolosi. In particolare nell'Allegato A sono indicate le merci pericolose escluse dal trasporto su strada e quelle ammesse a certe condizioni. **L'allegato B** riguarda le prescrizioni per i mezzi e le operazioni di trasporto.

(12) Il cuore delle nuove norme ADR (uguale anche per il RID) è la tabella nominativa delle sostanze che riporta in codice per ciascuna sostanza le singole prescrizioni che la riguardano (classificazione, etichette, imballaggio, numero di pericolo, ecc). Dalla sua consultazione, attraverso le tabelle sussidiarie di spiegazione dei codici e delle sigle usate, si costruisce agevolmente il quadro normativo di quella specifica sostanza, con immediata individuazione delle eventuali violazioni. Per favorire il ravvicinamento delle norme nelle diverse modalità di trasporto, la classificazione riportata in questa tabella riproduce, in larga misura, la corrispondente classificazione del "libro arancio" dell'ONU al quale si ispirano, con la medesima sistematicità, anche le norme valide per il trasporto marittimo (IDGM Code) e per quello aereo (ICAO).

Da allora, il meccanismo di adeguamento al progresso tecnico è stato costante: infatti, gli emendamenti biennali all'ADR, da allora, formano oggetto di direttiva comunitaria (13) pubblicata con la stessa periodicità degli emendamenti degli accordi internazionali (14).

4 LA NORMATIVA NAZIONALE

Nel settore del trasporto stradale di merci pericolose, le direttive europee vengono recepite nell'ordinamento italiano con decreto ministeriale (15). In assenza di tale provvedimento, le disposizioni delle direttive europee hanno un'efficacia analoga a quella degli accordi internazionali: vincolano lo Stato che deve procedere all'adeguamento della normativa nazionale entro il termi-

(13) Sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 10.12.2004 è stata pubblicata la direttiva 2004/110/CE che adegua per la sesta volta la direttiva 96/49/CE per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose per ferrovia e su strada. La direttiva, come avevano fatte le precedenti, provvede al recepimento delle edizioni aggiornate di ADR e RID (denominate "2005") per adeguare a tali edizioni anche la regolamentazione dei trasporti svolti in ambito europeo e nazionale. La direttiva entra in vigore in ambito europeo dal 30 dicembre 2004 ed impone agli Stati membri di adeguare le legislazioni nazionali entro il 1 luglio 2005. Di seguito la tabella degli ultimi emendamenti ADR con relative direttive e date di applicazione:

ADR	In vigore dal	Direttiva	Data direttiva	Recepimento
1995	1.1.1995 [1]	94/55/CEE	21.11.1994	DM 4.9.1996
1997	1.1.1997 [2]	96/86/CE	13.12.1996	DM 15.5.1997
1999	1.1.1999 [3]	1999/48/CE	21.5.1999	DM 28.9.1999
2001	1.1.2003 [4]	2001/7/CE	29.1.2001	DM 21.12.2001
2003	1.7.2003 [5]	2003/28/CE	7.4.2003	DM 20.6.2003
2005	1.1.2005 [6]	2004/112/CE	13.12.2004	

[1] In Italia è entrato in vigore l'1.1.1997.

[2] In Italia è entrato in vigore l'1.7.1997.

[3] In Italia è entrato in vigore il 23.10.1999.

[4] La parte relativa alla classe 7 doveva essere applicata dall'1.1.2002 (ad eccezione dei capitoli 1.4 e 1.8 obbligatori solo dall'1.1.2003). Nel 2001 l'ADR è stato interamente ristrutturato: per tale ragione l'applicazione è stata rinviata per dare tempo agli utilizzatori di adattarsi alla nuova impostazione.

[5] L'applicazione era facoltativa dall'1.1.2003.

[6] Per effetto delle disposizioni transitorie di ADR 1.6.1.1, fino al 30.6.2005 si può continuare ad usare la precedente versione ADR 2003. Per i trasporti nazionali la decorrenza è fissata dal DM di recepimento.

- (14) Occorre sottolineare che, nonostante l'approvazione di una normativa comunitaria che recepisce l'accordo ADR, per agevolare il trasporto intermodale delle merci pericolose, gli Stati membri conservano la facoltà di mettere in atto norme conformi alle raccomandazioni multimodali delle Nazioni Unite sul trasporto di merci pericolose a livello nazionale fino a quando l'accordo ADR non sarà armonizzato rispetto a tali norme.
- (15) Il Codice della strada del 1992, all'art. 168, ha disciplinato solo gli aspetti sanzionatori riguardanti la materia del trasporto di merci pericolose su strada. La norma, almeno per quanto concerne la disciplina sostanziale, ha valore prevalentemente programmatico e costituisce il raccordo tra gli aspetti giuridici e di polizia, che interessano la complessa materia, e la normativa tecnica contenuta in dettaglio nell'accordo ADR.

ne stabilito ma non impongono il rispetto delle loro disposizioni nell'ambito dei trasporti nazionali.

Il recepimento delle norme europee, nonostante sia compiuto con decreti ministeriali, determina l'immediata disapplicazione delle eventuali norme interne allo Stato (comprese le leggi) che contrastino con l'accordo ADR (16).

Le direttive, perciò, anche se approvate e pubblicate sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, non sono immediatamente vincolanti per i trasporti svolti in ambito nazionale ma condizionano solo il trasporto internazionale ed intracomunitario.

Nel settore marittimo, la normativa nazionale italiana è costituita dalla norma ormai obsoleta del DPR n. 1008/1962: inadeguata quanto a contenuti e che, in alcuni settori, si discosta in modo molto significativo da quella internazionale dell'IDGM Code (che, tuttavia, è di fatto utilizzato dalla quasi totalità degli operatori economici).

Nel settore marittimo, infatti, non sono ancora presenti gli strumenti attuativi della normativa internazionale che, tuttavia, quando saranno realizzati, avranno probabilmente forma di norme primarie.

5 CRITICITÀ NELL'ADEGUAMENTO NORMATIVO A PIÙ LIVELLI

Questo metodo di adeguamento su più livelli (internazionale, comunitario e nazionale) presenta spesso delle notevoli criticità legate soprattutto ai diversi tempi di concreta entrata in vigore delle diverse norme. Talvolta, per l'adozione ed il recepimento a livello nazionale delle norme europee sono necessari tempi lunghi, in cui, di fatto, coesistono più versioni della stessa norma o norme vecchie e norme nuove che hanno abrogato le prime.

Infatti, le disposizioni aggiornate degli accordi realizzati dagli organismi internazionali, pur in presenza di convenzioni, hanno effettiva validità nel trasporto nazionale solo quando sono recepite con decreti ministeriali o con analoghi strumenti normativi.

(16) Nonostante il recepimento della normativa europea, e perciò dell'ADR, esistono per alcuni settori disposizioni nazionali non ancora del tutto raccordate. In tali settori, fermo restando il rispetto della disciplina tecnica dell'ADR, specifiche leggi nazionali disciplinano particolari aspetti amministrativi riguardanti il regime autorizzativo o la tutela della sicurezza pubblica. Ci si riferisce in particolare a:

- **materie radioattive e fissili:** disciplinate dalla legge n. 1860/1962 integrata da DM 18.7.1966, dal DM 27.7.1966 e dal DLG 17.3.1995 n. 230;
- **gas tossici:** disciplinati dal RD 9.1.1927 n. 147 e successive modifiche e dal TULPS; le norme ADR si applicano in ogni caso per quanto riguarda i veicoli ed il loro allestimento;
- **gas compressi** (limitatamente ai recipienti): DM 22.7.1930;
- **esplosivi:** la materia, per quanto riguarda il regime autorizzativo, è disciplinata dal TULPS (RD 18.6.1931, n. 773) e relativo regolamento (RD 6.5.1940, n. 635); legge 18.4.1975 n. 110; DLG 2.1.1997, n. 7 e DM 19.9.2002, n. 272;
- **rifiuti pericolosi:** il trasporto è disciplinato per gli aspetti amministrativi dal DLG n. 22/1997 e successive modificazioni.

6 DISCIPLINA DEL TRASPORTO COMBINATO DI MERCI PERICOLOSE

Nel trasporto combinato (17) sorgono le maggiori criticità di coordinamento per individuare la normativa applicabile.

Sull'argomento la disciplina dell'ADR è abbastanza esplicita nel fornire una precisa gerarchia di fonti normative (18) che, altrimenti, sarebbe di difficile attuazione pratica: in questo settore, infatti, le norme relativi al trasporto marittimo o aereo prevalgono su quelle dell'ADR o del RID (19).

Quando nelle operazioni di trasporto è coinvolto un tratto per via aerea o per mare, sul territorio nazionale le merci pericolose trasportate in colli, contenitori, cisterne mobili e contenitori-cisterna conformi ai requisiti richiesti dai regolamenti per il trasporto marittimo (IDGM code) o per quello aereo (ICAO) sono ammesse al trasporto su strada anche se non conformi alle prescrizioni dell'ADR (20) relativamente ad etichette, pannelli, marcature, disposizioni su carichi misti e imballaggio. La deroga però non si applica alle merci che l'ADR classifica come pericolose delle classi da 1 a 8, che, invece, non sono ritenute pericolose dai citati regolamenti (dai quali sarebbero quindi esenti). In tali casi, infatti, in mancanza di una regolamentazione puntuale della modalità di trasporto diversa da quella stradale, torna ad essere assolutamente vincolante la disciplina ADR.

Prescrizioni analoghe valgono anche per il trasporto combinato di esplosivi (21) e per quanto riguarda l'idoneità tecnica dei veicoli imbarcati sulle navi (22).

(17) Per trasporto combinato s'intende il trasporto che associa la strada ad altri modi di trasporto quali ferrovia, navigazione interna e navigazione marittima e ricorre quando i trasporti di cose fra Stati membri dell'Unione europea (UE) o aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) nei quali l'autocarro, il rimorchio, il semirimorchio con o senza veicolo trattore, la cassa mobile o il contenitore (di 20 piedi e oltre) effettuano la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia, per via navigabile o per mare.

(18) In tal senso occorre ricordare che la Commissione europea ed i suoi Stati membri, tra gli obiettivi fissati al capitolo 19 del piano d'azione 21 della conferenza della CNUED di Rio de Janeiro nel giugno del 1992, si sono posti quello d'armonizzare per l'avvenire i sistemi di classificazione delle sostanze pericolose nelle varie modalità di trasporto.

(19) L'Unione europea ha cercato di promuovere il trasporto combinato ed ha perciò disciplinato il settore in modo dettagliato. La prima direttiva comunitaria in materia è la n. 75/130/CEE del 17.2.1975 più volte modificata e poi sostituita dalla direttiva 92/106/CEE del 7.12.1992 recepita nell'ordinamento nazionale parzialmente con DM 27.2.1992 e integrato dal DM 15.2.2001 n. 28T con il quale è stata data completa attuazione alla direttiva recependo anche l'art. 4 che aveva formato oggetto di contenzioso con la Commissione UE.

(20) Il documento di trasporto deve recare la scritta "trasporto conforme a 1.1.4.2".

(21) Quando materie od oggetti della classe 1, in quantità tali da richiedere una unità di trasporto composta di veicolo o veicoli EX/III, sono trasportate in contenitori a destinazione o provenienti da un porto, una stazione ferroviaria o da un aeroporto di arrivo o di partenza nel quadro di un trasporto multimodale, può essere utilizzata una unità di trasporto composta di veicolo o veicoli EX/II in sostituzione, a condizione che i contenitori siano conformi alle applicabili prescrizioni del Codice IMDG, del RID o delle Istruzioni tecniche dell'ICAO.

(22) Secondo il punto 5 del decreto dirigenziale 13 gennaio 2004, n. 36 (rispondenza dei veicoli stradali al punto 5 della risoluzione IMO A. 581(14), i veicoli stradali che trasportano merci pericolose e che devono essere imbarcati sulle navi devono essere in possesso di un documento attestante la rispondenza al punto 5 della Risoluzione IMO A. 581(14) rilasciato dall'amministrazione del paese di immatricolazione o da Organismi autorizzati dalla stessa.