Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla formazione professionale di taluni conducenti di veicoli che trasportano merci pericolose su strada

(89/C 56/12)

Il Consiglio, in data 5 luglio 1988, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 75 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Corell Ayora, in data 7 dicembre 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 14 dicembre 1988, nel corso della 261ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1. *Attuale regolamentazione riguardante i trasporti di merci su strada e la formazione obbligatoria dei conducenti*

1.1.1. Il Comitato fa presente che la dispensa da una formazione in materia di sicurezza per i conducenti di veicoli adibiti al trasporto di sostanze pericolose è già da tempo costantemente al centro dell'attenzione delle organizzazioni di categoria, dei sindacati e delle imprese di trasporto interessate.

1.1.2. In seguito all'incidente verificatosi l' 11 luglio 1978 a Los Alfaques (vicino a Tarragona in Spagna), l'obbligo della formazione dei conducenti è stato previsto, da un lato, a livello nazionale da vari paesi europei e, dall'altro, per i trasporti internazionali di merci pericolose, in cisterne, batterie di recipienti e di contenitori cisterna aventi una capacità complessiva superiore a 3 000 litri per unità di trasporto.

La suddetta formazione di cui sopra è stata resa obbligatoria il 1° gennaio 1983 in venti paesi europei, e in particolare in tutti i paesi della Comunità (eccettuate la Grecia e l'Irlanda), grazie all'accordo europeo del 30 settembre 1957 relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada (ADR).

Dopo la firma dell'accordo da parte della Grecia il 27 giugno 1988, solo l'Irlanda non applica ancora questa regolamentazione internazionale per il trasporto delle merci pericolose su strada [1].

1.1.3. Il Comitato osserva che nella primavera del 1987 i firmatari dell'ADR hanno deciso di estendere — di qui al 1996 — la formazione obbligatoria ai conducenti di veicoli adibiti ai trasporti internazionali di sostanze pericolose in colli.

Dall'esperienza dei lavori in corso si può desumere che questa estensione presenta problemi molto delicati dovuti sia alla difficoltà di tener conto dell'enorme varietà delle situazioni esistenti nella pratica, sia all'ampiezza di tale formazione, che interesserà tutti i conducenti di veicoli commerciali e tutte le merci pericolose oggetto di trasporto.

È tuttavia opportuno rilevare che, a differenza dei trasporti su strada in cisterne, i carichi completi di colli alla rinfusa, sono praticamente inesistenti nei trasporti su strada dato che generalmente rientrano nei normali circuiti di distribuzione (ivi comprese le Poste e Telecomunicazioni), i quali comprendono trasporti su strada, ferroviari, aerei, marittimi e navigazione interna.

1.1.4. A questo propositio il Comitato tiene a far presente che, tenuto conto della legislazione attualmente in vigore a livello internazionale riguardo ai trasporti in colli — e a differenza dei trasporti in cisterne, batterie di recipienti e di contenitori cisterna —, la sicurezza intrinseca delle sostanze pericolose trasportate dipende non già dalla manipolazione del conducente, bensì essenzialmente dalla qualità dell'imballaggio prescritto per ogni tipo di prodotto e dall'utilizzazione di veicoli adeguati. I corsi di formazione previsti in materia dovranno pertanto considerare tale fatto.

1.1.5. Sulla base delle statistiche disponibili per i trasporti in colli, il Comitato ha potuto constatare che non c'è stato praticamente alcun incidente dovuto a difetti dell'imballaggio. La proporzione dei trasporti di merci pericolose in colli rispetto al totale delle merci pericolose trasportate su strada è relativamente modesta e presenta rischi limitati.

Invece, risultano proporzionalmente più numerosi i trasporti su strada di merci pericolose in cisterne per gas (categoria 2), di sostanze liquide infiammabili (categoria 3), di sostanze tossiche (categoria 6.1) e di sostanze corrosive (categoria 8): si tratta infatti di oltre i 3/4 dei trasporti di merci pericolose su strada. Nonostante questo tipo di trasporti sia più comune, e anche più pericoloso, l'efficacia delle regolamentazioni in vigore, la professionalità delle imprese e dei conducenti, al pari della qualità delle sostanze impiegate, fanno sì che questi trasporti abbiano un livello di sicurezza maggiore di quello della media dei trasporti su strada in Europa. Dalle statistiche in materia d'incidenti analizzate nella Repubblica federale di Germania nel quadro del progetto TOPAS [2] risulta infatti che, mentre in media un veicolo tradizionale su strada ha un incidente con ferito ogni milione di chilometri, la frequenza nel caso dei veicoli cisterna è solo di un incidente ogni 6,6 milioni di chilometri. Inoltre, stando alle statistiche effettuate nel Regno Unito, i rischi di decesso dovuti al fulmine

[1] Vedere in allegato l'elenco dei paesi firmatari dell'Accordo ADR.

[2] TOPAS-*Tankfahrzeug mit optimiertem passivem und activem Sicherheitssystem* (veicolo cisterna con sistema ottimizzato passivo ed attivo).

sono quattro volte superiori ai rischi derivanti dalle merci pericolose trasportate su strada.

Visto il gran numero d'incidenti stradali che stando alle statistiche sono dovuti all'insufficiente formazione ed esperienza di numerosi conducenti, il Comitato deplora che la proposta di direttiva in esame affronti il tema della formazione professionale specifica senza che a livello comunitario si siano preliminarmente completate o modificate le esigenze relative alla formazione professionale di base di tutti i conducenti oggetto della direttiva 80/1263/CEE.

1.1.6. Il Comitato constata che la caratteristica dei rifiuti pericolosi è costituita non già da un rischio particolare, o dall'esigenza di misure particolari nel corso dei trasporti, bensì dalla crescente difficoltà di eliminarli o di immagazzinarli rispettando i criteri relativi alla protezione dell'ambiente. Il Comitato ritiene pertanto che la gestione ecologica dei rifiuti pericolosi potrà essere migliorata provvedendo alla formazione dei trasportatori, piuttosto che dei conducenti, circa le procedure di controllo, l'individuazione e la notifica dei trasporti di rifiuti pericolosi conformemente alle direttive 78/319/CEE e 84/631/CEE.

Il Comitato si compiace che nel corso della riunione dell'Assemblea paritetica dei Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)-CEE del 22 settembre 1988 sia stata votata la risoluzione «Muntingh» contro i movimenti non giustificati di rifiuti pericolosi. Il Comitato ritiene altresì che la Convenzione che si sta elaborando nel quadro del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente sui trasporti di rifiuti pericolosi dovrebbe essere completata da regole obbligatorie universali che consentano una gestione ecologica finale dei rifiuti in parola.

1.1.7. Il Comitato reputa altresì che le importazioni ed esportazioni comunitarie dei prodotti chimici particolari elencati nell'Allegato 1 del Regolamento (CEE) n. 1734/88, tenuto conto della procedura di notifica prevista per tali sostanze, dovrebbero essere effettuate unicamente da imprese di trasporto il cui trasportatore abbia ricevuto un'adeguata formazione o dimostrato di disporre delle necessarie qualifiche.

1.1.8. Il Comitato fa presente che le prescrizioni relative ai trasporti di sostanze inquinanti saranno incorporate nell'ADR con la pubblicazione, di qui al 1990, della nuova categoria 9 attualmente in preparazione. La lista che figura all'Allegato 1 *bis* della proposta di direttiva in esame potrebbe quindi costituire un doppione delle sostanze che saranno elencate nella futura categoria 9 dell'ADR.

Il Comitato è consapevole che gli obiettivi globali perseguiti dalla Commissione devono riguardare anche la formazione professionale dei conducenti relativa ai trasporti di sostanze inquinanti. Questa formazione obbligatoria dei conducenti non potrà tuttavia formare oggetto di una proposta di direttiva fintanto che i criteri di classificazione delle sostanze inquinanti e i metodi di trasporto, di eliminazione o d'immagazzinamento non saranno stati chiaramente definiti da un'adeguata regolamentazione internazionale.

1.1.9. Tenuto conto di tutti i motivi testé esposti il Comitato ritiene che — in virtù del principio della libera circolazione delle merci, e in particolare delle merci pericolose, in Europa — è assolutamente indispensabile che la Commissione faccia del suo meglio per assicurare che i regolamenti relativi ai trasporti nazionali su strada adottati dagli Stati membri si basino sui medesimi principi applicati ai trasporti internazionali ADR e che le regolamentazioni nazionali vengano progressivamente unificate in conformità del suddetto accordo internazionale.

1.2.0. Il Comitato reputa altresì che, per realizzare tale obiettivo, in avvenire la Commissione dovrà svolgere un ruolo più attivo nell'introduzione della regolamentazione ADR, coordinando le posizioni degli Stati membri (che hanno la maggioranza nei relativi negoziati) e incoraggiando le iniziative di questi ultimi verso una semplificazione attraverso l'uniformazione delle regolamentazioni attuali e future a livello nazionale, comunitario e internazionale.

1.2.1. Il Comitato appoggia gli obiettivi perseguiti con la proposta di direttiva in esame, ma auspica che l'articolo 7, paragrafo 1, venga completato con un riferimento alla regolamentazione internazionale ADR attualmente in vigore, per evitare doppioni nelle disposizioni o negli elenchi delle sostanze pericolose.

1.2.2. Solo in questo modo sarà possibile rafforzare la regolamentazione vigente a livello comunitario evitando di complicarla e consentendo al tempo stesso che la liberalizzazione dei trasporti di qui al 1993 vada di pari passo con l'armonizzazione delle condizioni fra i trasportatori su strada dei vari Stati membri della Comunità.

2. Osservazioni particolari

2.1. *Contenuto della proposta di direttiva*

2.1.1. Relazione che precede il testo della direttiva

2.1.1.1. Il Comitato fa presente che per quanto attualmente la formazione obbligatoria interessi solo un numero limitato di conducenti, ossia quelli che effettuano trasporti di merci pericolose in cisterne, batterie di recipienti e contenitori cisterna aventi una capacità totale superiore a 3 000 litri per unità di trasporto, questi conducenti trasportano comunque più dei 3/4 delle merci pericolose trasportate su strada.

2.1.1.2. Estendere la formazione obbligatoria al trasporto di colli significa richiedere una formazione obbligatoria per tutti i tipi di merci pericolose. Il Comitato ritiene che una siffatta generalizzazione dell'obbligo della formazione dei conducenti non debba tradursi in un livellamento verso il basso dell'attuale formazione obbligatoria. Ora, una siffatta generalizzazione avrà l'effetto perverso di abbassare la qualità dei conducenti impiegati nei trasporti su strada di sostanze pericolose

in cisterne, la quale presenta i maggiori pericoli sia per le persone che per l'ambiente.

2.2. *Testo della proposta di direttiva*

2.2.1. Il Comitato giudica inopportuno il limite previsto per l'applicazione della direttiva proposta, che è fissato non già in base alla quantità massima di merci pericolose trasportate bensì al peso massimo autorizzato del veicolo stradale. Infatti, questo limite di applicazione della direttiva è in contrasto con i principi adottati dalla regolamentazione internazionale ADR circa l'esonero delle quantità limite previste dal Marginal 10.011; inoltre, se non sarà riconosciuto il principio dei limiti liberi, il limite in parola creerà una notevole discriminazione fra i conducenti che trasportano sostanze pericolose in veicoli leggeri per le consegne, o in veicoli da turismo, e quelli che utilizzano veicoli il cui peso massimo autorizzato è superiore a 3,5 tonnellate. Ne consegue che, come hanno fatto presente gli esperti dell'ADR al momento dell'adozione del testo relativo alla formazione dei conducenti addetti al trasporto di colli, l'attuale testo dell'ADR sull'argomento dovrà essere rivisto per tener conto del Marginal 10.011 e delle esigenze specifiche relative ai trasporti delle categorie 1 e 7.

2.2.2. Il Comitato rileva che gli elenchi delle merci pericolose menzionati all'articolo 2, paragrafo 8, non corrispondono a quelli previsti nella regolamentazione ADR.

L'elenco di cui all'Allegato 1 corrisponde in pratica alle merci pericolose dell'ADR: esso è tuttavia completato da tre altri tipi di sostanze:

— L'elenco delle materie inquinanti (Allegato 1 *bis*), che stranamente si basa sull'elenco delle sostanze inquinanti che possono danneggiare l'ambiente marino. Non si tratta quindi di una lista rappresentativa dei pericoli presentati dalle materie inquinanti nei trasporti terrestri su strada.

— Un elenco nominativo arbitrario dei rifiuti pericolosi (Allegato 1 *ter*), per il quale non è stato assolutamente previsto alcun criterio di selezione per un'eliminazione conforme alle esigenze ambientali.

— Altre materie per le quali l'esperienza avrebbe dimostrato, o potrebbe dimostrare, un livello di pericolosità tale da dover loro applicare le disposizioni della proposta di direttiva in esame (v. Allegato 1, ultimo capoverso).

A giudizio del Comitato, l'introduzione a livello comunitario degli elenchi per questi tre tipi di sostanze farà inevitabilmente proliferare le prescrizioni esistenti e aumentare la loro complessità sotto il profilo sia pratico che giuridico, con una conseguente diminuzione dell'efficacia delle regolamentazioni esistenti. Lo stesso vale inoltre anche per il disposto dell'articolo 2, paragrafo 9, e dell'articolo 6.

2.2.3. Circa l'articolo 3 il Comitato ritiene che l'introduzione di deroghe, basata su criteri arbitrari non definiti in una regolamentazione internazionale, potrebbe compromettere il principio di base dell'applicazione uniforme di una regolamentazione che garantisca la sicurezza dei trasporti e identiche condizioni di concorrenza fra le imprese di diversi Stati della Comunità.

2.2.4. Riguardo all'articolo 4 il Comitato auspica che nell'ultima frase del paragrafo 1 siano cancellate le parole «, se del caso,»: esso reputa infatti che la formazione dei conducenti debba sempre comportare un'addestramento pratico.

Il paragrafo 2 dell'articolo in esame prevede di esentare dalla formazione i conducenti con almeno cinque anni di esperienza. Il Comitato ritiene che per accrescere la sicurezza occorra esigere una formazione per tutti i conducenti, ivi compresi quelli che hanno un'esperienza nel settore, ed auspica pertanto che il capoverso in esame venga soppresso.

2.2.5. A giudizio del Comitato la durata di validità del certificato di idoneità, prevista all'articolo 5, dovrebbe essere limitata a 3 anni, come attualmente previsto nella legislazione di alcuni Stati membri. Ciò significa che i conducenti addetti al trasporto di sostanze pericolose dovrebbero seguire una formazione specifica ogni 3 anni.

2.2.6. Il Comitato è infine del parere che l'applicazione da parte degli Stati membri delle disposizioni legislative e regolamentari della direttiva in esame, che è prevista all'articolo 7, costituisca un doppione del mandato conferito dai medesimi Stati membri al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite e ai suoi organismi sussidiari, che da oltre 30 anni hanno il compito di elaborare la regolamentazione relativa ai trasporti delle merci pericolose.

Per evitare una proliferazione dei lavori in corso e per assicurare la messa a punto di una regolamentazione uniforme sarebbe opportuno che questa responsabilità continuasse ad incombere ai suddetti organismi internazionali.

2.3. *Azioni da intraprendere a livello comunitario*

2.3.1. Conformemente agli obiettivi della proposta di direttiva, il Comitato ritiene che sia del tutto possibile rafforzare la regolamentazione sui trasporti di sostanze pericolose, imponendo segnatamente un'adeguata qualifica professionale ai conducenti e ai trasportatori, senza per questo compromettere la regolamentazione ADR in vigore.

Per realizzare quest'obiettivo il Comitato giudica necessario adottare, a breve termine e in modo indipendente ma conforme all'ADR, i provvedimenti sottoelencati:

— Modifica della «Prima direttiva del Consiglio, del 4 dicembre 1980, relativa all'istituzione di una patente di guida comunitaria» (direttiva 80/1263/CEE pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. L 375 del 31. 12. 1980), inserendo nell'Allegato 2 di tale direttiva — la quale riguarda le condizioni minime relative ai problemi di sicurezza e le cause d'incidenti — una nuova condizione sulla formazione teorica di base circa l'attuazione, in caso d'incidente o in circostanze particolari, delle misure di sicurezza relative alle sostanze pericolose trasportate con veicoli stradali. Le informazioni da prendere in considerazione dovrebbero riguardare gli elementi che seguono:

a) I principali tipi di rischi relativi alle varie sostanze pericolose previste dalla classificazione ADR e alle altre sostanze pericolose che possono presentare pericoli per le persone e l'ambiente;

b) Le misure di prevenzione e di sicurezza in funzione dei vari tipi di rischi;

c) Il comportamento da adottare dopo un incidente (primi soccorsi, sicurezza della circolazione, conoscenze elementari riguardanti l'impiego di attrezzature di protezione, ecc.);

d) Il significato dell'etichettatura e della segnalazione dei pericoli apposta sui colli e sui veicoli contenenti le sostanze pericolose.

— Modifica della direttiva del Consiglio 74/561/CEE relativa all'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada nel campo dei trasporti nazionali e internazionali, completando il programma minimo di formazione professionale indicato nel suo allegato con disposizioni specifiche riguardanti il trasporto di merci pericolose su strada.

Questa disposizione complementare dovrebbe riguardare segnatamente la formazione dei trasportatori circa le misure di controllo e di notifica relative ai trasporti di determinate merci pericolose oggetto del Regolamento (CEE) n. 1734/88, al pari dei trasporti di rifiuti particolari oggetto della direttiva 84/631/CEE, allo scopo di assicurare, rispettivamente, che gli scambi internazionali in questi campi garantiscano la protezione delle persone e dell'ambiente e una gestione ecologica dei rifiuti pericolosi mediante il deposito in luoghi appositamente autorizzati dalle autorità competenti.

Tutto sommato, creando nelle imprese per la commercializzazione delle sostanze pericolose un posto di addetto specializzato in materia si potrebbero ridurre in larga misura i pericoli legati alla manipolazione delle sostanze pericolose.

2.3.2. Il Comitato ritiene che la Commissione debba avere come obiettivo prioritario l'impegno dell'applicazione integrale, in tutti gli Stati membri (per i trasporti su strada sia nazionali sia internazionali), dell'Accordo internazionale ADR relativo ai trasporti su strada di sostanze pericolose cui hanno già aderito undici Stati membri della Comunità sulle 21 parti contraenti.

Per realizzare tale obiettivo il Comitato reputa che:

1. La Commissione debba proporre ai suoi membri di applicare le prescrizioni ADR nei trasporti internazionali come anche nazionali rendendo quindi obbligatoria tale applicazione.

2. La Commissione debba proporre un'armonizzazione delle condizioni di applicazione delle regole ADR fra gli Stati membri.

3. La Commissione non deve, adottando una nuova direttiva come quella proposta, sostituirsi agli organismi internazionali come l'ONU, l'IMO, l'ADR e il Regolamento internazionale concernente il trasporto di merci pericolose per ferrovia (RID) incaricati di fissare regole di sicurezza nei vari modi di trasporto.

   Ciò è imperativo per evitare una pluralità di regole nel medesimo settore, che finirebbe per creare un clima d'incertezza dovuto alla confusione.

   Qualora le disposizioni in vigore risultassero insufficienti la Commissione dovrebbe costituire un elemento atto a favorire la concertazione fra gli Stati membri in modo che ciascuno di essi presenti proposte comuni presso gli organismi internazionali competenti in materia.

4. Circa l'obbligo della formazione dei conducenti di veicoli adibiti al trasporto di sostanze pericolose di cui al Marginal 10.315, la CEE deve vigilare alla sua applicazione negli Stati membri e adottare i provvedimenti necessari per armonizzarne le condizioni d'applicazione proponendo programmi armonizzati di formazione a livello comunitario a mente di quanto indicato nell'ultimo considerando della proposta di direttiva.

Fatto a Bruxelles, il 14 dicembre 1988.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Alberto MASPRONE

ALLEGATO

Elenco delle parti contraenti dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada (ADR)

30 settembre 1957

Entrata in vigore: 29 gennaio 1968

Entrata in vigore degli allegati A e B: 29 luglio 1968

Austria

Belgio

Cecoslovacchia 72/ (1)

Danimarca

Finlandia

Francia

Grecia (dal 27 giugno 1988)

Italia

Iugoslavia 72/ (1)

Lussemburgo

Norvegia

Paesi Bassi

Polonia

Portogallo

Regno Unito

Repubblica democratica tedesca 72/ (1)

Repubblica federale di Germania

Spagna

Svezia

Svizzera

Ungheria 72/ (1)

(1) 72: paesi che hanno espresso una riserva in merito alla clausola di arbitrato (articolo 11 dell'Accordo). La Cecoslovacchia non ha sottoscritto l'articolo 10.