

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**Doc. CLXXXVIII**  
**n. 1**

## RELAZIONE

SULL'ANDAMENTO DEL TRASPORTO SU STRADA  
RELATIVAMENTE AGLI INCIDENTI, AI CONSUMI  
ENERGETICI, ALLA CONGESTIONE ED AGLI EFFETTI  
DELLA LIBERALIZZAZIONE

*(Articolo 7, comma 3, della legge 23 dicembre 1997, n. 454)*

**Presentata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**

(LUNARDI)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 28 febbraio 2003**  
—————



## INDICE

Autotrasporto e liberalizzazione .....	<i>Pag.</i>	5
Autotrasporto e congestione del sistema viario .....	»	8
Autotrasporto e incidentalità .....	»	11



## **AUTOTRASPORTO E LIBERALIZZAZIONE**

La legge n. 454/97, di ristrutturazione dell'autotrasporto, modificata, a seguito di decisioni della Commissione Europea sulla compatibilità comunitaria delle misure di aiuto in essa previste, dal decreto legge 484/1999, convertito nella legge 27/2000, si proponeva l'obiettivo di realizzare con la necessaria gradualità un processo di riforma ed ammodernamento complessivo del trasporto di merci per conto di terzi attraverso misure di carattere legislativo di liberalizzazione del settore, riguardanti il superamento del sistema contingentato delle autorizzazioni e di quello delle tariffe obbligatorie, instaurati dalla legge n. 298/74, nonché l'adozione di misure di carattere finanziario, volte a ridurre la frammentazione del mercato dell'autotrasporto e incentivare lo sviluppo dell'intermodalità.

In applicazione della legge n.454/97, con decreto legislativo 14 marzo 1998, n. 85, in previsione dell'abolizione del sistema autorizzatorio, venne introdotto un regime transitorio, durante il quale venne operata una prima parziale forma di liberalizzazione, con la conversione delle autorizzazioni sui singoli veicoli in autorizzazione all'impresa per una massa complessiva rispondente alla somma delle masse dei singoli veicoli autorizzati e il riconoscimento alle imprese di autotrasporto, già operanti sul mercato, della facoltà di aumentare la capacità di trasporto fino al raddoppio della massa complessiva autorizzata, superando i rigidi vincoli di contingentamento della precedente disciplina.

Il regime delle autorizzazioni, dopo una breve proroga di sei mesi, si è concluso in via definitiva il 1° luglio 2001. Da tale data, per le imprese presenti nel mercato l'esercizio dell'attività di autotrasporto è stato pienamente

liberalizzato ed è venuta meno, per quasi tutte le tipologie di veicoli, ogni forma di contingentamento per l'ampliamento del proprio parco veicolare.

La liberalizzazione non ha invece riguardato l'accesso al mercato delle nuove imprese. Infatti, le disposizioni legislative che si sono succedute nel tempo hanno previsto che, fino al 30 giugno 2003, le nuove imprese possono essere ammesse a esercitare l'attività di autotrasporto solo se, essendo al pari delle altre imprese in possesso dei requisiti dell'accesso alla professione ed essendo iscritte all'Albo degli autotrasportatori, acquisiscano un'impresa di autotrasporto, a seguito di cessione d'azienda, oppure l'intero parco veicolare di altra impresa di trasporto che cessi l'attività.

Va inoltre rilevato che le più recenti intese tra Governo e autotrasportatori prevedono un ulteriore slittamento di un anno della liberalizzazione dell'accesso al mercato.

Per quanto riguarda la riforma del sistema tariffario del trasporto merci in senso liberalizzatore, decaduto un disegno di legge ad hoc presentato nella passata legislatura, la materia ha costituito oggetto delle intese tra Governo e le associazioni di categoria degli autotrasportatori del 6 novembre 2001 e del 5 settembre 2002, nelle quali è stato riconosciuto che l'eliminazione del sistema tariffario obbligatorio costituisce un'esigenza prioritaria per giungere ad una piena liberalizzazione del trasporto merci. In tale prospettiva si è aperto presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un tavolo tecnico per la messa a punto del provvedimento normativo necessario per riformare la disciplina esistente. Il nuovo provvedimento dovrebbe seguire sostanzialmente la via prescelta in altri paesi comunitari, come la Francia e il Belgio, dove alla liberalizzazione del prezzo del trasporto si è accompagnata l'affermazione del

criterio di corresponsabilità fra vettore e committente , nei casi di violazione delle disposizioni sulla sicurezza della circolazione.

In sintesi le nuove norme dovrebbero ispirarsi ai seguenti principi e criteri direttivi:

- libera contrattazione delle condizioni e dei prezzi dei servizi di trasporto;
- corresponsabilità fra vettore e committente, peraltro limitata ai casi soggettivi;
- forma scritta come regola di base del contratto;
- istituzione di un sistema di controlli, allo scopo di assicurare il rispetto delle disposizioni in materia di sicurezza della circolazione.

La situazione sopradescritta evidenzia come sia lungo e complesso il percorso diretto ad introdurre misure di liberalizzazione del mercato in un settore caratterizzato da un'estrema frammentazione dell'offerta e dalla presenza preponderante di piccole e spesso piccolissime imprese (i c. d. padroncini).

Un'approfondita indagine statistica, condotta alla fine dello scorso anno, ha posto in risalto, infatti, che il 67% delle imprese possiede tre veicoli o meno , poco più del 22% possiede da 4 a 5 veicoli , l'8,5% da 11 a 50 veicoli e solo l'1,4% ha in disponibilità oltre 50 veicoli. Il mancato superamento della frammentazione imprenditoriale, nonostante i tentativi effettuati per incentivare i processi di aggregazione, ha impedito quella crescita, anche culturale, del settore, che avrebbe facilitato un approccio più favorevole alla apertura del mercato. Quest'ultima viene invece avvertita da gran parte degli autotrasportatori italiani come un pericolo reale per la loro stessa sopravvivenza. Per quanto concerne le misure di liberalizzazione già definite si osserva che l'abolizione delle autorizzazioni e soprattutto del loro contingentamento, rimuovendo i limiti quantitativi che si frapponevano all'acquisto di nuovi

veicoli, ha avuto come effetto diretto quello di consentire alle imprese di ampliare liberamente il proprio veicolare in funzione delle esigenze del mercato e, in via indiretta, quello di favorire la crescita dimensionale delle stesse.

#### **AUTOTRASPORTO E CONGESTIONE DEL SISTEMA VIARIO**

Dall'esame dei dati statistici riguardanti l'andamento del trasporto merci in Italia nell'ultimo decennio risulta che vi è stata una crescita costante del volume di merci trasportato. Nel 2000 il traffico complessivo interno è stato pari a 229.416 milioni tonnellate-km, con un aumento del 20% rispetto al 1990. Con riferimento alla ripartizione del traffico merci fra le diverse modalità di trasporto i dati evidenziano l'assoluta prevalenza del trasporto su strada che assorbe il 63,91% delle merci trasportate rispetto al 20,61% del trasporto per vie d'acqua, al 10,92% del trasporto ferroviario, allo 0,31% del traffico aereo e al 4,23% mediante oleodotti.

Occorre inoltre precisare che per il trasporto merci su strada i dati non prendono in considerazione gli spostamenti di merci realizzati da vettori nazionali con destinazione e provenienza da paesi esteri, quelli svolti da vettori stranieri e il traffico di distribuzione al di sotto dei 50 km.

Per completezza di informazione, va evidenziato che, relativamente al settore del trasporto di persone, nel 2000 si è arrivati a quasi 900 miliardi di passeggeri/chilometro con un incremento rispetto al 1990 del 23%. L'aumento è stato assorbito dalla modalità strada che, ancor più che nel trasporto merci, prevale sulle altre in maniera netta: nel 2000, oltre il 92% del traffico passeggeri è avvenuto su strada.



Venendo ai dati dei veicoli circolanti, il numero complessivo, al 30 giugno 2001, è risultato pari a 45.848.729. In particolare, il 72,68% è composto dalle autovetture, il 17,68% dai motoveicoli ed il restante 9,65% dagli autoveicoli industriali ( di cui il 6,72% da autocarri merci ). L'incremento dei veicoli rispetto al 1990 è stato complessivamente del 22,94 ( di cui il 20,16 per le autovetture e il 41,97 per gli autocarri merci ).

In ordine ai valori di traffico l'Associazione delle Società Concessionarie di autostrade (AISCAT) fornisce dati che si riferiscono ai volumi di traffico registrati sulla rete autostradale in concessione ( 5380 km) al 31 dicembre 2000. Da essi si evince come nel 2000 si sia raggiunto un valore complessivo pari 70.394 milioni di veicoli-km. Il 23,8% ( 16.768 ) dovuto ai veicoli pesanti ed il 76,2% ( 53.626 ) ai veicoli leggeri. L'incremento di traffico rispetto al 1990 è stato del 37,64 per i veicoli leggeri e del 48,12 per i veicoli pesanti.

I dati esposti evidenziano la crescita del trasporto italiano, come esso sia stato finora quasi completamente assorbito dalla modalità stradale e come il flusso veicolare, in particolare dei veicoli commerciali, sia in continua crescita. E' un trend che gli studi di settore stimano possa proseguire, salvo interventi di riequilibrio delle modalità di trasporto, in misura anche maggiore rispetto all'attuale, a causa dell'evoluzione del mercato globale e dell'allargamento dell'Unione europea, con il rischio concreto che le situazioni di congestione del traffico si aggravino ulteriormente fino a raggiungere livelli di vera e propria paralisi delle arterie stradali più frequentate dagli autotrasportatori.

E' una prospettiva, questa, che ha destato grande allarme sia in Italia che a livello comunitario, in quanto, ove si realizzasse, inciderebbe seriamente sulla competitività delle imprese di trasporto e della stessa economia europea,

con un significativo incremento dei costi esterni delle infrastrutture in termini di inquinamento atmosferico e ambientale.

Rispetto a tale eventualità, la Commissione europea, nel Libro bianco sui trasporti, ritiene che occorra puntare sul riequilibrio fra le varie modalità di trasporto attraverso una politica che favorisca l'intermodalità e promuova lo sviluppo dei trasporti ferroviari, marittimi e fluviali.

Sulla stessa linea in Italia si è posto il Piano generale trasporti il quale afferma che è assolutamente necessario ridurre il peso della circolazione stradale, favorendo al massimo lo sviluppo delle modalità di trasporto alternative o complementari alla strada, attraverso la creazione di un sistema trasportistico integrato che assicuri elevati livelli di connessione fra le varie modalità di trasporto.

Accanto a tale politica, in previsione delle quote di traffico che comunque continueranno a gravare in misura consistente sulle arterie stradali, il Piano sottolinea però che è altrettanto necessaria una politica di potenziamento e di qualificazione del sistema viario, riguardante in particolare i collegamenti longitudinali e trasversali, e i corridoi di collegamento con le Alpi, in modo da recuperare il ritardo accumulato rispetto agli altri paesi europei.

In conformità a tali indirizzi, il Governo nel 1° programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale approvato dal CIPE nel dicembre 2001, in connessione con la legge-obiettivo, ha incluso investimenti strategici di medio e lungo periodo riguardanti i macrocomparti della mobilità nelle sue varie componenti (valichi, ferrovie, viabilità, porti, interporti, sistemi urbani, etc.) mirati alla realizzazione di un sistema interconnesso di rete sia a livello nazionale che internazionale. Nel DPEF 2003-2006 il Governo ha individuato, nell'ambito del programma suddetto, gli interventi che

costituiscono per dimensione, per incisività sul territorio e per rilevanza su scala internazionale, le opere chiave dell'intera operazione nel settore della mobilità.

I primi finanziamenti destinati agli interventi previsti nel programma di infrastrutture, pari a circa 5,5 miliardi di euro, sono stati attivati con il collegato alla finanziaria 2002 in materia di infrastrutture e trasporti ( legge n. 166/2002 ). Con il medesimo collegato inoltre, nel quadro degli interventi diretti a favorire il riequilibrio modale e lo sviluppo dell'intermodalità, sono stati disposti un complesso di finanziamenti destinati a potenziare le varie modalità di trasporto, nonché a rifinanziare il settore specifico degli interporti, con particolare riferimento ai nodi intermodali di maggiore criticità.

Relativamente al settore ferroviario, saranno realizzati interventi specifici di potenziamento delle linee trasversali di collegamento, di sviluppo del trasporto merci su ferro, con investimenti anche sul materiale rotabile destinato alle c.d. autostrade viaggianti, di incentivazione alle imprese per la realizzazione del trasporto combinato e del trasporto ferroviario di merci pericolose. Nel settore marittimo, sarà rifinanziato il programma di interventi a favore delle infrastrutture portuali mirato in particolare alla realizzazione del progetto delle "autostrade del mare".

#### **AUTOTRASPORTO E INCIDENTALITÀ**

Il Centro Studi Sistemi Trasporto ha condotto per conto di Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori, IVECO e INAIL, una ricerca sull'incidentalità nell'autotrasporto per un progetto finalizzato al miglioramento della sicurezza", che ha analizzato le cause e le dinamiche dell'incidentalità nel

suo complesso e più specificatamente le cause ,le circostanze e i luoghi dell'incidentalità riferita ai veicoli merci che operano sulle medie e lunghe distanze.

Lo studio, di cui si riportano sinteticamente alcuni stralci, ha evidenziato che nel corso degli anni 90 si è avuto un consistente incremento degli incidenti stradali al quale l'autotrasporto, contribuisce nella misura del 7% dei sinistri complessivamente verificatisi. Questo andamento, peraltro, è speculare alla forte crescita del traffico merci su strada che nell'intero arco di tempo considerato è passato da circa 12 miliardi a 17 miliardi di veicoli-km sulla sola rete autostradale. Gli esiti mortali dei sinistri relativi ai veicoli industriali nel corso del periodo suindicato si sono ridotti dell'11%, i ferimenti sono invece cresciuti del 34%.

Quanto alla dinamica degli incidenti, con riferimento alle quattro categorie tipologiche prese in considerazione dall'ISTAT si sono registrate le seguenti percentuali:

1. scontro tra i veicoli in marcia, pari all'81% del totale;
2. scontro tra veicoli e pedoni, pari al 3,7 del totale;
3. veicoli che urtano ostacoli, pari al 9,3% del totale;
4. veicoli in marcia senza urto, pari al 6% del totale.

Circa le cause dei sinistri; dall'esame delle circostanze in cui questi sono avvenuti, le principali risultano essere state le seguenti: la guida distratta ( 15,3%), il non rispetto del segnale di precedenza ( 12,2% ), la mancata osservanza della precedenza ai veicoli provenienti da destra ( 11,2% ), il non rispetto dello stop ( 11% ), la mancanza della distanza di sicurezza (9,2% ), l'eccesso di velocità ( 8,2% ), per una percentuale complessiva pari al 67%.

Per quanto riguarda il luogo degli incidenti, lo studio osserva che, contrariamente a quello che si verifica per l'incidentalità nel suo complesso, che avviene per i tre quarti in area urbana, gli incidenti che coinvolgono veicoli merci accadono nel 43% dei casi fuori dell'abitato.( il 19% sulle autostrade e il rimanente 24% sulle altre strade. ).

La territorializzazione a livello regionale dei valori dell'incidentalità merci vede tre Regioni ( Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto ) concentrare il 45,5% della sinistrosità riferita all'autotrasporto; un ulteriore 31,2 % si determina in altre cinque regioni ( Piemonte, Lazio, Toscana, Sicilia, Liguria ); il residuo 23,4% è costituito dalla somma degli eventi rilevati nelle rimanenti 12 Regioni.

Sotto il profilo della numerosità degli incidenti interessanti i veicoli industriali lo studio elenca le strade con maggiore indice di pericolosità; fra queste ricordiamo: per le autostrade la Torino-Trieste, la Milano-Napoli, la Firenze-Mare, la Roma-Aquila, la Messina-Palermo; per le strade statali la SS 148 Pontina, la SS 053 Postumia, la via Emilia e la Romea.

La situazione rappresentata, pur presentando dei miglioramenti, continua ad essere estremamente critica, con una tendenza evolutiva lontana dai trends europei e dai targets fissati dalla Commissione europea. Le cifre del disallineamento sono tali da richiedere "un impegno aggiuntivo rispetto a quello mediamente richiesto alla maggior parte degli Stati membri" come è stato sottolineato dalla Seconda relazione al Parlamento sullo stato della sicurezza stradale.

Il Governo, nella consapevolezza di tale situazione , come già specificato per le tematiche relative alla congestione delle arterie stradali, ha avviato un complesso di interventi diretti a rimuovere le cause che

principalmente provocano gli elevati livelli di incidentalità evidenziati: gli squilibri della ripartizione modale del trasporto merci e l'inadeguatezza del sistema viario, sia in termini di carenza che di qualità delle infrastrutture esistenti.