

I CONTROLLI SU STRADA PER UN AUTOTRASPORTO INTERNAZIONALE IN REALE CONCORRENZA

dott. Paolo Sangiorgio
dirigente DTT e direttore APC4

Sommario:

1	LO SCENARIO DELL'AUTOTRASPORTO INTERNAZIONALE IN ITALIA	265
2	L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SUL TERRITORIO	265
3	I RISULTATI CONSEGUITI NEL 2004	267
4	LO SVILUPPO DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO	269

1 LO SCENARIO DELL'AUTOTRASPORTO INTERNAZIONALE IN ITALIA

Negli ultimi dieci anni l'autotrasporto internazionale ha visto, nel nostro Paese, così come in Europa, un costante ed inarrestabile sviluppo che ha determinato - e sta determinando - un forte impatto nel settore, anche con riflessi sulla circolazione stradale.

I fattori che hanno più direttamente contribuito a tale crescita (oggi l'autotrasporto internazionale rappresenta circa il 18% del parco circolante in Italia ed è in costante aumento) sono essenzialmente due; da un lato la creazione del mercato unico europeo, con la conseguente liberalizzazione del trasporto su gomma, dall'altro l'apertura di nuove rotte con i Paesi Terzi.

Il settore è regolato da una normativa complessa, eterogenea ed articolata che scaturisce sia dalle fonti comunitarie, sia da quelle pattizie, multilaterali e bilaterali; sono oggi in vigore circa trenta trattati internazionali bilaterali in materia di autotrasporto tra l'Italia e altrettanti Paesi extracomunitari.

A ciò corrisponde una sostanziale differenza nella disciplina fondamentale: mentre, infatti, in Europa vige il principio della libertà di prestazione di servizi - l'impresa che ha la capacità professionale e finanziaria può operare in tutti gli Stati membri - l'autotrasporto extracomunitario ha il proprio fulcro nel regime autorizzativo, diretto a contingentare i flussi di traffico.

In un mercato già fortemente competitivo, la presenza sempre più diffusa di operatori extracomunitari, che agiscono con costi notevolmente inferiori rispetto a quelli delle imprese europee, sta determinando un fenomeno di alterazione delle regole della concorrenza, dovuto alla tendenza - più o meno diffusa - ad aggirare il sistema del contingentamento autorizzativo.

Il recente allargamento dell'Unione europea con il riconoscimento della facoltà di effettuare sin da subito trasporti di cabotaggio per alcuni Paesi - quali la Slovenia - i cui vettori sono fortemente competitivi, costituisce un ulteriore fattore di preoccupazione, soprattutto per le aree geografiche più direttamente interessate dai flussi di traffico di cabotaggio.

In questo scenario la funzione del controllo su strada assume un ruolo strategico, in quanto, non solo tesa a garantire la sicurezza della circolazione stradale - che rappresenta comunque un bene primario della collettività - ma anche volta ad assicurare che l'attività di autotrasporto venga svolta nel rispetto delle regole della concorrenza.

Tale aspetto è stato anche preso in esame con vigore dalla Commissione europea che, nel riconoscere il ruolo centrale dell'apparato dei controlli, ha avviato un progetto di riforma globale del sistema che riguarda, da un lato l'adeguamento della direttiva CEE n. 599/88 in materia di controlli, dall'altro l'introduzione del tachigrafo digitale (regolamento CEE n. 2135/98) e la modifica dei regolamenti CEE n. 3820/85 e 3821/85 in materia di tempi di guida e di riposo.

Nel nostro Paese è stato avviato un progetto integrato per lo sviluppo dei controlli sul territorio che, oltre a porsi in linea con gli orientamenti comunitari prefigurati nel piano di riforma, sta ottenendo risultati positivi sia per la sicurezza della circolazione stradale, sia come funzione equilibratrice del mercato.

2 L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SUL TERRITORIO

Si è detto che la normativa che regola l'autotrasporto internazionale è caratterizzata dalla complessità, eterogeneità e vastità; ciò comporta un'indubbia difficoltà per l'attività di controllo, soprattutto per quanto attiene alla verifica della regolarità nello svolgimento dei viaggi.

In altri termini, gli operatori devono conoscere una pluralità di disposizioni, modelli autorizzativi, sistemi di regolamentazione di aspetti particolari - quali le liberalizzazioni, gli "agganci misti", i transiti - in una materia in continuo e costante aggiornamento.

Il primo passo è stato, dunque, la realizzazione di uno studio dell'intero "corpus" relativo all'autotrasporto internazionale, con il preciso obiettivo di mettere a disposizione degli operatori degli strumenti concreti per poter svolgere con efficacia ed imparzialità la propria attività.

È seguita un'analisi dei flussi di traffico - con particolare riguardo alla penetrazione dei vettori esteri - al fine di individuare le aree più sensibili del territorio nazionale ove focalizzare maggiormente la funzione di controllo, razionalizzando ed ottimizzando le risorse a disposizione.

Il piano sul territorio, dopo una fase sperimentale di messa a punto, è stato avviato a regime sin dal secondo semestre del 2003, con l'obiettivo di realizzare il "controllo integrato", svolgendo, cioè, nel medesimo contesto tutte le verifiche sull'attività di autotrasporto:

- efficienza tecnica del veicolo, per la sicurezza della circolazione stradale;
- posizione del conducente, per riscontrare il rapporto di lavoro tra questi e l'impresa di autotrasporto;
- regolarità amministrativa, per il rispetto della concorrenza.

Anche l'attività operativa è stata studiata e realizzata con nuovi strumenti, in primo luogo mettendo in campo le cosiddette "pattuglie miste" formate da personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e delle Forze dell'Ordine, appartenenti in particolare alla polizia stradale, e in secondo luogo, avvalendosi anche di apposite officine mobili (centri mobili di revisione) dotate di tutte le apparecchiature necessarie per il "controllo integrato".

Il sistema ha, pertanto, consentito di sviluppare una vera e propria strategia del controllo, pianificata a livello centrale direttamente dai competenti uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Interno e che si caratterizza per alcuni aspetti del tutto innovativi e peculiari.

Innanzitutto la duttilità, cioè la possibilità di realizzare l'attività di controllo - grazie alla mobilità degli apparati del Dipartimento per i trasporti terrestri - nelle aree che, in base ad elementi di valutazione anche contingenti, presentano maggiori esigenze, concentrando anche nella stessa zona più centri mobili.

Ancora, la possibilità di intervenire con immediatezza, in funzione delle realtà territoriali, magari anche spostando la postazione di controllo nel corso dell'operazione, al fine di rendere più incisiva l'attività di verifica.

La valutazione dei risultati, resa possibile grazie alla pianificazione centrale della strategia e la predisposizione di un sistema informatico di rilevazione, mediante i quali strutturare sempre meglio la complessa funzione del controllo integrato e renderla più adeguata e penetrante.

Migliorare le professionalità, operando attraverso un continuo scambio di informazioni e dati ed assicurando - mediante l'indispensabile coordinamento - l'efficienza e l'affiatamento delle "pattuglie miste".

La programmazione strategica dei controlli su strada è il frutto di un'attenta e continua valutazione che vede il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, le amministrazioni dei Trasporti e dell'Interno, il comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori, le Associazioni di categoria dell'autotrasporto ed altre entità che sono rappresentati in organismi deputati all'elaborazione delle linee guida in materia: la Consulta generale per l'autotrasporto e la Commissione per la sicurezza stradale nel settore dell'autotrasporto.

Grazie a questa nuova visione globale dell'attività di controllo, correlata alla realtà del territorio e delle imprese che vi operano, sono stati conseguiti risultati concreti ed apprezzabili, sia per la sicurezza della circolazione stradale (controlli tecnici), sia per la tutela della concorrenza (controlli amministrativi).

Sotto quest'ultimo profilo, l'esperienza maturata in 18 mesi ha consentito di focalizzare l'attenzione su quei fatti e comportamenti che maggiormente rappresentano i fenomeni di elusione, ovvero di alterazione delle regole del mercato e che si traducono nella violazione di specifiche disposizioni.

Così, la falsificazione delle autorizzazioni che evidenzia un fatto di estrema gravità - sia per i risvolti di natura giudiziaria, talvolta molto complessi, sia per l'aspetto connesso alla concorrenza sleale - soprattutto se perpetrato nell'ambito dell'attività di trasporto su gomma svolta in base a trattati internazionali multilaterali (CEMT).

Ancora, l'abuso nell'utilizzazione delle autorizzazioni bilaterali, attraverso il quale si tende ad eludere il sistema del contingentamento, utilizzando più volte lo stesso documento e recando, pertanto, nocimento all'intero settore mediante un'indebita sottrazione di quote di traffico.

L'utilizzo di conducenti non in regola con la legislazione in materia di contratti di lavoro è un comportamento che consente di realizzare l'attività di autotrasporto con costi di esercizio inferiori, ma che ha conseguenze estremamente negative per la concorrenza e per la sicurezza della circolazione stradale; l'impresa che si avvale di autisti irregolari è - tendenzialmente - quella che sfrutta la mano d'opera con tempi di guida fuori da ogni regola ed avvalendosi di veicoli tecnicamente inadeguati e, dunque, pericolosi.

Occorre dire, a questo proposito, che l'introduzione dell'attestato di conducente, oltre a costituire un efficace freno al fenomeno dello sfruttamento dei conducenti, ha fornito un valido strumento di controllo, sia per l'obiettività della verifica, sia per l'immediatezza e certezza delle sanzioni applicabili.

Un altro fenomeno degno di rilievo è la realizzazione dell'attività di autotrasporto mediante imprese "ombra" costituite in Paesi extracomunitari che noleggiavano i propri veicoli - ed anche i conducenti - ad altre imprese, magari omonime, stabilite nell'Unione europea; non v'è dubbio che questi casi costituiscono gravi turbative di un mercato già difficile ed altamente competitivo.

Altrettanto deve dirsi per il fenomeno della simulazione del trasporto internazionale, mentre si concretizza un'attività di cabotaggio.

L'attività di controllo va, dunque, sempre più specializzandosi approfondendo temi, quali quelli che - solo a titolo esemplificativo - sono stati sopra brevemente riportati.

La stretta collaborazione ed il continuo scambio di informazioni ha consentito di mettere a punto un sistema che sta conseguendo efficaci risultati nell'attività di controllo, garantendo maggiore professionalità ed uniformità di comportamento sul territorio, soprattutto nel settore dell'autotrasporto internazionale.

Le sanzioni applicabili in questa materia - art. 46 della legge n. 298/74 "trasporti abusivi" - appaiono adeguate, se si considera che alla corresponsione di una somma di danaro, si accompagna il fermo amministrativo del veicolo per un periodo di tre mesi.

È anche da porre in luce come l'ordinamento italiano - art. 26 della stessa legge - consenta di applicare la medesima sanzione pecuniaria anche al committente del trasporto abusivo. È, questo, un ulteriore effettivo contributo per assicurare il rispetto delle regole della concorrenza.

Una cenno a parte merita il tema dei tempi di guida e di riposo in merito al quale si evidenzia un costante incremento del numero delle verifiche effettuate in Italia - soprattutto su strada - che tende a raggiungere il 2% delle giornate lavorative, anticipando in parte i contenuti della proposta di modifica della direttiva CEE n. 599/98.

3 I RISULTATI CONSEGUITI NEL 2004

Nel corso del 2004 le attività di controllo sul territorio sono state pianificate e realizzate - tenendo conto delle direttive impartite dalla Consulta generale per l'autotrasporto e dalla Commissione per la sicurezza - avvalendosi mediamente di 15 Centri mobili di revisione dislocati nei punti nevralgici del territorio nazionale, delle pattuglie miste e seguendo due criteri operativi:

- **programmazione ordinaria:** concertata con gli uffici territoriali su base trimestrale e mensile tenendo conto, in base all'individuazione delle aree di intervento, delle specifiche esigenze correlate alle singole realtà territoriali, in funzione dei flussi di traffico e delle infrastrutture;
- **operazioni concertate:** programmate direttamente dagli uffici centrali del Dipartimento per i trasporti terrestri e della Direzione del servizio di polizia stradale, mettendo in campo contestualmente e per più giorni di seguito tutti i CMR disponibili e condotte al fine di corrispondere a particolari esigenze.

In particolare, sono stati effettuati interventi per coprire simultaneamente i valichi alpini e di confine, i porti (segnatamente sul versante adriatico) e la direttrice di traffico est-ovest; altre operazioni hanno riguardato il settore strategico del nord-est, la direttrice nord-sud e la verifica sui divieti di circolazione nel periodo estivo.

Tale modello operativo ha prodotto risultati significativi valutabili, sia nella progressione quantitativa e qualitativa dei controlli, sia per l'efficacia in termini di impatto sul territorio e per il contrasto all'abusivismo.

Nel corso delle attività sono stati verificati in totale 8.373 veicoli commer-

ciali - dai quali, 6.880 nazionali, 967 comunitari, 526 extracomunitari - con l'applicazione di un totale di 5.148 sanzioni amministrative.

Complessivamente è stato impegnato un contingente di 1.015 pattuglie della polizia stradale e di 1.403 unità di personale del Dipartimento per i trasporti terrestri, impiegato in 611 postazioni di controllo.

Del suddetto totale, sono stati avviati anche alle verifiche tecniche con i Centri mobili di revisione 5.183 veicoli, con i seguenti risultati:

- veicoli regolari: 2.903, pari al 56%
- veicoli irregolari: 2.280, pari al 44%
- veicoli nazionali controllati: 3.978, pari al 77%
- veicoli esteri controllati: 1.205, pari al 23%
- veicoli nazionali regolari: 2.115, pari al 53%
- veicoli nazionali irregolari: 1.863, pari al 47%
- veicoli esteri regolari: 778, pari al 65%
- veicoli esteri irregolari: 427, pari al 35%

Al riguardo, si evidenzia, in primo luogo, una diffusa irregolarità tecnica (il 44%) che non può non avere riflessi sulle valutazioni in tema di sicurezza della circolazione stradale.

Inoltre, le irregolarità riscontrate sono, in valori percentuali, maggiori se riferite ai vettori italiani (47%) rispetto ai veicoli esteri (35%); occorre, tuttavia, tener conto del fatto che le verifiche cui si fa riferimento sono quelle "tecniche" e non tutti i veicoli esteri sono stati assoggettati a tale tipo di controllo.

Si deve, inoltre, distinguere il tipo di irregolarità, cioè se "lieve", ovvero "grave", evidenziando che quest'ultima comporta la sospensione dalla circolazione del veicolo; in altri termini, mentre le prime si sostanziano in difetti nei dispositivi facilmente sanabili con un intervento immediato presso un'officina, le irregolarità gravi costituiscono un reale e concreto pericolo per la sicurezza della circolazione stradale.

È significativo che mentre i veicoli italiani e comunitari presentano un'incidenza delle irregolarità gravi - rispetto al totale delle irregolarità - pari al 60%, per i veicoli extracomunitari detta percentuale passa al 70%.

Per quanto, invece attiene ai controlli amministrativi, le irregolarità riscontrate rappresentano mediamente l'8%. È, peraltro, interessante analizzare l'incidenza di tali irregolarità in relazione alla nazionalità degli automezzi:

- VEICOLI NAZIONALI = 7%
- VEICOLI COMUNITARI = 10%
- VEICOLI EXTRACOMUNITARI = 13%

Questi accertamenti riguardano essenzialmente la regolarità nell'esercizio dell'attività di autotrasporto, dunque l'aspetto più strettamente connesso alla tutela delle regole del mercato. Il dato evidenzia come sia proprio il settore dell'autotrasporto internazionale - ed in particolare extracomunitario - ad essere più interessato dal fenomeno della distorsione della concorrenza.

Per quanto attiene al rapporto tra veicoli italiani e stranieri controllati, si deve valutare l'incidenza dell'autotrasporto internazionale rispetto ai volumi di traffico presenti nel Paese; in base alle fonti disponibili (ISTAT e CSST) i veicoli esteri rappresentano circa il 18% del parco circolante.

In sostanza, in relazione ai flussi di traffico, sono stati verificati proporzionalmente più automezzi esteri che italiani, secondo il seguente rapporto:
veicoli italiani: coefficiente 0,90
veicoli esteri: coefficiente 1,33

In altre parole, per ogni veicolo italiano sono stati controllati 1,47 automezzi esteri.

I risultati di un anno evidenziano il ruolo centrale dell'attività di controllo per una reale concorrenza nel settore dell'autotrasporto internazionale, che non si limita all'applicazione delle sanzioni previste dall'ordinamento, ma che rappresenta un indispensabile elemento di analisi e valutazione.

Vi è, inoltre, la conferma della validità e dell'efficacia degli strumenti di pianificazione ed operativi messi a punto per l'attivazione di una strategia che è destinata ad essere realizzata sempre più compiutamente e con ulteriori risorse.

4 LO SVILUPPO DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Il quadro del sistema del controllo sull'autotrasporto in Italia - nella sua funzione di regolazione del mercato - appare in piena coerenza, sia negli aspetti programmatici e strategici, sia in quelli più strettamente operativi, con le prospettive di sviluppo elaborate a livello europeo.

Invero, la Commissione europea, sin dalla pubblicazione del "libro bianco" ha rivolto una particolare attenzione al settore dei controlli, ponendone in luce il ruolo decisivo per la politica comunitaria del trasporto, che si è poi tradotto nel progetto di riforma cui si è fatto cenno all'inizio della presente trattazione.

In particolare, nella nuova direttiva in materia di controlli vi sono alcuni elementi di novità per i quali il modello attivato in Italia sembra addirittura anticiparne la realizzazione.

Così è per l'organismo di coordinamento che, nella visione europea, rappresenterà il punto fondamentale per l'elaborazione delle strategie e per la realizzazione delle indispensabili sinergie, sia a livello interno che comunitario.

Non v'è dubbio che l'aver affidato a strutture altamente qualificate ed al tempo stesso rappresentative degli interessi coinvolti nel settore - quali la Consulta e la Commissione sicurezza - rappresenti un decisivo passo per una migliore definizione e realizzazione della funzione di controllo, proprio in funzione di una visione di più ampio respiro territoriale.

L'attività di verifica su strada - soprattutto in quanto tesa al rispetto delle regole della concorrenza - deve potersi realizzare a livello europeo, attivando anche quegli scambi di informazioni e dati indispensabili per un efficace coordinamento e per un reale supporto alle decisioni politiche.

Vi è, ancora nella proposta di modifica della direttiva CEE n. 599/88, la previsione dell'attivazione di postazioni di controllo sulla rete stradale che, in sostanza, nel nostro Paese è del tutto assimilabile all'attività svolta dalle pattuglie miste con i Centri mobili di revisione.

Ancora di più, il modello del "controllo integrato" sembra andare oltre le

previsioni europee, quasi un archetipo da adottare a riferimento e che forse troverà una diffusione grazie alle operazioni concertate a livello europeo che - come si è visto - sono già state attivate in Italia in ambito nazionale.

Ed è proprio questo l'elemento decisivo che ha dimostrato come la visione globale nella verifica su strada dell'attività di trasporto su gomma consenta, sia la diffusione di quella professionalità necessaria per affrontare una materia articolata e complessa, sia l'attivazione dei meccanismi di tutela dell'autotrasporto in un mercato internazionale che rispetti la concorrenza.