AS1556 - DECRETO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI DEL 28 FEBBRAIO 2018 -SMART ROAD

Roma, 8 gennaio 2019

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

L'Autorità della Concorrenza e del Mercato, a seguito della ricezione di una segnalazione relativa alla disciplina sulla sperimentazione nell'ambito della guida autonoma, nell'esercizio dei propri poteri di cui all'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nella riunione del 19 dicembre 2018, ha inteso svolgere alcune osservazioni in merito alle disposizioni normative che regolano la predetta attività in Italia.

I veicoli a guida autonoma, insieme alle infrastrutture intelligenti (*smart road*) 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 nazionale[1].

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. […[Le tecnologie digitali contribuiscono alla riduzione dell'errore umano, di gran lunga la principale causa di incidenti nel settore dei trasporti*»[2]. La Commissione ha anche affermato che «*è essenziale effettuare prove su strada su larga scala per compiere progressi in materia di tecnologia, incoraggiare la cooperazione tra i vari attori e favorire l'accettazione da parte dell'opinione pubblica*»[3].

In questo quadro europeo si colloca la legge 27 dicembre 2017, n. 205 la quale, all'art. 1, comma 72, dispone che «*al fine di sostenere la diffusione delle buone pratiche tecnologiche nel processo di trasformazione digitale della rete stradale nazionale (Smart Road), nonché allo scopo di promuovere lo sviluppo, la realizzazione in via prototipale, la sperimentazione e la validazione di*

---

[1] 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*], al fine di assicurare la massima diffusione di sistemi di trasporto intelligenti sul territorio nazionale, ha stabilito 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.

[2] 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).

[3] Cfr. 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).* Da ultimo la Commissione ha emanato la Comunicazione 17 maggio 2018, *Verso la mobilità automatizzata: una strategia dell'UE per la mobilità del futuro* (COM(2018) 283). In tale Comunicazione, la Commissione manifesta ulteriormente l'importanza di sviluppare sistemi di guida autonoma, favorendo anche l'interoperabilità tra gli stessi e con le infrastrutture esistenti (sistemi di *Smart Road*).

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 emanato il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 28 febbraio 2018 (di seguito, D.M. Smart Road) 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*…» (art. 3).

In tale contesto, dopo aver disciplinato nel dettaglio la sperimentazione dei sistemi di guida autonoma e il procedimento di autorizzazione alla sperimentazione, il D.M. *Smart Road,* all'art. 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 domanda è presentata da un soggetto diverso dal costruttore, il richiedente presenta il nulla osta alla sperimentazione rilasciato dal costruttore del veicolo*».

La norma da ultimo citata risulta restrittiva della concorrenza in quanto riduce la possibilità di competere degli sviluppatori indipendenti, a vantaggio delle case automobilistiche già fortemente attive in un settore in rapido sviluppo.

Deve, infatti, sottolinearsi che l'accesso ai programmi di sperimentazione, disciplinato dal D.M. Smart Road, 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. Subordinare l'autorizzazione alla sperimentazione a 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.

La richiesta di un nulla osta del costruttore del veicolo contrasta, inoltre, con le finalità dello sviluppo dei sistemi di guida autonoma, esplicitate 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.

La richiesta di nulla osta appare, peraltro, 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 tali esigenze appaiono già ampiamente soddisfatte da altre previsioni o, comunque, che le stesse potrebbero essere affrontate con norme meno restrittive.

Quanto alla sicurezza, il D.M. *Smart Road* prevede stringenti condizioni per il rilascio dell'autorizzazione alla sperimentazione (art. 11 e 12 del DM) che mirano proprio a garantire il più possibile la sicurezza della sperimentazione e l'incolumità dei terzi. Le norme sugli ambiti stradali (artt. 13 e 17), inoltre, prevedono che la circolazione dei veicoli "sperimentali" possa avvenire in

determinati ambiti, previo nulla osta dei gestori delle tratte stradali interessate alla sperimentazione.

Deve poi sottolinearsi che l'utilizzo di sistemi di guida autonoma costituisce un utilizzo "anomalo" e per "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 (art. 9) e *ii*) hanno l'obbligo di circolare con una "targa prova" rilasciata dalla motorizzazione civile. Da ultimo, l'art. 19 del D.M. *Smart Road* 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 previsto per il veicolo utilizzato per la sperimentazione nella sua versione priva delle tecnologie di guida automatica, secondo la normativa vigente.

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. Pertanto, non sembrano sussistere ragioni che giustifichino la previsione normativa di cui all'art. 14 del D.M. *Smart Road*, la quale subordina la 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.

In conclusione, l'Autorità ritiene che l'art. 14 del D.M. *Smart Road*, integri una restrizione della concorrenza nella misura in cui subordina l'accesso alla sperimentazione ad un 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, ne facciano emergere la proporzionalità rispetto all'interesse generale perseguito dalla norma.

L'Autorità auspica, pertanto, che l'articolo 14 del D.M. Smart Road venga modificato sulla base delle considerazioni sopra esposte.

L'Autorità invita il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a comunicare, entro un termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le determinazioni assunte con riguardo alle criticità concorrenziali sopra evidenziate.

La presente segnalazione sarà pubblicata nel Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE *f.f.*
Gabriella Muscolo