

14 FEBBRAIO 2018

Diritto alla mobilità e trasporto
sostenibile. Intermodalità e
digitalizzazione nel quadro di una
politica comune dei trasporti

di Laura Ammannati
Professore ordinario di Diritto dell'economia
Università degli Studi di Milano

Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti *

di Laura Ammannati

Professore ordinario di Diritto dell'economia
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Introduzione: elementi essenziali di contesto. 1.1. Per una politica comune dei trasporti. 1.2. Per una mobilità sostenibile. 1.3. Una nuova nozione di mobilità. 2. Come ridefinire il diritto ad una mobilità sostenibile. 3. La mobilità alla prova delle nuove tecnologie. 4. Costruire una nuova governance dei trasporti

1. Introduzione: elementi essenziali di contesto

1.1. Per una politica comune dei trasporti

L'obiettivo di una necessaria de-carbonizzazione dell'economia europea e globale sembra concretizzarsi progressivamente attraverso la ridefinizione e l'integrazione di molte politiche dell'Unione Europea così come delle priorità di volta in volta riconosciute rispetto ad un contesto economico, tecnologico e sociale in costante e rapida trasformazione.

La politica dei trasporti è parte essenziale dell'economia europea e rappresenta un "crocevia" dove si intersecano e necessariamente debbono integrarsi non solo le politiche settoriali relative ai vari modi di trasporto ma anche le politiche contigue, prime fra tutte quelle energetiche e ambientali, senza trascurare la politica della concorrenza che peraltro taglia in modo trasversale tutti i mercati.

Basti ricordare, ad esempio, che il principio della tutela ambientale, originariamente assente dai trattati, a partire dall'Atto Unico Europeo del 1986 si è integrato nella politica dei trasporti. Inoltre con il Trattato di Amsterdam del 1997 il principio dello sviluppo sostenibile è divenuto un obiettivo di per sé. Il tema dei cambiamenti climatici ha poi aggiunto una ulteriore dimensione all'obiettivo della sostenibilità del sistema dei trasporti. Infatti lo sviluppo di un sistema dei trasporti a bassa intensità di CO₂ è adesso il principale obiettivo della politica europea nel settore.

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo saggio rielabora ed aggiorna un precedente lavoro: *Verso un trasporto sostenibile. Interoperabilità intermodalità e digitalizzazione*, pubblicato in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, Napoli, 2017. Ringrazio Allegra Canepa e i due anonimi referees per i commenti ricevuti. Resto ovviamente l'unico responsabile di eventuali errori.

Inoltre la regolazione dei trasporti nel quadro europeo ha sperimentato sostanziali cambiamenti negli ultimi decenni. Questa area include segmenti diversi che sono stati interessati da processi di liberalizzazione e di successiva ri-regolazione supportati dalla creazione di autorità di regolazione anche di diversa configurazione e con competenze spesso non omogenee.

I diversi settori della galassia trasporti hanno una caratteristica comune, essere industrie di rete, e costituiscono quindi oggetto della politica della concorrenza sia dal punto di vista della dis-integrazione verticale dei monopoli, dove necessaria alla apertura dei mercati, sia dal punto di vista delle modalità di gestione dei servizi.

L'assetto regolatorio nei vari settori si è evoluto e trasformato più o meno all'unisono con le altre industrie di rete. In effetti, nonostante le specificità di ciascuna industria, sono evidenti importanti aspetti comuni che vanno dalla separazione tra infrastrutture e servizio alla regolazione dell'accesso alle infrastrutture alla tutela dei consumatori¹. In più i trasporti rientrano nella categoria dei servizi di interesse economico generale e per alcuni dei settori più rilevanti resta la necessità di definire gli obblighi di servizio pubblico e le compensazioni finanziarie per gli operatori che forniscono il servizio.

Come nel caso delle altre industrie di rete le trasformazioni dell'assetto regolatorio e della *governance* nei diversi stati dell'Unione sono state il prodotto di costanti iniziative comunitarie tra cui le numerose direttive settoriali e i copiosi documenti generali prodotti dalla Commissione Europea fino al Libro bianco del 2011. Senza entrare nel merito del diverso impatto che norme e linee guida hanno avuto, il risultato di insieme evidenzia un passaggio comune nella struttura proprietaria dal monopolio pubblico ad un mercato almeno in linea di principio aperto a più operatori potenzialmente concorrenti.

L'impatto è stato diverso tra il lato delle infrastrutture e quello della fornitura del servizio in quanto per le infrastrutture la concorrenza resta limitata per la costante presenza dei tradizionali monopoli difesi da non pochi governi o per la introduzione unicamente di forme di concorrenza per il mercato.

Per altro verso la costruzione di una politica dei trasporti dell'Unione ha seguito un percorso accidentato. In effetti l'obiettivo di una politica comune era dichiarato nel Trattato di Roma che dedicava già allora all'argomento un intero titolo con l'obiettivo di creare un mercato comune dei trasporti attraverso l'apertura progressiva dei mercati nazionali e l'estensione del principio della libera prestazione dei servizi. Per circa trenta anni le istituzioni comunitarie non hanno prestato particolare attenzione al ruolo della politica dei trasporti come strumento indispensabile per raggiungere gli obiettivi fondamentali della

¹ V. di recente, M. FINGER – CH. JAAG (eds.), *The Routledge Companion to Network Industries*, Routledge, London – New York, 2016, pp. 5 e 403 ss.; e inoltre M. FINGER – T. HOLVAD, *Setting the scene: background and overview of regulatory reform in the transport sector*, in M. FINGER – T. HOLVAD (eds), *Regulating Transport in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013, pp. 2 ss.

Comunità. Nel frattempo gli stati membri hanno programmato le infrastrutture e le loro modalità operative su base esclusivamente nazionale con il risultato di non consentire neppure un livello minimo di integrazione delle reti.

Così, fino alla seconda metà degli anni 80, i primi passi nella direzione di una politica comune sono stati scarsi. La via verso una legislazione comunitaria è stata tracciata dal Parlamento con la storica decisione di portare il Consiglio di fronte alla Corte di giustizia per l'assenza di una politica comune dei trasporti dovuta, anche in questo caso, alla resistenza dei governi nazionali². La Corte di giustizia con la sentenza del 1985 condannava il Consiglio per non avere garantito, in violazione del Trattato, la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti internazionali e non avere stabilito le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro. In tal modo spronava le istituzioni a porre in atto interventi efficaci per definire una politica comunitaria dei trasporti.

Certamente questa spinta si è accompagnata al progressivo superamento dei monopoli pubblici e all'apertura dei mercati proveniente dall'Atto Unico Europeo e dall'obiettivo del mercato unico che portava con sé una rivitalizzazione del principio di concorrenza.

Questo ha dato un nuovo impulso al settore tanto che la stessa Corte di giustizia nel 1986 faceva cadere definitivamente il dogma, anche se ormai stemperato, dell'inapplicabilità delle norme antitrust al settore ora di fatto completamente superato³. Infatti già il Libro bianco del 1985 sul “*completamento del mercato interno*” proponeva diverse misure di apertura del mercato dei trasporti⁴.

Con l'apertura dei mercati dei trasporti ha acquistato importanza crescente la creazione di condizioni di concorrenza eque tra i diversi modi di trasporto sia a livello intra-modale che inter-modale, cioè introdurre una progressiva armonizzazione normativa e regolamentare che superasse le consolidate differenze nazionali.

In questa prospettiva gli orientamenti della Commissione sono stati enunciati attraverso una serie di Libri bianchi sullo sviluppo della politica dei trasporti iniziata nel 1992 fino all'ultimo pubblicato nel 2011⁵. Il primo Libro bianco mirava essenzialmente alla apertura dei mercati coerente con le priorità del tempo, mentre quello del 2001 poneva un obiettivo unificante dei vari interventi nel settore, cioè gestire la crescita

² CGE, sentenza 22 maggio 1985, causa 13/83, Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee.

³ Permangono alcune specifiche regole settoriali in materia di aiuti di stato come testimoniato dalla inclusione di porti e aeroporti nel Reg. UE, 733/2013 (*General Exemption Block Regulation*). Sul punto v. L. ORTIZ BLANCO – B. VAN HOUTTE (eds), *Eu regulation and competition law in the transport sector*, second edition, OUP, 2017, pp. 7-8.

⁴ Per dettagli sulle diverse misure proposte, v. ancora *ibidem*, pp. 8-9.

⁵ “*The future development of the common transport policy. A global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility*” (COM(1992) 494 final); “*La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*” (COM(2001) 370); “*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei Trasporti – Per una politica dei trasporti competitive e sostenibile*” (COM(2011) 144 def).

dei trasporti grazie ad un approccio integrato e intermodale incentrato sull'idea di una "mobilità sostenibile".

Il Libro bianco del 2011 riprende il tema della creazione di una politica comune dei trasporti "competitiva" e "sostenibile" ma, allo stesso tempo, vuole definire un percorso e i relativi strumenti per la costruzione di uno "spazio unico europeo dei trasporti". Un obiettivo di tal genere richiede l'eliminazione degli ostacoli ancora esistenti tra modi di trasporto e sistemi nazionali attraverso un processo di integrazione e uniformazione che indubbiamente necessita, a livello di Unione europea, di una *governance* comune, rinnovata e dotata di poteri effettivi.

I due obiettivi, quello di una politica comune e quello dello spazio unico europeo, pur se strettamente correlati tra loro, non seguono percorsi coincidenti⁶. Per la formazione di uno spazio unico non si tratta solo di perseguire una più avanzata apertura del mercato ma la rimozione di molte barriere amministrative e tecniche.

Tra l'altro il livello stesso di liberalizzazione è in gran parte dipendente dal tasso di standardizzazione tecnica come è dimostrato proprio dal settore ferroviario dove è evidente la necessità di introdurre il Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS – *European Rail Traffic Management System*) che deve sostituire gli oltre venti diversi sistemi nazionali di segnalazione di controllo della velocità non comparabili tra loro e quindi di ostacolo ad una integrazione del mercato e allo sviluppo di una rete di trasporti europea⁷. Senza dimenticare, ancora come esempio, la necessità di eliminare le distorsioni fiscali e uniformare i regimi di tassazione.

1.2. Per una mobilità sostenibile

L'idea della mobilità sostenibile, sottesa alla elaborazione dei numerosi documenti non solo da parte della Commissione ma anche del Parlamento europeo, è sfociata nella elaborazione della *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni* del 2016⁸. Questa si colloca nella transizione avviata su vari fronti verso una economia progressivamente de-carbonizzata ed evidenzia la crescente integrazione del settore dei

⁶ Sul punto, v. L. SENN, *La politica dei trasporti in Europa*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015, P. 3, che sottolinea come e quanto la definizione di una politica comune sia ostacolata anche in questo settore dal timore degli stati di perdere la loro identità e di incidere sugli interessi delle proprie imprese e dei propri cittadini. Se questo rappresenta un pesante ostacolo verso convergenza e integrazione, è comunque innegabile che le resistenze nascono da problemi reali come le ovvie differenze nella gestione della mobilità dovuta anche alle caratteristiche del territorio.

⁷ Lo sviluppo di nuove tecnologie può favorire il miglioramento e la diffusione di sistemi di mobilità intelligenti — quali, oltre ERTMS (il sistema europeo di gestione del traffico ferroviario), SESAR (il sistema di gestione del traffico aereo del futuro), SafeSeaNet (il sistema di monitoraggio del traffico navale e di informazione), RIS (il sistema di informazione fluviale), STI (i sistemi di trasporto intelligenti) — contribuendo ad assicurare una efficace integrazione tra le varie modalità di trasporti, e, dunque, una migliore sostenibilità ambientale dei trasporti stessi.

⁸ COM(2016) 501.

trasporti nelle politiche dell'energia e dell'ambiente come emerge dal progetto di *Energy Union* e più recentemente dalla proposta della Commissione europea di ridefinizione della politica energetica contenuta nel cd *Winter Package*⁹.

La rilevanza dei trasporti nel quadro della lotta al cambiamento climatico è confermata da alcuni dati molto eloquenti. Il settore produce quasi un quarto del totale delle emissioni di gas serra dell'Unione (ancora a 28) ed è il secondo settore per quantità di emissioni dopo quello dell'energia. Inoltre, in Europa, il trasporto è l'unico settore che ha visto crescere le emissioni dal 1990 ad oggi complessivamente di circa il 22%. Dall'inizio della crisi nel 2008 le emissioni hanno iniziato a diminuire (circa il 10%) ma la tendenza nel lungo termine, senza ulteriori interventi, andrebbe in senso opposto¹⁰.

Il Libro bianco del 2011 prospettava una riduzione delle emissioni del 20% tra il 2008 e il 2030 e almeno del 60% per il 2050 (su base 1990)¹¹. Inoltre proponeva l'uso, entro il 2050, del 40% di carburanti a basso tenore di carbonio nel settore dell'aviazione e la riduzione del 50% entro il 2030 e del 100% entro il 2050 della quota di autovetture a carburante tradizionale nel trasporto urbano. Infatti il trasporto su strada è la maggiore voce e nel 2013 rappresentava circa il 72% del totale delle emissioni nel settore trasporti a fronte di uno 0,6% del trasporto ferroviario¹².

Già da questi pochi dati appare evidente come significativi mutamenti in alcuni settori della galassia trasporti dipendano principalmente da una ridefinizione del contesto regolatorio necessario per perseguire l'obiettivo di una mobilità sostenibile. Questo tipo di approccio presuppone prioritariamente l'integrazione con la politica energetica e ambientale in quanto una auspicabile politica unitaria dei trasporti comporta necessariamente di rafforzare il coordinamento tra questa e le politiche contigue.

⁹ V. Pacchetto "Unione dell'energia" - *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici* (COM(2015) 80 final) del 25.2.2015; e la Comunicazione della Commissione, *Clean Energy For All Europeans* (COM(2016) 860 final) del 30.11.2016 che introduce l'insieme delle proposte di revisione della vasta legislazione in materia di energia.

¹⁰ “[...] il sistema dei trasporti non è sostenibile. Se ci proiettiamo in avanti di 40 anni è chiaro che il settore dei trasporti non può continuare a svilupparsi nel solco attuale. A scenario immutato la dipendenza dei trasporti dal petrolio risulterebbe ancora di poco inferiore al 90% mentre l'energia ricavata da fonti rinnovabili si attesterebbe di poco al di sopra dell'obiettivo del 10% fissato per il 2020. Nel 2050 le emissioni di CO₂ provocate dal settore dei trasporti rimarrebbero di un terzo superiori ai livelli del 1990. Entro il 2050 i costi dovuti alla congestione aumenteranno del 50%, si accentuerà il divario di accessibilità tra regioni centrali e periferiche e continueranno ad aumentare i costi sociali dovuti agli incidenti e all'inquinamento acustico” (Libro bianco, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti*, cit., pf. 13).

¹¹ Questo target era correlato al generale impegno della Commissione di ridurre le emissioni di gas serra dell'80% entro il 2050 grazie al taglio delle emissioni anche il altri settori.

¹² La Commissione è intervenuta di recente con una comunicazione su questi temi lanciando un importante progetto contenuto nel “*pacchetto mobilità pulita*” rivolto principalmente a promuovere soluzioni per ridurre le emissioni di CO₂ e incrementare il mercato dei veicoli a basse o zero emissioni (COM(2017) 675 del 8.11.2017 su “*Mobilità a basse emissioni: manteniamo gli impegni. Un'Unione europea che protegge il pianeta, dà forza ai suoi consumatori e difende la sua industria e i suoi lavoratori?*”).

Peraltro l'integrazione con le politiche ambientali è un fondamentale volano di innovazione che richiede comunque una efficace regolazione che coinvolga tutti i livelli di governo nonché l'industria e gli utenti. Quindi l'obiettivo è l'innovazione in materia di mobilità: a partire dal cd *shift* modale, cioè dal riequilibrio della mobilità dalla strada ad altri modi di trasporto, in particolare il trasporto ferroviario, alla crescita del modello di mobilità *on demand*, allo sviluppo di sistemi di trasporto multimodali come nel caso dell'*Intelligent Transport System*, alla introduzione delle piattaforme digitali e dei servizi di *shared mobility*.

Gli scenari elaborati dalla Commissione riguardo i target di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni per il periodo successivo al 2020 coinvolgono ampiamente il settore dei trasporti. Elemento chiave è il settore dei carburanti in quanto è ormai evidente che la prima generazione di bio-carburanti ha avuto un ruolo molto limitato nella de-carbonizzazione dei trasporti. Tra gli obiettivi posti al settore per il 2030 e oltre c'è lo sviluppo della tecnologia e dell'uso dei veicoli elettrici e dei bio-carburanti di seconda e terza generazione o di altro tipo di carburanti sostenibili.

Peraltro il rilievo dell'innovazione tecnologica è evidente in tutte le aree del trasporto. Se prendiamo, ad esempio, il settore aereo, si stanno mettendo a punto ricerche per incrementare l'efficienza nel consumo del carburante, ottimizzare l'avvicinamento degli aerei agli aeroporti e gestire le traiettorie di volo. Ma più autorevolmente la Commissione ha di recente affermato che "in linea con l'agenda della Energy Union, un importante contributo alla riduzione dell'impatto ambientale dell'aviazione dovrà provenire dalle attuali azioni di ricerca e sviluppo di tecnologie "verdi" innovative, compreso lo sviluppo e la diffusione sul mercato dei biocarburanti avanzati. I programmi riguardano principalmente la modernizzazione della gestione del traffico aereo e della riduzione dell'impatto sull'ambiente ("*Clean Sky*"). Il progetto SESAR (*Single European Sky ATM Research project*) contribuirà a un risparmio di carburante (con una riduzione potenziale di 50 milioni di tonnellate di emissioni di CO₂)"¹³.

Anche se si tratta di un coordinamento meno evidente non è tuttavia trascurabile quello tra politica dei trasporti e politica territoriale per garantire una completa libertà di movimento di persone e merci attraverso "una rete di origini e destinazioni accessibili" nell'ottica di costruire una politica unitaria dei trasporti a servizio dello sviluppo del territorio e della coesione europea¹⁴.

¹³ COM (2015) 598 "Una strategia per l'aviazione in Europa".

¹⁴ L. SENN, *La politica dei trasporti in Europa*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura), *La politica dei trasporti in Europa*, cit., pp. 5-6.

1.3. Una nuova nozione di mobilità

Come è evidente da quanto finora detto, il tema dei trasporti può essere affrontato da diverse prospettive che consentono di mettere al centro della trattazione aspetti e componenti diversi, tra loro complementari, ma spesso concettualmente e metodologicamente separate.

Se prendiamo come categoria di riferimento la mobilità questa può essere scomposta in due elementi costitutivi: le infrastrutture e i servizi di trasporto.

Le infrastrutture sono caratterizzate dalla presenza di monopoli naturali a lungo parte integrante dei monopoli legali o di fatto cui le politiche di apertura dei mercati hanno imposto meccanismi di *unbundling*, cioè di separazione tra mercato delle infrastrutture e mercato dei servizi.

Tradizionalmente l'obiettivo della mobilità è stato considerato dal lato dell'offerta, cioè delle infrastrutture in quanto condizione necessaria della mobilità. Tuttavia, proprio questo elemento è fortemente segnato dalle differenze geografiche e territoriali, in particolare orografiche, tra i vari paesi così come dalle differenze nella governance dei sistemi di trasporto che include una pluralità di forme, accentrato o decentramento istituzionale, gestione pubblica o privata o mix pubblico – privato. In ogni caso, dato un punto di partenza così differenziato, qualsiasi opzione di convergenza, se non di armonizzazione, sconta non poche difficoltà di percorso anche se una politica europea dei trasporti a tutela del diritto alla mobilità resta un obiettivo irrinunciabile.

Allo stato attuale, infatti, si tratta di rafforzare la considerazione del lato della domanda nel senso che le politiche o, meglio, la politica europea dei trasporti dovrebbe essere intesa come una risposta alla domanda di mobilità che è un diritto e rappresenta una fondamentale libertà di movimento sul territorio dell'Unione per cittadini e imprese.

D'altra parte il concetto di mobilità sta mutando grazie alle tecnologie informatiche e si sta trasformando in quello di servizio. Così l'innovazione tecnologica produce cambiamenti radicali dei comportamenti sia degli utenti che degli operatori come è messo in luce dalla realtà delle piattaforme digitali anche nel settore dei trasporti.

La dirompente introduzione delle nuove tecnologie informatiche e il pervasivo processo di digitalizzazione nell'accesso e nel funzionamento dei diversi modi di trasporto rimette in discussione il tradizionale approccio alla politica dei trasporti. La crescente digitalizzazione pone questioni di grande rilevanza sia riguardo il tema della sostenibilità che riguardo la ridefinizione delle strategie e degli strumenti di regolazione.

L'influenza delle nuove tecnologie su interoperabilità e intermodalità apre nuove prospettive di incentivazione e promozione della sostenibilità. La questione dell'informazione e del valore dei dati

accolti ed elaborati dalle piattaforme sfida i regolatori a rinnovare le loro strategie e a ricercare modalità di bilanciamento tra innovazione e tutela dei diritti degli utenti.

2. Come ridefinire il diritto ad una mobilità sostenibile

Il diritto alla mobilità ha le sue basi giuridiche in un complesso di disposizioni sia dei trattati che di diritto derivato. Tra queste rileva, in primo luogo, il principio della libera circolazione delle persone (art. 21 TFUE) che rappresenta la più recente evoluzione della libertà di circolazione che i precedenti trattati riconoscevano ai lavoratori.

In effetti la Comunità e poi l'Unione europea enfatizzano la garanzia delle libertà economiche che appaiono progressivamente influenzate dai valori costituzionali degli stati, così che la libertà economica di circolazione dei lavoratori si è trasformata, con il Trattato di Maastricht che ha introdotto la cittadinanza europea, in libertà di circolazione dei cittadini. Infatti la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ormai inclusa nei trattati dopo Lisbona, riconduceva la libertà di circolazione e di soggiorno (art. 45) all'interno del titolo sulla cittadinanza depurandolo dell'origine storica di diritto funzionalizzato al funzionamento del mercato comune¹⁵. Questa torsione del principio della libertà di circolazione mette in evidenza il rapporto tra cittadini e territorio dell'Unione.

In secondo luogo il diritto alla mobilità ha come base giuridica un altro principio fondamentale, quello della libera circolazione dei servizi, che è parte integrante sia del quadro della politica dei trasporti che condizione necessaria del funzionamento del mercato a tutela della concorrenza.

Parlando di trasporti, la categoria generale di riferimento è quella dei servizi di interesse economico generale caratterizzati da particolari obiettivi e criteri di interesse pubblico¹⁶. Tra questi, senza poterli enumerare completamente, si possono ricordare obiettivi relativi al sistema economico nel suo insieme (regolazione non discriminatoria; tariffazione trasparente degli accessi alle reti; certezza di investimenti); alla sicurezza delle reti ed in particolare alla tutela dei diritti di consumatori e utenti come la capillarità della rete e la facilità di accesso; la continuità del servizio; le tariffe proporzionate al servizio, trasparenti ed eque; ed anche l'esistenza di facilitazioni di accesso per soggetti deboli o svantaggiati.

In considerazione di questi elementi si evidenzia il nesso tra costruzione dei diritti di cittadinanza europea e costruzione di un sistema di reti che metta in relazione materialmente (trasporti) e/o virtualmente

¹⁵ Per un commento all'art. 45, v. G. DEMURO, in R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 310ss. Più in generale sul punto v. G.G. CARBONI, *La mobilità nel diritto dell'Unione Europea*, in DPCE, 2016, pp.18 ss.

¹⁶ Sul punto, in particolare, D. SORACE, *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in E. BRUTI LIBERATI – F. DONATI (a cura), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Quaderni Cesifin, Torino, 2010, pp. 11 ss; e F. CINTIOLI, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *Federalismi*, 2012, pp.11 ss.

(banda larga) i cittadini in uno “spazio comune” di integrazione sociale e di sostegno alla uguaglianza dei diritti. Gli eventi che ancora scuotono la tenuta della fragile costruzione europea sembrano indicare che una possibile fuoriuscita in positivo dall’attuale circolo vizioso possa stare proprio nel riconoscimento della fondazione reciproca tra “mercato unico” e “spazio comune” di cittadinanza.

Ritornando al tema dei servizi di trasporto come servizi di interesse economico generale e alla necessaria tutela dei diritti alla mobilità dei cittadini, il rilievo pubblico della garanzia ed essenzialità del servizio trova espressa tutela oltre l’applicazione delle norme in materia di concorrenza (art. 106, c. 2 TFUE) e consente l’imposizione di oneri di servizio pubblico. Il criterio di compensazione degli oneri di servizio pubblico elaborato definitivamente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nella sentenza *Altmark*¹⁷ ha posto fine ad un periodo di ambiguità nella valutazione dell’intervento economico delle amministrazioni pubbliche tra compensazione e aiuto di stato in via generale vietato dall’art. 107, 1 TFUE.

Non è qui possibile approfondire un tema così spinoso come quello della distinzione tra aiuti di stato e compensazioni che è costante oggetto di decisioni della Commissione e sentenze del Tribunale e della Corte di Giustizia. Vorrei solo ricordare che, nonostante i molti interventi della Commissione stessa in materia di aiuti come la recente Comunicazione del 2016, la nozione di compensazione vincolata al rispetto dei parametri definiti in *Altmark* è ampiamente contestata dalle amministrazioni nazionali anche con riguardo al settore dei trasporti come testimoniato dalle recentissime sentenze sul caso *Saremar*¹⁸.

Tra l’altro la Carta dei diritti fondamentali (art. 36) riconosce il principio dell’accesso ai servizi di interesse economico generale come valore per la promozione della coesione sociale e territoriale e di conseguenza il diritto del cittadino alla fruizione del trasporto. Tuttavia la necessaria conformità delle normative settoriali dei trasporti al diritto europeo non ha rimosso il condizionamento da parte delle legislazioni e delle prassi nazionali. Quindi l’armonizzazione dei servizi di trasporto resta in ultima istanza affidata alla Corte di Giustizia che prevede precisi obblighi per gli stati riguardo il rispetto di un “diritto fondamentale alla fruizione dei servizi essenziali”¹⁹.

¹⁷ Corte di Giustizia, sent. 24.7.2003, causa C-280/00 che enuclea e definisce 4 parametri per valutare la legittimità della compensazione economica relativa agli OSP: attribuzione preventiva di OSP; preventiva fissazione dei criteri e compensazioni; proporzionalità; equilibrio della gestione economica dell’impresa.

¹⁸ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea* (2016/C 262/01); e le sentenze del Tribunale (EU:T:2017:267) del 6 aprile 2017, *Saremar c. Commissione* e (EU:T:2017:266) del 6 aprile 2017, *Regione autonoma della Sardegna c. Commissione*, rispettivamente §§ 84 ss. e 68 ss.

¹⁹ V. G.G. CARBONI, *La mobilità nel diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 23. Il riferimento è a Corte di Giustizia sent. 30-9-2003, causa C-224/01, *Kobler.*, e sent. 13-6-2006, causa C-173/03, *Tragbetti per il Mediterraneo*, che ha fatto dell’interpretazione giurisdizionale di ultima istanza materia di responsabilità dello Stato per inadempimento del diritto comunitario.

Il diritto alla mobilità, come accennato sopra, si è sviluppato sulla base dei principi comunitari connessi alla libertà di circolazione, ma ha ormai perso il suo legame esclusivo con il mercato e la sfera economica configurandosi non solo come diritto di accedere ai servizi di trasporto ma anche come “veicolo”²⁰ di omogeneizzazione a livello sociale e territoriale.

L’Unione non si è limitata a definire obiettivi e strumenti, ma ha posto il tema dei trasporti al centro delle politiche di coesione e dell’utilizzo dei fondi strutturali, riconoscendo come lo sviluppo delle reti rivesta un ruolo determinante sia per il rafforzamento del mercato che per la coesione sociale, economica e territoriale. Tale scelta emerge chiaramente nelle linee guida per la coesione territoriale e l’utilizzo dei fondi strutturali e soprattutto nel documento “*Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*”²¹.

La progressiva costruzione di una politica europea dei trasporti ha assunto come finalità prioritarie il perseguimento di una mobilità sostenibile, la garanzia della libertà di movimento efficiente e a prezzi accessibili, la sicurezza e, non da ultimo, la riduzione del consumo energetico e dell’impatto ambientale. Comunque una politica dei trasporti si costruisce necessariamente sulla previsione di reti di interconnessione tra i diversi modi di trasporto, cioè sul sistema di infrastrutture necessarie a garantire la connettività intermodale grazie ai collegamenti all’interno dell’Unione e tra questa e gli stati terzi.

A questo proposito ricordiamo che la politica delle reti trans-europee dei trasporti è stata introdotta dal Trattato di Maastricht (artt. 154 - 156 TCE), imponendo alla Unione di concorrere con gli Stati membri alla “costituzione e allo sviluppo delle reti transeuropee nei settori delle infrastrutture e dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell’energia”. Attualmente, la disciplina è contenuta nel Titolo XVI del TFUE (*Reti Transeuropee*), da leggere congiuntamente al Titolo VITFUE dedicato ai trasporti, e all’art. 4, lett. h) TFUE, che riconosce il carattere concorrente della relativa competenza.

Le reti di trasporto trans-europee o TEN-T (*Trans-European Networks - Transport*), previste fin dal *Libro bianco sui trasporti* del 1992 e poi, come appena detto, dal Trattato, interessano tutte le modalità di trasporto. Lo sviluppo di tali reti assume rilievo fondamentale non solo in un’ottica di sviluppo economico, ma anche di tutela dell’ambiente. Esse vogliono favorire, infatti, il trasferimento sostanziale del traffico di passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia e ad altre modalità, contribuendo in modo sostanziale al raggiungimento dell’obiettivo di riduzione del 60% delle emissioni dei trasporti entro il 2050.

²⁰ G.G. CARBONI, *La mobilità nel diritto dell’Unione Europea*, cit., P. 37.

²¹ V. il *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza* (COM (2008) 616 def.). E in particolare “*Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*” (COM (2010) 2020), nel quale lo sviluppo delle infrastrutture e del trasporto sostenibile vengono indicate fra le iniziative prioritarie da sostenere finanziariamente. In esso si evidenzia non solo la necessità di proseguire nella realizzazione delle infrastrutture, ma altresì di rendere tali opere funzionali ad un trasporto a basse emissioni (gli impegni assunti dall’Ue prevedono una riduzione del 20% delle emissioni entro il 2020).

In tale contesto merita poi di essere segnalato il Libro verde “*Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti*” in cui si sottolinea l’importanza del legame tra la politica relativa alle reti transeuropee e il sostegno allo sviluppo economico e sociale²².

A valle del Libro verde del 2009 la Commissione ha ripreso il tema delle TEN-T con l’idea di riconsiderare la politica in materia nel contesto della strategia *Europa 2020*, che richiede alla stessa Commissione di presentare proposte dirette a modernizzare e de-carbonizzare il settore, contribuendo ad incrementarne la competitività. Obiettivo da realizzare con un pacchetto di misure quali: rapida realizzazione di infrastrutture; promozione della mobilità elettrica; gestione intelligente del traffico; riduzione delle emissioni di CO2 per i veicoli stradali, sviluppo del settore marittimo.

Nel 2011, oltre al Libro bianco che definisce la *roadmap* per la creazione dello spazio unico europeo dei trasporti, la Commissione aveva presentato numerose proposte, in quanto, come dichiarato da parte dell’allora Commissario europeo per i trasporti, “i trasporti sono fondamentali per un’economia efficiente nell’UE, ma oggi mancano collegamenti vitali. Le ferrovie europee hanno 7 scartamenti diversi e solo 20 dei nostri principali aeroporti e 35 dei principali porti sono collegati direttamente alla rete ferroviaria. Senza collegamenti efficienti, l’Europa non può né crescere né prosperare”²³.

In effetti, a seguito di una consultazione di 2 anni, era stata formulata la proposta (*Connecting Europe: la nuova rete centrale di trasporti dell’UE*) relativa alla creazione della nuova rete essenziale: la cd “rete centrale”, da completare entro il 2030 e che privilegia i collegamenti tra i nodi principali, come importanti centri economici, grandi porti e aeroporti; e la cd “rete globale” che deve alimentare quella centrale, da realizzare entro il 2050, e che garantirà la totale copertura del territorio UE e l’accessibilità a tutte le regioni. Entrambe le reti includono tutti i modi di trasporto e sono finalizzate ad eliminare gli attuali *bottleneck*, ammodernare l’infrastruttura e semplificare le operazioni transfrontaliere di trasporto per passeggeri e imprese, migliorando i collegamenti tra i diversi modi di trasporto e imboccando la strada della riduzione delle emissioni. La rete globale dovrà essere pienamente interoperabile e interconnessa e caratterizzarsi per il ricorso ai medesimi standard. Ciò implica, ad esempio, l’uso uniforme del sistema informatico di base di controllo dei treni ERTMS - *European Rail Traffic Management System*, l’interconnessione dei sistemi di trasporto intelligente, l’introduzione di norme comuni per i punti di ricarica dei veicoli elettrici.

²² (COM) 2009, 44 def.). Sull’evoluzione della politica europea in materia di reti, v. tra l’altro, G. PIZZANELLI, *La politica dei trasporti tra coesione sociale e sostenibilità ambientale. Il caso delle reti transeuropee di trasporto TEN-T*, in C. BUZZACCHI (a cura), *L’Europa a rete. Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Milano, 2011, pp. 131 ss.

²³ V. MEMO/11/706 - Bruxelles, 19 ottobre 2011.

I nuovi orientamenti TEN-T 2014-2020 fanno riferimento ai dieci corridoi che contribuiscono alla costituzione della rete centrale e includono tre modi di trasporto, tre Stati e due sezioni transfrontaliere²⁴. Le “piattaforme di corridoio” dovrebbero, poi, consentire di coinvolgere nella *governance* tutte le parti e gli Stati membri interessati, anche attraverso l’adozione di “Piani di sviluppo di corridoio”, tesi a coordinare i lavori che si realizzano in paesi diversi e in diverse fasi del progetto²⁵.

In linea generale, fin dall’originario progetto europeo, la rete dei corridoi multimodali era destinata a facilitare le relazioni est – ovest, quindi gli scambi commerciali e di cittadini. Comunque il giudizio positivo sulla efficacia dei corridoi come strumento verso uno sviluppo omogeneo tra le diverse regioni non è stato comunemente condiviso in quanto “il disegno di una rete di corridoi a maglie larghe presenta il rischio di non costituire la base per un network se non è opportunamente supportato da una parallela progettualità di interconnessione con le reti regionali”²⁶.

Con il Reg. 1315 del 2013 l’Unione ha ridefinito gli orientamenti relativi alle reti²⁷ riconoscendo che le questioni più complesse per la creazione di una rete transeuropea sono le infrastrutture transfrontaliere, l’interoperabilità tecnica e l’integrazione dei diversi modi di trasporto. Inoltre, con un documento successivo²⁸, la Commissione ha definito le modalità operative per l’organizzazione dei lavori relativi ai corridoi della rete centrale utilizzando il sistema dei coordinatori europei designati a supporto della stessa Commissione.

²⁴ Per una ricostruzione delle evoluzioni e del ruolo strategico dei ‘corridoi’ v. S. CAFARO, *I corridoi paneuropei dei trasporti: una combinazione di diritto internazionale e di diritto comunitario per “collegare” il continente*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2003, pp. 711- 748.

²⁵ Ancora sul tema dei corridoi e sulla differenza tra questi e le reti trans-europee v. P. SELLARI, *Geopolitica dei trasporti*, Bari, 2013, pp. 102 ss.

²⁶ *Ibidem*, 111.

²⁷ Con il Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, sugli *Orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE* è stata per la prima volta definita una rete centrale di infrastrutture di trasporti che comprende tutti i modi di trasporto e che è stata identificata mediante una metodologia obiettiva. Con il Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, *che istituisce il meccanismo per collegare l’Europa* è stato definito un bilancio specifico. L’MCE dovrebbe consentire di sfruttare al meglio le sinergie tra i settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell’energia, rafforzando in tal modo l’efficacia dell’intervento dell’Unione e permettendo un’ottimizzazione dei costi di realizzazione (cons. 2). Inoltre “ la Commissione si è impegnata a integrare il cambiamento climatico nei programmi di spesa dell’Unione e a destinare almeno il 20 % del bilancio dell’Unione agli obiettivi connessi al clima. È importante garantire che nella preparazione, nello sviluppo e nella realizzazione di progetti di interesse comune siano promosse la mitigazione e l’adattamento al cambiamento climatico nonché la prevenzione e la gestione dei rischi. Gli investimenti infrastrutturali contemplati dal presente regolamento dovrebbero contribuire a promuovere il passaggio a un’economia e una società a basse emissioni di carbonio e capaci di reagire alle catastrofi e al cambiamento climatico, tenendo conto delle specificità delle regioni che presentano svantaggi naturali e demografici, in particolare le regioni ultra-periferiche e insulari. Nei settori dei trasporti e dell’energia in particolare, l’MCE dovrebbe contribuire agli obiettivi di de-carbonizzazione dell’Unione medio e lungo termine” (cons. 8).

²⁸ COM(2013) 940 final - 7.1.2014, *Costruzione della rete centrale di trasporto: corridoi della rete centrale e meccanismo per collegare l’Europa*.

Come è messo in luce dal SWD del 2011 di accompagnamento al Libro bianco con uno sguardo al recente passato e allo stato delle infrastrutture, gli Stati membri hanno per lo più ignorato le necessità di sviluppo del mercato interno. E questo ha condotto alla nascita della politica delle TEN-T in particolare a seguito dell'allargamento ad est del 2004²⁹. Inoltre il cambiamento di passo manifestatosi nel 2009 nel quadro del “pacchetto clima ed energia”³⁰ ha progressivamente rafforzato il nesso tra politiche per l'energia e per l'ambiente e politiche per i trasporti ed ha condotto a disegnare nuovi strumenti di gestione della domanda e valide alternative all'approccio tradizionale al concetto di mobilità³¹.

Garantire e preservare la mobilità è possibile solamente se questa raggiunge un effettivo livello di sostenibilità. Un tale obiettivo può essere perseguito solo utilizzando una efficiente combinazione di modi di trasporto e migliorando l'efficienza di ciascuno di essi. Questa idea rappresenta un fondamentale veicolo di riduzione dei consumi di energia ed esprime il senso di tutte le iniziative necessarie alla creazione dello spazio unico dei trasporti.

In questa prospettiva la realizzazione di un sistema di trasporto integrato è ancora ostacolata dalla presenza di barriere regolatorie e amministrative così come di legislazioni arretrate o scarsamente efficienti nonché dal permanere di incompatibilità tecniche tra i diversi modi di trasporto. E' ancora il caso di ricordare come la carenza di inter-operabilità rallenti lo sviluppo dei sistemi di trasporto multimodali intelligenti e l'operatività dei servizi *cross-border* in particolare nella gestione delle ferrovie e del traffico aereo. In effetti, sebbene la Commissione consideri che lo *shift* verso modi di trasporto più sostenibili dal punto di vista ambientale sia un passaggio necessario per rispettare i *target* di volta in volta fissati, questo richiede di assicurare il classico ‘livellamento del campo da gioco’ tra i diversi modi e in particolare di rendere più attraente il servizio ferroviario spesso poco competitivo ed ancora in mano agli *incumbent*³².

In sintesi, quindi, il trasporto multimodale (o inter-modale o co-modale che dir si voglia) rappresenta un vero banco di prova della concreta evoluzione verso più elevati livelli di sostenibilità nonché verso la

²⁹ Commission Staff Working Document, *Accompanying the White Paper - Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system* (SEC(2011) 391 final), pp. 99 s.

³⁰ Con l'introduzione di target vincolanti per la quota di energia rinnovabile da utilizzare nei trasporti e per ridurre il livello dei gas serra prodotti dai carburanti.

³¹ Commission SWD, *Accompanying the White Paper - Roadmap to a Single European Transport Area*, cit., v. il pf. *Putting it all together: features and advantages of a new mobility concept*, p. 32 s.

³² “Whereas markets for rail freight services have been fully opened to competition since January 2007 and those for international passenger transport services as of 1 January 2010 domestic passenger transport remains largely closed to competition” (*Ibidem*, p. 37). Sul tema del trasporto ferroviario, v. gli interessanti contributi raccolti nel volume di P. CHIRULLI (a cura), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Napoli, 2016.

costruzione di uno spazio unico europeo³³. Come più volte ripetuto, questi obiettivi sono stati posti dal Libro bianco del 2011 che auspicava, anche con la riscoperta delle “autostrade del mare”, un potenziamento della inter-modalità come sistema di traffico indispensabile per mediare ecologicamente ed economicamente tra le diverse modalità di trasporto, in particolare con quello stradale, che è una delle principali fonti di inquinamento. Le maggiori difficoltà nel portare avanti questo progetto di trasporto, in particolar modo delle merci, che la globalizzazione e le nuove tecnologie tendono ad incrementare, è che a tutt’oggi manca una disciplina sicura e uniforme sia a livello nazionale che sovranazionale.

Il tema è tecnicamente e giuridicamente assai complesso. Vorrei soltanto ricordare che l’obiettivo prioritario è la definizione di una disciplina uniforme da applicare a ciascuna tratta del trasporto caratterizzata da un diverso mezzo (mare, strada, ferrovia, ecc.), necessario per semplificare il trasporto merci, digitalizzare la documentazione e, non da ultimo, consentire procedure più trasparenti per il risarcimento di eventuali danni.

Già in due occasioni si è cercato di dare questo inquadramento omogeneo: la Convenzione di Ginevra del 1980 che non ha avuto il numero di ratifiche necessarie; e le cd “Regole di Rotterdam” del 2009 sul contratto di trasporto multimodale che non ha ancora il numero di ratifiche sufficienti. Gli esperti non sono molto ottimisti sia nell’ottica di una nuova convenzione internazionale sia in quella di una estensione del campo di applicazione delle convenzioni unimodali a tratte di trasporto ulteriori attraverso lo strumento di protocolli modificativi³⁴.

Inoltre l’integrazione multimodale si basa anche sull’utilizzo di sistemi elettronici per coordinare i diversi modi di trasporto. Richiede anche la creazione di un sistema di assicurazioni e responsabilità che, pur facendo i conti con il probabile coinvolgimento di soggetti appartenenti ad ordinamenti giuridici diversi, privilegi semplicità ed efficienza: da un lato, garantendo sull’asse esterno del rapporto con il cliente risposte immediate e certe al bisogno di tutela di quest’ultimo - anche attraverso il ricorso a meccanismi di forfettizzazione delle perdite cagionate (eventualmente) bilanciati da temperamenti di carattere probatorio -; dall’altro, confinando al solo piano interno delle relazioni tra i vari operatori impegnati nella prestazione del servizio intermodale ogni questione relativa all’accertamento delle rispettive responsabilità e alla misura del danno risarcibile da sopportare in via definitiva³⁵.

³³ Sul tema v. le osservazioni e la bibliografia contenuta in E. EFTESTØL-WILHELMSSON - A.BASK – M. RAJAHONKA, *Intermodal Transport Research. A law and logistics literature review with EU focus*, in *European Transport Law*, 2014, pp. 609-674.

³⁴ V. M. BRIGNARDELLO, *Il trasporto multimodale fra rilevanza giuridica e difficoltà di inquadramento*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, cit., pp. 185 ss.

³⁵ Sul tema della responsabilità, v. L. TULLIO, *Prospettive di costruzione di un regime unitario di responsabilità nell’ambito del trasporto di cose*, ivi, pp. 219 ss.; più in generale sul contratto multimodale v. U. MINNECI, *Il trasporto multimodale*:

L'azione dell'Unione per il trasporto sostenibile è diretta significativamente verso il trasporto urbano anche per la sua rilevanza in termini di emissioni e di consumo di energia. D'altra parte il solo uso di veicoli più efficienti e di carburanti più puliti non consente la necessaria riduzione delle emissioni e non risolve il problema della congestione. Si rende, dunque, necessario un uso maggiore dei trasporti come autobus e ferrovia (per i passeggeri) e di soluzioni multimodali basate sui trasporti marittimi e ferroviari (nel caso delle merci). A tal fine, sembra necessaria una migliore integrazione delle reti modali: gli aeroporti, i porti e le stazioni ferroviarie, degli autobus e della metropolitana dovrebbero essere collegati e trasformati in piattaforme di connessione multimodale per i passeggeri. L'integrazione multimodale degli spostamenti deve essere, poi, facilitata attraverso la diffusione di informazioni *online* e di sistemi di prenotazione e pagamento elettronici che integrino tutti i mezzi di trasporto³⁶.

In questa ricognizione dei punti cruciali del settore trasporti e degli obiettivi che in particolare il Libro bianco ha definito va sottolineata l'importanza del trasporto stradale che costituisce la modalità più diffusa per la mobilità dei passeggeri e delle merci e che rappresenta il modo di trasporto con il più elevato consumo di energia³⁷.

Al fine di attenuarne l'impatto sull'ambiente, a livello dell'Unione sono state impostate una serie di azioni volte a favorire lo sviluppo e la diffusione di "veicoli verdi". In quest'ottica, la Commissione proponeva di agire sia sul versante della ricerca e dell'innovazione (evidenziando la necessità di studiare nuovi materiali per le batterie e lo stoccaggio dell'idrogeno e approntare tecnologie alternative per la ricerca e lo stoccaggio di energia), sia su quello della corretta informazione e il riconoscimento di incentivi finanziari ai consumatori, così come dell'imposizione fiscale sui prodotti energetici per stimolare la domanda di "veicoli verdi"³⁸. I progetti e le sperimentazioni riguardanti l'introduzione di auto elettriche incontrano alcune difficoltà tra le quali una particolarmente rilevante è rappresentata dalla tipologia dei sistemi di ricarica, cioè spazi privati o infrastruttura pubblica. E, nel caso di quest'ultima opzione, almeno come sistema prevalente, si tratterebbe di definire se il modello può essere quello delle stazioni di rifornimento dei carburanti (mercato aperto e concorrenziale) oppure quello di una diffusione capillare sul territorio con elevati costi di investimento potenzialmente gestibile attraverso un sistema di concorrenza per il mercato.

tra diritto vigente e strategie normative de jure condendo, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura), *La politica dei trasporti in Europa*, cit., pp. 206 ss.; e M. BRIGNARDELLO, *Il trasporto multimodale*, cit., pp. 188 ss.

³⁶ Libro Bianco, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti*, cit., pf. 2.2 ss..

³⁷ Commission SWD, *The implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system" five years after its publication: achievements and challenges* (SWD(2016) 226 final) , p. 28.

³⁸ V. *Una strategia europea per i veicoli puliti ed efficienti sul piano energetico* (COM [2010] 186 def).

Allo stato attuale il più importante sviluppo è rappresentato dalla direttiva 2014/94/UE (*Alternative Fuels Infrastructures*) che definisce alcuni elementi relativi al servizio di ricarica, in particolare la sua collocazione in luoghi accessibili secondo un modello competitivo. Il distributore di energia elettrica deve garantire un ruolo neutrale e non discriminatorio nei confronti degli operatori del servizio di ricarica. Indubbiamente, al di là del recepimento di questa direttiva, il modello di regolazione e gestione del servizio di ricarica non appare ancora definitivamente stabilizzato.

3. La mobilità alla prova delle nuove tecnologie

Come emerge da quanto detto in precedenza, non è mai stato raggiunto un effettivo livellamento del campo da gioco né in caso di competizione né di integrazione tra i diversi modi di trasporto e neppure tra gli operatori all'interno di uno stesso settore, nonostante fosse evidente la necessità di perseguire questo obiettivo per un efficace sistema di trasporto intermodale.

Tuttavia, i dirompenti effetti della digitalizzazione stanno producendo una nuova realtà intermodale. Grazie alle tecnologie informatiche il significato di mobilità sta mutando e si sta trasformando in quello di servizio³⁹.

Infatti il costante processo di digitalizzazione nell'accesso e nel funzionamento dei trasporti rende ora possibile intendere la mobilità come un servizio: *"Mobility as a service"*, cioè *"a mobility distribution model in which a customer's major transportation needs are met by services integrating transportation infrastructures, transportation services, information and payment services, and others more. This approach is possible thanks to the increased use of ICT in transport, the removal of barriers between different transport modes and their users, as well as the emergence of new collaborative economy solutions"*⁴⁰.

Quindi, come conseguenza di un uso crescente delle ICT, si assiste ad una trasformazione del modo in cui i consumatori riescono a soddisfare le loro necessità di mobilità, dai programmi di viaggio alle modalità di pagamento. Questo processo di digitalizzazione del trasporto è alla base della creazione delle *"mobility platforms"*, cioè dei sistemi *"in which a comprehensive range of mobility services are provided to customers by companies which buy mobility services from services producers, combines them as a service supply and provides the services to consumers"* ad ogni livello: locale, regionale, nazionale e perfino europeo⁴¹.

³⁹ Su questa nuova nozione di mobilità, v. gli interventi al "3rd Florence Intermodal Forum": *Mobility-as-a-service: from the Helsinki experiment to a European model?*, Florence School of Regulation, 9.3.2015, in *European Transport Regulation Observer*, n. 2015/1.

⁴⁰ Commission SWD, *The implementation of the 2011 White Paper on Transport*, cit., p. 38.

⁴¹ S. HEIKKILÄ (2014), *Mobility as a Service - A Proposal for Action for the Public Administration*, Case Helsinki, Master's Thesis, Aalto University (cit. in European Parliament, Directorate-general for Internal Policies– Structural and Cohesion Policies, *Infrastructure funding challenges in the sharing economy*, 2017, 56). Sul punto, v. anche M. FINGER-

E' quindi evidente che l'innovazione può giocare un ruolo cruciale nel percorso di integrazione tra i diversi modi di trasporto, nel fornire soluzioni per le sfide attualmente poste al sistema, così come nel dare risposte ai bisogni degli utenti e alle necessità di una mobilità in trasformazione.

In effetti gli obiettivi di maggiore portata per il sistema trasporti contenuti nel Libro bianco del 2011 sono rimasti per lo più sulla carta. Tra l'altro resta ancora aperta la questione di promuovere gli strumenti necessari a perseguire un trasporto sostenibile.

Inoltre di recente sono emersi nuovi bisogni di mobilità in quanto i cittadini, anche nel settore dei trasporti così come nell'utilizzo di altre tipologie di servizi, richiedono servizi personalizzati che possono essere erogati soltanto grazie ad una maggiore flessibilità dei sistemi.

In più l'innovazione tecnologica può promuovere un cambiamento dei comportamenti sia degli utenti che degli operatori ed anche modificare il tradizionale modo di operare dei diversi stakeholder. Nel concetto di "*mobility-as-a-service*" si esprime un interessante mutamento di prospettiva, che pone sempre più al centro il ruolo dell'utente incentivando la sua potenziale capacità di mettere in atto comportamenti maggiormente sostenibili.

E' opportuno ricordare, anche se qui non possiamo approfondire il tema, che il successo o il fallimento di molte politiche innovative dipende dalla loro accettazione sociale e dalla capacità di supportare il cambiamento delle abitudini e dei comportamenti degli utenti e dei cittadini. Si tratta, infatti, di dare risposte adeguate alla domanda se sia necessaria una regolazione, quali attività e comportamenti debbano essere regolati e con quali strumenti⁴².

Una rilevante parte dei comportamenti cui si fa qui riferimento sono ascrivibili all'area della *sharing economy*⁴³ che sta portando alla emersione non solo di nuovi sistemi di mobilità e di nuovi meccanismi di

N. BERT - D. KUPFER, *What role for digitalization in order to achieve an intermodal level playing field?*, in *Regulation Observer*, FSR, p. 2.

⁴² In quest'ottica appare cruciale supportare le politiche attraverso il ricorso, ad esempio, a strumenti di *regulation by information* (a partire dalle campagne pubbliche di informazione in merito alle varie possibilità, vantaggi e aspetti pratici relativi ai veicoli "verdi") e di *nudging* (consistente nella definizione di regolazioni che si risolvano in "spinte gentili" nella direzione che promuova l'acquisto di veicoli "verdi" e il ricorso a modalità di trasporto sostenibile).

⁴³ Una utile definizione di *sharing economy* è in European Parliament (2015), *Resolution of 29 October 2015 on new challenges and concepts for the promotion of tourism in Europe* (2014/2241(INI), pf. 110: "a new socio-economic model that has taken off thanks to the technological revolution, with the internet connecting people through online platforms on which transactions involving goods and services can be conducted securely and transparently".

"The value of the sharing economy transaction in the transportation industry – the so-called "shared mobility" – in Europe in 2015 has been estimated at EUR 5.1 billion, growing at a rate of 77% from the previous year. This value is expected to reach more than EUR 100 billion in 2025. The revenue of transportation platforms in 2015 was estimated to be EUR 1.6 billion, up 97% from 2014". "Europe is leading in shared mobility solutions, such as subscription-based bike- and car-sharing. The global leader in the car-sharing industry is a European company, Car2go, and Europe is the continent with the highest revenue for the provision of car-sharing services, i.e., around EUR 230 million in 2015" (in European Parliament, Directorate-general for Internal Policies– Structural and Cohesion Policies, *Infrastructure funding challenges in the sharing economy*, cit. p. 9).

erogazione attraverso piattaforme on line, di operatori non-professionali come di nuovi *players* nei diversi modi di trasporti ma in particolare di una nuova configurazione della nozione di infrastruttura. Questa unisce al sottostante elemento fisico e a quello di erogazione dei servizi un nuovo livello costituito dai dati e dalle informazioni, dove hanno conquistato il ruolo di protagonisti soggetti come BlaBlaCar o Uber. Le due piattaforme hanno alcuni elementi in comune ma sono connotate da significativi aspetti di diversità come definito con estrema chiarezza nella segnalazione dell’Autorità di regolazione dei Trasporti del 2015 sulle specificità dei servizi tecnologici per la mobilità⁴⁴.

Mentre BlaBlaCar, che si qualifica come tipica piattaforma di *carpooling* e che consiste nel percorrere un tratto comune prestabilito dal conducente e non dal passeggero in genere a fronte di una condivisione delle spese di viaggio, è stata considerata come una sorta di “autostop 2.0”⁴⁵, Uber non è basata su una piattaforma con analoghe caratteristiche.

In effetti, per quanto sostenuto dall’Avvocato Generale nelle conclusioni del maggio 2017, Uber “non si limita a mettere in relazione domanda e offerta, ma crea, essa stessa, l’offerta, oltre a disciplinarne le caratteristiche essenziali e a organizzarne il funzionamento”. Quindi non può essere visto come “un semplice intermediario tra conducenti e passeggeri” e sarebbe errato “equiparare Uber alle piattaforme di intermediazione”. Al contrario, Uber “funge da vero e proprio organizzatore e operatore di servizi di trasporto urbano” dal momento che “la prestazione di messa in contatto del passeggero con il conducente non è [...] né autonoma, né principale rispetto alla prestazione di trasporto”⁴⁶.

⁴⁴ Con riferimento a possibili oneri da definire “a carico di alcune emergenti formule del trasporto non di linea diverse dai servizi di taxi e NCC” relativi alla qualità e sicurezza del servizio viene evidenziata la differenza tra le due diverse tipologie di piattaforma: da una parte, “le piattaforme attraverso le quali si promuovono forme di condivisione di servizi di trasporto di natura non commerciale, “di cortesia”, rese in modo non professionale da conducenti che condividano, in tutto o in parte, con una o più altre persone messe in contatto tramite servizi dedicati forniti da intermediari anche attraverso l’utilizzo di strumenti tecnologici, un itinerario prefissato dal conducente, percorso con un mezzo di loro proprietà”; dall’altra, le piattaforme che offrono servizi tecnologici di intermediazione su richiesta e con finalità commerciale. In quest’ultimo caso, anche laddove l’attività di conducente sia svolta in modo non professionale, il servizio è reso ad un prezzo che non serve esclusivamente a coprire (rectius, a condividere) il costo dell’itinerario percorso, definito su richiesta del passeggero, bensì anche ad assicurare un margine di profitto alla piattaforma ed al conducente, per quanto contenuto” (ART, *Atto di segnalazione al Governo e Parlamento sull’autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*, del 21.5.2015, pp. 5-6).

⁴⁵ Come definito nelle conclusioni dell’Avvocato Generale Maciej Szpunar nella causa C-434/15 – Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber System Spain SL - dell’11 maggio 2017, n. 41 e nota 14.

⁴⁶ V. le conclusioni dell’Avvocato Generale Maciej Szpunar cit., nn. 43, 56, 57, 61, e 65. Inoltre l’esercizio da parte di Uber di un servizio di trasporto è confermato, sempre a giudizio dell’Avvocato Generale, dal fatto che l’applicazione Uber contiene anche un sistema di valutazione della condotta dei conducenti (inclusa l’esclusione dalla piattaforma) e che l’impresa esercita un controllo seppure indiretto sulla qualità della prestazione dei conducenti, sul prezzo (anche se l’algoritmo lo modifica in funzione dell’intensità della domanda), sulle condizioni minime di sicurezza come sulla condotta dei conducenti. Tuttavia questo controllo non pare esercitato nel quadro di un classico rapporto di subordinazione gerarchica tale da configurare necessariamente i conducenti come suoi dipendenti (v. nn. 48 – 52, e 54).

Come ha di recente confermato la sentenza della Corte di Giustizia, il “servizio d’intermediazione deve quindi essere considerato parte integrante di un servizio complessivo in cui l’elemento principale è un servizio di trasporto e, di conseguenza, rispondente non alla qualificazione di “servizio della società dell’informazione” [...] ma di “servizio nel settore dei trasporti”⁴⁷.

Anche se il tema della natura delle piattaforme e della loro eventuale regolazione non è essenziale per il nostro ragionamento, vorrei solo sottolineare che, al di là del dibattito degli esperti, sarebbe ormai opportuno un contributo chiarificatore da parte dei legislatori ai diversi livelli coinvolti, evitando il costante intervento dei giudici per rispondere ad imprescindibili necessità.

In sintesi il punto è valutare se la nuova tecnologia, cioè la piattaforma, vada ricondotta all’interno del preesistente panorama legale e regolatorio utilizzando una disciplina / regolazione omogenea o se sia necessario immaginare regolazioni differenziate non solo in considerazione della diversità dei servizi offerti ma in particolare delle specificità della tecnologia. In effetti una delle domande cruciali è se le società basate su piattaforma siano in competizione con le imprese tradizionali sfidandole sul loro stesso mercato oppure se si ricavano un proprio e nuovo mercato, in quanto la piattaforma trasforma la natura stessa della transazione differenziandola da quella tradizionale⁴⁸.

In questa prospettiva è di interesse quanto affermato dall’ART nella stessa segnalazione laddove riconosce che il fenomeno dei “servizi tecnologici per la mobilità” intercetta una domanda diversa da quella tradizionale resa disponibile con diverse modalità di erogazione. Perciò “configura la creazione di un nuovo e specifico segmento del mercato della mobilità urbana non di linea rispetto a quello sottoposto a obblighi di servizio pubblico”.

Di conseguenza, rileva come una “idonea regolazione” dovrebbe valorizzare “le diverse modalità di soddisfazione della domanda di mobilità” e assecondare “la segmentazione del mercato riducendo così il rischio di distorsioni”. Obiettivo prioritario è, allora, quello “di far emergere questo nuovo mercato in modo che la domanda e l’offerta di servizi possano operare in modo trasparente e nel rispetto dei regimi applicabili alla attività economica di impresa”⁴⁹.

⁴⁷ Corte di Giustizia (Grande Sezione), 20 dicembre 2017, rinvio pregiudiziale C-434/15 - Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber System Spain SL, n. 40, ed anche nn. 35, 37, e 38.

Per i primi e interessanti commenti, v. L. BELVISO, *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in corso di pubblicazione in *Diritto dei media - Medialaws*, e D. TEGA, *La Corte di giustizia qualifica i servizi offerti da Uber*, in questa rivista, n. 3/2018.

⁴⁸ Su questi temi, v. O. LOBEL, *The Law of the Platform*, University of San Diego, *Legal Studies Research Paper Series* No. 16-212, March 2016 (disponibile in <http://ssrn.com/abstract=2742380>).

⁴⁹ ART, *Atto di segnalazione al Governo e Parlamento sull’autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*, cit., pp. 3-4.

Con riferimento al tema di questo lavoro, cioè quello della mobilità sostenibile, vorrei evidenziare come le segnalazione metta in luce il nesso stringente tra una regolazione adeguata ai nuovi e diversi segmenti del mercato

Riprendendo il filo del discorso, alcuni recenti studi hanno messo in luce⁵⁰ che i fenomeni di *shared mobility* possono avere pesanti effetti sul finanziamento delle infrastrutture a causa dei minori introiti per gli operatori presenti sul mercato nel momento in cui i viaggiatori migrano dai tradizionali servizi di trasporto collettivo (treni e autobus) ai nuovi servizi tra i quali, in questo contesto, è di particolare rilevanza il *carpooling*⁵¹. Qui è evidente l'effetto di sostituzione dei tradizionali servizi di trasporto di medio-lunga distanza grazie ad un uso più efficiente e sostenibile dei veicoli privati.

Diversamente, nel caso del trasporto urbano, la *shared mobility* (in particolare *bykesharing*, *carsharing* e in parte Uber) ha un effetto complementare piuttosto che sostitutivo. Anzi, talvolta, può avere come effetto di rafforzare i sistemi di trasporto collettivo a fronte della possibile contrazione non solo dell'uso ma anche della proprietà delle auto private.

La potenziale espansione dell'effetto di sostituzione dei servizi tradizionali di trasporto pubblico di medio-lunga distanza può condurre, oltre che ad una contrazione degli introiti degli operatori, ad una riduzione della frequenza del servizio e quindi ad una minore garanzia della sua continuità, intesa come uno dei tratti costitutivi della erogazione dei servizi di interesse economico generale⁵².

Infatti il trasporto pubblico di passeggeri, secondo la definizione del Regolamento del 2007, include “i servizi di trasporto di passeggeri di interesse economico generale offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa”⁵³. In questa sequenza a cascata si colloca anche un ulteriore elemento fondamentale e cioè la modalità di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico che segue prevalentemente due modelli, quello della compensazione pubblica o del riconoscimento di diritti di esclusiva ad un operatore.

in quanto in grado di conciliare “lo sviluppo di sistemi di mobilità sostenibile “co-modale” e “technology-based” [...] con il perseguimento di effetti indiretti di deflazione della circolazione e riduzione dell'inquinamento” (p.3).

⁵⁰ V. in particolare lo studio elaborato per il Parlamento europeo e pubblicato in European Parliament, Directorate-general for Internal Policies– Structural and Cohesion Policies, *Infrastructure funding challenges in the sharing economy*, 2017.

⁵¹ Un esempio paradigmatico è rappresentato dalla Francia, dove è nata nel 2006 la più importante piattaforma - BlaBlaCar - e dove è cresciuta così rapidamente fino a raggiungere nel 2015 un valore di transazioni di 210 milioni di euro. Su questo caso lo studio per il Parlamento Europeo (*Infrastructure funding challenges in the sharing economy*, cit., p. 31) offre una serie di dati: “In the most advanced market, France, in 2015 carpooling reached an estimate of 6 billion passenger-km. This is more than 12% of the total passenger-km in long distance domestic railways. In the near future, it could reach 14 billion passenger-km. In France, it has been estimated that carpooling passengers paid EUR 210 million to drivers in 2015. This could increase to EUR 1,366 million in the near future. Substitution has reached significant volumes in the more advanced markets. It has been estimated that SNCF lost 6% of the domestic long distance passengers in 2015. Substitution is expected to grow further as carpooling matures and network effects multiply, also on medium and low density routes”.

⁵² Il primo servizio di interesse economico generale ad essere modificato radicalmente dalla digitalizzazione e dal conseguente effetto di sostituzione è stato quello postale.

⁵³ Regolamento (CE) N. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, art. 2 (a).

Ovviamente lo scenario qui descritto in linea generale e le sue possibili evoluzioni non interessano in modo omogeneo tutti i paesi dell'Unione ma, almeno finora, sono state decisive le differenze tra i diversi modi di trasporto pubblico e i diversi contesti nazionali⁵⁴.

Da un altro punto di vista, cioè quello del rapporto tra servizi pubblici di trasporto di medio-lunga distanza e trasporto urbano, gli scenari possibili sono diversi e più o meno positivi a seconda che l'espansione della *shared mobility* nel trasporto urbano produca una contrazione della proprietà privata dei veicoli e quindi, indirettamente, un incremento della domanda di trasporto pubblico di lunga distanza. Oppure prosegua il trend visibile in alcune aree per cui, ad esempio, il *carpooling* di lunga distanza abbia una crescita più rapida della sostituzione delle auto private nelle aree urbane. Come i diversi studi citati testimoniano non abbiamo finora alcuna evidenza del prevalere di una o di un'altra di queste tendenze. E' quindi opportuno verificare se la soluzione più adeguata consista, come proposto, in una "integrazione" nel quadro regolatorio esistente, sebbene con qualche specifico adattamento, delle soluzioni offerte dalla *shared mobility* (*carsharing*, *bykesharing*, *carpooling*, ed anche Uber), considerando con particolare attenzione gli effetti di queste nuove forme di trasporto sull'ecosistema esistente, cioè sugli obiettivi prioritari della politica dei trasporti come de-carbonizzazione, sicurezza, riduzione delle congestioni, spostamento tra i vari modi di trasporto, e così via⁵⁵.

La revisione delle politiche dei trasporti così come delle strategie e degli strumenti di regolazione non può prescindere dai mutamenti, anche comportamentali, indotti dai fenomeni di *shared mobility* ed in particolare dalla acquisizione delle informazioni riguardanti i passeggeri, i loro movimenti, consumi e abitudini, la loro localizzazione fisica e così via, nonché lo stato e l'utilizzo delle infrastrutture nel senso ampio del termine⁵⁶.

⁵⁴ "As in certain Member States (i.e. France, Belgium and Germany) railway infrastructure is funded in a significant percentage through access charges, reduction in the number of passengers will cause a parallel reduction in funding for the railway infrastructure. Road infrastructure relies more heavily on public funds than railway infrastructure. Only a minor percentage of costs are covered by users in the form of tolls, which are usually limited to high capacity roads, and are not introduced in all Member States. Member States have adopted various approaches in applying tolls on their road networks, ranging from the introduction of a country-wide toll (as in the case of Portugal) to a zero-charges scheme as in the case of 12 Member States, including Germany. Furthermore, migration from coaches to private vehicles should not have a major impact on the revenue of those road infrastructures funded through tolls. When roads are funded with public funds, it is neutral whether there is a lower number of coaches and a higher number of cars. When there are tolls, private vehicles already fund the infrastructure with tolls" (European Parliament, Directorate-general for Internal Policies – Structural and Cohesion Policies, *Infrastructure funding challenges in the sharing economy*, cit., pp. 59-60).

⁵⁵ European Parliament, Directorate-general for Internal Policies – Structural and Cohesion Policies, *Infrastructure funding challenges in the sharing economy*, cit., pp. 68 ss.

⁵⁶ Proprio in questi giorni la stampa quotidiana ha riportato dettagliate notizie sui sistemi di raccolta e utilizzo dei dati raccolti attraverso il servizio di *bykesharing* di tipo *free floating*: Questi nuovi sistemi di 'data mining' proprio grazie alla vastissima platea di riferimento, hanno un valore enorme e sembrano consentire una profilazione del consumatore molto dettagliata grazie ai meccanismi di geolocalizzazione (v. tra l'altro *La Repubblica* del 1.2.2018).

Come noto, questi dati sono raccolti e accumulati dalle piattaforme digitali grazie alla interazione delle parti interessate allo scambio di beni e servizi e alla presenza di gruppi sempre più estesi di fornitori e consumatori. Quindi il problema della accessibilità ai dati, al di là delle questioni di *privacy* e di sicurezza, dipende dalla proprietà della piattaforma, pubblica o privata, così come dalla natura dei dati, cioè se sono intesi come una pura e semplice *commodity* oggetto di una transazione commerciale al cui interno anche il prezzo viene definito oppure come una infrastruttura, una *essential facility*, soggetta alla regolazione di una autorità pubblica ma accessibile a chi necessita dell'informazione.

Certamente il tema della gestione dei dati, essenziale perché il legislatore o il regolatore possa disporre delle informazioni necessarie alla elaborazione di nuove norme o regole, impone una riflessione sul tipo di regolazione efficace in grado di garantire l'erogazione di servizi di interesse economico generale nei confronti di tutti i cittadini, nonché la tutela dei consumatori tra responsabilità dell'operatore della piattaforma e quella del fornitore del servizio di trasporto e, non da ultimo, l'innovazione.

In ogni caso l'aspetto cruciale che sintetizza il valore che la digitalizzazione ha assunto nel settore è dato dall'impatto delle piattaforme sui diversi modi di trasporto e quindi dal modo in cui queste hanno modificato la natura del servizio stesso così come la sua erogazione e la relazione tra utenti e operatori. Quindi l'elemento chiave da considerare per ipotizzare una risposta alla domanda relativa all'oggetto e ai modi della regolazione è appunto quello della informazione e della gestione dei dati incorporati nelle piattaforme.

A partire da questa considerazione sono state fatte alcune ipotesi da sottoporre ai legislatori ai diversi livelli così come agli stessi regolatori. Da un lato, si rileva come i dati siano raccolti, organizzati, e utilizzati grazie all'algoritmo alla base del funzionamento della piattaforma. Algoritmo che, sebbene oggetto di un investimento privato, dovrebbe essere regolato in modo da riconoscere un valore pubblico e non solo commerciale alla conoscenza del modo in cui i dati sono interconnessi⁵⁷. Da un altro, si ipotizza che le informazioni nel mondo della *sharing economy* e più da vicino in quello della *shared mobility* siano da considerare come una vera e propria *essential facility*, quindi una infrastruttura ad accesso regolato in modo da renderle disponibili tempestivamente e su larga scala⁵⁸.

⁵⁷ In questa prospettiva alcune piattaforme hanno iniziato a condividere i dati ad es. con le autorità locali. Nel gennaio 2016 Uber ha annunciato la decisione di condividere i dati statistici con le autorità di trasporto locale in tutte le città dove abbia una presenza rilevante (Uber (2017), *Introducing Uber Movement* (disponibile in: <https://newsroom.uber.com/introducing-uber-movement/>).

Sulla necessità che i regolatori possano 'testare' la correttezza degli algoritmi e dei meccanismi di interconnessione e correlazione dei dati, v. D. KEATS CITRON – F. PASQUALE, *The Scored Society: due process for automated prediction*, in *Washington Law Review*, 2014, pp. 1-33.

⁵⁸ Sul punto v. A. CANEPA, *Il design della regolazione in un'economia "uberizzata" fra problemi di definizione del mercato, tutela degli utenti e ricerca di regola efficaci*, in *Riv. trim. di dir. ec.*, 4/2016 - supplemento, p. 39, e la bibliografia qui contenuta.

4. Costruire una nuova governance dei trasporti

La costruzione di una politica comune dei trasporti che sia effettiva richiede un coordinamento regolatorio sia tra i diversi segmenti del settore o modi di trasporto che con le altre politiche contigue e interconnesse. Ma, oltre a questo, richiede anche un nuovo modello di *governance* ed un efficace coordinamento istituzionale ai diversi livelli di governo come tra i livelli di governo. Basti ancora ricordare tutti i passaggi compiuti in materia di trasporti fin dal Trattato di Roma dove i trasporti hanno rappresentato uno dei primi settori in cui la CEE auspicava una politica comune. E non a caso, in quanto interventi infrastrutturali comuni, interoperabilità e convergenza degli standard tecnici rappresentavano il terreno di esercizio della libertà di circolazione così come della libera prestazione dei servizi nonché uno degli elementi costitutivi della costruzione del mercato comune.

Dal punto di vista del coordinamento con le politiche contigue, in particolare energetiche, la presenza di percorsi per certi aspetti comuni, cioè la caratteristica di industrie di rete, può facilitare il coordinamento regolatorio e istituzionale supportato anche dal comune riferimento alla generale politica ambientale e all'obiettivo della sostenibilità.

Dal punto di vista della *governance*, il modello generale cui l'Unione si conforma è quello di un sistema multi-livello. Anche qui è opportuno ricordare che la allocazione delle competenze tra i vari livelli impatta sulla definizione delle strategie nei diversi modi di trasporto e che l'approccio della *governance* multi-livello richiede di definire e verificare le interrelazioni e gli effetti delle politiche in atto ai vari livelli⁵⁹.

Sempre in questa prospettiva il percorso verso una politica comune dei trasporti si deve confrontare, da un lato, con il livello europeo di *governance* caratterizzato dalla compresenza di numerosi soggetti. Infatti il legislatore europeo ha nel tempo istituito una serie di agenzie settoriali specializzate con ruoli a carattere tecnico e ausiliario e, come spesso accade, disegnate senza un modello comune di riferimento⁶⁰. E, dall'altro, non può prescindere dal fatto che i trasporti, così come l'energia, siano materie di competenza concorrente. E che, quindi, si tratta di settori talvolta con una rilevante frammentazione e differenziazione sia istituzionale che funzionale che limita fortemente possibili processi di convergenza.

Tuttavia nel settore dell'energia qualcosa sta cambiando anche grazie ai costanti interventi di integrazione portati avanti in anni recenti dall'ACER (Agenzia per la Cooperazione dei Regolatori dell'Energia). Nonostante che l'ACER fosse nata con lo scopo prioritario di assistere le autorità di regolazione nazionali nell'esercizio a livello comunitario delle funzioni di regolazione degli Stati membri e, se necessario, per

⁵⁹ Sulla (im)possibile convergenza dei modelli di *governance* degli stati membri, v. L. AMMANNATI, *Modelli di governance a confronto: una introduzione*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura), *La politica dei trasporti in Europa*, cit., pp. 101 ss.

⁶⁰ V. S. QUADRI, *Il quadro istituzionale della governance europea dei trasporti*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, cit., pp. 40 ss.

coordinarne l'azione⁶¹, la sua attività è stata fortemente orientata a rafforzare la cooperazione tra i regolatori nazionali e a rimuovere i gap tecnici e regolatori negli scambi *cross-border*. Inoltre il suo ruolo effettivo nella *governance* dell'energia può essere definito alla luce delle sue competenze e relazioni con gli altri attori cioè, oltre i regolatori nazionali e la Commissione, con gli Stati membri e la Rete Europea dei TSO (EN-TSOs)⁶².

E' quindi evidente che l'ACER, così come anche le autorità finanziarie di più recente istituzione, non hanno la natura di veri e propri regolatori indipendenti nel senso indicato dalla dottrina, anche se nella evoluzione della specie tra ACER e Autorità dei mercati finanziari si è registrato un rafforzamento dei poteri decisionali e del proprio ruolo rispetto ai regolatori nazionali⁶³. Peraltro il progetto di accelerare questa evoluzione e di modificare i caratteri dell'ACER per trasformarla in un regolatore europeo indipendente con nuovi poteri di regolazione e di supervisione dell'applicazione delle regole costitutive del mercato interno è contenuto in un documento strategico della Commissione, cioè nel pacchetto dell'*Energy Union*⁶⁴.

Il cd *Winter Package* (30.11.2016), elaborato dalla Commissione europea propone un vasto pacchetto di misure ritenute necessarie per "guidare" la transizione verso un'energia pulita. Un punto di partenza è stato, tra l'altro, la constatazione della frammentarietà di una legislazione in materia di energia adottata in tempi diversi e con prospettive disomogenee che ha prodotto una sorta di 'labirinto' normativo da cui emerge un quadro di ridondanza ma soprattutto di incoerenza e di mancante integrazione tra le politiche per l'energia e per il clima sia a livello dell'Unione che degli ordinamenti nazionali.

Non a caso il pacchetto di misure che vuole ridisegnare la politica energetica e finalmente conseguire il risultato di un mercato completamente integrato vede come essenziale il disegno di una effettiva "*governance of the Energy Union*", inteso come una 'cassetta degli attrezzi' che consenta di "ottimizzare, semplificare e accrescere la coerenza" delle diverse politiche e dare omogeneità alle relazioni tra i livelli di governo⁶⁵.

⁶¹ Reg (EC) 713/2009, art. 1.2.

⁶² Mi permetto il rinvio a L. AMMANNATI, *The creation of the "Agency for the Cooperation of Energy regulators". Its role in the governance of the European energy market*, in L. AMMANNATI (ed.), *Networks. In Search of a Model for European and Global Regulation*, Torino, 2012, pp. 29 ss.

⁶³ Sul punto, in particolare V. CERULLI IRELLI, *Dalle Agenzie europee alle Autorità europee di vigilanza*, in M. P. CHITI - A. NATALINI (a cura), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012, pp. 152 ss.

⁶⁴ "Pacchetto Unione dell'energia", *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, cit., pp. 9-10.

⁶⁵ E' prevista l'adozione di un regolamento dedicato che ridefinisce le relazioni tra il livello dell'Unione e gli stati membri – *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union* (COM(2016) 759 final), in particolare cons. 3 e art. 1.

Proprio in questo contesto la proposta di revisione del regolamento istitutivo dell'ACER non valorizza le spinte innovative dell'Energy Union⁶⁶. Ovviamente non è questa la sede per un'analisi approfondita della proposta, tuttavia sembra che la Commissione preferisca consolidare gli attuali ruoli da quello di coordinamento tra i regolatori sugli scambi *cross-border* e le politiche energetiche nazionali (v. il ruolo svolto dai regolatori nazionali nel *Board* dei regolatori) a quello di monitoraggio degli altri soggetti.

Inoltre, piuttosto che omologare l'ACER al modello di Agenzia come struttura di supporto della Commissione delineato nel Joint Statement del 2012, l'obiettivo della de-carbonizzazione, in quanto obiettivo prioritario di politica ambientale, comporta un necessario rafforzamento della posizione della Commissione nel sistema e una ridefinizione del tradizionale equilibrio tra politica e regolazione indipendente⁶⁷.

L'esperienza del settore energetico è comunque emblematica e può costituire un modello, anche se con luci e ombre, anche per il sistema trasporti che, tra l'altro, rappresenta un'area cruciale per le politiche di efficienza energetica e per quelle ambientali.

Allo stato attuale la definizione di una *governance* efficace dei trasporti si sviluppa con molta lentezza a causa della eterogeneità dei mercati nazionali così come della diversa configurazione dei modelli di *governance* e di regolazione differenziati a livello politico e/o territoriale tra prevalenza del livello europeo, internazionale o addirittura locale.

I trasporti sono, come più volte evidenziato, una galassia complessa. Tuttavia la sfida della mobilità sostenibile e quindi l'obiettivo di una crescente integrazione multi-modale impone un livellamento del campo da gioco sia in termini di interoperabilità tra e all'interno dei diversi modi di trasporto che in termini di equilibrio nei finanziamenti tra questi stessi. Inoltre, se l'integrazione con le politiche ambientali è un fondamentale volano di innovazione, tanto più richiede efficaci strategie di regolazione che coinvolgano tutti i livelli di governo così come l'industria e gli utenti.

Gli obiettivi appena indicati sembrano perseguibili grazie ad una *governance* che, al pari di quanto evidenziato per l'energia, integri i programmi dei diversi segmenti e dei diversi livelli riconoscendo ad uno o più soggetti competenze di coordinare, monitorare, e proporre correttivi. Questo non significa, e sarebbe tra l'altro difficile, che debba essere adottato un modello omogeneo di regolazione oppure che si debba fare ricorso ad un unico regolatore europeo invece che a più autorità al pari di quanto avviene in

⁶⁶ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (recast)* (COM(2016) 863 final) del 30.11.2016, pp. 20 ss.

⁶⁷ V. *Joint Statement* of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised Agencies del 19.7.2012.

altre aree. Il punto cruciale resta quello dei poteri e almeno della introduzione di un ruolo per così dire di ‘regia’ capace di coordinare e integrare efficacemente i diversi mercati.

Delle difficoltà di una *governance* frammentata a livello nazionale e affidata ad organismi non in grado di esercitare una adeguata supervisione e talvolta dotati di scarsa indipendenza dava attentamente conto il SWD di preparazione del *Libro bianco* con riferimento al settore ferroviario che ha una rilevanza emblematica nel quadro delle politiche dei trasporti. Il punto era che l’esistenza di un sistema decentrato, pur se giustificato dalle differenze tecniche tra i sistemi nazionali, non fosse adeguato alla creazione di un mercato europeo dei servizi ferroviari e che fosse almeno necessario istituire un *network* tra i regolatori nazionali per supportare un percorso di convergenza⁶⁸.

Il fenomeno della inter-modalità ha avuto una forte accelerazione attraverso la digitalizzazione e la creazione di piattaforme che organizzano e coordinano i servizi forniti da differenti operatori e sono così in grado di rispondere alle esigenze di mobilità sia per quanto riguarda i passeggeri che le merci. Certamente la crescente digitalizzazione anche nel settore dei trasporti e il costante ricorso da parte di utenti e fornitori dei servizi alle piattaforme impone, come per altre aree, una riflessione sulla necessità o meno di regolare questi fenomeni ed eventualmente come.

In primo luogo, come già accennato, merita una particolare attenzione la questione dei dati e delle informazioni incorporate nelle piattaforme. Il punto è delicato in quanto le tipologie di dati di maggiore interesse sono quelli che risultano dalla rielaborazione delle informazioni relative alle abitudini e alle preferenze degli utenti. Perciò sembra necessario indicare buone regole sia per quanto riguarda la tutela dei dati personali e l’accesso a questi che la tutela della concorrenza in quanto l’utilizzo di questi dati può condurre alla acquisizione di posizioni dominanti e preconstituire nuove barriere all’accesso per nuovi operatori.

Non è questa la sede per affrontare questi temi. Qui mi limiterò esclusivamente a proporre la necessaria regolazione di alcuni elementi intrinseci ad un corretto funzionamento delle piattaforme e dei meccanismi informatici su cui sono costruite.

In linea generale, una domanda costantemente ricorrente è se i regolatori siano capaci di perseguire obiettivi come la protezione del consumatore, la sicurezza o la tutela della salute, e così via evitando, allo stesso tempo, di ‘congelare’ l’innovazione, ostacolare l’ingresso di nuovi soggetti e la concorrenza. Una risposta ‘saggia’ è che misure di regolazione ben costruite e mirate siano necessarie per assicurare che questi nuovi modelli di business consentano una appropriata tutela dei consumatori ma che, allo stesso

⁶⁸ Commission SWD, *Accompanying the White Paper - Roadmap to a Single European Transport Area*, cit., pff. 138 – 140.

tempo, queste misure debbano essere proporzionate, cioè non superare quanto strettamente necessario a perseguire questi obiettivi⁶⁹.

In sostanza i regolatori dovrebbero evitare di imporre regolazioni obsolete a queste nuove imprese. E ogni misura regolatoria, seppure necessaria, dovrebbe essere commisurata agli specifici obiettivi pubblici meritevoli di tutela e sufficientemente flessibile da consentire nuove forme di concorrenza.

Se è vero che interventi invasivi possono soffocare l'innovazione rallentando l'espansione e la crescita delle imprese come nel caso di imposizione di licenze e autorizzazioni, è altrettanto vero che la mancanza totale di regole può aprire la strada a conflitti pesanti tra innovazione e altri valori tutelati, dalla tutela del consumatore, o dei diritti dei lavoratori, al divieto di comportamenti discriminatori, alla tutela del risparmiatore come nell'esperienza recente dei mercati finanziari.

D'altra parte non è possibile eliminare l'incertezza intrinseca ad ogni misura regolatoria che ha ad oggetto l'innovazione proprio per la rapidità dei mutamenti e per il possibile impatto sugli incentivi allo sviluppo dell'innovazione. La complessità di questa realtà rende difficile la scelta di strumenti regolatori adeguati in grado di bilanciare queste diverse dimensioni.

In considerazione di queste brevi osservazioni, che cosa è possibile ipotizzare per regolare l'innovazione digitale nei trasporti (e non solo)?

Come abbiamo cercato di evidenziare, l'innovazione è cruciale sia per la mobilità che per una efficiente integrazione del mercato e dello spazio europeo dei trasporti. Limitandoci al momento a considerare l'aspetto della interoperabilità, una regolazione precoce può bloccare o rallentare l'innovazione successiva, ma, se l'introduzione di standard non è tempestiva, l'interoperabilità è messa in crisi e il permanere di una frammentazione tecnologica impedisce il raggiungimento di un più elevato tasso di efficienza⁷⁰.

In effetti ciò significa che, senza l'adeguato intervento di un regolatore, anche le potenzialità di evoluzione dei trasporti che la digitalizzazione ha aperto rischiano di essere depotenziate e di riprodurre vecchie distorsioni e barriere alla integrazione del mercato. La soluzione sta forse, come è stato suggerito⁷¹, nella costruzione di un nuovo modello di regolatore, un "*adaptive regulator*", la cui attività sia improntata tra l'altro ad un approccio incrementale, sperimentale e flessibile tale da stare al passo con la rapidità dei mutamenti e ad innovazioni potenzialmente imprevedibili.

⁶⁹ V. E. RAMIREZ, Chairwoman, Fed. Trade Commission, *Keynote Remarks*, Fordham Law School, *42nd Annual Conference on International Antitrust Law and Policy* (Oct. 2, 2015), cit in FTC, *The "Sharing" Economy. Issues Facing Platforms, Participants & Regulators*, Nov. 2016, pp. 51 s.

⁷⁰ M. FINGER, - N. BERT - D. KUPFER, *What role for digitalization*, cit., p.8.

⁷¹ S. RANCHORDÀS, *Does sharing mean caring? Regulating innovation in the sharing economy*, in *16 Minn. J.L. Sci. & Tech.*, (2015), pp. 414 ss. (disp. in <http://scholarship.law.umn.edu/mjlst/vol16/iss1/9>).