

TUTELA DELLA CONCORRENZA E SPERIMENTAZIONE DEI VEICOLI DRIVERLESS: GLI ASPETTI CONTROVERSI DELLA NUOVA NORMATIVA ALLA LUCE DEI RILIEVI DELLA AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

STEFANO PELLEGGATTA
*Professore a contratto
nell'Università di Milano-Bicocca*

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha di recente preso posizione¹ su alcuni profili della normativa di autorizzazione ai *test* per la "guida automatica" che, a seguito dell'impulso europeo, è stata introdotta nell'ordinamento italiano.

Come è noto, i veicoli a guida autonoma, insieme alle infrastrutture intelligenti (*smart roads*) e ai sistemi di gestione del traffico e della mobilità, rientrano nell'ambito dei c.d. sistemi di trasporto intelligente (ITS), oggetto di un complesso quadro normativo europeo e nazionale².

Con specifico riguardo ai sistemi di guida autonoma, la Commissione Europea ha più volte messo in luce che «per il settore dei trasporti sono previsti cambiamenti profondi, sia in Europa che nel resto del mondo. [...] Le tecnologie digitali sono uno dei motori ed elementi trainanti, se non il più importante, di questo fenomeno». Esse «contribuiscono alla riduzione dell'errore umano, di gran lunga la principale causa di incidenti nel settore dei trasporti»³. La Commissione ha anche affermato che «è essenziale effettuare prove su strada su larga scala per compiere progressi in materia di

¹ Si tratta della segnalazione 8 gennaio 2019, pubblicata sul Bollettino della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, di cui all'art. 26, L. n. 287/1990, Anno XXIX – n. 2, e reperibile all'indirizzo: www.agcm.it.

² Gli ITS sono disciplinati, in primo luogo, dalla Direttiva 7 luglio 2010 n. 2010/40/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante *Quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto*, che è stata recepita, in Italia, dall'art. 8 del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modifiche, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. L'art. 8 D.L. 179/2012, (*Misure per l'innovazione dei sistemi di trasporto*). Detto strumento normativo, al fine di assicurare la massima diffusione di sistemi di trasporto intelligenti sul territorio nazionale, ha previsto che, con Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i ministri competenti in materia, debbano essere adottate le direttive con cui vengono stabiliti i requisiti per la diffusione, la progettazione, la realizzazione degli ITS, per assicurarne lo sviluppo a livello nazionale.

³ Cfr., in particolare, Comunicazione della Commissione 30 novembre 2016, *Strategia europea per i Sistemi di Trasporto Intelligenti Cooperativi, prima tappa verso una mobilità cooperativa, connessa e automatizzata* (COM(2016) 766).

tecnologia, incoraggiare la cooperazione tra i vari attori e favorire l'accettazione da parte dell'opinione pubblica»⁴.

In questo quadro europeo si colloca la legge 27 dicembre 2017, n. 205 la quale, all'articolo 1, comma 72°, dispone che «al fine di sostenere la diffusione delle buone pratiche tecnologiche nel processo di trasformazione digitale della rete stradale nazionale (c.d. *Smart Roads*), nonché allo scopo di promuovere lo sviluppo, la realizzazione in via prototipale, la sperimentazione e la validazione di soluzioni applicative dinamicamente aggiornate alle specifiche funzionali per le Smart Road e di facilitare un'equa possibilità di accesso del mondo produttivo ed economico alla sperimentazione, è autorizzata la sperimentazione su strada delle soluzioni di Smart Road e di guida connessa e automatica. A tal fine, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'interno, sono definiti le modalità attuative e gli strumenti operativi della sperimentazione».

In attuazione della norma appena citata, è stato dunque emanato il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 28 febbraio 2018 (di seguito, Decreto *Smart Roads*)⁵ che ha la finalità di «promuovere la valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente, la realizzazione di infrastrutture utili, l'adeguamento tecnologico della rete viaria nazionale coerentemente con il quadro comunitario e nazionale di digitalizzazione delle infrastrutture stradali, anche a supporto di veicoli connessi e con più avanzati livelli di assistenza avanzata alla guida»⁶.

In tale contesto, dopo aver disciplinato nel dettaglio la sperimentazione dei sistemi di guida autonoma e il procedimento di autorizzazione alla sperimentazione, il Decreto *Smart Roads*, all'articolo 14, dispone che «il soggetto autorizzante può richiedere ogni documentazione ritenuta utile ai fini dell'istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione. [...] Nei casi in cui la

⁴ Si veda la Comunicazione della Commissione 31 maggio 2017, *Europa in movimento: un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti* (COM(2017) 283).

⁵ Il Decreto, attuativo della legge di Bilancio 2018, ha offerto una prima regolamentazione della infrastruttura stradale digitale e connessa, destinata a divenire il contesto operativo della guida autonoma. Il recente intervento normativo ha tra l'altro regolamentato la possibilità di condurre sperimentazioni di veicoli a guida automatica su strade pubbliche italiane, introducendo una disciplina di dettaglio delle istanze di autorizzazione. Per primo commento alla disciplina cfr. CERINI, *Dal Decreto Smart Roads in avanti ridisegnare responsabilità e soluzioni assicurative*, in *Danno e resp.*, 2018, 4, 401 ss.; SCAGLIARINI, *"Smart Roads" e "Driverless Cars" nella legge di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2018, 2, 497 ss..

⁶ Cfr. art. 3 del Decreto *Smart Roads*.

domanda è presentata da un soggetto diverso dal costruttore, il richiedente presenta il nulla osta alla sperimentazione rilasciato dal costruttore del veicolo».

Proprio questa disposizione è stata oggetto di una segnalazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in quanto ritenuta ingiustificatamente restrittiva della concorrenza, a svantaggio soprattutto di piccole imprese e *startups*, diverse dai produttori automobilistici, interessate a fare ricerca in tale specifico ambito. L'Antitrust, nell'esercizio dei propri poteri di cui all'articolo 21 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, nella riunione del 19 dicembre 2018, ha dunque inteso svolgere alcune osservazioni in merito alle disposizioni normative che regolano la predetta attività in Italia.

La conclusione raggiunta è che l'articolo 14 del Decreto *Smart Roads* integra una restrizione della concorrenza nella misura in cui subordina l'accesso alla sperimentazione ad una autorizzazione discrezionale rilasciata da un diretto concorrente del richiedente, senza che siano ravvisabili ragioni obiettive di interesse generale che giustifichino la necessità di tale previsione o che, in ogni caso, facciano emergere la sua proporzionalità rispetto all'interesse generale perseguito dalla norma.

Ad avviso della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la norma richiamata appare restrittiva della concorrenza in quanto riduce la possibilità di competere degli sviluppatori indipendenti, a tutto vantaggio delle case automobilistiche già fortemente attive in un ambito in rapido sviluppo. Deve, infatti, sottolinearsi che l'accesso ai programmi di sperimentazione, disciplinato dal Decreto *Smart Roads*, costituisce prerequisito essenziale per sviluppare programmi di guida autonoma e, di conseguenza, per accedere a questo particolare settore, la cui domanda è costituita dalle case automobilistiche. Alcune di queste ultime, tuttavia, sono da anni in prima linea nello sviluppo di programmi di guida autonoma e si posizionano, quindi, su entrambi i livelli di mercato.

Proprio in considerazione di tale dato fattuale, subordinare l'autorizzazione alla sperimentazione ad un "nulla osta" dei principali concorrenti, lasciando, peraltro, a questi ultimi ampi spazi di discrezionalità in merito al rilascio dello stesso, costituisce un ostacolo per gli sviluppatori indipendenti, ai quali potrebbe essere preclusa la possibilità di utilizzare i veicoli su cui testare i propri programmi di guida autonoma.

Al di là questo aspetto, particolarmente significativo nei rapporti tra competitors e *players* del mercato, vi è una ulteriore notazione di carattere generale che merita di essere evidenziata: la soluzione attualmente prospettata dall'art. 14 del Decreto *Smart Roads* rischia infatti di non rispondere all'interesse generale, neppure in via diretta (e non soltanto di riflesso, quale conseguenza della limitazione della concorrenza che essa è

suscettibile di determinare). La richiesta di un nulla osta del costruttore del veicolo contrasta, a ben vedere, anche con gli scopi stessi dello sviluppo dei sistemi di guida autonoma, esplicitati a livello europeo nelle comunicazioni sopra richiamate. È chiaro, infatti, che ostacolare gli sviluppatori indipendenti, ponendo restrizioni quali quella in esame, che favoriscono le case automobilistiche, potrebbe determinare sia un rallentamento del progresso scientifico in tale ambito, sia una caratterizzazione dei sistemi di guida autonoma in senso proprietario, con il rischio di limitare l'interconnessione tra gli stessi.

È appena il caso di ricordare che la necessità di sistemi aperti e tra loro intercomunicanti è del resto uno degli aspetti qualificanti di tale evoluzione tecnologica, proprio al fine di garantire la stessa piena efficienza e sicurezza del servizio⁷.

Ad avviso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la richiesta di nulla osta appare, allora, ingiustificata o comunque non proporzionata: anche ipotizzando che la ragione di tale previsione vada ricercata in esigenze di sicurezza e/o di allocazione delle responsabilità in caso di incidente, si deve osservare che esse appaiono già ampiamente soddisfatte da altre previsioni o, comunque, che dette istanze potrebbero essere affrontate con norme meno restrittive.

Quanto alla sicurezza, il Decreto *Smart Roads* prevede stringenti condizioni per il rilascio dell'autorizzazione alla sperimentazione (cfr. in particolare gli articoli 11 e 12 del Decreto) che mirano proprio a garantire il più possibile la sicurezza della sperimentazione e l'incolumità dei terzi. Le norme sugli ambiti stradali (cfr. gli articoli 13 e 17 del Decreto), inoltre, prevedono che la circolazione dei veicoli "sperimentali" possa avvenire in determinati ambiti, previo nulla osta dei gestori delle tratte stradali interessate alla sperimentazione.

⁷ Cfr. di recente la Comunicazione 17 maggio 2018, *Verso la mobilità automatizzata: una strategia dell'UE per la mobilità del futuro* (COM(2018) 283) con cui la Commissione manifesta ulteriormente l'importanza di sviluppare sistemi di guida autonoma, favorendo anche l'interoperabilità tra gli stessi e con le infrastrutture esistenti: il riferimento è ai sistemi di *Smart Roads*. Si osserva in merito che lo sviluppo delle *smart roads* è chiamato ad accompagnare quello delle *smart cars*. Cfr.: DEKRA, *Road Safety Report*, 2018, 52 ss., reperibile all'indirizzo: www.dekra.it. Verranno quindi implementate infrastrutture connesse (quali strade, semafori, segnali) in grado di dialogare con i veicoli intelligenti. A questo riguardo, ulteriori esigenze normative riguarderanno il fenomeno dello scambio di informazioni *vehicle to vehicle* e *vehicle to infrastructure*. Cfr. ancora CERINI, *op. cit.*, 407, anche per il profilo dei relativi rischi, e RUFFOLO, *Self-driving cars, Auto driverless e responsabilità*, in RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale e responsabilità*, Milano, 2018, 31 ss. e 49 ss.

Deve poi sottolinearsi che l'utilizzo di sistemi di guida autonoma costituisce un utilizzo "anomalo" e "uso differente" rispetto a quello *standard* mutando, quindi, la destinazione del veicolo rispetto a quella prevista nell'omologazione. Proprio per tale ragione i veicoli autorizzati alla sperimentazione i) devono essere iscritti in un apposito registro e devono esporre un contrassegno speciale di autorizzazione alla sperimentazione (cfr. articolo 9 del Decreto) e ii) hanno l'obbligo di circolare con una "targa prova" rilasciata dalla motorizzazione civile⁸.

Da ultimo, l'articolo 19 del Decreto *Smart Roads* prevede espressamente l'obbligo, per il richiedente l'autorizzazione, di stipulare un contratto di assicurazione per responsabilità civile specifica per il veicolo a guida automatica, con un massimale minimo pari ad almeno quattro volte quello

⁸ L'Art. 9 del Decreto *Smart Roads*, rubricato "Autorizzazione alla sperimentazione di veicoli a guida automatica", prevede significativamente che: 1. La sperimentazione su strade pubbliche di veicoli a guida automatica è autorizzata dal MIT. 2. L'autorizzazione di cui al comma 1° può essere chiesta, singolarmente o in maniera congiunta, dal costruttore del veicolo equipaggiato con le tecnologie di guida automatica, nonché dagli istituti universitari e dagli enti pubblici e privati di ricerca che conducono sperimentazioni su veicoli equipaggiati con le tecnologie di automazione della guida. 3. L'autorizzazione può essere rilasciata con riferimento unicamente a veicoli che siano già stati omologati, nella versione priva delle tecnologie di guida automatica, secondo la normativa vigente. Rimane impregiudicata la facoltà per le fabbriche costruttrici di veicoli a motore e di rimorchi, loro rappresentanti, concessionari e commissionari, per i costruttori delle tecnologie di guida automatica, nonché per gli istituti universitari e gli enti pubblici e privati di ricerca che conducono sperimentazioni su veicoli di effettuare prove di validazione su strada di un nuovo modello precedenti l'avvio della produzione in serie, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 2001, n. 474. 4. L'autorizzazione è rilasciata per uno o più veicoli, con riferimento a ciascuno dei quali è indicato il proprietario, appartenenti alla stessa classe e categoria ai sensi dell'art. 47 del codice della strada, dotati di tecnologie di guida automatica appartenenti ad una famiglia omogenea con prestazioni funzionali simili e in grado di garantire un identico livello di sicurezza su strada, eventualmente anche in diverse versioni. A seguito della autorizzazione, i veicoli sono iscritti in un apposito registro tenuto dal soggetto autorizzante e ricevono in dotazione un contrassegno speciale di autorizzazione alla sperimentazione, le cui caratteristiche sono stabilite nell'Allegato B, parte integrante del presente decreto, che deve essere esposto sia sul lato anteriore sia su quello posteriore del veicolo durante l'attività sperimentale. 5. I veicoli autorizzati alla sperimentazione circolano, durante l'attività sperimentale, con targa di prova rilasciata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 474 del 2001. 6. L'autorizzazione si riferisce alla esecuzione delle sperimentazioni su uno o più ambiti stradali e, per ciascuno di essi, per le specifiche infrastrutture stradali indicate dal soggetto richiedente dopo avere ottenuto il nulla osta dall'ente proprietario della strada.

previsto per il veicolo utilizzato per la sperimentazione nella sua versione priva delle tecnologie di guida automatica, secondo la normativa vigente.

Ad avviso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dal complesso delle norme sopra richiamate, emerge che la responsabilità per eventuali danni cagionati nell'esercizio della sperimentazione ricade sul titolare dell'autorizzazione alla sperimentazione, e non sul costruttore del veicolo. Quest'ultimo infatti non può essere automaticamente responsabile per le eventuali conseguenze dannose del *test*. Pertanto, non sembrano sussistere ragioni che giustifichino la previsione normativa di cui all'articolo 14 del Decreto *Smart Roads*, che subordina la stessa possibilità di effettuare la sperimentazione alla discrezionalità dei costruttori di autoveicoli, conferendo a questi ultimi, in modo del tutto non proporzionato, il potere di rilasciare un nulla osta.

Alla luce delle considerazioni predette, ravvisando nell'articolo 14 del Decreto *Smart Roads*, una restrizione della concorrenza, l'Antitrust ha auspicato che la norma sia modificata sulla base delle considerazioni sopra esposte, rivolgendo pertanto una comunicazione in merito indirizzata al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Allo stato si resta pertanto in attesa di conoscere i futuri sviluppi.

La conclusione raggiunta appare senz'altro condivisibile. Ciò quantomeno in situazioni normali, ove l'evento dannoso appaia conseguenza del malfunzionamento del sistema automatico (installato *ex post*) e non della dotazione *standard* del veicolo di serie. Non può peraltro escludersi che, in specifiche circostanze, una responsabilità del costruttore del veicolo possa comunque permanere⁹. In queste situazioni limite peraltro, verosimilmente, in caso di sinistro, si assisterà al tentativo del costruttore di dimostrare che l'uso "difforme" del veicolo comporti necessariamente una esclusione della sua responsabilità.

Proprio nella primavera del 2019, l'Osservatorio tecnico di supporto per le *Smart Roads* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha dato all'unanimità parere positivo alla prima domanda di autorizzazione alla sperimentazione di veicoli a guida autonoma su strade pubbliche¹⁰. Anche a

⁹ Ritengo infatti che, ove la *failure* del veicolo sia correlata ad un vizio della sua dotazione *standard* (a mero titolo esemplificativo si pensi ad un malfunzionamento dei freni, ovvero degli *airbag*, o alla rottura del semi-asse) non potrebbe comunque escludersi una responsabilità del costruttore. Il riferimento è a quelle situazioni in cui il danno sia del tutto indipendente dal funzionamento del sistema automatico. Si impone, come sempre, una valutazione rigorosa ed effettuata caso per caso circa la sussistenza del nesso di causalità.

¹⁰ Cfr. comunicato stampa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 22 marzo 2019 reperibile all'indirizzo: www.mit.gov.it/comunicazione/news/smart-road/smart-road-primi-ok-per-autorizzazione-alla-guida-autonoma-su-strada.

seguito dell'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, si auspica quindi che possa progressivamente incrementarsi il numero delle richieste di autorizzazione alla sperimentazione, avanzate anche da parte di piccoli *players* o *startups*. L'obiettivo che merita di essere perseguito a tutti i livelli, infatti, è quello di creare un quadro di regole giuridiche certe ed attrattive, evitando inutili complicazioni o disincentivi, così da rendere maggiormente competitivo l'ordinamento italiano per lo svolgimento di questa fase essenziale di *test*, attraendo così nel nostro Paese risorse e investimenti che rischiano altrimenti di essere indirizzati altrove.

Abstract

**PROTECTION OF COMPETITION AND TESTING OF DRIVERLESS
VEHICLES: THE PROBLEMATIC ASPECTS OF THE NEW PROVISIONS IN
THE LIGHT OF THE OBSERVATIONS OF THE ANTITRUST AUTHORITY**

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha di recente preso posizione su alcuni profili della normativa di autorizzazione ai test per la "guida automatica" che, a seguito dell'impulso europeo, è stata introdotta nell'ordinamento italiano dal Decreto Smart Roads (Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 28 febbraio 2018). Nei casi in cui la domanda è presentata da un soggetto diverso dal costruttore è infatti necessario presentare il nulla osta alla sperimentazione rilasciato dalla casa produttrice del veicolo. Ad avviso della predetta Autorità tale passaggio rischia di favorire indebitamente le case automobilistiche che potrebbero irragionevolmente negare tale permesso, in quanto interessate a testare direttamente la nuova tecnologia. Esse sono infatti potenziali concorrenti degli sperimentatori. Viene quindi auspicato un aggiornamento della relativa disciplina.

The Italian Antitrust Authority has recently taken a position on some of the profiles of the authorization regulations for tests of self-driving cars which, following the European impulse, was introduced into the Italian system by the Smart Roads Decree (Decree of the Ministry of Infrastructure and Transport, dated 28 February 2018). In cases where the application is presented by an entity other than the manufacturer, it is in fact necessary to present the authorization to the tests issued by the vehicle manufacturer. In the opinion of the Authority, this passage is likely to lead to an unfair advantage for car manufacturers: they could in fact unreasonably deny this permission, as they are interested in testing the new technology directly, acting as potential competitors of the testers. Considering the foregoing, the Antitrust Authority has therefore advised an update of the relevant regulation.
