

GIUGNO 2020



XX. 2020/SPECIAL ISSUE

diritto & questioni pubbliche

POLITICHE E REGOLE PER LA SHARING MOBILITY



XX. 2020/special issue

COMITATO EDITORIALE

Direzione

Giorgio Maniaci (Università di Palermo), Giorgio Pino (Università di Roma Tre), Aldo Schiavello (Università di Palermo)

REDAZIONE

Marco Brigaglia (coordinamento), Maria Giulia Bernardini, Giulia Borgna, Gaetano Carlizzi, Francesca Ciulla, Arianna Colonna, Miguel Fernández Núñez, Maria Ferrara, Dario Ippolito, Fabrizio Mastromartino, Paola Parolari, Giuseppe Rocché, Giulia Sajeva, Matija Žgur

COMITATO SCIENTIFICO

Manuel Atienza (Universidad de Alicante) – Mauro Barberis (Università di Trieste) – Juan Carlos Bayon (Universidad Autónoma de Madrid) – Roberto Bin (Università di Ferrara) – Bruno Celano (Università di Palermo) – Pierluigi Chiassoni (Università di Genova) – Paolo Comanducci (Università di Genova) – Pasquale De Sena (Università Cattolica di Milano) – Enrico Diciotti (Università di Siena) – Jordi Ferrer (Universitat de Girona) – Riccardo Guastini (Università di Genova) – Mario Jori (Università di Milano) – Claudio Luzzati (Università di Milano) – Pierpaolo Marrone (Università di Trieste) – Tecla Mazzaresse (Università di Brescia) – Claudio Michelon (University of Edinburgh) – José Juan Moreso (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona) – Pablo Navarro (Universidad de Córdoba) – Luca Nivarra (Università di Palermo) – François Ost (Université Saint-Louis, Bruxelles) – Gianluigi Palombella (Scuola Superiore S. Anna, Pisa) – Roberto Pardolesi (Università Luiss, Roma) – Baldassare Pastore (Università di Ferrara) – José Luis Pérez Triviño (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona) – Anna Pintore (Università di Cagliari) – Luis Prieto Sanchís (Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo) – Cristina Redondo (Università di Genova) – Michel Rosenfeld (Cardozo School of Law, New York) – Giovanni Sartor (Università di Bologna e European University Institute, Firenze) – Marc Van Hoecke (Universiteit Gent) – Josep Maria Vilajosana (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona) – Vittorio Villa (Università di Palermo) – Francesco Viola (Università di Palermo) – Giuseppe Zaccaria (Università di Padova) – Gianfrancesco Zanetti (Università di Modena-Reggio Emilia)

© 2020, *Diritto e questioni pubbliche*, Palermo

www.dirittoequestionipubbliche.it

ISSN 1825-0173

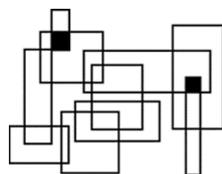
Double-Blind Peer Review

Banche dati: Scopus, Heinonline, Elsevier

Progetto grafico e impaginazione rospeinfrantumi

Tutti i diritti riservati

POLITICHE E REGOLE
PER LA SHARING MOBILITY
SHARING MOBILITY POLICIES
AND REGULATION



Diritto & Questioni Pubbliche
XX 2020/special issue (giugno)



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Cofinanziato dal programma Erasmus+ dell'Unione europea. Il sostegno della Commissione europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione del contenuto, che riflette esclusivamente il punto di vista degli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

POLITICHE E REGOLE PER LA SHARING MOBILITY

Quali regole per la *sharing mobility* in Europa

Un'introduzione

GUIDO SMORTO

I contributi raccolti in questo *Special Issue* dal titolo “*Regulating and Deregulating Sharing Mobility in Europe*” sono l’esito di un lungo e articolato percorso di ricerca portato avanti in questi anni grazie al supporto dell’Unione europea e frutto dell’intensa e proficua cooperazione tra studiosi di diverse discipline, università ed enti di ricerca¹. L’ampiezza della rete di collaborazione tra le istituzioni coinvolte e l’interdisciplinarietà del gruppo di lavoro hanno permesso di portare avanti un progetto impegnativo e complesso, consentendo di affrontare le tante e delicate questioni che scaturiscono dalla diffusione delle nuove forme di mobilità da angolazioni e secondo chiavi interpretative molteplici, derivanti da una pluralità di approcci accomunati da un unico obiettivo: analizzare le trasformazioni in atto per comprendere se queste stiano orientando le nostre società verso direzioni più efficienti, sostenibili e inclusive, per poi ragionare su come governare il cambiamento attraverso la definizione di regole appropriate.

L’indagine si è posta come obiettivo primario quello di studiare in che modo, e con quali conseguenze, le tecnologie digitali stiano trasformando l’offerta di servizi di trasporto, uno dei comparti più importanti e significativi per la vita economica e sociale delle persone e di intere comunità. I riflessi della mobilità su economia, lavoro, inclusione sociale, sviluppo urbano, sostenibilità ambientale – solo per citare alcune delle questioni affrontate in questo *Special Issue* – sono molti e significativi. I nuovi servizi basati sulla condivisione mutano il modo in cui ci spostiamo e viaggiamo, trasformano l’organizzazione produttiva, ridefiniscono la morfologia delle città, cambiano i consumi e, di conseguenza, l’impronta ecologica di un settore responsabile di una quota notevole delle emissioni complessive di CO₂. L’accesso alla mobilità è presupposto indispensabile per la partecipazione ai diversi ambiti della vita sociale: dall’educazione al lavoro, dalla salute allo svago.

Provando a fare sintesi tra la pletora di neologismi più o meno felici e tra le tante e perfettibili definizioni che sempre si inseguono e si sovrappongono quando si tratta di dare un nome alle vere novità, l’espressione *sharing mobility* descrive una gamma eterogenea di servizi innovativi di mobilità, alternativi tanto all’utilizzo del mezzo proprio che dei mezzi collettivi o di massa, i quali si fondano sull’accesso temporaneo alle risorse, ed in cui l’erogazione del servizio avviene per il tramite di piattaforme digitali che garantiscono l’accesso e la condivisione di mezzi, veicoli e tragitti, consentendo all’utenza di richiedere, prenotare e pagare il servizio attraverso dispositivi informatici. Imprese come Uber, Lyft e BlaBlaCar sono gli esempi più noti e significativi di questa trasformazione.

Ma l’importanza di una riflessione approfondita sulla *sharing mobility* va oltre la questione della mobilità per offrire un angolo di osservazione privilegiato sulle trasformazioni che stanno attraversando il sistema economico e la nostra società, secondo una traiettoria non a caso defini-

¹ Questo è il filo conduttore che ha ispirato il Jean Monnet Project 2018-20 “*Regulating and Deregulating Sharing Mobility in Europe*” (*Rider*), che prosegue ora nel Jean Monnet Network 2019-2022 “*Sharing economy and Inequalities across Europe*” (*Shine*), che vede la partecipazione delle università di Palermo, Bologna, Barcellona, Valencia e Louvain, nel quale sono coinvolti molti degli autori di questo numero monografico. Oltre a chi scrive, compongono il gruppo di lavoro dell’Università di Palermo Giuseppe Ingarao, Cristiano Inguglia, Erica Mazzola e Ignazio Vinci.

ta talvolta *uberification*, dal nome della piattaforma digitale di mobilità assurta a simbolo di questa transizione.

È in questa prospettiva più ampia che la riflessione si amplia a tutta la *sharing economy*: una modalità innovativa di fruizione delle risorse per l'offerta di servizi, basata sull'accesso temporaneo in alternativa all'acquisto e al consumo proprietario, e che ricomprende al proprio interno un ampio spettro di pratiche e di modelli organizzativi diretti a sfruttare al meglio la funzionalità di risorse che hanno una capacità in eccesso rispetto all'uso individuale – l'automobile, ma anche la casa, i vestiti, gli attrezzi da lavoro – e che nell'economia tradizionale sono acquistati dal singolo e pertanto sottoutilizzati. Rinunciare all'auto di proprietà e abbonarsi ad un servizio di *carsharing* è l'esempio più riconoscibile e diffuso di questa transizione dalla vendita di beni alla fornitura di servizi.

Con l'avvento di un'economia basata sull'accesso e sulla condivisione stiamo assistendo ad una trasformazione profonda della struttura d'impresa, dell'organizzazione produttiva e del coordinamento del lavoro e, di conseguenza, dei rapporti tra impresa, lavoratori e consumatori. A causa della riduzione dei costi di comunicazione e di coordinamento, frutto dell'impiego delle tecnologie digitali, servizi che fino a qualche anno fa erano monopolio esclusivo di professionisti vengono offerti sul mercato da soggetti molto diversi tra loro per solidità economica, competenze, professionalità: un'economia "tra pari" (*peer-to-peer* o *p2p*), cui si accompagnerebbe, secondo alcuni osservatori, l'inesorabile declino dell'economia professionale (*business-to-consumer* o *b2c*), il cui futuro sarebbe costretto entro piccole nicchie di mercati specializzati. A consentire l'accesso al mercato sono piattaforme digitali: imprese prive di infrastrutture e lavoratori propri che adottano modalità innovative di fornitura di servizi attraverso un'interfaccia tecnologica. Alcuni comparti – trasporti e turismo su tutti – starebbero tracciando la rotta verso un modello di organizzazione economica passibile di sviluppi ben più significativi.

Le tradizionali distinzioni tra personale e professionale, gratuito e a pagamento, collaborazione e subordinazione sfumano in una molteplicità di situazioni non semplici da cogliere e il diritto fa fatica ad orientarsi tra le mille declinazioni dell'economia del nuovo secolo. Il lavoro è una delle frontiere più delicate di questa trasformazione. Lavoratori "alla spina" ha definito l'*Economist* la massa di persone disponibile a richiesta, la quale si combina con il crescente desiderio di rapidità e convenienza cui le nuove tecnologie hanno abituato i consumatori. Da più parti si denuncia la nascita di un mercato caratterizzato da crescente flessibilità delle condizioni di lavoro e da una sistematica sottrazione delle imprese ai vincoli di solidarietà sociale. E si registra con preoccupazione la nascita di un'economia nella quale la possibilità stessa per i lavoratori di essere pagati o di continuare a lavorare è rimessa alle scelte insindacabili del committente e a sistemi di *rating* contro i quali non è possibile alcuna tutela. Ad essere criticato è infine lo stesso richiamo allo *sharing* per descrivere la "condivisione" di tempo libero e capacità, oltre che di beni, in cui il tempo viene accomunato a risorse sottoutilizzate come l'auto o la stanza libera, in un'evidente assimilazione del lavoro alle merci.

È in questo quadro che si moltiplicano pratiche di protesta e proposte alternative ispirate dall'esigenza di redistribuire il valore prodotto tra capitale e lavoro e di contrastare la crescente esternalizzazione del rischio d'impresa sui lavoratori. Si diffonde l'idea di trasformare il *platform capitalism* in *platform cooperativism* (anche qui, neologismi non sempre indovinati) attraverso la gestione diretta del servizio o la contrattazione collettiva del lavoro. E si guarda a piattaforme digitali ispirate ai principi cooperativi, come *La Zooz* che in Israele offre un servizio di *ride sharing* su base cooperativa e in cui i proprietari della piattaforma sono gli stessi autisti.

Dinanzi a questi cambiamenti, il cammino dell'Europa verso un quadro di regole chiare e condivise è ancora lungo e difficile. Un primo tassello di questo complesso mosaico è stato posto dalla Corte di Giustizia con una sentenza tra le più note e commentate della sua storia recente, relativa alla natura giuridica di *UberPop*: un servizio di trasporto su strada in tutto simile al taxi ma offerto con autisti non professionisti, provvisti solo di patente e della propria automobile

(*Uber Spain - C434/15*). Ad aver sollevato la questione era stata un'associazione di tassisti di Barcellona, la quale accusava *Uber* di esercitare il trasporto di passeggeri senza le licenze e le autorizzazioni previste per legge e, in questo modo, di fare concorrenza sleale, barattando la promessa di una maggiore convenienza economica con uno scadimento della qualità del servizio e mettendo a rischio la stessa incolumità delle persone. La replica di *Uber*, e delle altre piattaforme di *sharing*, si fonda sulla propria natura di *tech company* e non di fornitore del servizio e soprattutto sulla denuncia delle norme vigenti come dannosi retaggi del passato, utili a proteggere dalla concorrenza gli operatori del settore anziché a tutelare i consumatori. Si tratta di visioni antitetiche che si traducono sul piano giuridico nelle contrapposte rivendicazioni di estendere le vecchie regole ai nuovi entranti (“*regulating up*”) o di deregolamentare l'economia e i mercati anche per i comparti tradizionali (“*deregulating down*”), in base a una dicotomia che non ammette compromessi, favorita da una normativa europea sul commercio elettronico concepita vent'anni fa, in un'altra epoca del web, e di discipline nazionali e locali sul trasporto pubblico non di linea, anch'esse quasi sempre datate e bisognose di profonde revisioni. Nel caso di specie, la Corte alla fine ha dato ragione ai tassisti stabilendo che *Uber* è il fornitore del servizio di trasporto, pur se erogato secondo modalità innovative, con l'effetto di far scomparire da un giorno all'altro *Uber-Pop* e tutti i servizi di mobilità *p2p* dall'intero mercato europeo. Ma la partita è solo all'inizio.

Così, mentre la *sharing mobility* continua a crescere in tutto il mondo, con un aumento incessante del numero e della tipologia dei servizi offerti, manca ancora un quadro di regole chiaro e definito, con l'effetto che imprese multinazionali e interi comparti economici oscillano tra quotazioni milionarie e dubbi sulla loro stessa legalità. D'altra parte, la sfida è molto più complessa della già difficile ricerca di un punto di equilibrio tra categorie in conflitto. Ad essere messe in dubbio non sono solo norme pensate per un'economia industriale e in larga parte travolte dall'innovazione tecnologica ma, più a monte, la possibilità stessa di dare regole alle nuove forme economiche. Le imprese tecnologiche che si affacciano sul mercato sfidando assetti consolidati denunciano come leggi e sentenze stiano irreggimentando la sperimentazione e l'innovazione entro rigidi schemi precostituiti, e che molte delle norme tirate in ballo da tassisti, albergatori e altre categorie colpite siano anacronistiche e discriminatorie, pensate per mantenere rendite di posizione più che per favorire la collettività. Riecheggia sempre più forte il timore della “cattura” del regolatore, preda degli stessi soggetti destinatari delle norme e di gruppi di interesse consolidati, anziché interprete dell'interesse generale. Com'è accaduto con le automobili, fermate al loro comparire da leggi miopi e retrograde, la storia si ripeterebbe oggi, con gli attori dei comparti tradizionali – tassisti e albergatori in testa – ad interpretare il ruolo che fu dei proprietari di diligenze a cavallo e di ferrovie a vapore.

È in questo quadro frammentato e in costante evoluzione che questo *Special Issue* intende offrire il proprio contributo alla riflessione, secondo una traiettoria articolata in due parti. La prima ha un taglio più strettamente giuridico, grazie ai contributi di Edoardo Caruso, Rossana Ducato, Andrés Boix Palop, oltre che di chi scrive. La seconda parte allarga la riflessione, affrontando le tante e delicate questioni legate all'affermarsi delle nuove forme di *sharing mobility*: i processi di inclusione sociale, con gli scritti di Miriam Ricci e di Cristiano Inguglia e Martina Di Marco; l'impatto sulle città e sul tessuto urbano con l'analisi di Ignazio Vinci; la sostenibilità ambientale, analizzata da Erica Mazzola, Umberto La Commare e Giuseppe Ingarao. Il numero si chiude con un'accurata ricostruzione della *sharing mobility* in Italia, frutto del lavoro dell'Osservatorio sulla *sharing mobility* e dei suoi ricercatori Massimo Ciuffini, Luca Refrigeri e Sofia Asperti.

Entrando dettaglio, nel contributo suo dal titolo “*Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*”, EDOARDO CARUSO ripercorre le ragioni che in Italia e in Europa hanno portato ad un intervento pubblico particolarmente pervasivo nella regolazione del trasporto pubblico non di linea. L'Autore ricostruisce i rapporti tra diritto europeo e diritto degli Stati membri e quelli tra legge statale e legge regionale in tema di trasporto pubblico non di linea, individuando le ragioni ispiratrici della disciplina nel perseguimento dei principi di

universalità, continuità, qualità del servizio e accessibilità delle tariffe rispetto a prestazioni ritenute dal legislatore particolarmente rilevanti per la cura dell'interesse generale. A queste ragioni si sono aggiunte, nella prospettiva dell'integrazione europea, la libera circolazione di merci, persone e servizi per la costruzione di un mercato unico e, in tempi più recenti, la tutela dell'ambiente. È a partire da queste premesse che l'articolo offre una lettura critica dei principali interventi regolatori in materia di *sharing mobility*, operando un'accurata analisi del quadro normativo, sia a livello europeo che statale e regionale. L'Autore sottolinea le difficoltà di stabilire regole chiare per la *sharing mobility*, principalmente a causa del carattere di novità del fenomeno e della notevole eterogeneità delle nuove forme di mobilità e dei modelli di organizzazione economica cui danno vita, le quali rendono arduo il compito sia del legislatore che dell'interprete. E sottolinea come la tecnologia abbia rimesso in discussione l'attualità di misure volte a imporre obblighi di servizio pubblico nel settore della mobilità locale, oltre ad aver riaperto il conflitto tra gli operatori del settore. L'articolo individua nelle finalità di promozione della mobilità alternativa e nel rispetto degli interessi pubblici preminenti (sicurezza, governo del territorio e delle città, finanziamento dei servizi pubblici) i principi che hanno ispirato gli interventi adottati fin qui. Con specifico riferimento all'Italia, l'articolo ripercorre le più recenti novità legislative per poi concentrare l'attenzione su uno degli aspetti più delicati dell'intera materia: la possibilità di consentire l'erogazione di servizi di mobilità condivisa da parte di autisti non professionisti attraverso una futura riforma legislativa. Nella parte finale, l'articolo ragiona sul ruolo delle tecnologie digitali e dell'economia della condivisione nella realizzazione di un sistema di trasporti sempre più sicuro, efficiente, sostenibile, inclusivo, moderno ed integrato.

In "Scritto nelle stelle. Un'analisi giuridica dei sistemi di rating nella piattaforma Uber alla luce della normativa sulla protezione dei dati personali", ROSSANA DUCATO analizza, attraverso un approccio sia empirico e che normativo, uno dei meccanismi di autoregolamentazione privata tra i più diffusi nella pratica delle piattaforme online, e in particolare di quelle che abilitano l'erogazione di servizi di *sharing mobility*: i sistemi di *rating* e *reviews* (R&R). Il funzionamento di tali sistemi è stato oggetto di numerosi studi e di molte analisi giuridiche secondo angoli visuali diversi: tutela dei consumatori, diritto del lavoro, concorrenza. Osserva, a tal proposito, l'Autrice come i sistemi di R&R costituiscano un efficace strumento per ridurre le asimmetrie informative che affliggono i mercati e per promuovere maggiore trasparenza. Tali sistemi – sottolinea l'articolo – svolgono inoltre una funzione disciplinare, rappresentando un efficace incentivo per gli utenti a seguire le regole della comunità e a comportarsi in coerenza con tali regole, al fine di conseguire un punteggio sufficientemente elevato che consenta loro di mantenere la propria reputazione online. L'articolo offre un prezioso contributo al vivace dibattito in corso su questi temi da una prospettiva non ancora pienamente investigata: come i sistemi di *rating* e *review* interagiscano con il quadro giuridico europeo a protezione dei dati personali. L'articolo riflette in particolare su alcune delle questioni maggiormente delicate: la natura soggettiva delle valutazioni, spesso celata da un'aura di oggettività derivante dalla trasformazione di opinioni personali in punteggi espressi attraverso numeri; le distorsioni derivanti dalla natura volontaria e non obbligatoria del meccanismo di valutazione; come eventuali pregiudizi e preferenze possano inficiare l'affidabilità del giudizio espresso, veicolando talvolta pregiudizi e discriminazioni. Una parte dell'articolo è dedicata all'esame del sistema di rating utilizzato da *Uber* – una delle piattaforme più popolari al mondo, simbolo dei nuovi servizi di *urban mobility* – condotto attraverso un attento e accurato esame di circa cinquanta documenti disponibili *online*. Attraverso costanti riferimenti alla documentazione disponibile, l'articolo mostra come il sistema di R&R di *Uber* sia descritto e rappresentato in termini spesso generici e a tratti perfino contraddittori. Con specifico riguardo alla conformità di tali sistemi di valutazione con la normativa europea in tema di riservatezza, l'articolo denuncia inoltre come la base giuridica per il trattamento dei *rating* degli utenti non sia affatto chiara, e verifica il rispetto dei diritti riconosciuti dal Regolamento UE 2016/679 *General Data Protection Regulation* (GDPR): accesso, rettifica, cancellazione, limitazione del trattamento,

portabilità, divieto di procedure decisionali automatizzate. La conclusione cui giunge l'indagine è netta: nonostante i potenziali benefici e la promessa di una maggiore trasparenza, allo stato attuale i meccanismi di R&R mancano ancora di adeguate garanzie a tutela dell'utente. Il rischio – denuncia l'Autrice – è che tali sistemi reputazionali possano divenire veicolo di pregiudizi e discriminazioni, finendo per incidere sui diritti e sugli interessi di coloro che sono sottoposti a valutazione. È per queste ragioni – è la conclusione – che è fondamentale garantire che venga rispettato il principio di esattezza in senso sostanziale, assicurando l'accuratezza del trattamento dei dati personali in tutte le sue fasi.

In questi ultimi anni tutte le più importanti convenzioni internazionali hanno evidenziato l'importanza di una ridefinizione delle attuali forme di mobilità urbana come parte di un cambiamento politico globale e hanno sottolineato come le politiche di mobilità urbana e la relativa regolamentazione debbano porsi come priorità quella di garantire mezzi di trasporto accessibili e funzionali per la popolazione, indipendentemente dallo stato sociale ed economico dei cittadini, nonché di favorire forme di mobilità sostenibile dal punto di vista ambientale. Di questi temi fondamentali si occupa nel suo articolo dal titolo “*Le sfide per la regolamentazione della mobilità e la Nuova Agenda Urbana*” ANDRÉS BOIX PALOP, il quale analizza uno dei documenti internazionali più significativi sui temi del governo delle città e delle forme di mobilità alternative: la “Nuova Agenda Urbana” adottata nel 2016 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite dopo la Conferenza sulle abitazioni e lo sviluppo sostenibile urbano *Habitat III*. La Nuova Agenda Urbana costituisce la risposta più avanzata alle sfide poste dall'espansione urbana nell'ottica di una sua maggiore sostenibilità, grazie all'attenzione dedicata ai temi della promozione di forme innovative di mobilità come elemento strategico fondante di qualsiasi strategia di sviluppo urbano. Nel merito, la Nuova Agenda Urbana sottolinea l'importanza strategica di un'adeguata promozione di un'offerta sufficiente di alternative di mobilità praticabili ed efficaci, ponendo una particolare enfasi nei confronti dei gruppi sociali svantaggiati. Centrale nella prospettiva delle Nazioni Unite è anche il ruolo svolto dalle autorità locali come attore strategico per progettare le nuove alternative di mobilità condivise in linea con gli obiettivi della Nuova Agenda Urbana. Sul piano dell'individuazione degli attori di questi processi, l'Autore sottolinea come il raggiungimento di questi obiettivi postuli in primo luogo un'attività diretta dagli enti locali, i quali sono i destinatari primi della Nuova Agenda Urbana. In questa prospettiva, sottolinea come le funzioni dei poteri pubblici non debbano limitarsi all'organizzazione dei mezzi di trasporto pubblico, ma debbano riguardare anche la regolamentazione coordinata dell'offerta privata dei servizi di mobilità; e rimarca come qualsiasi sistema di regole debba inserirsi entro un'adeguata pianificazione delle diverse alternative di mobilità e del sistema di trasporto pubblico nel suo insieme. Nella parte finale, l'articolo ragiona su una serie di possibili prescrizioni che le politiche locali possono adottare, pur nell'ineliminabile diversità dovuta a circostanze, ambiente e peculiarità locali.

La seconda parte dello *Special Issue* si apre con la delicata questione dell'inclusione sociale e, di riflesso, del rapporto tra mobilità, inclusione sociale e città. Il primato che l'automobile ha conquistato come mezzo di trasporto quotidiano ha influenzato l'evoluzione urbanistica delle città, con una graduale dispersione dei luoghi in cui si svolgono le attività quotidiane, e ha reso più difficile l'accesso a luoghi e servizi essenziali per la vita delle persone a coloro che non possiedono o non possono utilizzare l'automobile. Allo stesso tempo, il nesso tra mobilità, accessibilità ed esclusione sociale – intesa come un processo mediante il quale si nega, o si rende difficile, la partecipazione degli individui alla vita sociale – è sempre meno centrale nelle politiche pubbliche, e così pure negli studi accademici. E questa scarsa attenzione si è tradotta nell'assenza di azioni concrete ed efficaci per affrontare sistematicamente delicate questioni relative ai rapporti tra mobilità ed esclusione sociale. In questo quadro, nel suo contributo dal titolo “*Mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile in una periferia della città di Bristol, Regno Unito*”, MIRIAM RICCI affronta il tema del rapporto tra mobilità, accessibilità ed esclusione sociale applicato all'universo giovanile. Lo fa attraverso un'accurata indagine empirica attraverso la quale

l'Autrice offre al lettore uno spaccato dell'esperienza vissuta da un campione di giovani residenti in quartiere periferico svantaggiato della città di Bristol, una città di mezzo milione di abitanti situata nell'Inghilterra sud-occidentale. Grazie a tre diversi *focus group*, l'Autrice indaga le percezioni e le esperienze relative alla mobilità di un campione di giovani residenti nel quartiere, al fine di comprendere il ruolo e il peso che esse hanno sulle opportunità e sui rischi di esclusione sociale. In questo modo, l'Autrice offre un'analisi critica dei bisogni, delle aspettative e delle pratiche quotidiane di mobilità dei giovani. E analizza le circostanze in cui la mobilità, intesa nei suoi aspetti simbolici, sociali e pratici, può limitare le opportunità e gli obiettivi di vita delle giovani generazioni e la loro libertà di scegliere tra tali opportunità ed obiettivi: fattori che rivestono un ruolo chiave nel determinare le opportunità effettivamente offerte ai giovani, influenzandone le scelte in materia di istruzione e di lavoro, con conseguenze importanti per la loro inclusione sociale. L'articolo mostra come la mobilità costituisca elemento essenziale per lo sviluppo personale, per il benessere generale e per il processo di crescita dei giovani, contribuendo a favorirne l'autonomia e l'indipendenza anche decisionale. In chiusura, l'articolo prova a tracciare alcune strade per proseguire l'analisi del complesso legame tra mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile. Un tema di particolare interesse concerne lo sviluppo di metodi efficaci per l'inclusione dei giovani nella progettazione e nell'organizzazione del sistema urbano di mobilità. E così pure appare fondamentale l'analisi dello sviluppo dei comportamenti di viaggio e delle pratiche di mobilità, dall'infanzia fino all'età adulta, per comprendere meglio i fattori che, durante un periodo formativo importante per l'individuo, possono facilitare l'adozione ed il mantenimento di uno stile di mobilità attiva, verificando il carattere potenziale della mobilità e dei fattori che ne permettono il tradursi in accesso effettivo alle opportunità, secondo l'approccio delle "*capabilities*" di Amartya Sen.

Sulla stessa linea, nel loro contributo CRISTIANO INGUGLIA e MARTINA DI MARCO discutono di "*Mobilità urbana, inclusione sociale e partecipazione: il ruolo della sharing mobility*". Il saggio esplora le connessioni tra mobilità urbana, *sharing mobility* e processi di inclusione e/o esclusione sociale. A partire dalla premessa secondo cui la possibilità di muoversi liberamente per raggiungere in modo facile e accessibile le destinazioni necessarie a soddisfare le proprie esigenze quotidiane costituisce un fattore determinante per il benessere dei cittadini e per garantire loro la possibilità di partecipare attivamente alla vita della comunità, l'articolo indaga l'impatto delle nuove forme di mobilità sui diversi segmenti della popolazione, con una particolare attenzione ai migranti. Ripercorrendo in modo efficace la ricca letteratura in materia, l'articolo individua le ragioni principali alla base di meccanismi di esclusione sociale: dai fattori socio-demografici e politico-economici a quelli personali. A tal proposito, gli Autori identificano una stretta connessione tra esclusione sociale, inadeguatezza dei trasporti e problematiche legate alla mobilità, definendo così una relazione sia diretta che indiretta tra esclusione/inclusione sociale e mobilità: una condizione che in letteratura si definisce *transport/mobility-related social exclusion*, o *transport disadvantage* e che riguarda persone deprivate della possibilità di partecipare agli aspetti economici, politici e sociali della comunità in cui vivono a causa di una ridotta accessibilità alle opportunità, alle reti e ai servizi, dovuta in parte o totalmente a servizi di mobilità inadeguati. Gli Autori denunciano come le carenze del sistema di trasporto urbano si ripercuotano quasi sempre sull'esclusione di categorie a rischio di marginalità sociale e, in questo quadro, esplorano il possibile contributo dei servizi di *sharing mobility* nel favorire processi di inclusione. Il potenziale inclusivo della *sharing mobility* può rappresentare – a giudizio degli Autori – una soluzione efficace per migliorare la qualità della vita delle fasce più deboli della popolazione in relazione a forme di esclusione sociale frutto di inadeguatezza del sistema dei trasporti. Attraverso un'indagine qualitativa svolta attraverso la realizzazione di *focus group*, l'articolo analizza le connessioni tra inclusione sociale e mobilità urbana, esplorando le potenzialità della *sharing mobility* come strumento per favorire processi di inclusione e di partecipazione, tanto con riferimento ai migranti che alla cittadinanza in generale. Ciò che emerge dall'indagine condotta è che buona parte degli intervistati, soprattutto i migranti, ha mostrato di

non conoscere sufficientemente i servizi di mobilità condivisa e, anche quando li conosce, dichiara di non averli mai utilizzati perché li percepisce come inaccessibili a causa di procedure di utilizzo farraginose e di prezzi troppo elevati. Anche la tecnologia richiesta per accedere e usufruire di questi servizi è stata spesso additata come una delle barriere più significative al loro utilizzo. Alla luce delle risultanze delle indagini condotte, in chiusura gli Autori offrono una serie di preziosi suggerimenti per la realizzazione di servizi di *sharing mobility* maggiormente inclusivi e, soprattutto, programmi educativi di sensibilizzazione alle nuove forme di mobilità.

Ai rapporti tra trasporti e urbanizzazione è dedicato il contributo di IGNAZIO VINCI. Nell'articolo "*La mobilità condivisa nello sviluppo sostenibile delle città: questioni e prospettive*", l'Autore si propone di esaminare le ricadute che la diffusione dei sistemi di mobilità condivisa determinano sullo sviluppo e sull'organizzazione di quel sistema complesso che può essere definito "eco-sistema urbano", con l'obiettivo di identificare metodi e strumenti di *policy* attraverso i quali tale rapporto possa essere gestito in chiave progettuale. A questo scopo, nella prima parte dell'articolo l'Autore analizza in chiave storica il rapporto tra reti e/o sistemi di mobilità ed evoluzione fisica e funzionale delle città, nonché le interdipendenze tra modelli di trasporto e morfologie dell'urbanizzazione. Nel farlo, l'articolo passa in rassegna le diverse relazioni che intercorrono tra sistemi di trasporto convenzionali e modelli di urbanizzazione. Attraverso questa indagine, l'Autore identifica vantaggi e limiti di tale relazione con specifico riferimento ai criteri alla base delle politiche per la sostenibilità in ambito urbano. L'articolo si concentra in particolare sulla dimensione territoriale della mobilità condivisa, analizzando in chiave critica i nuovi paradigmi che tendono ad influenzare la comparsa dei sistemi di mobilità condivisa nelle città. Ad essere oggetto di riflessione sono innanzitutto le differenti forme che i sistemi di mobilità condivisa stabiliscono con gli utilizzatori delle città e con le risorse distribuite nell'ambiente costruito: gli spazi pubblici e le funzioni abitative, sociali ed economiche. L'Autore si interroga sulle condizioni necessarie a far sì che la mobilità condivisa possa essere efficacemente collocata all'interno di politiche pubbliche per uno sviluppo urbano sostenibile da parte dei governi locali. Sul piano delle misure da adottare, le scelte da parte dei governi locali possono comprendere soluzioni molto diverse: dalle politiche tariffarie agli incentivi all'uso, dalle restrizioni all'accesso in determinate aree urbane fino all'impiego di strumenti premiali attraverso incentivi e condizionalità. A tal proposito, l'Autore riflette in chiave critica sulle forme di pianificazione e regolazione e, più in generale, sui processi di trasformazione dello spazio urbano più adatti a immettere i servizi di *sharing mobility* all'interno delle politiche di rigenerazione urbana e di promozione di uno sviluppo sostenibile nelle città, frutto di una riarticolazione dalle questioni tecniche e di fattibilità nell'azione dei governi locali. Tale analisi è condotta con specifico riferimento a tre specifiche dimensioni relative alle pratiche di pianificazione: strategica, progettuale, gestionale. In esito a tale articolata e complessa indagine, nelle conclusioni l'articolo suggerisce alcune importanti prospettive di indagine rispetto al ruolo che la mobilità condivisa potrà esercitare nel prossimo futuro nei processi di transizione economica, sociale ed ecologica che già interessano o che interesseranno nel prossimo futuro le aree urbane, e sulla necessità di adottare nuovi metodi per consentire che piani e politiche possano essere effettivamente implementati a tali diverse scale di programmazione, tra cui un cospicuo investimento sui processi di coinvolgimento dei portatori di interesse a livello locale e politiche di condivisione dei dati innovative.

In chiusura della seconda parte, ERICA MAZZOLA, GIUSEPPE INGARAO e UMBERTO LA COMMARE affrontano un tema centrale nella disciplina della *sharing mobility*: la sostenibilità ambientale delle nuove forme di mobilità. Nel loro articolo dal titolo "*La sharing mobility è un approccio alla mobilità sostenibile dal punto di vista ambientale? Una valutazione empirica tra Paesi Europei*", gli Autori prendono l'avvio dalla constatazione secondo cui gli effetti della *sharing mobility* sull'ambiente non sono stati ancora pienamente indagati e osservano, a tal proposito, come le conclusioni cui sono giunte le diverse ricerche condotte al riguardo portino a risultati distanti tra loro e in taluni casi inconciliabili. Una parte della letteratura sottolinea, infatti, come la *sharing mobility* consenta a utenti e consumatori di assumere comportamenti "sostenibili" che portano ad una riduzione delle emissioni

di CO₂. Le principali ragioni a sostegno di questa conclusione chiamano in causa tanto la minore produzione di automobili e la riduzione del numero di auto acquistate, quanto la riduzione dei chilometri percorsi da ciascuna auto: fenomeni questi resi possibili dalla condivisione della corsa tra diversi passeggeri e dal maggiore tasso di occupazione dei veicoli. In senso opposto, altra parte della letteratura sostiene che l'affermazione di forme innovative di mobilità legate alla condivisione comporti in realtà un aumento, talvolta significativo, del numero di viaggi in automobile. La contraddittorietà dei risultati cui giungo le diverse indagini empiriche condotte sul tema – è la riflessione che gli Autori propongono nel loro articolo – è dovuta, oltre che all'estrema eterogeneità e la pronunciata diversificazione dei servizi di mobilità condivisa, anche al fatto che la *sharing mobility* attiva comportamenti da parte dei consumatori nuovi e diversi. Questi fattori rendono estremamente difficile una valutazione complessiva del fenomeno che ambisca a stabilire l'effetto d'insieme delle nuove forme di mobilità sull'ambiente. Anche la letteratura in materia è ancora poca e frammentaria e, allo stato, esistono solo pochi lavori sistematici che studiano l'impatto della *sharing mobility* sulle questioni ambientali. Al fine di comprendere se la *sharing mobility* possa essere considerato un approccio davvero ecologico alla mobilità e di comprendere come la diffusione della *sharing mobility* abbia influenzato le abitudini di mobilità delle persone, gli Autori hanno somministrato un questionario somministrato in due realtà per certi versi molto diverse (Polonia e Italia). Tale indagine ha permesso loro di evidenziare alcune possibili tendenze negative in merito alla riduzione dell'impatto ambientale, derivanti innanzitutto da un aumento delle possibilità di spostamento in automobile, con ricadute negative sull'impatto ambientale, derivante dalle inedite opportunità offerte da taluni servizi di mobilità condivisa. Allo stesso tempo – aggiungono però gli stessi Autori – questi nuovi servizi possono attivare comportamenti virtuosi, in grado di compensare ampiamente gli effetti negativi. Ma per una valutazione davvero affidabile dell'impatto della *sharing mobility* sull'ambiente la strada è ancora lunga e per percorrerla occorrono ancora molti sforzi nella direzione di una migliore quantificazione e modellizzazione del fenomeno.

Chiude lo *Special Issue* l'articolo di MASSIMO CIUFFINI, LUCA REFRIGERI e SOFIA ASPERTI dal titolo “*La sharing mobility in Italia*”, il quale offre una panoramica, esaustiva e ricca di preziose informazioni sullo stato dell'arte in Italia della *sharing mobility* e sulla trasformazione in atto dei modelli di organizzazione e consumo dei servizi condivisi. Attraverso un'analisi precisa e sempre supportata da una notevole mole di dati, l'articolo propone un inquadramento sistematico delle diverse forme di mobilità condivisa e formula alcune importanti riflessioni sugli scenari futuri. Sul piano dell'inquadramento sistematico, l'articolo descrive alcune delle caratteristiche chiave della *sharing mobility*: “reticolarità”, ossia la capacità di creare relazioni e scambi oltre i confini fisici in modo più veloce ed efficace; “interattività”, derivante dal fatto che tali servizi offrono agli utenti la possibilità non solamente di fruire, ma anche di creare e/o modificare il servizio offerto, rendendo così il contenuto di tali servizi adattabile alle necessità degli utenti; “collaborazione”, ossia l'attivazione di molteplici forme di coordinamento tra individui, in molti casi sino ad oggi sconosciute; “sfruttamento della capacità residua” di risorse per mero uso personale e esclusivo (ad esempio un veicolo di proprietà), con conseguente incremento di produttività; “ludicità”, con servizi concepiti per garantire un'esperienza d'uso improntata non solo alla semplicità d'utilizzo (*user friendly*) ma anche al gioco e al divertimento. Al centro di questa trasformazione – osservano gli Autori – sta l'innovazione tecnologica, vero fulcro di questa rivoluzione: l'avvento del digitale ha abilitato nuove forme di coordinamento tra settori industriali diversi. L'uso di piattaforme digitali, la smaterializzazione delle transazioni, la “connessione continua” e la “navigazione” hanno consentito ai servizi di *sharing mobility* di garantire servizi efficaci a costi accessibili, anche grazie all'integrazione sia spaziale che temporale tra servizi. Tali novità hanno radicalmente messo in discussione il primato della mobilità individuale, contribuendo inoltre ad accelerare la riduzione delle emissioni di CO₂ causate dalla mobilità urbana, con vantaggi per i cittadini anche di tipo economico e sociale. Accanto ai servizi di più recente introduzione come il *ridehailing*, il *carpooling* e tutti i servizi di *vehiclesharing* che permettono la condivisione di auto, scooter e biciclette, gli Autori non tralasciano di occuparsi dei servizi di mobilità

condivisa più innovativi, come il *microtransit* o il *vehiclesharing peer-to-peer*. Quanto al panorama italiano, emerge dai numeri proposti come la *sharing mobility* continui a crescere in Italia, confermandosi come una delle novità più rilevanti degli ultimi decenni nel settore dei trasporti, nonché un fenomeno sociale e culturale caratteristico dei nostri giorni. Nelle sue diverse forme – osservano gli Autori – la *sharing mobility* rappresenta oggi un fenomeno in continua crescita, sia dal punto di vista dell’offerta dei servizi che dal punto di vista della domanda da parte dell’utenza, crescendo in termini quantitativi e soprattutto imponendosi nella consapevolezza diffusa da parte dei cittadini e delle istituzioni. Quanto agli aspetti critici e ai nodi politici e tecnici che ostacolano ancora oggi il primato della mobilità come servizio condiviso in Italia, gli Autori sottolineano l’estrema importanza di regole e strumenti uniformi a livello nazionale per l’attivazione, l’esercizio e il monitoraggio dell’erogazione di tali servizi, anche in ragione dell’esigenza di integrazione tra servizi necessaria per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità complessiva del sistema dei trasporti e delle diverse forme di finanziamento pubblico.

Nella loro diversità, ciò che accomuna i singoli contributi di questo *Special Issue* è l’auspicio che le riflessioni contenute in queste pagine possano aiutare al superamento delle molte difficoltà interpretative connesse alla regolamentazione delle nuove forme economiche alla luce del diritto vigente, ma soprattutto che possano contribuire alla difficile sfida, cui sono chiamati l’Europa, i singoli Stati e le autorità locali, di progettare una visione d’insieme per la *sharing mobility*, lavorando alla creazione di regole che traducano questa visione in politiche concrete.

VERSO UNA DISCIPLINA GIURIDICA DELLA SHARING MOBILITY NELL'UNIONE EUROPEA

GUIDO SMORTO



Verso una disciplina giuridica della *sharing mobility* nell'Unione europea

The case for regulating the sharing mobility in the European Union

GUIDO SMORTO

È professore ordinario di Diritto privato comparato all'Università di Palermo.

E-mail: guido.smorto@unipa.it

ABSTRACT

L'articolo propone un'analisi delle principali questioni relative alla regolamentazione dei servizi di *sharing* (o *shared*) *mobility*. Attraverso una disamina dei tratti peculiari dei diversi modelli di organizzazione economica per l'offerta di servizi di mobilità condivisa, si ricostruiscono i principali nodi problematici connessi tanto alla definizione di regole di governo del mercato dei nuovi servizi di mobilità, quanto all'esigenza di garantire una mobilità che sia anche veicolo di inclusione sociale e di sostenibilità ambientale. Nel farlo, l'articolo offre una riflessione critica sulle opposte polarità che caratterizzano il dibattito corrente in tema di *sharing mobility*: per un verso, la spinta verso una revisione drastica delle regole esistenti attraverso una massiccia deregolamentazione del settore (*deregulating down*); per altro verso, l'assoggettamento dei servizi di *sharing mobility*, erogati tramite piattaforme informatiche, alla disciplina di settore (*regulating up*). Si mostra come la contrapposizione tra le opposte ragioni di regolamentare e deregolamentare la *sharing mobility* sia esacerbata dal presente quadro normativo e ragiona sull'elaborazione di principi che consentano il superamento della polarizzazione del dibattito tra i fautori dell'una e dell'altra posizione, provando a definire, nell'ultima parte, i principi cardine che dovrebbero ispirare una politica comune europea per la *sharing mobility*.

This chapter focuses on the many legal issues related to the rise of sharing mobility in Europe. In the first part, it outlines the most fundamental economic transformations that make the case for regulating sharing mobility services quite different from conventional transport. Along these lines, the purpose of the article is to identify those emerging legal issues stemming from the advent of the sharing, in order to categorise the competing claims that regulators should be considering when facing these innovative practices. On this regard, the article not only elaborates on the main concerns related to market regulation, but it also scrutinises those aspects of the sharing mobility that go beyond market and efficiency concerns, to consider those features that are more significant for fostering an inclusive and sustainable society. In its last part, it considers whether a new regulatory framework is desirable in the light of the ongoing changes.

KEYWORDS

sharing mobility, regulation, market, social inclusion, environmental sustainability

sharing mobility, regolazione, mercato, inclusione sociale, sostenibilità ambientale

Verso una disciplina giuridica della *sharing mobility* nell'Unione europea

GUIDO SMORTO

1. *La difficile ricerca di una politica europea dei trasporti* – 2. *L'ascesa della sharing mobility* – 3. *La regolamentazione degli intermediari digitali* – 4. *La regolamentazione della "folla"* – 5. *Sharing mobility e inclusione sociale* – 6. *Sharing mobility e sostenibilità ambientale* – 7. *Quali regole per una sharing mobility efficiente* – 8. *Quali regole per una sharing mobility inclusiva e sostenibile* – 9. *Osservazioni conclusive*.

1. *La difficile ricerca di una politica europea dei trasporti*

Fin dal Trattato di Roma del 1958 i trasporti sono sempre stati uno dei settori strategici dell'integrazione europea. È proprio il Trattato istitutivo della Comunità economica europea a riservare alla politica sul trasporto un intero titolo, significativamente collocato nella parte dedicata ai "Fondamenti della Comunità" (artt. 74-84). Allo stesso tempo, la fissazione in un apposito titolo di regole peculiari per il trasporto e l'espresso riferimento all'esigenza di tenere in conto le specificità regionali nella definizione di una politica comune hanno determinato una notevole limitazione della portata del principio della libera circolazione ai trasporti. Gli stessi Stati Membri si sono sempre mostrati riluttanti a cedere quote di sovranità sulla propria infrastruttura di trasporto e, sul piano giuridico, ad abbandonare un sistema di regole nazionale e locale a favore di un quadro normativo europeo comune.

Dinanzi alle difficoltà di avviare una politica comune in materia di trasporti, e dopo una serie di iniziative rimaste lettera morta, il Parlamento europeo ha perfino presentato alla Corte di giustizia un ricorso per carenza, inteso a far dichiarare che, avendo mancato di stabilire una politica comune nel settore dei trasporti, il Consiglio fosse venuto meno agli obblighi stabiliti in forza del Trattato. Nel ricorso il Parlamento denunciava come in materia di trasporto ci si fosse limitati all'adozione di "misure minime che non corrispondono affatto alle esigenze del mercato comune", affermava che non fossero state eseguite le disposizioni del Trattato di Roma e concludeva che tale inerzia costituisse violazione dell'art. 175, comma 1, del Trattato CEE, sotto un duplice profilo: la mancata fissazione dei principi di una politica comune dei trasporti e una serie di omissioni specifiche, consistenti nel mancato pronunciamento del Consiglio su sedici diverse proposte della Commissione, sulle quali il Parlamento aveva emesso il proprio parere. Con una storica decisione del giugno 1985 – dopo aver riconosciuto la legittimazione del Parlamento ad agire ai fini del controllo giurisdizionale sull'esercizio del potere legislativo da parte del Consiglio – la Corte di Giustizia ha stabilito che il Consiglio avesse effettivamente omesso di garantire la libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti, concludendo che questa omissione integrasse una violazione del Trattato CEE¹.

Riprendendo il monito della sentenza a fare rapidi progressi nel campo dei trasporti, nello stesso anno la Commissione europea pubblicava un Libro bianco dal titolo "Il completamento del Mercato Interno"², in cui si poneva l'accento sul carattere strategico del settore nella promo-

* Questo articolo, insieme con gli altri contributi che compongono questo numero speciale di D&Q, fa parte delle attività svolte nell'ambito del progetto Jean Monnet 2018-2020 "Project 2018-2020 "Regulating and Deregulating Sharing Mobility in Europe". Call for Proposals EAC/A05/2017 – Ref. 599384-EPP-1-2018-1-IT-EPPJMO-PROJECT.

¹ Causa C-13/83 Parlamento c. Consiglio, ECLI:EU:C:1985:220.

² Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo "Il completamento del Mercato interno", COM

zione del mercato interno, sottolineando l'importanza di una maggiore apertura del mercato dei trasporti alla concorrenza. A tal fine, la Commissione identificava una serie di iniziative giudicate necessarie per il completamento del mercato interno, fissando anche i termini per la loro adozione e precisando che: “qualora il Consiglio non dovesse fare progressi nella via dell'adozione dei regolamenti proposti per l'applicazione delle norme di concorrenza ai trasporti aerei e marittimi, la Commissione intende prendere decisioni che constatino le infrazioni esistenti ed autorizzino gli Stati membri ad adottare le necessarie misure, nelle condizioni stabilite dalla Commissione a norma dell'articolo 89 del trattato CEE” (§ III).

Un ulteriore passo in avanti si realizza a partire dagli anni Novanta. Nel 1992 il trattato di Maastricht rafforza le basi politiche, istituzionali e di bilancio della politica dei trasporti, sostituendo almeno formalmente al principio di unanimità quello della maggioranza, dando così maggiore centralità al Parlamento nella procedura di codecisione e introducendo le reti transeuropee. Nel frattempo, un nuovo Libro bianco su “Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti”³ riporta al centro della discussione l'importanza strategica di politiche comuni in tema di trasporti, anche in questo caso dedicando principalmente l'attenzione all'esigenza di una maggiore apertura del mercato. La traiettoria verso una politica comune riprende così vigore, pur se con una maggiore considerazione verso alcuni aspetti rispetto ad altri: tra tutti, la sicurezza, l'efficienza e l'economicità del servizio, la protezione dei diritti dei passeggeri e la tutela degli operatori del settore.

Con l'entrata in vigore del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e della Carta di Nizza è la questione della sostenibilità ambientale delle politiche dei trasporti a conquistare la scena⁴. Nel 2001 un altro Libro Bianco, dal titolo “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”, formula una serie di proposte per la realizzazione di una politica comune, incentrate specialmente sullo sviluppo sostenibile e sull'adozione di politiche per l'ambiente⁵. Parallelamente, si registra un rinnovato interesse nei confronti della mobilità urbana e dei problemi ad essa connessi, dalla congestione ai rischi di inquinamento⁶.

A dispetto delle tante iniziative, l'obiettivo di dar vita a un autentico spazio unico europeo dei trasporti rimane però solo in parte raggiunto e le iniziative legislative più significative intraprese in tutti questi anni sono confinate soprattutto alla sostenibilità ambientale e alla tutela dei diritti dei passeggeri e alle condizioni di lavoro⁷, così che possiamo considerare ancora oggi valida la con-

(1985) 310, §§ 108 ss. (“Il diritto a prestare liberamente servizi di trasporto nell'intera Comunità costituisce un aspetto importante della politica comune dei trasporti stabilita nel Trattato”).

³ Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo “Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti”, COM (1992) 0494.

⁴ Cf. art. 11, TFUE; art. 37, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁵ Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”, COM (2001) 370.

⁶ Cf. Libro Verde “Verso una nuova cultura della mobilità urbana”, COM (2007) 551; Comunicazione della Commissione UE “Piano d'azione sulla mobilità urbana”, COM (2009) 490; Comunicazione della Commissione UE “Verso una mobilità urbana competitiva ed efficiente”, COM (2013) 913.

⁷ Si vedano, tra gli altri, Direttiva 2008/50/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa OJ L 152, 11.6.2008; Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio OJ L 326, 11.12.2015; Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Testo rilevante ai fini del SEE OJ L 304, 22.11.2011; Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (Testo rilevante ai fini del SEE) – Dichiarazione della Commissione OJ L 46, 17.2.2004; Regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio del 9 ottobre 1997 sulla responsabilità del

clusione contenuta nell'ultimo Libro bianco del 2011, dal titolo "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile", secondo cui per completare il mercato interno dei trasporti in Europa resta ancora molto da fare⁸.

I potenziali svantaggi dell'assenza di una politica comune in un settore così strategico sono molti e significativi. Il trasporto è un comparto globale per definizione, che rappresenta circa il cinque per cento del PIL europeo⁹. Una politica europea dei trasporti sarebbe funzionale alla piena attuazione di un mercato comune e un tassello essenziale per assicurare la libera circolazione delle persone, dei servizi e delle merci, con effetti importanti sulla crescita economica e sulla qualità di vita dei cittadini europei.

Negli ultimi anni la mancanza di una politica comune è diventata ancora più significativa a causa della rivoluzione digitale, la quale ha accelerato il processo di offerta di servizi di mobilità da parte di piattaforme tecnologiche sull'intero mercato dell'Unione¹⁰. Internet, GPS e smartphone hanno comportato un radicale abbattimento dei costi di comunicazione, coordinamento e monitoraggio dei comportamenti, promuovendo la diffusione di modelli innovativi di erogazione di servizi di mobilità con piattaforme digitali che operano in modo unitario su tutto il territorio europeo.

D'altra parte, l'esigenza di regimi giuridici peculiari sul piano nazionale e locale è spesso giustificata dalle finalità sociali di cui tipicamente si carica il settore della mobilità, le quali si traducono in un regime giuridico caratterizzato da una forte conformazione pubblicistica e da regole variabili a livello regionale: è proprio il riconoscimento dell'importanza strategica delle politiche di mobilità rispetto ai processi di inclusione sociale a spiegare le ragioni di un intervento pubblico particolarmente incisivo, che travalica la potestà regolativa sul mercato in nome di finalità sociali e di interesse generale, e la conseguente resistenza degli Stati Membri a cedere quote di sovranità in un settore così delicato.

Alla luce di questo quadro complesso e in costante evoluzione, si intendono ricostruire le caratteristiche della cosiddetta *sharing* (o *shared*) *mobility* e analizzare i tratti peculiari dei diversi model-

vettore aereo in caso di incidenti OJ L 285, 17.10.1997; Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario OJ L 315, 3.12.2007; Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 Testo rilevante ai fini del SEE OJ L 334; Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 Testo rilevante ai fini del SEE OJ L 55, 28.2.2011. Si vedano, inoltre, Direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi OJ L 210, 7.8.1985; Direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso», stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea, OJ L 36, 8.2.1991; Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori OJ L 95, 21.4.1993; Direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 1997 riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza - Dichiarazione del Consiglio e del Parlamento europeo sull'articolo 6, paragrafo 1 - Dichiarazione della Commissione sull'articolo 3, paragrafo 1, primo trattino, OJ L 144, 4.6.1997; Direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo, OJ L 171, 7.7.1999; Direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori e che modifica la direttiva 90/619/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 98/27/CE, OJ L 271, 9.10.2002.

⁸ Cf. Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo, COM (2011) 144 final, § 4. A tal proposito, vedi COLANGELO, ZENO-ZENCOVICH 2019, 4 ("In many aspects the rules set out in the TFEU are very similar to the provisions of the Rome Treaty and tend to reproduce them").

⁹ Cf. EU Science Hub, Transport Sector Economic Analysis, <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/transport-sector-economic-analysis>.

¹⁰ Lo stesso Libro bianco del 2011 "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" sottolinea la centralità dell'innovazione per la strategia di integrazione delle politiche sui trasporti, spec. §§ 43 ss.

li di organizzazione economica per l'offerta di servizi di mobilità condivisa. Grazie anche ai preziosi contributi che compongono questo *Numero Speciale*, l'articolo indaga in primo luogo le principali questioni relative alla regolamentazione del mercato dei servizi di mobilità condivisa (§§ 2-4). Identificati i nodi problematici connessi alla definizione di regole di governo del mercato, si allarga la prospettiva ragionando su come garantire una mobilità che sia anche veicolo di inclusione sociale (§ 5) e di sostenibilità ambientale (§ 6). Nel farlo, l'articolo riflette in chiave critica sulle opposte polarità che caratterizzano il dibattito corrente in tema di *sharing mobility*: per un verso, la spinta verso una revisione drastica delle regole esistenti attraverso una massiccia deregolamentazione del settore (*deregulating down*); per altro verso, l'assoggettamento dei servizi di *sharing mobility* erogati tramite piattaforme informatiche alla disciplina di settore (*regulating up*). A tal proposito, si vuole mostrare come questa contrapposizione tra le opposte ragioni di regolamentare e deregolamentare la *sharing mobility* sia esacerbata dal presente quadro normativo e ragionare sull'elaborazione di principi che consentano il superamento della polarizzazione del dibattito tra i fautori dell'una e dell'altra posizione, provando a definire nell'ultima parte i principi cardine che dovrebbero ispirare una politica comune per la *sharing mobility* (§§ 6-7).

2. L'ascesa della *sharing mobility*

L'espressione *sharing mobility* identifica una gamma eterogenea di servizi di mobilità, alternativi tanto all'utilizzo del mezzo proprio che dei mezzi collettivi o di massa, i quali si fondano sull'accesso temporaneo alle risorse – c.d. *access-based consumption* (BARDHI, ECKHARDT 2012), ed in cui l'erogazione del servizio avviene per il tramite di piattaforme digitali che garantiscono l'accesso alle risorse e la condivisione di mezzi, veicoli e tragitti, consentendo all'utenza di richiedere, prenotare e pagare il servizio attraverso dispositivi informatici. Grazie all'impiego di tecnologie digitali diviene possibile offrire prestazioni affidabili a costi accessibili, favorendo un notevole guadagno di efficienza, frutto della transizione da un modello proprietario ad uno basato sull'accesso, e all'inedita possibilità di assicurare tale accesso alle risorse anche per periodi brevissimi, in modo automatico e senza interazione con personale dedicato, permettendo di venire incontro ad una domanda di mobilità sempre più granulare, imprevedibile e ubiqua (CIUFFINI et al. 2020). Questi servizi innovativi basati sulla condivisione stanno integrando, e in taluni casi sostituendo, le tradizionali forme di mobilità basate sulla proprietà del mezzo. I numeri sono in costante aumento e testimoniano la progressiva sempre più capillare adozione di servizi di mobilità condivisa. Si realizza così la graduale transizione verso forme di mobilità nella quale alla proprietà dei veicoli di trasporto si sostituisce la loro utilizzazione temporanea e una piena integrazione tra servizi di mobilità diversi, frutto di un'accresciuta *multimodalità* dei trasporti secondo un modello di organizzazione talvolta designato con l'acronimo MAAS o *Mobility as a service* (CIVITAS 2016).

La *sharing mobility* costituisce la realizzazione, nell'ambito della mobilità, dei principi cardine della cosiddetta economia della condivisione o collaborativa (*sharing o collaborative economy*): un'espressione che designa quei modelli di organizzazione economica che impiegano le tecnologie digitali per consentire lo scambio di merci e la fornitura di servizi grazie all'intermediazione di una piattaforma per il coordinamento di domanda e offerta¹¹.

Caratteristica peculiare di questo modello di organizzazione produttiva è un più intenso sfruttamento delle risorse, realizzato attraverso la condivisione della loro "capacità a riposo" (*idling capacity*)¹². L'esistenza di questa capacità a riposo deriva dal fatto che, in un sistema basato

¹¹ Per un'introduzione alla *sharing economy* si rinvia a SUNDARARAJAN 2016.

¹² L'espressione è di BOTSMAN, ROGERS, 2010

sul consumo proprietario, alcuni beni sono venduti sul mercato in blocchi di funzionalità, dotati cioè di una capacità prestabilita (ad esempio, un computer ha una certa capacità computazionale)¹³. Ma poiché la domanda di funzionalità per il bene acquistato muta da utente a utente, non tutti gli acquirenti di questi beni esauriscono la capacità a propria disposizione (continuando con lo stesso esempio, non tutti gli acquirenti di computer ne sfruttano appieno la capacità computazionale). Combinando queste due osservazioni – l'esistenza sul mercato di beni venduti con blocchi di funzionalità prestabiliti e il carattere variabile della domanda di funzionalità – possiamo concludere che, quando il consumo di funzionalità da parte dell'acquirente del bene sia inferiore al blocco di funzionalità di quel particolare bene, si realizza una sottoutilizzazione della risorsa. Le risorse che maggiormente si prestano a questo impiego sono riconducibili a due principali categorie: rinnovabili e soggette a decadimento rapido. Le risorse rinnovabili sono quelle che offrono una data funzionalità in ogni momento della propria esistenza ed il cui ciclo di vita è relativamente indipendente dall'impiego effettivo. Sono invece a decadimento rapido quelle risorse che, una volta messe in uso, producono una capacità in eccesso in un ristretto lasso di tempo¹⁴. È in questa sistematica sottoutilizzazione delle risorse che si realizza il potenziale dell'economia della condivisione: un sistema economico imperniato sullo sfruttamento della capacità in eccesso di beni soggetti a sottoutilizzazione, realizzato attraverso la loro condivisione¹⁵.

Il principio fondante della *sharing mobility* è proprio quello di sfruttare il considerevole potenziale inutilizzato delle risorse per la mobilità: auto, bici o scooter. D'altra parte – rimanendo parcheggiate per gran parte del loro ciclo di vita ed essendo utilizzate solo di rado a pieno carico – le auto sono probabilmente il caso più lampante di risorse sottoutilizzate¹⁶. Più precisamente, facendo ricorso alla distinzione appena tracciata, possiamo affermare che l'automobile costituisce il tipico caso di risorsa (quasi perfettamente) rinnovabile, posto che possiede un ciclo di vita almeno in parte indipendente dal suo uso effettivo; mentre il passaggio un'auto (per un determinato tragitto e in un dato giorno) rappresenta il tipico caso di risorsa soggetta a decadimento rapido, dato che si esaurisce una volta che il tragitto sia stato compiuto. È questo potenziale inutilizzato a con-

¹³ BENKLER 2004, 297 («There are goods that are lumpy, by which I mean that given a state of technology, they can only be provisioned in certain discrete bundles that offer discontinuous amounts of functionality or capacity. In order to have any computation, for example, a consumer must buy a computer processor, which in turn only comes in certain speeds or capacities»).

¹⁴ BENKLER 2004, pp. 298-230 («Renewable resources are resources that can deliver their functionality within a given time frame and are then capable of delivering that functionality again at a later time. A perfectly renewable good is capable of delivering exactly the same amount of functionality over time, irrespective of whether its functionality was used in full at a prior moment in time. Its expected lifetime is unaffected by use. An imperfectly renewable good either delivers some, but not all, of the amount of its functionality with each successive use, or loses expected lifetime with each use. A nonrenewable good is one that can deliver its functionality only once. (...) A resource is rapidly decaying when the rate at which it decays is greater than the rate at which one user can consume its capacity. Once a user decides that the capacity he can in fact extract before the good decays is high enough to justify putting a unit into operation, the functionality is over provisioned as to that individual, and excess capacity is created for the short lifetime of the resource. Unless that capacity is used by others-who may borrow or buy it-it will be wasted»).

¹⁵ Perché queste risorse inutilizzate possano dar vita a modelli economici innovativi basati sulla messa in comune delle risorse e sulla condivisione è però necessario che sia soddisfatta un'altra condizione di base: che le risorse da condividere siano beni di uso comune in un dato momento storico ed in un certo luogo. A differenza delle risorse sottoutilizzate, quest'ultima non è una caratteristica tecnica, quanto piuttosto una condizione contingente di tipo socio-economico, legata alla quantità di ricchezza ed alla sua distribuzione in una data società (un certo bene può essere molto diffuso in un luogo o in un segmento della popolazione, più raro in altri). Combinando queste due caratteristiche, possiamo affermare che se in un certo contesto storico-geografico un numero sufficientemente ampio di soggetti possiede risorse rinnovabili o soggette a decadimento rapido, si crea una capacità in eccesso da redistribuire e si realizzano le condizioni per la nascita di un'economia della condivisione. I beni che possono dar vita a forme innovative di erogazione del servizio sono, dunque, beni che presentano una capacità in eccesso e sono distribuiti su un numero elevato di individui. Cf. BENKLER 2004.

¹⁶ Cf. SUNDARARAJAN 2016, 115.

sentire l'erogazione di servizi di mobilità basati sulla condivisione: attingendo alla capacità "a riposo" di queste risorse – l'auto parcheggiata per ore o i posti in auto rimasti liberi durante un certo tragitto – è possibile fornire servizi innovativi basati sulla condivisione. La condivisione dell'auto consente di sfruttare in modo efficiente risorse rinnovabili come le automobili; la condivisione del tragitto consente di sfruttare in modo efficiente risorse ad alto tasso di decadimento, come i posti in auto per un determinato viaggio. Oggi un'automobile può essere noleggiata a ore a fronte del pagamento di un prezzo di mercato o di una tariffa a copertura dei costi (*carsharing*); condivisa tra privati in cambio della divisione delle spese e senza scopo di lucro, alternandosi nell'uso (*carpooling*) o utilizzata contemporaneamente con l'offerta di passaggi (*ridesharing*). Piattaforme digitali come Uber, Lyft e BlaBlaCar sono gli esempi più noti e significativi di servizi di mobilità erogati attraverso la condivisione delle risorse¹⁷.

3. La regolamentazione degli intermediari digitali

Identificate le condizioni economiche che favoriscono la nascita di servizi innovativi di mobilità basati sull'accesso e sulla condivisione, si tratta adesso di definire il modello di organizzazione economica per l'erogazione di questi servizi, per poi ragionare sui suoi riflessi sul piano giuridico.

La prima delle trasformazioni dell'organizzazione produttiva che caratterizzano l'offerta di servizi di mobilità condivisa è la nascita di piattaforme online che – grazie a tecnologie digitali, big data e intelligenza artificiale – abilitano l'accesso condiviso alle risorse, coordinando la domanda e l'offerta di servizi di mobilità da parte di agenti economici appartenenti ai diversi versanti del mercato (ad esempio, conducenti e passeggeri)¹⁸.

Sul piano giuridico la questione forse più delicata legata alla nascita di queste piattaforme riguarda la corretta qualificazione dell'attività che esse svolgono nell'erogazione del servizio: semplici intermediari tra il cliente e chi offre il servizio? ovvero fornitori diretti del servizio di mobilità, anche se secondo modalità innovative? Sciogliere questo nodo interpretativo ha un'importanza fondamentale sul piano delle regole applicabili: chi è responsabile nei confronti dell'utente con riguardo alle obbligazioni insorte relativamente al servizio? chi soggiace alle complesse e costose norme di settore e ai requisiti di accesso al mercato cui sono soggetti i fornitori di servizi di trasporto? quali tutele si applicano nei confronti dei passeggeri?

La disputa sulla qualificazione delle piattaforme digitali come intermediari o come fornitori del servizio di trasporto ha finito per ricalcare il dibattito che divide su opposti fronti i fautori di una pervasiva regolamentazione del settore, realizzata attraverso l'assoggettamento dei nuovi operatori alla disciplina dei trasporti, e i sostenitori dell'esigenza opposta di deregolamentare l'offerta di servizi di mobilità, frutto dell'applicazione delle norme sull'intermediazione digitale.

Il diritto dell'Unione europea prevede, infatti, una disciplina speciale per quelli che definisce "servizi della società dell'informazione", ossia servizi forniti "dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e su richiesta individuale di un destinatario di servizi"¹⁹. Per effetto di questa disciplina, i servizi della società dell'informazione sono soggetti a norme di estremo favore e a una

¹⁷ Per una panoramica dei diversi servizi offerti di *sharing mobility* si rinvia al contributo di CIUFFINI et al. in questo *Special Issue*.

¹⁸ Questa definizione di *sharing economy* non include quei modelli di erogazione del servizio nei quali l'impresa, anziché vendere il prodotto, lo concede in uso al consumatore, come ad esempio nelle forme di *carsharing* gestite da soggetti imprenditoriali o pubblici. A differenza di altri contributi ospitati in questo *Special Issue*, che accomunano i due modelli sotto l'etichetta comune di *sharing mobility*, in questa sede si preferisce tenere separati i due fenomeni e concentrare l'attenzione sulle piattaforme di intermediazione digitali, che sono quelle che presentano i principali problemi sul piano giuridico, almeno con riferimento agli aspetti legati alla regolazione del mercato.

¹⁹ Cf. Art. 1(2) Direttiva 98/48/EC (OJ L 217, 5.8.1998, 18); Art. 1(i)(b) Direttiva (EU) 2015/1535 (OJ L 241, 17.9.2015, p. 1). Cf., inoltre, Art. t 3(2) e 12-15 Direttiva 2000/31/EC (OJ L 178, 17.7.2000).

disciplina tendenzialmente uniforme a livello europeo, con gli Stati Membri che soggiacciono a restrizioni significative, tanto sul piano sostanziale che su quello procedurale, nella definizione di regole autonome.

In modo opposto molti dei servizi “sottostanti”, oggetto di intermediazione da parte delle piattaforme digitali, sono spesso assoggettati ad una disciplina ben più severa con regole molto variabili, frutto delle scelte di autorità nazionali o locali, che prevedono generalmente requisiti di ingresso al mercato, fissano l’adozione di precise cautele e indicano i limiti e condizioni all’esercizio di queste attività. In questo modo, se per un verso il diritto Ue limita fortemente la possibilità degli Stati membri di introdurre restrizioni all’erogazione dei servizi digitali, per altro verso la potestà regolativa degli Stati membri è molto più estesa con riguardo ai servizi sottostanti.

Tale opposizione tra regimi giuridici differenti diventa ancora più vistosa quando il “servizio sottostante” oggetto di intermediazione sia il trasporto. A differenza di altri servizi, per i trasporti non vigono né la liberalizzazione dei servizi nel mercato interno frutto della Direttiva Servizi, né la disciplina sulla libera circolazione dei servizi di cui all’art. 56 del TFUE, e neppure sono state adottate norme comuni o altre misure specifiche ex art. 91, apr. 1 del TFUE²⁰. Ne discende che, ove il servizio offerto dalla piattaforma di intermediazione sia qualificato come trasporto, non trovano applicazione né il regime giuridico riservato ai servizi della società dell’informazione né le regole sulla libera circolazione dei servizi²¹. A disciplinare la materia sono, invece, le diverse normative locali in tema di trasporto pubblico non di linea le quali, in quasi tutti i paesi europei, stabiliscono un quadro di regole estremamente frammentato e variabile²².

Questa alternativa secca tra regimi giuridici molto distanti tra loro sarebbe sostenibile in presenza di criteri distintivi chiari tra le due categorie di operatori, ma così non è. A dimostrazione delle molte incertezze che accompagnano la qualificazione degli operatori della *sharing mobility*, con il conseguente rischio di regimi giuridici differenziati cui non corrisponda una significativa

²⁰ La direttiva “Servizi” 2006/123/CE non si applica, infatti, ai servizi di trasporto. Cf. art. 2, par. 2, lett. d) e Considerando 17 e 21). I servizi di trasporto non rientrano nell’ambito dell’articolo 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi in generale, ma nell’articolo 58, par. 1, TFUE, che rimanda al titolo relativo ai trasporti (artt. 90 ss.). A tal proposito, occorre sottolineare che l’adozione di norme comuni o di altre misure ex articolo 91, par. 1, TFUE non è ancora avvenuta. La stessa Corte di Giustizia, nell’ultima parte di *Uber Spain*, ha sottolineato che i servizi di mobilità innovativi sono coperti dalla politica comune europea dei trasporti, cosicché i principi che regolano la libera prestazione dei servizi non sono esclusi, ma devono essere perseguiti attuando una politica comune dei trasporti conformemente al Trattato FUE. Pertanto spetta agli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi nel settore dei trasporti. Trova invece applicazione la disciplina ordinaria sulla libertà di stabilimento prevista dall’art. 49 del TFUE.

²¹ Non a caso, nelle condizioni generali di contratto (così come nelle dichiarazioni pubbliche) la maggior parte di queste piattaforme digitali per l’erogazione di servizi di mobilità si autodefinisce “mercato” (*marketplace*): semplice fornitore di servizi di intermediazione online per facilitare lo scambio di beni e servizi da parte di agenti economici indipendenti, i quali grazie alla piattaforma tecnologica messa loro a disposizione possono proporre autonomamente i propri servizi all’utenza. In altre parole, le piattaforme tecnologiche per l’erogazione di servizi di mobilità affermano di non essere fornitori del servizio di mobilità nei confronti dell’utenza ma di limitarsi a permettere la fornitura di servizi di trasporto da parte dei propri utenti, consentendo ai fornitori di erogare il servizio e ai clienti di selezionare, prenotare e pagare per un servizio di trasporto fornito attraverso la piattaforma. Cf. *Guidelines for Law Enforcement Authorities*: “Uber is a technology company that has developed an app that connects users (riders) with driver partners who provide transportation to the user”, <https://www.uber.com/it/legal/data-requests/guidelines-for-law-enforcement/en/>. Even when platforms provide tools to reduce risks and offer guarantees (insurance, security deposits, alternative dispute resolution mechanisms) such remedies are always presented as voluntary, with no formal assumption of legal obligations. Cf. anche *Uber Terms of Use* § 2. *The Service* (“The Services constitute a technology platform that enables users of Uber’s mobile applications or websites provided as part of the Services (each, an ‘Application’) to arrange and schedule transportation and/or logistics services with independent third party providers of such services (...) You acknowledge that Uber does not provide transportation”), <https://www.uber.com/legal/terms/be-en/>.

²² Per una panoramica delle diverse discipline sul trasporto pubblico non di linea in Europa si rinvia a FRAZZANI et al. 2016.

diversità nell'organizzazione economica, è il *leading case Uber Spain*²³, nel quale la Corte di Giustizia ha affrontato la questione della qualificazione giuridica di *UberPop*: un servizio offerto da *Uber* nel quale la piattaforma mette in contatto un conducente che utilizza il proprio veicolo privato per svolgere il servizio e una persona che intende effettuare uno spostamento in area urbana. A differenza di altri servizi di *Uber* (ad esempio, quello denominato *UberBlack*, i cui autisti sono in possesso dell'autorizzazione per le attività di noleggio con conducente), in *UberPop* il servizio è erogato da un conducente non professionista, come tale privo di qualunque autorizzazione.

Il caso è noto e non occorre soffermarsi sul percorso argomentativo della Corte. Ai nostri fini è sufficiente qui sottolineare come, nella sua decisione, la Corte abbia innanzitutto confermato il proprio orientamento secondo cui un servizio d'intermediazione di per sé possa costituire un servizio della società dell'informazione²⁴. L'intermediazione digitale – ha affermato la Corte – è un “servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi” e, come tale, si distingue dal servizio di trasporto, che consiste invece nell'atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un veicolo (§§ 35-36). Tuttavia la qualificazione come servizio della società dell'informazione riguarda solamente quella la Corte definisce “mera intermediazione”. Mentre viene meno nel caso in cui la piattaforma superi questo compito di intermediario puro e semplice, per esercitare un “controllo decisivo” sugli aspetti più importanti della fornitura del servizio. Secondo la Corte è proprio questo il caso di *Uber*, la quale non si limita a fornire un semplice servizio d'intermediazione tra agenti economici indipendenti, ma “crea al contempo un'offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile segnatamente con strumenti informatici, quali l'applicazione di cui al procedimento” (§ 38), esercitando altresì “un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione di siffatti conducenti” (§ 39). In presenza di simili circostanze – è la conclusione della Corte – l'intermediazione è da considerarsi parte integrante di un servizio più ampio, il cui elemento principale è il trasporto, di cui va integralmente applicata la disciplina (§ 40).

Se, nel caso specifico, il modello di organizzazione di *UberPop* lascia pochi dubbi sull'unitarietà del servizio erogato e sulla sua qualificazione come trasporto, ciò che qui interessa mettere in rilievo è l'indeterminatezza delle coordinate tracciate dalla Corte con riguardo alla distinzione tra mera intermediazione e fornitura del servizio di trasporto e, di riflesso, al regime giuridico applicabile agli intermediari digitali per i servizi di mobilità. A esacerbare i rischi di disparità di trattamento tra realtà organizzative assimilabili contribuiscono sia la notevole eterogeneità delle forme dell'organizzazione economica che caratterizzano la variegata galassia della *sharing mobility*, che le considerevoli difficoltà connesse alla verifica in concreto delle modalità organizzative delle piattaforme. Il criterio principale impiegato dalla Corte di Giustizia in *Uber Spain* – il grado di in-

²³ C-435/15 *Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems Spain SL*, ECLI:EU:C:2017:981, del 20 dicembre 2017. La causa è iniziata nel 2015, quando il Tribunale commerciale di Barcellona ha proposto domanda di pronuncia pregiudiziale alla CGUE per sapere se *Uber Systems Spain, S.L.* – che offre i suoi servizi a Barcellona, Madrid e Valencia, senza l'autorizzazione delle autorità spagnole – debba beneficiare delle disposizioni sulla libera circolazione contenute nella Direttiva Servizi e/o nella Direttiva sul commercio elettronico”, nonché nelle disposizioni del TFUE.

²⁴ C-324/09 *L'Oréal SA and Others v eBay International AG and Others*, del 12 luglio 2011, ECR I-06011, par. 109 («un servizio su Internet consistente nell'agevolare i rapporti tra i venditori e gli acquirenti di prodotti è, in linea di principio, un servizio ai sensi della direttiva 2000/31. Tale direttiva riguarda, come indica il suo titolo, i «servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico». Dalla definizione, citata ai punti 8 e 9 della presente sentenza, della nozione di «servizi della società dell'informazione» risulta che tale nozione comprende i servizi prestati normalmente dietro retribuzione, a distanza, mediante attrezzature elettroniche di trattamento e di memorizzazione di dati e a richiesta individuale di un destinatario di servizi. Manifestamente la gestione di un mercato online può riunire tutti questi elementi»); v. anche par. 123 («l'art. 14, n. 1, della direttiva 2000/31 deve essere interpretato nel senso che esso si applica al gestore di un mercato online qualora non abbia svolto un ruolo attivo che gli permetta di avere conoscenza o controllo circa i dati memorizzati. Detto gestore svolge un ruolo siffatto allorché presta un'assistenza che consiste in particolare nell'ottimizzare la presentazione delle offerte in vendita di cui trattasi o nel promuoverle»).

fluenza esercitato dalle piattaforme digitali sull'intermediazione di domanda e offerta – è estremamente difficile da provare, anche in considerazione del fatto che l'attività di coordinamento dei diversi versanti del mercato operata dalle piattaforme di intermediazione avviene attraverso complessi e oscuri algoritmi²⁵. Il risultato è che la qualificazione dell'attività delle piattaforme finisce per dipendere da parametri tutt'altro che semplici da accertare. Il carattere assai flessibile dei modelli di erogazione dei servizi di mobilità e la difficoltà di verificare in concreto le modalità operative delle piattaforme espongono un settore chiave e in crescente espansione, come quello della *sharing mobility*, a forti incertezze interpretative e a rischi di arbitraggio regolativo. Alla luce di queste premesse, non sorprende che le decisioni rese dalla Corte di Giustizia successivamente a *Uber Spain* abbiano contribuito ad alimentare ulteriormente, anziché a dissipare, i tanti dubbi interpretativi relativi al regime giuridico dell'economia di piattaforma²⁶.

4. La regolamentazione della “folla”

Il rischio di una polarizzazione tra regimi giuridici differenti non riguarda solo la qualificazione delle piattaforme digitali, ma chiama in causa l'altra grande novità che caratterizza la nascita della *sharing mobility*: l'affermazione di un modello di fornitura del servizio da parte di operatori molto diversi tra loro per livello di organizzazione, solidità economica e professionalità, la quale ha messo a dura prova la tradizionale riserva a favore di operatori professionali, tipica del settore della mobilità e di molti altri comparti economici.

L'offerta di beni e servizi da parte di non professionisti viene talvolta definita *peer-to-peer* (*p2p*): un'espressione con cui si intende designare un modello di erogazione dei servizi “tra pari”, anziché tra professionista e consumatore (*business-to-consumer*, o *b2c*). Anche in questo caso la trasformazione in atto è favorita dall'innovazione tecnologica: con l'abbattimento dei costi economici connessi all'esercizio dell'attività economica, soggetti che non hanno l'organizzazione tipica degli operatori professionali possono ugualmente accedere al mercato offrendo servizi direttamente all'utenza. Si assiste così alla nascita di un modello di organizzazione produttiva talvolta definito *crowd-based* (basato sulla “folla”), in cui la fornitura del servizio si realizza attraverso il coinvolgimento di una “folla” indefinita di persone, anziché da imprese che operano attraverso i propri dipendenti.

Abbiamo visto nel paragrafo precedente come questo modello di organizzazione produttiva sollevi importanti questioni interpretative legate all'individuazione di colui che eroga il servizio: se la piattaforma o il singolo utente. Ma esiste anche un'altra, fondamentale sfida che le nuove modalità di erogazione dei servizi di mobilità pongono rispetto al sistema di regole vigenti: il modello professionale di erogazione dei servizi di mobilità. In tutta Europa l'erogazione di servizi di trasporto pubblico non di linea è rigorosamente riservata a soggetti professionali ed è generalmente subordinata al possesso di permessi e autorizzazioni, il cui rilascio è legato al rispetto dei requisiti e delle condizioni previste dalle autorità locali. Le condizioni per ottenere tali permessi e autorizzazioni differiscono da un Paese all'altro, ma generalmente prevedono strin-

²⁵ Sul tema della segretezza degli algoritmi si veda, su tutti, PASQUALE 2016.

²⁶ Ad esempio, in *Airbnb Ireland* (C-390/18) la Corte ha stabilito che l'attività di Airbnb è un «servizio della società dell'informazione», dato che la piattaforma non eserciterebbe un'influenza decisiva sui servizi di alloggio (ad esempio sul prezzo per le locazioni) e non sarebbe indispensabile per l'erogazione del servizio, visto che locatori e locatari dispongono di numerosi canali alternativi. a sollevare dubbi è innanzitutto l'affermazione secondo cui Airbnb – una piattaforma spesso accomunata a Uber come “market maker” – non abbia creato una nuova offerta nel settore degli affitti a breve termine. Rispetto all'influenza esercitata sul servizio, le considerazioni della Corte sembrano inoltre sottovalutare il complesso sistema di incentivi e strategie che attraverso algoritmi governano i mercati bilaterali, riecheggiando così la retorica del marketplace sostenuta dalle piattaforme. Sul punto si veda per un breve commento SMORTO 2019.

genti requisiti tanto qualitativi quanto quantitativi, e talvolta limitazioni geografiche nell'ambito di operatività e criteri di contingentamento numerico.

In aggiunta alla riserva ai soli professionisti dell'erogazione dei servizi di mobilità, nella maggior parte dei Paesi europei vige anche una netta segmentazione del comparto del trasporto pubblico non di linea, con l'individuazione di operatori distinti in relazione ai diversi segmenti del mercato. In Italia, ad esempio, la Legge n. 21 del 1992 traccia regole diverse per taxi e servizi di noleggio con conducente o NCC.²⁷

Dinanzi alla nascita di servizi di mobilità *peer-to-peer*, già prima della sentenza *Uber Spain* molti Stati Membri avevano intrapreso iniziative a livello nazionale e locale: in taluni casi estendendo le discipline di settore anche ai nuovi servizi, con la conseguenza di rendere illegale l'erogazione di servizi di mobilità *p2p*; altre volte, in modo opposto, riconoscendo spazio ai nuovi servizi.

Soprattutto gli ordinamenti nei quali la disciplina del trasporto è maggiormente improntata alle ragioni del libero mercato, ed è meno pronunciata la natura di servizio pubblico, hanno mostrato significativi segnali di apertura nei confronti dei servizi di mobilità prestati da non professionisti, operando una parziale deregolamentazione dell'attività attraverso l'introduzione di discipline che assoggettano i conducenti non professionisti ad un regime giuridico più leggero rispetto a quello riservato all'erogazione professionale del servizio, in ragione del carattere occasionale e non professionale dell'erogazione del servizio²⁸.

In modo opposto, altri Paesi hanno rafforzato – in via pretoria o attraverso apposite disposizioni di legge – il divieto per i conducenti non professionisti di operare come fornitori di servizi

²⁷ Il testo vigente della legge n. 21 del 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e il risultato delle modifiche introdotte prima dall'art. 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, e successivamente dall'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018. In base alla Legge n. 21/1992 e successive modifiche solo il servizio taxi può rivolgersi ad un'utenza indifferenziata che richiede la prestazione in modo diretto grazie allo stazionamento dei mezzi in luogo pubblico: i taxi godono pertanto di un monopolio legale sull'offerta su strada. Diversamente, il servizio degli NCC si rivolge ad un'utenza specifica che avanza apposita richiesta. Di conseguenza, gli NCC possono operare nel mercato a chiamata ma sono soggetti al divieto di sostare sul suolo pubblico durante l'attesa del cliente e non sono reperibili sulla pubblica via. Le tariffe dei taxi sono determinate dagli organi competenti, e così pure le modalità del servizio. Il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio devono avvenire all'interno dell'area comunale o comprensoriale e nelle aree di riferimento e la prestazione del servizio è obbligatoria (art. 2). Diversamente, il servizio di NCC non è soggetto a obblighi tariffari, dato che il corrispettivo è liberamente concordato, e neppure a obblighi di prestazione, considerato che la richiesta di trasporto può essere rifiutata. Ma allo stesso tempo l'erogazione del servizio soggiace a limiti stringenti: il servizio di NCC deve rivolgersi ad un'utenza specifica che "avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici" (art. 3, comma 1). Lo stazionamento dei mezzi non deve avvenire sulla pubblica via, ma all'interno delle apposite rimesse (art. 3, comma 2). La sede operativa del vettore e almeno una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione (con possibilità per il vettore di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti) (art. 3, comma 3). Inoltre è fatto obbligo ai titolari delle autorizzazioni NCC di ricevere nuove prenotazioni presso la rimessa o la sede e di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse medesime, nonché di compilare e tenere un «foglio di servizio in formato elettronico» riportante i dati del servizio svolto (art. 11, comma 4). Per una disamina più approfondita si rinvia al contributo di CARUSO 2020.

²⁸ Nel febbraio 2015 l'Estonia ha modificato il suo Public Transport Act ("PTA"). Cf. Ühistranspordiseadus, at § 5. Disponibile su https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original?id=505022016010. Nel settembre 2016 anche la Lituania ha emendato il suo Road Transport Code. Disponibile su <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=32caf3508c811e6b969d7ae07280e89>. La Finlandia ha proposto una parziale deregolamentazione del mercato dei taxi con il Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 161/2016 vp. Disponibile su https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_161+2016.aspx. Anche il Portogallo ha avviato una disciplina ad hoc per le piattaforme digitali: Proposta de Lei no. 50/XIII. Disponibile su <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/ DetalheIniciativa.aspx?BID=40897>.

di mobilità tramite piattaforme digitali, inibendo l'erogazione non professionale del servizio, nel presupposto che l'uso di strumenti digitali non esimesse dalla necessità di licenze o autorizzazioni stabilite per legge (tra questi, Francia²⁹, Spagna³⁰, Belgio³¹, Paesi Bassi³², Germania³³, Regno Unito³⁴ e Italia³⁵). Questo atteggiamento di chiusura è stato quello nettamente prevalente in tutta Europa, tanto che la decisione della Corte di Giustizia in *Uber Spain* ha di fatto fermato l'operatività dei servizi di trasporto erogati da autisti non professionisti in Europa³⁶.

La questione però è tutt'altro che chiusa. Se la distinzione tra professionisti e non professionisti, una volta molto netta, si rivela oggi sempre più difficile da tracciare con precisione, la definizione di regole distinte per i professionisti e non professionisti, e quella tra diversi tipi di figure professionali, risultano di difficile attuazione e, in taluni casi, inopportune. Si apre così un dibattito sull'utilità di una rivisitazione della platea di soggetti abilitati a erogare servizi di mobilità, secondo due direttrici fondamentali: la possibile, parziale apertura verso forme di erogazione non professionale del servizio di trasporto; e, parallelamente, la rivisitazione della rigida segmentazione del mercato tra categorie diverse di operatori professionali.

5. Sharing mobility e inclusione sociale

La definizione di regole per la *sharing mobility* non chiama in causa solamente il buon funzionamento del mercato ma deve tenere in conto anche di altre questioni, che trascendono le ragioni dell'efficienza degli scambi e della correzione dei fallimenti del mercato. Tra queste, una particolare rilevanza riveste la definizione delle condizioni perché la mobilità costituisca uno strumento strategico nei processi di inclusione sociale.

Esiste una stretta connessione tra adeguatezza dei servizi di trasporto, accesso alla mobilità e inclusione sociale. La mobilità è essenziale nella vita quotidiana delle persone e l'offerta di servizi di trasporto ha chiare ricadute sull'effettiva possibilità per gli individui di prendere parte ai diversi ambiti della vita sociale – educazione, lavoro, svago, salute – che rivestono un ruolo basilare nel determinare la qualità di vita di una persona e di una collettività. Non a caso, l'opportunità di accedere ai servizi di mobilità è talvolta designata con l'espressione “capitale di mobili-

²⁹ Loi n° 2014-1104 du 1er octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur, JORF No 0228, 2 Oct 2014, p. 15938 (*Loi Thévenoud*). Vedi inoltre Tribunal de commerce de Paris, 1 Aug 2014, *Association française des Taxis*; Cour d'appel de Paris, 19 Nov. 2015, No 14/17915; Tribunal de Grande instance de Paris, 16 Oct 2014; Cour d'appel de Paris, 7 Dec. 2015; Tribunal de commerce de Paris, 12 Dec 2014; Cour d'appel de Paris, 5 April 2016. Conseil constitutionnel, decision No. 2015-468/469/472, 22 May 2015, *Société UBER France SAS et autres*; Id., decision No. 2015-484, 22 Sep 2015, *Société UBER France SAS et autres*; Id., decision No. 2016-516, 15 Jan 2016, M. Robert M. et autres. Una nuova regolamentazione è stata adottata nel 2016 (*Loi Grandguillaume*, Loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes, JORF No 0303, 30 Dec 2016).

³⁰ Juzgado de lo Mercantil n. 2 de Madrid 22 maggio 2015, <https://tinyurl.com/y8qqk56s>; Audiencia Provincial de Madrid 23 jan. 2017, <https://tinyurl.com/ydcccog55>.

³¹ Trib. comm. Bruxelles 23 sept. 2015, *Radio Taxi Bruxellois v. Uber*, <https://tinyurl.com/y7dwlfuy>.

³² College van Beroep voor het bedrijfsleven 8 dicembre 2014, <https://tinyurl.com/yqc5zemm>.

³³ VG Hamburg, 27 Aug 2014, 5 E 3534/14 and OVG Hamburg, 24 Sep 2014; VG Berlin, 26 Sep 2014, VG 11 L 353.14 and OVG Berlin-Brandenburg, 10 Apr 2015, OVG 1 S 96.14.

³⁴ Transport for London, 22 sept. 2017, <https://tinyurl.com/yc6ry6n4> (Uber “is not fit and proper to hold a private hire operator licence”); vedi inoltre *Aslam v Uber BV*, Employment Tribunal (28 oct. 2016), <https://tinyurl.com/jyv5zp8>; Employment Appeal Tribunal (10 nov. 2017), <https://tinyurl.com/y8dxfwgj>.

³⁵ Tribunale di Milano, 25 maggio 2015, No. 16612/2015; 2 luglio 2015, Nos 35445/2015, and 36491/2015; Tribunale di Torino, sez. I civile, 24 marzo 2017, No. 1553; Tribunale di Roma, sez. IX civile, 7 aprile 2017; 26 maggio 2017, No. 25857.

³⁶ Al momento della decisione della Corte di Giustizia, in Europa il servizio *UberPop* era attivo solamente in Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Romania, tanto che, nel commentare la sentenza, Uber stessa ha dichiarato che la decisione della Corte di Giustizia avrebbe avuto un impatto limitato sulle sue attività. Cf. SMORTO 2017a; SMORTO 2017b.

tà”, strumentale ad accedere ad altre forme di capitale: culturale, sociale, economico (RICCI 2020; INGUGLIA et al. 2020). All’opposto, l’assenza di servizi adeguati nel campo dei trasporti riduce le opportunità del singolo e di interi gruppi, con conseguenti effetti negativi, sia individuali che collettivi, relativi alla compromissione tanto del senso di equità e coesione di una società, quanto della qualità della vita del singolo. Un esiguo capitale di mobilità, frutto di una ridotta accessibilità alle reti e ai servizi di trasporto, può accrescere condizioni di disagio e di emarginazione e contribuire ad aumentare le disuguaglianze esistenti, provocando gravi forme di esclusione sociale: un’espressione che designa una condizione più ampia della sola povertà economica, per includere la mancanza o la carenza di beni, servizi, risorse e di diritti essenziali, che rendono più difficile la partecipazione delle persone alle attività economiche, politiche e sociali della propria comunità (RICCI 2020; INGUGLIA et al. 2020).

L’impatto della *sharing mobility* sui processi di inclusione sociale non è stato sufficientemente indagato e finora le evidenze empiriche raccolte non offrono risposte chiare. In linea di principio, facilitando l’accesso alle risorse senza dover sostenere i costi di acquisto e di mantenimento di mezzi privati, la *sharing mobility* rappresenta un’importante opportunità e un potente strumento di crescita economica e di inclusione sociale. Come mostrano alcuni studi condotti in questi anni, i servizi di *sharing mobility* possono favorire la parte della popolazione con reddito più basso³⁷.

In senso opposto, si denuncia però come i servizi di *sharing mobility* siano spesso appannaggio di utenti con reddito medio-alto, e che i fruitori di questo tipo di servizi siano in genere maschi bianchi di mezza età, con un livello socio-economico elevato. Tali servizi risultano, infatti, mediamente più costosi dei trasporti pubblici e richiedono la conoscenza di strumenti informatici per potervi accedere, divenendo così inaccessibili a chi non disponga dei mezzi finanziari adeguati e di una sufficiente alfabetizzazione digitale. Tra i fattori di rischio determinanti l’esclusione dai servizi di *sharing mobility* i più significativi chiamano in causa soprattutto fattori socio-demografici, economici e politici: redditi bassi, condizioni lavorative disagiate, bassi livelli di educazione, l’essere residenti in aree periferiche e deprivate. Marginalità geografica, assenza di infrastrutture adeguate, ragioni di sicurezza e disagio socio-economico costituiscono i principali ostacoli alla piena diffusione dei sistemi di mobilità condivisa³⁸.

Il dibattito su *sharing mobility* e inclusione sociale chiama direttamente in causa anche la questione della mobilità urbana (BOIX PALOP 2020; RICCI 2020; VINCI 2020). In questi ultimi decenni le trasformazioni nell’assetto del territorio e delle città hanno consolidato il primato dell’automobile e favorito forme di mobilità individuale. L’espansione delle aree urbane metropolitane, frutto di insediamenti residenziali periferici sempre più lontani dal centro e di una graduale dispersione dei luoghi in cui si svolgono le attività quotidiane, ha reso l’automobile il mezzo di trasporto privilegiato per soddisfare i bisogni di mobilità degli individui. La ripartizione dello spazio pubblico ha favorito la mobilità privata, assegnando alle automobili molto più spazio rispetto a quello per trasporti pubblici, aree pedonali e altri veicoli. Questa trasformazione del territorio urbano ha reso maggiormente vulnerabili specialmente quei gruppi sociali che vivono in insediamenti isolati dal centro delle città in zone prive di servizi e di attrattive locali e per i quali il ricorso all’auto privata diventa particolarmente necessario (RICCI 2020; VINCI 2020).

6. Sharing mobility e sostenibilità ambientale

La riflessione sulla *sharing mobility* riguarda, inoltre, la sostenibilità ambientale della transizione

³⁷ FRAIBERGER, SUNDARARAJAN, 2015; DILLAHUNT, MALONE, 2015.

³⁸ MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE 2018, 105.

da un modello proprietario ad uno basato sull'accesso³⁹. Il tema è tra i più complessi e difficili da valutare, considerato che la diffusione di servizi *access-based* basati sulla condivisione delle risorse determina un cambiamento radicale nella modalità di consumo delle risorse, con ricadute importanti sull'impronta ecologica di un comparto, come quello dei trasporti, importantissimo per il suo impatto ambientale⁴⁰.

Gli effetti della *sharing mobility* sull'ambiente sono molti e non tutti vanno nella stessa direzione. Ad una prima lettura, la transizione verso un uso condiviso delle risorse attraverso lo sfruttamento della loro capacità inutilizzata dovrebbe causare una migliore e più efficiente utilizzazione di tali risorse, con effetti positivi per l'ambiente. Le ragioni di questa migliorata efficienza sono numerose e complementari tra loro. Innanzitutto, la condivisione delle risorse necessarie per la mobilità può determinare una minore impronta ecologica nella fase d'uso dei mezzi di trasporto, frutto di un migliore tasso di utilizzazione e di occupazione dei veicoli. In aggiunta, la condivisione può tradursi nella diminuzione della domanda di veicoli privati (in altre parole, molte persone potrebbero essere indotte a rinunciare all'acquisto dell'auto, nella prospettiva di poter utilizzare le automobili messe a disposizione dai servizi di *sharing*). Di riflesso, questa diminuzione della domanda comporterebbe una flessione del numero di auto prodotte e una riduzione complessiva dei veicoli circolanti. E questo, a sua volta, provocherebbe una riduzione dei materiali destinati alla produzione dei veicoli, dei rifiuti connessi allo smaltimento e all'eventuale recupero delle materie prime, e dell'infrastrutture dedicate alle auto, come ad esempio i parcheggi. Infine, la transizione verso un modello di mobilità basato sull'accesso potrebbe comportare una migliore efficienza dei veicoli in circolazione, visto che il parco mezzi dei servizi di *sharing* è generalmente contraddistinto da un tasso di sostituzione più elevato, con veicoli mediamente più nuovi di quelli privati (MAZZOLA et al. 2020).

Se combiniamo questi diversi fattori, è possibile concludere che la mobilità condivisa possa comportare una significativa riduzione dell'impatto ambientale complessivo del comparto dei trasporti, favorendo la transizione verso forme di mobilità maggiormente sostenibili. Un più ampio ricorso alla *sharing mobility* ridurrebbe in modo considerevole l'impronta ecologica del settore rispetto a forme di mobilità tradizionali, grazie ad un più efficiente impiego delle risorse in tutte le fasi del ciclo di vita di un bene: dalla produzione all'uso, fino alla dismissione, allo smaltimento o al recupero del bene o di parti di esso (MAZZOLA et al. 2020).

Ma Prima di giungere a conclusioni definitive sull'impatto e sulla sostenibilità ambientale della *sharing mobility* dobbiamo allargare la riflessione all'influenza dei nuovi servizi di condivisione sulle abitudini degli utenti e sui cambiamenti nei consumi indotti dalle nuove opportunità di mobilità. Alcune forme di *sharing mobility* possono causare una riduzione degli spostamenti totali effettuati in auto o con mezzi di trasporto alimentati a combustibili fossili (CIUFFINI et al.). Ma in altri casi la facilità di accesso a servizi come il *carsharing* può comportare un aumento complessivo nell'uso dell'auto, rispetto a tragitti che in assenza dei nuovi servizi sarebbero stati effettuati con mezzi di trasporto più ecologici e rispettosi dell'ambiente – mezzi pubblici, bicicletta o tragitti percorsi a piedi – o non venire effettuati affatto. In casi del genere, il ricorso a servizi di *sharing mobility* può provocare un aumento delle emissioni di CO₂ con riferimento a quegli utenti che non posseggono un'auto privata, e comportare una più intensa concorrenza rispetto ai sistemi di trasporto pubblico, con il risultato di mettere a rischio il raggiungimento del

³⁹ Sulla questione ambientale nelle politiche dei trasporti a livello europeo si vedano: Comunicazione del 20 luglio 2016, "Strategia europea per una mobilità a basse emissioni" COM (2016) 501 final; Comunicazione del 31 maggio 2017, "L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti" COM (2017) 283 final.

⁴⁰ Come mostrano MAZZOLA et al. nel loro contributo a questo *Special Issue*, il settore trasporto su strada e l'industria manifatturiera sono responsabili insieme di circa il cinquanta per cento delle emissioni totali. In particolare, il settore *automotive* assorbe circa 11.6% della domanda annuale di acciaio e il 26.6 % della domanda annuale di alluminio

numero di passeggeri sufficiente perché tali servizi siano competitivi. La notevole complessità delle variabili da tenere in considerazione, insieme con l'eterogeneità dei servizi di *sharing mobility*, ognuno con ricadute diverse sull'ambiente, scoraggia pertanto conclusioni di portata generale a favore di un'analisi differenziata delle diverse forme di condivisione e, corrispondentemente, di una risposta diversificata da parte dell'ordinamento giuridico, frutto della valutazione dell'impatto ambientale di ciascun servizio di mobilità condivisa (MAZZOLA et al. 2020).

7. Quali regole per una *sharing mobility* efficiente

Abbiamo visto come l'espressione *sharing mobility* descriva un fenomeno multiforme, nel cui perimetro è possibile annoverare attività molto diverse per caratteristiche ed effetti. Questa eterogeneità riguarda sia le forme dell'organizzazione economica che le ripercussioni della *sharing mobility* sull'inclusione sociale e sulla sostenibilità ambientale. Tale marcata diversità non esclude però l'individuazione di alcune prescrizioni di carattere generale che dovrebbero orientare la disciplina del settore. Proviamo pertanto a identificare alcuni criteri fondamentali su cui dovrebbe basarsi una politica dei trasporti per i servizi di mobilità condivisa che tenga conto delle riflessioni critiche avviate in queste pagine.

Un primo criterio che dovrebbe ispirare la regolazione delle nuove forme di mobilità è il superamento delle drastiche alternative che attualmente connotano il regime giuridico dei servizi di *sharing mobility*, in modo da scongiurare il rischio di arbitraggi regolativi. A tal fine, occorre evitare disparità di trattamento a vantaggio degli intermediari digitali ove non siano giustificate da una reale diversità dell'attività economica: quando le piattaforme digitali offrono servizi di trasporto comparabili a quelli delle società tradizionali pur utilizzando modalità innovative, una medesima disciplina dovrebbe essere applicabile a tutti i fornitori del servizio indipendentemente dalle modalità di erogazione. In casi del genere, una disciplina differenziata equivarrebbe ad un'ingiustificata disparità di trattamento⁴¹.

L'esigenza di evitare arbitraggi regolamentari non riguarda solamente le piattaforme digitali, ma chiama in causa anche la definizione di regole per i diversi soggetti che erogano il servizio. Dinanzi ad una disciplina del trasporto pubblico non di linea che tradizionalmente riserva l'esercizio dell'attività ai soli professionisti muniti di licenze e permessi e che segmenta il mercato in diverse categorie, tale revisione dovrebbe svolgersi secondo due direttrici fondamentali: un parziale e limitato ingresso sul mercato anche di operatori non professionali e una revisione critica delle ragioni a sostegno di una suddivisione del mercato tra diverse figure professionali.

Sebbene dopo *Uber Spain* l'erogazione non professionale (*peer-to-peer*) dei servizi di mobilità sia di fatto inibita in tutta Europa, nulla impedisce ai singoli Stati di avviare una parziale apertura a servizi di mobilità forniti da *pari*. Una simile evenienza potrebbe riguardare, ad esempio, quelle forme di *sharing mobility* gratuite e/o orientate al sociale, consentendo l'erogazione di servizi di mobilità svolti in modo occasionale e al di fuori di logiche di profitto, assoggettando tali attività a regole più leggere. Questa parziale apertura potrebbe realizzarsi attraverso un allentamento dei criteri stabiliti per legge e la creazione di una terza categoria di fornitori di servizi di mobilità. Naturalmente l'avvio di un simile percorso richiederebbe l'elaborazione di garanzie tali da assicurare la tutela di interessi pubblici preminenti – sicurezza pubblica, qualità del servizio, tutela dell'utenza. Del resto, la regolamentazione dei servizi di mobilità privata costituisce storicamente

⁴¹ Come ha giustamente affermato l'Avvocato Generale Szpunar nell'Opinione resa in data 11 maggio 2017 nella causa C-434/15 (*Uber Spain*), “un controllo indiretto come quello esercitato da Uber, basato su incentivi finanziari e valutazioni decentralizzate guidate dai passeggeri, con un effetto di scala, consente di gestire in un modo esattamente come – se non più efficace della gestione basata sugli ordini formali impartiti da un datore di lavoro ai suoi dipendenti e sul controllo diretto sull'esecuzione di tali ordini” (§ 52).

la risposta normativa ad un settore che si ritiene particolarmente esposto ai fallimenti del mercato. I limiti qualitativi e quantitativi cui sono soggetti il rilascio di licenze e autorizzazioni e la segmentazione del mercato tra diversi operatori sono frutto di questa presa d'atto⁴². Seppure con le adeguate cautele⁴³, un simile risultato potrebbe essere conseguito, anche grazie all'impiego della tecnologia, attraverso una serie di previsioni a garanzia degli utenti e della pubblica incolumità, con obblighi di registrazione e di assicurazione e controlli sul conducente e sulle vetture, in un quadro di radicale semplificazione della disciplina che permetta l'individuazione di requisiti legali sulla qualità del servizio e sul rispetto delle prescrizioni regolamentari e tecniche volte a garantire le ragioni di pubblica sicurezza e di ordine pubblico.

In secondo luogo ad essere revocata in dubbio è la persistente validità della separazione tra diversi segmenti del mercato. La riserva del servizio su strada ai taxi può spiegarsi in ragione delle peculiari esigenze di sicurezza che derivano dal fatto che guidatore e cliente non si conoscono in anticipo e che possono verificarsi asimmetrie informative. Allo stesso tempo, una disparità di trattamento tra le diverse categorie di operatori trova minori giustificazioni con riguardo al mercato su prenotazione o "a chiamata", nel quale sono disponibili maggiori informazioni sulla controparte e sulle condizioni del servizio. D'altra parte, la tecnologia ha anche contribuito ad annacquare il criterio di demarcazione basato sulla natura indifferenziata o specifica dell'utenza: grazie a smartphone e app dedicate, si sono ridotti i tempi di attesa anche nel segmento "a chiamata", avvicinandolo per caratteristiche e modalità di fruizione a quello su strada, con l'effetto di provocare un forte incremento della concorrenza in tutto il trasporto pubblico non di linea. Questo avvicinamento tra i diversi segmenti del mercato ha avviato un processo di revisione delle modalità di attuazione della distinzione tra i due mercati⁴⁴.

È a partire da queste premesse che molte autorità della concorrenza in tutta Europa hanno sottolineato l'esigenza di un mercato dei trasporti più competitivo, proponendo l'equiparazione del servizio taxi con quello degli NCC, seppure con alcuni correttivi (ad esempio, la compensazione dei tassisti per la perdita di valore della licenza e per gli obblighi di servizio pubblico cui sono sottoposti)⁴⁵.

⁴² Cf. DEMPSEY 1996.

⁴³ A fine 2019 l'Autorità per il Trasporti di Londra (TfL) non ha rinnovato la licenza a Uber proprio per violazioni delle regole di sicurezza. Cf. TfL, Press Release "Uber London Limited found to be not fit and proper to hold a private hire operator licence", 25.11.2019. Disponibile su <https://tfl.gov.uk/info-for/media/press-releases/2019/november/uber-london-limited-found-to-be-not-fit-and-proper-to-hold-a-private-hire-operator-licence>.

⁴⁴ Ad esempio, OECD/ITF 2016, 7, sostiene che tali segmentazioni del mercato operate per legge dovrebbe essere evitate a meno che non vi siano specifiche e comprovate necessità, la cui esistenza andrebbe verificata ciclicamente. Con la sentenza n. 265 del 8 novembre 2016, la Corte Costituzionale italiana ha sollecitato una regolamentazione dei servizi di trasporto non di linea che tenga conto dell'impiego delle nuove tecnologie nel settore dei trasporti. La stessa Corte Costituzionale, con sentenza n. 265 del 26 marzo 2020, ha inoltre stabilito che l'obbligo per gli NCC di rientrare in rimessa prima di ogni nuova prestazione comporti un irragionevole aggravio organizzativo e gestionale per il vettore, costretto sempre a compiere "a vuoto" un viaggio di ritorno alla rimessa. Tale obbligo – ha precisato la Corte – è irragionevole e sproporzionato rispetto all'obiettivo di assicurare che il servizio sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, poiché la necessità di ritornare ogni volta in sede per raccogliere le richieste che lì confluiscono può essere superata – senza interferire con il servizio di taxi – grazie alla possibilità, prevista dalla stessa legge, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea. Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e dell'art. 10-bis, commi 1, lettera f), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e 9, del d.l. n. 135 del 2018.

⁴⁵ Cf. Segnalazioni AGCM AS1354 del 10 marzo 2017, AS1222 del 29 settembre 2015, AS1620 del 15 ottobre 2019, nelle quali l'AGCM giudica obsoleta la differenziazione tra l'utenza dei taxi e quella degli NCC, criticando in particolare i limiti territoriali, l'obbligo di prenotare il servizio presso la sede o la rimessa e, in ultima analisi, lo stesso criterio di demarca-

8. Quali regole per una sharing mobility inclusiva e sostenibile

Denunciare l'eccessiva frammentazione dell'offerta e affermare l'esigenza di regole uniformi e di una complessiva semplificazione del settore non vuol dire affatto delegare il settore alle sole dinamiche del mercato e alla deregolamentazione, tutt'altro. I trasporti sono un perno fondamentale su cui ruota la vita di molte comunità e occorre interpretare l'interesse generale alla mobilità individuando strumenti innovativi per creare le condizioni perché la mobilità condivisa divenga uno strumento di inclusione sociale.

Le proposte di semplificazione del quadro normativo non possono perciò comportare un generale indebolimento delle missioni di interesse generale perseguite dai servizi di trasporto. In modo opposto, serve stabilire una disciplina che sia espressione di quei principi di doverosità, universalità, continuità e qualità del servizio che dovrebbero orientare la regolazione del servizio pubblico non di linea e che attualmente si realizza attraverso misure, come quelle relative alla regolazione pubblicistica dell'attività dei taxi, piuttosto problematiche quanto all'effettiva capacità di garantire una reale accessibilità sociale e territoriale ai servizi di mobilità.

La *sharing mobility* può rappresentare un contributo importantissimo alla promozione di tali principi, ma è essenziale adottare misure idonee ad evitare che essa divenga "un diritto per pochi", il cui esercizio effettivo dipende dalle circostanze personali e dal contesto socioeconomico, evitando così di sottoporre l'operatività di questi servizi alle sole logiche del mercato.⁴⁶ L'offerta di servizi di *sharing mobility* deve riflettere il carattere di prestazioni di interesse generale attraverso il rispetto e la promozione dei principi che tipicamente connotano il servizio pubblico.

Dinanzi alla difficile sfida di coniugare la sostenibilità economica dei sistemi di *sharing mobility* con le esigenze sociali, l'attenzione deve concentrarsi sulla ricerca di un punto di equilibrio tra logiche di mercato e l'interesse generale e, di riflesso, su quali siano le condizioni perché la *sharing mobility* possa davvero divenire uno strumento utile per l'elaborazione di politiche pubbliche di inclusione.

Le promesse di inclusione sociale che spesso accompagnano la *sharing mobility* possono essere mantenute solamente se la natura tipicamente privata dei soggetti che erogano tali servizi non si traduca in una delega incondizionata dei nuovi servizi di mobilità alle logiche del mercato, con l'effetto di una ridefinizione al ribasso degli obblighi di servizio pubblico e di un depotenziamento del ruolo strategico della mobilità nei processi di inclusione sociale. Attualmente le piattaforme digitali rispondono alle sole forze di mercato: possono accettare corse in base alla loro redditività, non sono obbligate ad adottare alcuna misura per soddisfare la domanda di fasce più deboli della popolazione e possono limitare la loro area operativa al centro città, lasciando le zone meno redditizie e i servizi in perdita ai servizi pubblici tradizionali. È invece necessario prevenire un impatto disuguale dei nuovi servizi sui diversi segmenti della popolazione e promuovere una mobilità davvero inclusiva a garanzia dei soggetti e dei gruppi più vulnerabili – persone a basso reddito o con scarsa istruzione, minoranze, migranti, anziani – garantendo un accesso ai trasporti anche a coloro che non dispongono di adeguati mezzi economici o che mancano delle competenze digitali per utilizzare i servizi digitali.

zione tra servizio taxi e servizio NCC basato sulla distinzione tra utenza indifferenziata e utenza specifica. Con riferimento al resto d'Europa, si vedano ad esempio CNMC – COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA 2015; KOMISIYA ZA ZASHTITA NA KONKURENTSIYATA 2015; AZTN – AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA 2016; UOKiK – URZEDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW 2016; ADC – AUTORIDADE DA CONCORRENCIA 2016; AGCM – AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO 2017. Molte di queste autorità osservano come, in un mercato davvero competitivo, anche le ragioni a sostegno della riserva ai tassisti del contatto su strada con il cliente, intesa quale compensazione per gli obblighi di servizio pubblico cui sono soggetti i taxi derivanti dalla fissazione delle tariffe e dall'obbligo di contrattare con qualsiasi passeggero, risultano meno rilevanti.

⁴⁶ Sul punto si vedano anche le considerazioni di CARUSO 2020.

Un importante campo di riflessione rispetto ai processi di inclusione legati alla mobilità riguarda il territorio urbano e in particolare le periferie, le quali costituiscono la dimensione territoriale più problematica per la diffusione dei nuovi sistemi di mobilità condivisa, posto che la collocazione delle stazioni di *car* e *bike-sharing* in quartieri periferici risulta quasi sempre antieconomica secondo logiche di profitto, con l'effetto di limitare il raggio di operatività di molti servizi di mobilità condivisa alle zone centrali dei centri urbani (VINCI 2020). La *sharing mobility* può contribuire a quel ripensamento delle forme di periferizzazione dello sviluppo urbano che sono state causa ed effetto dell'accresciuta dipendenza dai mezzi privati. Per evitare di assoggettare un settore strategico per le politiche di inclusione alle sole ragioni del mercato, è fondamentale un'adeguata pianificazione dei servizi di mobilità condivisa che coniughi la loro sostenibilità finanziaria con obiettivi di interesse generale. Ed è indispensabile definire politiche pubbliche in grado di orientare i servizi della *sharing mobility* alla riduzione delle disuguaglianze geografiche e socio-economiche.

Il perseguimento di questi obiettivi impone di elaborare incentivi e condizionalità attraverso l'individuazione in concreto delle caratteristiche del servizio e degli obblighi gravanti su colui che lo fornisce. Gli operatori dei servizi di *sharing mobility* dovrebbero essere soggetti a precisi obblighi, soprattutto a vantaggio di comunità e aree urbane con limitate potenzialità di mercato. Le possibili strategie per attuare questi obblighi sono molte: l'individuazione di un'area minima di operatività del servizio; la rimozione di quegli ostacoli che possano impedire o scoraggiare l'accesso a questi servizi da parte dei gruppi più vulnerabili (ad esempio equipaggiando almeno parte dei veicoli impiegati per il servizio con dispositivi adeguati per persone che necessitano di assistenza speciale); la fissazione di una quota minima di servizi da localizzare nelle aree svantaggiate come condizione per l'ingresso nelle aree urbane più profittevoli; un'offerta differenziata per fasce di reddito con agevolazioni per i meno abbienti; il potenziamento dei servizi in zone periferiche delle città, dove la frequenza del trasporto urbano è più rara; l'introduzione di maggiori agevolazioni e/o tariffe combinate con gli altri sistemi di trasporto; l'individuazione di sistemi alternativi e più accessibili di pagamento⁴⁷; sostegni e agevolazioni a quei servizi che operano al di fuori di una semplice valutazione di convenienza economica⁴⁸. Allo stesso tempo, occorrono politiche di mobilità che mettano al centro il miglioramento delle infrastrutture urbane ed extraurbane, in modo che le città possano affiancare questi servizi all'offerta tradizionale della rete di trasporti pubblici: ad esempio, creando le proprie piattaforme o sovvenzionando iniziative private che realizzino funzioni di servizio pubblico.

Infine, la valutazione circa l'impatto ambientale della *sharing mobility* impone di tener conto degli effetti dei nuovi servizi di mobilità sulla riduzione dell'inquinamento, sull'efficienza energetica e sulla decarbonizzazione, con regole diverse per ciascun tipo di servizio di *sharing mobility*, analogamente a quanto avviene nella regolamentazione dell'uso di veicoli privati. Anche in questo caso, è possibile immaginare forme incentivanti e premiali per quei servizi che comportano un'effettiva riduzione delle emissioni di CO₂; incentivi fiscali, investimenti o altre forme di premialità; mentre dovrebbero essere soggette a regole più stringenti quelle che producono un più altro impatto ambientale, attraverso provvedimenti che ne disciplinino l'uso orientandolo verso una maggiore sostenibilità ambientale: ad esempio, tasse *pigouviane* o *congestion charge* (BOIX PALOP 2020; MAZZOLA et al. 2020). Anche sotto questo profilo, la segmentazione del mercato del servizio pubblico non di linea viene messa in discussione. Ad esempio, la separazione tra taxi e NCC nel mercato su prenotazione non è solamente difficile da giustificare alla luce dell'evoluzione tecnologica, ma può risultare controproducente per una fornitura efficiente e sostenibile del servizio, dato che la soppressione

⁴⁷ La maggior parte dei servizi di *sharing* richiedono il possesso della carta di credito: una modalità di pagamento che molti migranti partecipanti al *focus group* di Inguglia e Di Marco hanno indicato come un ostacolo alla fruizione di questi servizi. Cf. INGUGLIA, DI MARCO 2020.

⁴⁸ Per un'elencazione delle diverse misure si rinvia a INGUGLIA, DI MARCO 2020; VINCI 2020.

dell'obbligo per le auto a noleggio con conducente di rientrare al garage dopo una corsa contribuirebbe a contenere i rischi di congestione (oltre che a ridurre i prezzi, visto che i passeggeri non dovrebbero pagare una tariffa che rifletta i maggiori costi del viaggio).

9. Osservazioni conclusive

L'avvento della *sharing mobility* non impone solamente un ripensamento delle regole di governo del trasporto, ma anche una ridefinizione del ruolo dei diversi attori coinvolti nella regolamentazione e nell'applicazione delle regole.

A questo proposito, ad essere chiamate in causa sono innanzitutto le città. Esistono, infatti, forti interdipendenze tra *sharing mobility* e governo dello spazio urbano⁴⁹. I servizi di *sharing mobility* mettono in discussione l'organizzazione della mobilità pubblica e privata e le forme dell'utilizzazione dello spazio pubblico con importanti ricadute sull'ecosistema urbano, sulle abitudini delle persone, sull'organizzazione fisica degli spazi e sulla coesione sociale.⁵⁰ Soluzioni innovative per la mobilità basate sulla condivisione possono aiutare a risolvere la densità urbana e i rischi di congestione che tipicamente affliggono le grandi città ma, allo stesso tempo, possono provocare esternalità su scala locale e un uso intensificato delle risorse urbane e dei servizi locali. Questa connessione tra modelli di trasporto e morfologie dell'urbanizzazione riguarda in primo luogo l'impatto economico della mobilità sul territorio, dato che sussiste un rapporto diretto di causa ed effetto tra il soddisfacimento della domanda di trasporto e la crescita economica. Ma il nesso tra trasporti e territorio non è solo economico, investendo anche la dimensione sociale e culturale di un territorio (VINCI 2020).

Nonostante questo stretto legame le autorità locali non dispongono di strumenti adeguati a gestire i cambiamenti in atto nella mobilità. All'opposto, l'erogazione dei nuovi servizi espone al rischio del superamento, o comunque di un drastico ridimensionamento, della capacità di programmazione dei pubblici poteri. I servizi di *sharing mobility* possono mettere in crisi l'organizzazione dei servizi pubblici locali e le forme della pianificazione del trasporto urbano, ridisegnando gli spazi della città secondo traiettorie non oggetto di adeguata programmazione. La policentricità e l'estrema dispersione dell'offerta di servizi di trasporto *crowd-based* rendono particolarmente difficili i controlli e la repressione delle condotte illecite, favorendo la commissione di abusi.

Per queste ragioni appare cruciale un maggiore coinvolgimento delle città e dei suoi abitanti come attori della regolazione dei servizi di *sharing mobility*. Le autorità locali devono essere messe nelle condizioni di esercitare le proprie funzioni di programmazione e di governo del territorio e di definire strategie e risposte normative appropriate. La valorizzazione delle peculiarità locali consentirebbe inoltre di mettere a punto schemi di *governance* differenziati, sperimentando soluzioni innovative secondo schemi adattativi e flessibili in ragione delle evidenze empiriche, con il vantaggio di offrire molte informazioni sugli effetti delle diverse strategie avviate⁵¹. Allo stesso modo, andrebbero sviluppati meccanismi decisionali partecipativi volti a coinvolgere soggetti in grado di esprimere bisogni e punti di vista sui processi di cambiamento socio-econo-

⁴⁹ Vedi, ad esempio, DAVIDSON, INFRANCA 2016.

⁵⁰ Osserva, a tal proposito, VINCI 2020, come le politiche e strategie di pianificazione urbana del trasporto si basino ancora largamente sul carattere rigido, ancorché reticolare, delle infrastrutture e dei nodi urbani su cui i flussi di mobilità si determinano, mentre i sistemi di *sharing mobility* (soprattutto quelli di ultima generazione come il *free-floating*) tendano a rimettere in discussione l'idea di uno spazio gerarchizzato, a favore di una maggiore flessibilità nel rapporto con lo spazio urbano e le reti fisiche di cui esso è naturalmente intessuto. Così, la transizione da un modello di trasporto urbano "infrastructure-based" verso modelli basati su servizi flessibili, profilati sulle esigenze dei singoli utenti "user-based", presenta diverse implicazioni sul rapporto che si instaura tra le pratiche di mobilità e la struttura materiale delle città.

⁵¹ Vedi, ad esempio, LENHARDT 2011; SABEL, SIMON 2011; DORF 1998; LOZNER 2004.

mico, sulla rigenerazione urbana e sull'inclusione sociale, elaborando metodi per l'inclusione della popolazione nella progettazione e nell'organizzazione del sistema di mobilità in un quadro di sostenibilità sociale e ambientale (SMORTO 2016; SMORTO 2019).

In modo complementare, l'avvento della *sharing mobility* chiama in causa il ruolo e le responsabilità delle piattaforme digitali. La tecnologia consente alle piattaforme di articolare efficaci sistemi di incentivi rivolti agli utenti delle piattaforme, ad esempio attraverso sistemi di *rating* e *feedback*. Tali sistemi svolgono un'importante funzione disciplinare, inducendo gli utenti a comportarsi secondo le regole e, nello stesso tempo, minacciando con sanzioni private chi violi le norme o non mantenga determinati standard: ad esempio, l'espulsione temporanea o definitiva dalla piattaforma, la cancellazione o sospensione dell'account personale (DUCATO 2020).

A dispetto di questa notevole capacità disciplinare, le piattaforme digitali si oppongono ad un proprio coinvolgimento nell'applicazione delle regole poste dall'autorità, con la conseguenza di rendere il monitoraggio e la sanzione dei comportamenti degli utenti estremamente difficili e costosi, e di costringere le pubbliche autorità a perseguire i singoli utenti. Considerata la possibilità di tradurre tali regole nell'architettura stessa dell'interfaccia digitale in modo semplice, efficace ed economico, la collaborazione delle piattaforme garantirebbe che il settore pubblico sia posto nelle condizioni di stabilire regole e linee d'intervento per garantire il perseguimento dell'interesse generale. Coerentemente con la loro definizione come attori della regolazione (BUSCH 2020), le piattaforme dovrebbero pertanto essere considerate responsabili dell'applicazione delle regole cui sono soggetti i suoi utilizzatori – indipendentemente dalla loro qualificazione come semplici intermediari o fornitori del servizio – tutte le volte che traggano profitto dai servizi offline offerti dai propri utenti.

A questo riguardo un tema centrale è quello dei dati e della loro accessibilità. I servizi di mobilità condivisa si basano su dispositivi digitali con sensori che accertano e comunicano la posizione di cose e persone in tempo reale e predicono la posizione futura, grazie al GPS e alle reti di comunicazione. Tutti questi dati possono risultare molto importanti per guidare le decisioni politiche e per migliorare i servizi pubblici: dalla pianificazione urbana alla sicurezza stradale, fino alla gestione del traffico⁵². Ciò nonostante, la capacità delle autorità pubbliche di regolare in modo efficace i servizi di mobilità è spesso pregiudicata dalla resistenza delle piattaforme a condividere con le autorità pubbliche i propri dati, motivata da un diritto *sui generis* sui dati o dal segreto commerciale. È invece fondamentale consentire l'accesso delle autorità pubbliche ai dati in presenza di un interesse pubblico chiaro e dimostrabile, stabilendo al contempo adeguate restrizioni basate su protocolli per l'uso, la conservazione e la cancellazione⁵³.

In conclusione, rispetto ai tradizionali modi di trasporto la *sharing mobility* può trasformare il modo in cui ci spostiamo e viaggiamo verso direzioni più efficienti, sostenibili e inclusive. Servizi innovativi basati sulla condivisione possono costituire l'occasione per disegnare un mercato più efficiente della mobilità e, allo stesso tempo, per ristabilire quel legame tra mobilità, accessibilità e inclusione sociale che ha perso, soprattutto negli ultimi anni, la dovuta attenzione da parte delle istituzioni politiche e che trova solo una lontana eco negli obblighi gravanti sugli operatori del servizio pubblico non di linea. Perché ciò accada è però necessario procedere ad una radicale semplificazione delle regole del mercato e, allo stesso tempo, ripensare le forme attraverso le quali perseguire quei principi di doverosità, universalità e accessibilità che devono orientare la regolazione del trasporto pubblico non di linea, ridefinendo secondo coordinate nuove i rapporti tra servizi di mobilità, efficienza del servizio, inclusione sociale e sostenibilità ambientale.

⁵² Comunicazione del 25 aprile 2018, "Verso uno spazio comune europeo dei dati" COM (2018) 232 final.

⁵³ Comunicazione del 25 aprile 2018, "Verso uno spazio comune europeo dei dati" COM (2018) 232 final. Si veda, inoltre, il Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il documento, 25.4.2018, SWD (2018) 125 final.

Questa ridefinizione chiama in causa tanto il contenuto delle regole quanto la distribuzione delle responsabilità normative. Sul piano dei contenuti, la questione centrale riguarda la ricerca di un nuovo e diverso punto di equilibrio tra regole del mercato e perseguimento di specifiche finalità: una sfida particolarmente delicata in un settore, come quello della *sharing mobility*, che attualmente è prevalentemente gestito da operatori privati secondo esclusive logiche di profitto. Per rispondere a questa sfida sono necessarie politiche pubbliche adeguate tanto nell'organizzazione del trasporto pubblico quanto nella regolamentazione dell'offerta privata. Ed è essenziale che il contemperamento tra le ragioni del mercato e il perseguimento di altre finalità non si traduca in una contrapposizione tra regole uniformi a livello europeo e la variabilità delle disposizioni nazionali e locali. Trovare un equilibrio tra l'uniformità del mercato e lo sperimentalismo locale rappresenta la sfida più rilevante per una *sharing mobility* non solamente efficiente, ma anche sostenibile ed inclusiva, nell'ottica di dar vita finalmente ad una politica comune europea sui trasporti.

Riferimenti bibliografici

- ADC - AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA. 2016. *Relatório Preliminar sobre Concorrência e Regulação no Transporte de Passageiros em Veículos Ligeiros*. Disponibile in: http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/ConsultasPublicas/Documents/Relatorio%20Preliminar%20sobre%20Concorrência%20e%20Regulação%20no%20Transporte%20de%20Passageiros%20em%20Ve%C3%ADculos%20Ligeiros.pdf (consultato il 2 maggio 2020).
- AGCM - AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO. 2017. *Riforma del settore della mobilità non di linea. Segnalazione 10 marzo 2017*. Disponibile in: [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/o/E625CF63D39A5B20C12580E3004C5373/\\$File/AS1354.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/o/E625CF63D39A5B20C12580E3004C5373/$File/AS1354.pdf) (consultato il 2 maggio 2020).
- AZTN - AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA. 2016. *Opinion on a municipal decision on the provision of taxi services in Zagreb*. Disponibile in: <https://www.aztn.hr/en/cca-opinion-on-the-decision-of-the-city-of-zagreb-on-the-provision-of-taxi-services/> (consultato il 2 maggio 2020).
- BARDHI F., ECKHARDT G. 2012. *Access Based Consumption: The Case of Car Sharing*, in «Journal of Consumer Research», 39, 2012, 881.
- BENKLER Y. 2004. *Sharing Nicely: On Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production*, in 114 «Yale L.J.», 273.
- BOIX PALOP A. 2020. *Le sfide per la regolamentazione della mobilità e la Nuova Agenda Urbana*, in «Diritto e Questioni pubbliche», special issue, giugno 2020.
- BUSCH C. 2020. *Self-regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy*, in CANTERO GAMITO M., MICKLITZ H.W. (eds.), *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering: Standards, Contracts and Codes*, Cheltenham, Edward Elgar.
- BOTSMAN R., ROGERS R. 2010. *What's Mine is Yours. How Collaborative Consumption is Changing the Way We Live*, London, Harper Collins.
- CARUSO E. 2020. *Mobilità condivisa e trasporto pubblico locale non di linea tra continuità e discontinuità*, in «Diritto e Questioni pubbliche», special issue, giugno 2020.
- CIUFFINI M., REFRIGERI L., ASPERTI S. 2020. *La sharing mobility in Italia*, in «Diritto e Questioni pubbliche», special issue, giugno 2020.
- CIVITAS. 2016. *Smart Choices for Cities. Cities Towards Mobility 2.0: Connect, Share and Go!*, Brussels, Civitas Consortium Policy Note.
- CNMC – COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA 2016. *Informe económico sobre las restricciones a la competencia incluidas en el Real Decreto 1057/2015 y en la ordenfom/2799/2015 en materia de vehículos de alquiler con conductor*. UM/085/15 y acumulados.28. Disponibile in: <https://www.cnmc.es/file/107176/download> (consultato il 2 maggio 2020).
- COLANGELO M., ZENO-ZENCOVICH V. 2019. *Introduction to European Transport Law*, 3 ed., Roma, RomaTre Press.
- DAVIDSON N.M., INFRANCA, J.J. 2016. *The Sharing Economy as an Urban Phenomenon*, in 34 «Yale L. & Pol'y Rev.» 215.
- DEMPSEY P.S. 1996. *Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: The Paradox of Market Failure*, in «Transportation Law Journal», 24, 1996, 73.
- DILLAHUNT T.R., MALONE A.R. 2015. *The Promise of the Sharing Economy among Disadvantaged Communities*, in *Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on Human Factors in Computing Systems*, 2285. Disponibile in: <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=2702189&dl=ACM&coll=DL&CFID=538559005&CFTOKEN=56128162> (consultato il 2 maggio 2020).

- DORF M.C., SABEL C.F. 1998. *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in 98 «Colum. L. Rev.» 267.
- DUCATO R. 2020. *Scritto nelle stelle. Un'analisi giuridica dei sistemi di rating nella piattaforma Uber alla luce della normativa sulla protezione dei dati personali*, in «Diritto e Questioni pubbliche», special issue, giugno 2020.
- FRAIBERGER F., SUNDARARAJAN A. 2015. *Peer-to-peer Rental Market in the Sharing Economy*, in 82 «U. Chi. L. Rev. Dialogue», 116.
- FRAZZANI S. et al. 2016. *Study on Passenger Transport by Taxi, Hire Car with Driver and Ridesharing in the EU. Final Report*, Brussels, European Commission.
- HACKER P. 2018. *UberPop, UberBlack, and the Regulation of Digital Platforms after the Asociación Profesional Elite Taxi Judgment of the CJEU. Judgment of the Court (Grand Chamber) 20 December 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15)*, in «European Review of Contract Law», 14, 2018, 80.
- INGUGLIA C., DI MARCO M. 2020. *Mobilità urbana ed inclusione sociale dei migranti: il ruolo della sharing mobility. Una ricerca qualitativa*, in «Diritto e Questioni pubbliche», special issue, giugno 2020.
- KOMISIYA ZA ZASHTITA NA KONKURENTSIYATA. 2015. *CPC Recommends Discontinuing Price Regulation for Taxi Services*. Disponibile in: <http://reg.cpc.bg/Decision.aspx?DecID=300043236> (consultato il 2 maggio 2020).
- LENHARDT R.A. 2011. *Localities as Equality Innovators*, in 7 «Stan. J.C. Rts. & Civ. Liberties», 265.
- LOZNER, S.L. 2004. *Diffusion of Local Regulatory Innovations: The San Francisco CEDAW Ordinance and the New York City Human Rights Initiative*, in 104 «Colum. L. Rev.», 768.
- MAZZOLA E., LA COMMARE U., INGARAO G. 2020. *La sharing mobility è un approccio alla mobilità sostenibile dal punto di vista dell'impatto ambientale? Alcune considerazioni basate su un'analisi empirica*, in «Diritto e Questioni pubbliche», special issue, giugno 2020.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. 2018. *Smart Cities: Digital Solutions for a More Livable Future*. Disponibile in: <https://www.mckinsey.com/-/media/mckinsey/industries/capital%20projects%20and%20infrastructure/our%20insights/smart%20cities%20digital%20solutions%20for%20a%20more%20livable%20future/mgi-smart-cities-full-report.ashx> (consultato il 2 maggio 2020).
- OECD/ITF - INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM 2016. *App-Based Ride and Taxi Services, Principles for Regulation*. Disponibile in: <http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/app-ride-taxi-regulation.pdf> (consultato il 2 maggio 2020).
- PASQUALE F. 2016. *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Boston, Harvard University Press.
- RICCI M. 2020. *Mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile in una periferia della città di Bristol, Regno Unito*, in «Diritto e Questioni pubbliche», special issue, giugno 2020.
- SABEL C.F., SIMON W.H. 2011. *Minimalism and Experimentalism in the Administrative State*, in 100 «Geo. L.J.», 53.
- SMORTO, G. 2016. *The sharing economy as a way to urban commoning*, in «Comparative Law Review», 7, 2016, 1.
- SMORTO, G. 2017a. *Caso Uber, l'impatto su tutta la sharing economy*, in «Il Sole 24 ore», 15 maggio 2017.
- SMORTO, G. 2017b. *Uber, una sentenza che spiazza la sharing economy*, in «Il Sole 24 ore», 21 dicembre 2017.
- SMORTO, G. 2019. *Armi spuntate delle autorità locali contro le piattaforme*, in «Il Sole 24 ore», 21 dicembre 2019.
- SMORTO, G. 2019. *Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale*, in «Istituzioni del federalismo», 4, 2019, 891.
- SUNDARARAJAN A. 2016. *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-based Capitalism*, Boston, MIT Press.

- UOKiK - Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. 2016. *Uber – Statement of UOKiK's Position*.
Disponibile in: https://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=12353 (consultato il 2 maggio 2020).
- VINCI I. 2020. *Mobilità condivisa e sviluppo sostenibile nelle città: geografie e scenari per le politiche pubbliche*, in «Diritto e Questioni pubbliche», special issue, giugno 2020.

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NON DI LINEA E MOBILITÀ CONDIVISA TRA CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ REGOLATIVA

EDOARDO **CARUSO**



Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa

Continuity and discontinuity in regulating local transport services

EDOARDO CARUSO

Assegnista di ricerca di Diritto amministrativo all'Università di Ferrara.

E-mail: crsdrd@unife.it

ABSTRACT

Dopo un breve *excursus* delle ragioni che storicamente hanno giustificato l'intervento pubblico nel settore dei trasporti, il contributo si sofferma sulla mobilità condivisa, diffusasi soprattutto a seguito dell'avvento delle piattaforme ICT e, in particolare, sui principali interventi regolatori che l'hanno presa in considerazione a livello europeo, statale e regionale.

La preminente rilevanza della questione ambientale è alla base di tali interventi che, per quanto ancora asistematici e in corso di progressiva attuazione, sembrano orientarsi in una duplice direzione: di *promozione* di tali forme innovative di mobilità e di *garanzia*, affinché il loro svolgimento non finisca per contrastare con interessi pubblici preminenti (sicurezza, governo del territorio e dei centri urbani, finanziamento dei servizi pubblici). Emblematica in tal senso è l'emergente rilevanza della mobilità condivisa a livello di strumenti programmatori.

Il carattere innovativo e l'elevato tasso di differenziazione che contraddistinguono le varie forme di *sharing mobility* non agevola il ruolo di regolatori e decisori: sono diversi i profili ancora da chiarire, in particolare per ciò concerne in rapporto con le tradizionali categorie giuridiche del settore e le relative regole (su tutte, quelle di servizio pubblico).

La seconda parte del contributo si focalizza su un settore specifico della mobilità urbana in Italia, l'autotrasporto pubblico non di linea, e sulle vicende giurisprudenziali, regolatorie e regolamentari che l'hanno caratterizzato a seguito dell'avvento dei servizi offerti tramite Uber, con particolare attenzione alle novità normative di recente introdotte dalla legge n. 12/2019.

Dalla presenza di una disciplina di settore che legittima l'erogazione di tali servizi ai soli autisti professionisti (taxi e NCC), discende che l'offerta di prestazione tramite piattaforma da parte di autisti non professionisti non possa che passare attraverso un intervento di riforma che consenta di superare il regime posto dalla l. n. 21/1992. A tal proposito si è posta l'attenzione su alcuni aspetti che il legislatore statale dovrebbe tenere conto qualora decidesse di perseguire istanze di *deregulation* e di apertura del mercato.

Following a brief review of the reasons that historically have justified public intervention in the transportation sector, the paper focuses on shared mobility businesses following the emergence of ICT platforms and, in particular, on the principal regulatory interventions at European, state and regional levels.

A pre-eminent concern with environmental issues underpins these interventions. Even if still a-systemic and still only in implementation mode, these interventions seem to be moving in two directions: to *promote* these innovative forms of mobility and to *guarantee* that their development do not contrast pre-eminent public interests (e.g. security, governing the territory and urban centers, and public service finances). Emblematic in this sense is the emerging relevance of shared mobility at the level of regional and local planning tools.

The innovative character and the high rate of differentiation that distinguish the various forms of shared mobility do not facilitate the role of regulators and decision-makers: Various profiles still require clarification, in particular as it regards their relation to the traditional legal categories of the sector and related rules (above all, those of public services).

The second part of the paper focuses on a specific sector of urban mobility in Italy, i.e. non-scheduled public transportation, and on the jurisprudential and regulatory matters that have characterized this sector following the introduction of services offered by Uber, with particular attention to the regulatory changes recently introduced by law no. 12/2019.

From the existence of a sector regulation that legitimizes the provision of these services by professional drivers only (taxi drivers and private chauffeurs), it follows that any services offered via platforms by non-professional drivers require a reform intervention that supersedes the regime set by the l. n. 21/1992. In this regard the paper pays attention to some factors that the national legislature must take into account should it decide to pursue deregulation and the opening of this market.

KEYWORDS

trasporto pubblico non di linea, taxi, noleggio con conducente, regolazione

public transport, taxi, private hired vehicles, regulation

DIRITTO & QUESTIONI PUBBLICHE | XX, 2020 / Special Issue (giugno) | pp. 43-79

© 2020, *Diritto e questioni pubbliche*, Palermo.

ISSN 1825-0173

Tutti i diritti sono riservati.

Mobilità condivisa e trasporto pubblico locale non di linea tra continuità e discontinuità regolativa

EDOARDO CARUSO

1. Il servizio di trasporto pubblico locale tra finalità economiche, sociali e ambientali. Rapida sintesi dell'evoluzione del quadro regolativo – 1.2. L'emersione della mobilità condivisa a livello Ue quale strumento di politica ambientale – 2. La mobilità condivisa nell'ordinamento italiano prima dell'avvento delle piattaforme tecnologiche – 2.1. Gli interventi a favore della mobilità condivisa nell'epoca delle piattaforme. Il livello statale e il livello regionale – 2.2 La crescente attenzione per la mobilità condivisa negli strumenti di programmazione di settore – 2.3. Alcune brevi considerazioni sulle tendenze dei processi di regolamentazione e programmazione in atto. L'opportunità di un approccio sperimentale – 2.3.1. Segue... La mobilità condivisa tra la funzione di programmazione e categoria del servizio pubblico. Profili problematici – 3. La disciplina dell'autotrasporto pubblico non di linea – 3.1. L'avvento di Uber e l'impatto sui servizi tradizionali – 3.2. L'ampio spazio regolativo riconosciuto (almeno per ora) dall'ordinamento Ue e il ruolo preminente della legge statale su quella regionale – 3.3. Le proposte di AGCM e ART sul regime dei nuovi servizi offerti tramite le piattaforme: il carattere occasionale dell'attività quale presupposto per un regime giuridico peculiare – 3.4. Le novità della legge n. 12 del 2019: delega "in bianco" per la regolamentazione delle piattaforme (a) e modifiche al regime giuridico dell'attività degli operatori tradizionali (b) – 3.5. Alcune considerazioni sull'attuale regolamentazione dei servizi di taxi e NCC alla luce della sentenza n. 56 del 2020 della Corte Costituzionale. – 4. Unità e differenziazione degli interventi sulle nuove forme di mobilità urbana. Brevi considerazioni finali.

1. Il servizio di trasporto pubblico locale tra finalità economiche, sociali e ambientali. Rapida sintesi dell'evoluzione del quadro regolativo.

Il settore dei trasporti è storicamente caratterizzato da un intervento pubblico particolarmente importante che è espressione non solo di potestà conformativa per lo svolgimento in sicurezza di attività private¹, ma anche di complessi moduli organizzativi funzionali a garantire la doverosità e il rispetto dei principi di universalità, continuità, qualità del servizio e accessibilità delle tariffe rispetto a prestazioni ritenute rilevanti per l'interesse generale (il cd. pubblico servizio)².

A conferma della rilevanza della categoria del servizio pubblico nel settore, se già la legge 29 marzo 1903, n. 103 sulla cd. municipalizzazione – poi trasfusa nel r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578 – richiamava tra i servizi che potevano essere assunti dai Comuni "la costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica", a livello europeo l'unico riferimento al pubblico servizio contenuto nei trattati riguarda proprio i trasporti³.

La tradizionale attenzione dei pubblici poteri per le esigenze di mobilità dei cittadini è senz'altro da ricondurre allo stretto legame tra il soddisfacimento della domanda di trasporto e la crescita economica e industriale – ma anche sociale e culturale – di un territorio. A ciò si ag-

¹ CARNEVALE VENCHI 1992a, 1065 ss.

² CAIA 2018, 332. La presenza del servizio pubblico nel settore ha riguardato soprattutto, ma non solo, i trasporti di linea; cfr. CARNEVALE VENCHI 1992b, 1101 ss.; RANGONE 2003; IAIONE 2007.

³ Nonostante sia ormai indiscussa la sostanziale coincidenza tra la categoria del servizio pubblico e quella del SIEG o servizio di interesse economico generale (cfr. Corte Cost. 325/2010), il fatto che il Trattato solo nel settore dei trasporti faccia riferimento alla prima (servizio pubblico) e non alla seconda (SIEG) non ha valenza meramente nominalistica ma, al contrario, secondo la dottrina ha favorito la previsione per tale settore di un regime speciale, implicante un'applicazione temperata delle libertà economiche di movimento; in tal senso cfr. CAIA 2018, 333.

giunge, a livello europeo, un obiettivo anch'esso di natura economica ma che, nell'ottica della originaria concezione dell'integrazione basata sul funzionalismo economico, in parte la trascende: l'evidente strumentalità della mobilità delle persone e delle merci rispetto all'effettiva attuazione delle libertà di circolazione previste dal Trattato e, in ultima istanza, rispetto alla costruzione del mercato unico, presupposto indefettibile, nella concezione di alcuni padri fondatori, della futura integrazione politica⁴.

Non si possono tuttavia trascurare alcune ricadute in termini di inclusione sociale che contribuiscono a spiegare la centralità della categoria del servizio pubblico nel settore in questione e il corredo dei principi di doverosità, universalità, accessibilità e continuità: si vuol dire che le politiche pubbliche dei trasporti, attraverso il ricorso al servizio pubblico, testimoniano la volontà dei decisori politici di evitare che la mobilità si configuri come un diritto per pochi. I pubblici poteri intervengono, infatti, affinché tutti i cittadini, a prescindere dagli ostacoli di ordine economico, sociale, fisico o territoriale (cd. *mobilità a domanda debole*⁵), possano soddisfare le loro esigenze di mobilità e gli interessi finali (una economia e una società "aperte") che conseguono a una mobilità diffusa e facilitata⁶.

Significativa in tal senso la nozione di servizio pubblico locale contenuta nel *Testo unico degli enti locali* adottato con d.lgs. 267/2000 (attività aventi a oggetto la "produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"), ma indicazioni dello stesso tenore si ricavano dal diritto UE.

Proprio con riguardo all'ordinamento sovranazionale, la scelta rimessa ai pubblici poteri di poter imporre *obblighi di pubblico servizio* – elemento centrale del servizio di interesse (economico) generale – a una o più imprese operanti in un determinato settore, è funzionale al raggiungimento di obiettivi di interesse generale che, in quanto non remunerativi, non verrebbero perseguiti dal normale esplicarsi delle dinamiche imprenditoriali e/o da altre forme di intervento pubblico (disciplina generale dell'attività, regolazione meramente economica e non finalistica, etc.).

Inoltre, la previsione di una disciplina peculiare e meno pervasiva per tale settore, ricavabile dalle regole di diritto primario e di diritto derivato in tema di libertà economiche di movimento e di eliminazione delle barriere del mercato interno (cfr. art. 58 TFUE e art. 2 della direttiva 2006/123/Ce), non è avulsa da considerazioni legate alle sue finalità sociali, tali da legittimare una maggiore autonomia degli Stati membri e la previsione di regimi giuridici peculiari (*infra*, § 3.1).

Per riassumere, istanze di inclusione sociale, di eguaglianza sostanziale non meno rilevanti di quelle caratterizzanti altre prestazioni tipiche dello Stato sociale, hanno richiesto un intervento pubblico particolarmente penetrante e pervasivo nel settore dei trasporti⁷.

⁴ J. Monnet è considerato, tra i padri fondatori, il teorico della visione (neo) funzionalista dell'integrazione contrapposta a quella federalista di A. Spinelli e prevalente soprattutto nella fase iniziale. Per una sorta di manifesto del funzionalismo economico applicato alla costruzione europea, v. HAAS 2004. Per una ricostruzione del dibattito teorico sul punto, cfr. ITZCOVICH 2004, 4 ss.

⁵ Per una definizione di "domanda debole" o di "area a domanda debole", si veda la delibera n. 48 del 20 marzo 2017 dell'Autorità di regolazione dei trasporti, p. 9 ss. ove si precisa come "le caratteristiche di un'utenza debole si riscontrano in presenza di circostanze diverse, tra loro non necessariamente correlate, potenzialmente legate:

- alla conformazione fisica dei territori (orografia, distribuzione e densità della popolazione, urbanizzazione, accessibilità);
- alla struttura sociale e demografica della popolazione, con particolare riferimento a fasce "sensibili" della stessa (minori, anziani, disabili, ecc.);
- alle condizioni economiche e alla corrispondente professionalità/non professionalità degli individui".

L'ART osserva inoltre come tale domanda debba essere correlata a uno specifico processo di individuazione di caratteristiche specifiche, che possono presentarsi in maniera disgiunta, di natura "territoriale", "temporale" e "soggettivo-socio-economica".

⁶ Sulla funzione sociale del trasporto pubblico per un inquadramento anche a livello costituzionale, v. GIUPPONI 2018, 36 ss. e CLARONI 2012, 26 ss.

⁷ D'altronde trasporti e sanità sono notoriamente le principali voci di spesa dei bilanci pubblici.

Il progressivo affermarsi della questione ambientale e, più in generale, la trasversalità del tema dello sviluppo sostenibile (art. 11 TFUE e art. 37 Carta di Nizza)⁸, non poteva non incidere sul settore dei trasporti. Infatti, malgrado le recenti evoluzioni tecnologiche e produttive che consentono l'uso sempre più diffuso di fonti energetiche alternative, tale settore dipende tutt'ora per larga misura dai combustibili fossili e dal petrolio e produce circa un terzo delle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione Europea (un quinto il solo trasporto su strada)⁹.

Così se i primi passi verso la politica comune dei trasporti, mossi intorno alla metà degli anni '80¹⁰, sono stati volti prevalentemente ad assicurare la sicurezza, l'efficienza e l'economicità delle relative attività (e quindi a tutela dei diritti dei passeggeri e a garanzia degli operatori del settore)¹¹, a partire dal Libro Bianco del 1992 e soprattutto da quello del 2001, il tema della mobilità sostenibile è diventato elemento centrale delle politiche di settore¹².

In particolare, la Commissione – nel Libro bianco del 2001, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento della scelte* – ha individuato nella questione ambientale e nello sviluppo squilibrato le principali problematiche del settore¹³: ciò con riguardo al profilo delle modalità di trasporto, troppo sbilanciate a favore del trasporto stradale e in parte di quello aereo, ma anche con riguardo al profilo della mobilità territoriale, con gli spazi urbani congestionati e quelli periferici isolati. In tale ottica la Commissione ha anche optato per un cambiamento apparentemente di metodo ma a forte valenza politica, ovvero l'ampliamento dell'azione comunitaria anche “verso il basso” attraverso un intervento anche nel settore del trasporto urbano, fino a quel momento rimesso esclusivamente agli interventi dei singoli Stati membri¹⁴.

La Commissione è tornata sull'argomento con il Libro bianco *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile* del 2011. Nel quadro più generale della costruzione di uno “spazio unico europeo dei trasporti”, necessario per la competitività e l'efficienza del settore, viene individuato l'obiettivo della riduzione dei gas serra di almeno il 60% entro il 2050 (rispetto ai livelli del 1990) e del 20% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 2008), sottolineandosi l'importanza, a tali scopi, del trasporto multimodale, ovvero dell'uso di più modalità di trasporto combinati tra loro (cd. co-modalità)¹⁵.

⁸ Sul tema, v. FRACCHIA 2012, 559 ss.

⁹ NINO 2013, 237. Con riguardo all'impatto dirompente delle nuove fonti energetiche sull'industria dell'auto e sul riassetto proprietario (legato soprattutto all'avvento dei nuovi giganti del settore digitale, Apple e Google in primo luogo), si veda l'articolo dell'*Economist*, *From iPhones to iCars*, 26 settembre 2015; sul tema v. anche BERTA 2016, 24 ss.

¹⁰ In particolare a partire dalla storica decisione della CGUE del 1985. E invero la penetrazione del diritto comunitario nel settore è stata lenta anche a causa della riluttanza degli Stati membri a cedere spazi di sovranità; cfr. QUADRI 2017, 48; CARPANETO 2009, 15 ss.

¹¹ AMMANATI 2018b, 4.

¹² Come osservato da MARFOLI 2013, 306, non esiste una vera e propria definizione di mobilità sostenibile. L'Autore richiama quella offerta del World Business Council for Sustainable Development, in qualità di membro del Mobility Project 2030: “mobility that meets the needs of society to move freely, gain access, communicate, trade and establish relationships without sacrificing other essential human or ecological requirements today or in the future”. Simile la definizione fatta propria dalla Commissione europea nel progetto EXTRA (20 febbraio 1998) secondo cui si tratta di un “sistema organizzativo dei trasporti che offre i mezzi e le opportunità per soddisfare i bisogni economici, ambientali e sociali in modo efficiente ed equo, minimizzando gli impatti negativi, che possono essere evitati o ridotti e i relativi costi, e prendendo in considerazione un ampio contesto spazio-temporale”.

¹³ Sul punto v. CARPANETO 2009, 19-20; non va nemmeno trascurato l'importante ruolo propulsivo svolto dalle numerose risoluzioni del Parlamento Ue su cui si veda QUADRI, 2017, 45, nt. 19.

¹⁴ Da qui l'adozione della Comunicazione della Commissione Ue del 30 settembre 2009, *Piano d'azione sulla mobilità urbana*, COM(2009) 490 def., preceduta dalla pubblicazione del Libro Verde del 25 settembre 2007, COM(2007) 551 def., e poi seguita dalla Comunicazione, *Verso una mobilità urbana competitiva ed efficiente*, COM(2013) 913 def. del 17 dicembre 2013.

¹⁵ DI GIOVANNI 2017, 911 ss.

In aggiunta alla direttiva 2014/94/UE¹⁶, vanno richiamate due recenti Comunicazioni della Commissione, rispettivamente del 2016 e del 2017.

Oltre a confermare una curvatura volta alla tutela ambientale che hanno assunto le politiche dei trasporti pubblici nella dimensione europea, tali documenti evidenziano l'importanza delle nuove tecnologie digitali e della economia della condivisione per realizzare un trasporto sempre più sicuro, efficiente, sostenibile, inclusivo, moderno ed integrato. Emerge, in altri termini, l'importanza della mobilità condivisa quale strumento di politica ambientale.

1.2. *L'emersione della mobilità condivisa a livello Ue quale strumento di politica ambientale*

Con l'espressione "mobilità condivisa" si fa riferimento a tutte le forme di trasporto in cui la domanda può essere soddisfatta anche attraverso la condivisione di mezzi, veicoli e tragitti e quindi attraverso soluzioni diverse dall'utilizzo individuale del proprio mezzo e dai cd. mezzi collettivi o di massa (ad es. *bikesharing*, *carsharing* o *scootersharing*, *carpooling*).

Come sopra accennato, essa ha trovato progressivo riscontro a livello europeo soprattutto in documenti di *soft law* riguardanti il più generale profilo della mobilità sostenibile dal punto di vista ambientale.

E invero, nella Comunicazione del 20 luglio 2016, *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, si sottolinea come le tecnologie digitali siano in grado di "aumentare la sicurezza, l'efficienza e l'inclusività dei trasporti, permettendo una mobilità fluida da porta a porta, una logistica integrata e servizi a valore aggiunto" e di sostenere "l'integrazione dei trasporti con altri sistemi, come quello dell'energia, (migliorando n.d.a) l'efficienza del settore della mobilità".

Ne viene un'indicazione di *moral suasion* anche verso le articolazioni amministrative periferiche (l'accennata "attività di regolazione verso il basso"): con riferimento al trasporto urbano, si invitano infatti gli enti locali, nel quadro interventi basati sulla pianificazione di una mobilità urbana sostenibile, a incoraggiare "il trasferimento modale a favore degli spostamenti attivi (a piedi e in bicicletta), dei trasporti pubblici e/o dei sistemi di mobilità condivisa (ossia biciclette e auto in sharing e pooling)".

Nella Comunicazione del 31 maggio 2017, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti*, la Commissione – oltre a prendere in considerazione interessi di natura sociale quali la tutela delle condizioni di lavoro degli operatori del settore – sottolinea come i servizi di mobilità condivisa e le forme di intermodalità stiano cambiando profondamente la mobilità tradizionale sempre più intesa come servizio piuttosto che come mera infrastruttura¹⁷. Per realizzare l'obiettivo di un trasporto puli-

¹⁶ Tale direttiva concerne la realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi al fine di ridurre al minimo la dipendenza dal petrolio; essa prevede l'adozione da parte degli Stati membri di "quadri strategici nazionali" anche per garantire omogeneità e stabilità necessarie per attrarre gli investimenti privati sul settore. Nell'ordinamento interno è stata recepita con il d.lgs. 16 dicembre 2016 n. 257; contestualmente, la legge di bilancio 2017 (11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, co. 613) ha incrementato il Fondo per la realizzazione del *Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile* destinato al rinnovo del parco autobus e alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, poi adottato nel dicembre 2018.

¹⁷ Il riferimento è al nuovo paradigma della mobilità urbana resa possibile dalla tecnologia ICT cui si fa riferimento con l'espressione cd. *Mobility as a service* o semplicemente MAAS, ovvero "a mobility distribution model in which a customer's major transportation needs are met thanks to one single interface with services offered by one single integrated service provider combining transportation infrastructures, transportation services, information and payment services, and others more». Viene precisato come essa richieda un quadro regolatorio che "1) takes intermodality as a starting point, 2) puts the user (citizens and companies alike) at the centre of the new mobility system, and 3) sees the role of the public sector mainly as an enabler of mobility, rather than as a direct provider of transportation services"; tali passaggi sono ripresi da "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, richiamato anche da AMMANNATI 2018b, 17. Sul tema v. pure PALLADINO 2018, 664 s.

to, competitivo e interconnesso, si invitano quindi le Istituzioni e gli Stati membri a cogliere le opportunità offerte dalle tecnologie digitali e in particolare dai “nuovi modelli economici che producono servizi innovativi di mobilità, fra cui piattaforme online per le operazioni di trasporto merci, carpooling, sistemi di condivisione di biciclette o auto, oppure applicazioni per smartphone che offrono analisi e dati in tempo reale sulle condizioni del traffico”¹⁸.

Lo sviluppo e la promozione della mobilità condivisa, da ultimo considerata in due Comunicazioni della stessa Commissione in tema di trasporto automatizzato e di qualità dell’aria¹⁹, sono stati inoltre sollecitati in alcuni atti di indirizzo del Parlamento Ue. In particolare, nella risoluzione del 15 giugno 2017, *Un’agenda europea per l’economia collaborativa*, si sottolinea la necessità di offrire certezza giuridica alle piattaforme e l’importanza di operare una netta distinzione tra il *carpooling* (definito quale condivisione dei costi nel quadro di un viaggio in corso che il conducente ha pianificato per fini propri) e i servizi regolamentati per il trasporto passeggeri²⁰; nella risoluzione del 18 maggio 2017 su *Trasporto stradale nell’Unione europea*, si invitano Istituzioni e Stati membri, incluse le autorità locali, a promuovere l’emersione di tali forme di mobilità che costituiscono “una risorsa importante per lo sviluppo sostenibile della connettività, tra l’altro nelle regioni ultraperiferiche, montane e rurali”²¹.

2. La mobilità condivisa nell’ordinamento italiano prima dell’avvento delle piattaforme tecnologiche

In ambito nazionale la mobilità condivisa è da tempo presa in considerazione quale strumento di supporto delle politiche di mobilità sostenibile dal punto di vista ambientale, sia a livello di strumenti di programmazione di settore (cfr. il Piano generale dei trasporti e della logistica del gennaio 2001 a livello statale²² e la legge istitutiva dei Piani urbani di mobilità a livello locale²³), sia in specifici interventi di regolazione.

Con riguardo a questi ultimi, rilevano le diverse misure degli anni duemila volte a promuovere e incentivare il mercato dei servizi di *car sharing*²⁴ e soprattutto il d.m. del Ministro dell’ambiente 27 marzo 1998 in tema di *Mobilità sostenibile urbana*, cui va riconosciuto di aver introdotto il concetto di mobilità condivisa nell’ordinamento interno.

Tale decreto ha previsto, per le zone a maggior rischio di inquinamento atmosferico, l’erogazione da parte dei Comuni, previo trasferimento di risorse statali, di incentivi per ridurre l’utilizzo dei mezzi di trasporto privato, mediante organizzazione di “servizi ad uso collettivo

¹⁸ In continuità con le Comunicazioni richiamate nel testo e con quella del 23 marzo 2016 sull’attuazione degli impegni dell’accordo di Parigi COM(2016) 110 def., nel novembre 2017 la Commissione ha presentato un *Pacchetto mobilità pulita* comprensivo di diversi elementi: nuove norme in materia di emissioni di CO₂, direttiva sui veicoli puliti, un piano di azione e una serie di soluzioni di investimento per la diffusione a livello trans-europeo di un’infrastruttura per i combustibili alternativi, la revisione della direttiva sui trasporti combinati, la direttiva sui servizi di trasporto passeggeri effettuati con autobus, un’iniziativa sulle batterie.

¹⁹ Cfr. le Comunicazioni del 17 maggio 2018 *Verso la mobilità automatizzata: una strategia dell’UE per la mobilità del futuro*, COM(2018) 283 def. e *Un’Europa che protegge: aria pulita per tutti*, COM(2018) 330, def.

²⁰ Risoluzione 2017/2003(INI).

²¹ Risoluzione 2017/2545(RSP). Si veda anche la risoluzione su *Nuove opportunità per le piccole imprese di trasporto, compresi modelli collaborativi di impresa* del 27 giugno 2018, 2015/2349(INI) ove si suggerisce di favorire l’interconnessione con i trasporti pubblici.

²² Ove, tra gli strumenti attraverso cui perseguire gli obiettivi stabiliti dall’UE, si richiamano le “soluzioni innovative e flessibili (car sharing, taxi collettivo, taxibus, mototaxi, piste ciclabili...)”.

²³ Cfr. art. 22 della l. 24 novembre 2000, n. 320 istitutivo dei Piani urbani di mobilità (PUM); interessante osservare come le forme di mobilità condivisa siano considerate, al pari dei trasporti collettivi, quali strumenti per l’abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico e acustico e per la minimizzazione dell’uso individuale dell’automobile.

²⁴ Sui quali si rinvia alla puntuale ricostruzione di MARFOLI 2013, 325 ss.

ottimale delle autovetture” e promozione di “forme di multiproprietà delle autovetture destinate ad essere utilizzate da più persone”.

Inoltre ha disposto l’adozione, da parte di imprese ed enti pubblici di maggiori dimensioni di “un piano degli spostamenti casa-lavoro” (P.S.C.L.) del proprio personale al fine di ridurre “l’uso del mezzo di trasporto privato individuale” e la congestione del traffico. A tale scopo è stata anche introdotta la figura del *mobility manager*, distinguendosi tra quello *aziendale* – cui spetta l’adozione del PSCL per conto dell’impresa e dell’ente locale – e il *mobility manager d’area*, istituito presso l’ufficio tecnico del traffico, con funzioni di coordinamento dei manager aziendali e di raccordo tra le imprese, le amministrazioni e le aziende di trasporto locali²⁵.

Nota a tutti è la scarsa diffusione e la limitata efficacia di questi e degli altri interventi con cui ha partire dalla fine degli anni ’90 si è cercato di promuovere la mobilità condivisa. Essa è risultata del tutto marginale rispetto ai distinti strumenti sui quali si sono incentrate le politiche di sostenibilità ambientale, quali: gli eco-incentivi per l’acquisto di veicoli a basso impatto ambientale e per la rottamazione dei mezzi più inquinanti, il potenziamento delle modalità di trasporto collettivo e in particolare del TPL, i blocchi del traffico, le isole pedonali e le aree ZTL²⁶, i sistemi tariffari dei parcheggi, le piste ciclabili etc.

2.1. Gli interventi a favore della mobilità condivisa nell’epoca delle piattaforme. Il livello statale e il livello regionale

È solo con il recente avvento dell’*Information and Communication Technology* (ICT) che il trasporto condiviso ha acquisito una rinnovata centralità nell’ambito delle misure di mobilità sostenibile. E invero la riduzione dei *costi di transazione* e delle *asimmetrie informative*, il conseguente ampliamento dei soggetti in grado di erogare determinati servizi, la gestione di un’enorme quantità di dati e tutti gli altri vantaggi derivanti dall’utilizzo delle piattaforme digitali²⁷, uniti ai cambiamenti comportamentali e culturali favoriti dalla crisi economica (su tutti, il passaggio da un consumo basato sulla proprietà a uno basato sull’accesso)²⁸, hanno portato a un’esponentiale crescita delle pratiche di condivisione, con il settore dei trasporti che è stato uno dei più interessati da tale tendenza²⁹.

Benché il quadro normativo difficilmente è in grado di tenere il passo della realtà sociale ed economica³⁰ – regola di esperienza valevole anche nel caso della mobilità condivisa – la sua diffusione conseguente all’affermarsi del sistema delle piattaforme (cd. *sharing mobility*) ha già atti-

²⁵ Il d.m. 27 marzo 1998 fa riferimento alle imprese e agli enti pubblici con almeno 300 dipendenti per singola unità locale e alle imprese con più di 800 dipendenti ubicati nei Comuni a maggior inquinamento. Mentre si scrive si sono posti nuovi problemi riconducibili all’emergenza Covid-19 e ai rischi di congestione del traffico legati alla riapertura della c.d. fase 2, ove si potrebbe registrare un minore utilizzo del TPL a favore del mezzo privato. In tale ottica, il cd. “decreto rilancio” ha ampliato il novero dei soggetti tenuti a adottare il P.S.C.L. Esso è obbligatorio per le imprese e le pubbliche amministrazioni con più di 100 dipendenti ubicate in un capoluogo di Regione, in una Città metropolitana, in un capoluogo di Provincia ovvero in un Comune con popolazione superiore a 50.000 abitanti. Si prevede, inoltre, che gli stessi soggetti siano tenuti a nominare un *mobility manager* con funzioni di supporto professionale alle attività di decisione, pianificazione, programmazione (inclusa l’adozione del Piano urbano della mobilità sostenibile), gestione e promozione di soluzioni ottimali di mobilità sostenibile. Infine, è rimesso a un regolamento adottato con d.m. del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, la disciplina delle modalità di redazione del PSCL, nonché delle modalità di nomina e delle funzioni del *mobility manager* (cfr. art. 229 “Misure per incentivare la mobilità sostenibile”; cfr. anche d.l. 19 maggio 2020, n. 34).

²⁶ Cfr. art. 7 co. 9, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (cd. *Codice della strada*).

²⁷ EDELMAN, GERADIN 2016, 301 ss.

²⁸ Oltre al classico volume di RIFKIN 2001, v. l’articolo di Ezio Mauro, “Ora comincia il dopo Marchionne” pubblicato sul quotidiano La Repubblica in data 1 novembre 2019.

²⁹ Cfr. il 3° *Rapporto nazionale sulla Sharing mobility* del 2018 della Fondazione per lo sviluppo sostenibile

³⁰ CARTABIA 2016, 170. Sull’incidenza della tecnologia sulla struttura organizzativa pubblica, v. CLARICH 2017, 75.

rato l'attenzione di regolatori e decisori pubblici, trovando riscontri sia a livello normativo e di regolazione, sia di strumenti di programmazione.

Prima di svolgere brevi riflessioni di merito (§ 2.3 e 2.3.1), può risultare di interesse richiamare i principali interventi sul tema, alcuni già in vigore, altri allo stato di mera proposta.

A livello di legislazione statale si registrano per il momento solo interventi settoriali e concernenti profili specifici, non essendosi ancora concluso l'iter legislativo dei progetti contenenti una regolamentazione organica del fenomeno.

Con riguardo agli interventi in essere, può senz'altro richiamarsi l'istituzione, da parte del cd. "collegato ambientale" del 2015, del *mobility manager scolastico* tra i cui compiti rientrano quello di "organizzare e coordinare gli spostamenti casa-scuola-casa del personale scolastico e degli alunni; di "verificare soluzioni [...] su gomma e su ferro, per il miglioramento dei servizi e l'integrazione degli stessi; garantire l'intermodalità e l'interscambio", nonché quello di "favorire l'utilizzo della bicicletta e di servizi di noleggio di veicoli elettrici o a basso impatto ambientale"³¹. Da ultimo, anche il d.l. "rilancio", adottato per rispondere all'emergenza Covid-19 e ai rischi di ritorno alla mobilità individuale nella c.d. fase 2, è intervenuto sulla disciplina del Piano degli spostamenti casa-lavoro e del *mobility manager* (v. *supra*, § 2 nt. 26).

Merita un cenno anche l'esclusione per i servizi di mobilità condivisa, e in particolare per il *carsharing*, dell'obbligo di comunicazione dei dati identificativi del contraente; obbligo previsto, per finalità di prevenzione del terrorismo, a carico degli esercenti l'attività di noleggio di veicoli senza conducente³².

Con riguardo ai meri progetti di legge³³, si segnalano, da ultimo le p.d.l. A.C. 930 e A.C. 859 presentate nel luglio 2018 che mirano a disciplinare i servizi tra "privati non professionisti" di *carpooling* ("uso di veicoli privati condiviso tra due o più utenti che devono percorrere uno stesso itinerario, o parte di esso, messi in contatto tramite le piattaforme di intermediazione fornite dai gestori", così l'art. 2 della proposta di legge A.C. 930) per favorire la riduzione dei costi di viaggio e soprattutto la diminuzione della congestione del traffico e dell'impatto ambientale; nonché i servizi di *carharing* ("l'uso di un veicolo privato che viene messo in condivisione dal proprietario in favore di soggetti terzi che lo utilizzano per fini privati", così l'art. 2 della proposta di legge A.C. 859), nell'ottica della riduzione dei veicoli privati parcheggiati e non utilizzati, dell'uso più razionale degli spazi urbani e della progressiva riduzione dei veicoli di proprietà.

Oltre che misure promozionali dei rispettivi servizi, le proposte contengono una disciplina minima su oggetto del servizio, obblighi e doveri delle parti (compresi alcuni profili di garanzia dell'utente), nonché obblighi e *modus operandi* dei gestori delle piattaforme digitali. Particolare attenzione viene inoltre dedicata al profilo del corrispettivo: se per un verso si esclude che l'utente operatore possa ottenere remunerazioni ulteriori al rimborso delle spese sostenute³⁴, per l'altro si ammette che l'attività delle piattaforme possa configurarsi come attività di impresa con possibilità di applicazione di apposite commissioni (così almeno la proposta sul *carpooling*, mentre quella sul *carsharing* non fornisce indicazioni sul punto)³⁵.

³¹ Cfr. art. 5 della l. 28 dicembre 2015, n. 221.

³² Cfr. art. 17 del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, così come convertito dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132 che, espressamente, riconduce tale esclusione alla volontà di non compromettere la facilità di utilizzo dei servizi di mobilità condivisa.

³³ Anche nella precedente legislatura (XVII) erano stati presentati progetti di legge volti a disciplinare tale fenomeno; in particolare, si v. il disegno di legge n. 2962 del 30 ottobre 2017, *Disposizioni in materia di servizi di mobilità* e la proposta di legge n. 4059 presentata il 27 settembre 2016. Va richiamata anche la proposta di legge n. 3564, *Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione* che, per quanto di portata più generale, prendeva in considerazione anche il settore della mobilità condivisa.

³⁴ L'art. 2, comma 3 della p.d.l. A.C. 859 riguardante il solo servizio di *carsharing*, prevede una modifica al Codice della Strada secondo cui "si intende per uso proprio anche la condivisione temporanea di un veicolo privato per un periodo non superiore a trenta giorni in favore di soggetti terzi che lo utilizzano per fini privati".

³⁵ Cfr. rispettivamente l'art. 2, co. 5 e 6 e l'art. 3 della p.d.l. A.C. 859 sul *carsharing*; art. 3, co. 2 e 3 e l'art. 4, co. 1, del-

Il tema del trasporto condiviso è preso in considerazione anche dai legislatori regionali e da quelli delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Tale recente interessamento si è tradotto, in alcuni casi, in previsioni volte a favorire la diffusione di tale nuove forme di mobilità nell'ambito delle politiche di sostenibilità ambientale del settore³⁶.

La legge 30 giugno 2017, n. 6, della Provincia Autonoma di Trento in tema di *Pianificazione e gestione degli interventi in materia di mobilità sostenibile*, oltre a rimettere alla Giunta il compito di individuare modalità per diffondere e incentivare tali soluzioni “alternative o integrative degli altri mezzi del sistema di mobilità sostenibile”, prevede la predisposizione di un elenco cui possono iscriversi i gestori di tali servizi (anche al fine di poter usufruire di aree di parcheggio appositamente individuate in sede di pianificazione comunale), nonché la messa a disposizione degli utenti di informazioni relative ai soggetti che gestiscono servizi di *carsharing* e di *carpooling*³⁷. Alla promozione di tali servizi mira anche la l. 28 dicembre 2017, n. 11, della Regione Lazio in tema di “mobilità nuova” che si occupa, inoltre, dell'integrazione del *carsharing* e del *carpooling* con la rete ciclabile e con il trasporto collettivo.

In altri casi l'intervento dei legislatori regionali denota il tentativo di “mettere a sistema” tali nuovi servizi rispetto al quadro regolatorio ordinario del trasporto pubblico regionale e locale, con funzione complementare/integrativa rispetto ai servizi tradizionali.

Così legge 7 novembre 2013, n. 33, ss.mm.ii. della Regione Liguria che, oltre a rimettere ai Comuni la disciplina sull'utilizzo di corsie preferenziali per tali servizi, precisa come essi operino al solo “fine di perseguire il decongestionamento del traffico cittadino e la riduzione dell'inquinamento atmosferico ed ambientale”³⁸. L'art. 5 definisce i servizi di mobilità condivisa – per i quali è espressamente esclusa la possibilità di oneri a carico del bilancio regionale – quali servizi complementari, distinti da quelli minimi, da quelli aggiuntivi e da quelli autorizzati.

In termini simili la Regione Emilia Romagna che, nel modificare l'art. 24 della l. 2 ottobre 1998, n. 30, sul trasporto pubblico regionale e locale, ha qualificato i “sistemi che prevedono l'uso collettivo di autoveicoli (*carsharing* e *carpooling*)” quali “servizi complementari”, attribuendo ai Comuni il loro affidamento “nel rispetto delle norme e dei propri strumenti di pianificazione”. Sebbene la legge non fornisca indicazioni sul punto, la sottoposizione alle regole ordinarie del settore, in particolare quelle sull'affidamento dei servizi, fa supporre che la disposizione si riferisca esclusivamente ad attività svolte secondo logiche imprenditoriali, difficilmente assimilabili, quindi, a quelle con carattere di pura condivisione oggetto delle proposte di legge statale sopra richiamate³⁹.

2.2 La crescente attenzione per la mobilità condivisa negli strumenti di programmazione di settore

La rinnovata attenzione per la mobilità condivisa emerge anche dal sistema della programmazione di settore che, ai sensi del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (cd. *decreto Burlando*)⁴⁰, si caratterizza per una *struttura multilivello* (detta anche “a cascata” o “a cannocchiale”⁴¹).

la p.d.l. A.C. 930 sul *carpooling*. Per un più completo inquadramento di tali proposte, si veda la scheda di lettura del Servizio studi della Camere dei deputati, dossier n. 86 del 23 gennaio 2019, *Disciplina dell'uso condiviso, non professionale, di veicoli tra privati a titolo gratuito*.

³⁶ Nell'esercizio della loro potestà residuale in materia di trasporti, da esercitare comunque nel rispetto delle competenze statali – esclusive e trasversali – in tema di tutela della concorrenza e dell'ambiente (co. 2, lett. e ed s); v. *infra*, § 3.2.

³⁷ Sostanzialmente analoga la posizione della Valle d'Aosta, l.r. 8 ottobre 2019, n. 16, in tema di mobilità sostenibile.

³⁸ L'art. 5 definisce i servizi di mobilità condivisa – per i quali è esclusa la possibilità di oneri a carico del bilancio regionale – quali servizi complementari, distinti da quelli minimi, da quelli aggiuntivi e da quelli autorizzati.

³⁹ Si veda, per conferma, l'avviso pubblico per il *carsharing a flusso libero* dell'Agenzia reti e mobilità del Comune e della Città metropolitana di Bologna disponibile in <http://www.srmbologna.it/wp-content/uploads/2019/02/190206-Car-sharing-AVVISO-Rev-2.pdf> (consultato il 22 novembre 2019).

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 14 del decreto Burlando, le Regioni “nell'esercizio dei compiti di programmazione:

A titolo di esempio, nella Relazione Tecnica del *Piano regionale integrato dei trasporti* (PRIT) dell'Emilia Romagna, e in particolare nell'ambito delle azioni per la mobilità sostenibile, si prevede la promozione dell'utilizzo "dei sistemi di mobilità condivisa, tradizionali ed innovativi, compresi i servizi di supporto (applicazioni, piattaforme, cloud), al fine di favorire l'offerta di servizi flessibili e personalizzabili o di pacchetti integrati di mobilità"; precisandosi come le soluzioni promosse vadano attentamente considerate anche al fine di valutare se tali sistemi innovativi conducano a un aumento delle percorrenze veicolari e a un trasferimento di veicoli dal trasporto pubblico all'auto.

Ancora, nel PRT della Regione Lombardia, la mobilità condivisa, oltre che nell'ambito di misure volte a favorire la diffusione di veicoli a trazione elettrica, viene presa in considerazione quale servizio complementare alla struttura ferroviaria regionale, soprattutto nell'ottica del cd. "ultimo miglio"; si precisa, inoltre, l'opportunità di tenere in adeguata considerazione la peculiare situazione del Comune di Milano ove diversa è la logica di tali servizi, in quanto "non necessariamente connessi al trasporto pubblico".

A livello di pianificazione comunale va fatto riferimento al *Piano urbano della mobilità* (P.U.M) istituito dalla l. 340/2000 e di recente trasformato in *Piano urbano di mobilità sostenibile* (P.U.M.S.)⁴².

Secondo il d.m. 4 agosto 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (*Linee guida per l'elaborazione dei PUMS*)⁴³, si tratta di uno strumento di pianificazione strategica di medio-lungo periodo (dieci anni)⁴⁴, sovraordinato rispetto agli altri piani locali di settore, funzionale a sviluppare una "visione di sistema" della mobilità urbana per il perseguimento di "obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica attraverso la definizione di azioni orientate a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l'assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali".

Con il passaggio dal PUM al PUMS si è avuto un importante cambiamento sia procedurale (costruzione partecipata con coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder* nella sua elaborazione, rafforzamento delle sinergie e della collaborazione istituzionale, maggiore attenzione alla fase di monitoraggio)⁴⁵, sia sotto il profilo sostanziale, attribuendosi maggior enfasi al miglioramento dell'attrattività e allo sviluppo del trasporto condiviso e delle relative infrastrutture, anche nell'ottica dell'integrazione tra i diversi sistemi di trasporto. Inoltre, in coerenza con la nuova concezione della mobilità che assegna centralità al cittadino-utente, si richiede alle amministrazioni di prendere in considerazione i trasporti condivisi già nella predisposizione del

- a) definiscono gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino;
- b) redigono i piani regionali dei trasporti e loro aggiornamenti tenendo conto della programmazione degli enti locali ed in particolare dei piani di bacino predisposti dalle province e, ove esistenti, dalle città metropolitane, in connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico e con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni tra le varie modalità favorendo in particolar modo quelle a minore impatto sotto il profilo ambientale".

⁴¹ Cfr. CARNEVALE VENCHI 1992a, 1065 ss. Oltre che sul Piano nazionale, la programmazione del settore è incentrata su:

- Piano Regionale dei Trasporti (P.R.T.), Documento di programmazione dei servizi minimi, Programma triennale dei servizi, Piani di Bacino, Piani urbani di mobilità (livello regionale e di bacino);
- Piano del traffico per la viabilità extraurbana (P.T.V.E.) a livello provinciale;
- Piano urbano del traffico (P.U.T.), programma urbano dei parcheggi (P.U.P.) e soprattutto Piano urbano della Mobilità (P.U.M.) a livello comunale e/ di città metropolitana.

⁴² Su impulso della Comunicazione *Piano d'azione sulla mobilità urbana* del 2009 e sulla base di apposite Linee Guida della Commissione, *Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*, adottate nel gennaio 2014.

⁴³ La cui adozione è stata prevista dall'art. 3, co. 7, del d.lgs. 257/2016 che recepisce la direttiva 2014/94/UE, cit.

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 1 co. 2, del d.m. 4 agosto 2017, l'adozione del PUMS costituisce presupposto per l'accesso da parte delle Città metropolitane ai finanziamenti statali per interventi infrastrutturali nel settore dei trasporti di massa.

⁴⁵ Sul tema, di dottrina, v. da ultimo DONATI 2019, 947 ss.

“quadro conoscitivo”, ovvero nella fase di analisi del contesto di riferimento del Piano (territoriale, demografico, socio-economico) e di individuazione della domanda potenziale di mobilità.

Si tratta di un approccio simile a quello che emerge dall’*Atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico* [...] dell’Autorità di regolazione dei trasporti (ART) del marzo 2017. In tale documento l’ART invita le Amministrazioni a tener conto della crescente intermodalità che caratterizza i trasporti locali e delle diverse tipologie di trasporto disponibili, pubbliche e private, comprese le soluzioni “a chiamata” e i servizi di mobilità condivisa (car sharing e taxi collettivi)⁴⁶; e ciò sia nella fase “a monte” di definizione della “domanda di mobilità potenziale” e in particolare della “domanda debole” (per la cui individuazione vengono fornite interessanti indicazioni); sia in quella “a valle” di configurazione della rete di servizi idonea a soddisfare in modo più efficace ed efficiente le esigenze rilevate, tenendo ovviamente conto dei profili economici e ambientali⁴⁷.

Un approccio senza dubbio innovativo – come peraltro riconosciuto anche dall’AGCM⁴⁸ – che mira a favorire l’utilizzo e lo sviluppo del trasporto intermodale e delle forme di mobilità innovative, nel rispetto della (e per certi versi attraverso la) funzione di programmazione delle autorità pubbliche competenti; trattasi peraltro di impostazione conforme alle indicazioni del legislatore statale che, già nella definizione dei “bacini di mobilità”, ha riconosciuto rilievo alla “quantificazione o alla stima della domanda di trasporto pubblico locale e regionale, riferita a tutte le modalità di trasporto che intende soddisfare [...] di linea e no”⁴⁹.

Le richiamate Linee guida, inoltre, sembrano attribuire ai PUMS un ruolo – quanto meno prospettico – nella pianificazione territoriale.

Infatti, il Piano dovrebbe rientrare “nello scenario pianificatorio regionale e nazionale” e quindi essere “concepito in un’ottica di integrazione e messa a sistema degli strumenti di pianificazione territoriale e trasportistica già esistenti a livello locale”, addirittura precisandosi che lo stesso PUMS “potrà prevedere anche interventi in variante a strumenti urbanistici vigenti che saranno oggetto di aggiornamento secondo le procedure di legge” e che “nel caso in cui le Amministrazioni approvino il PUMS seguendo le procedure di approvazione dei Piani urbanistici/territoriali, esso si configura come variante da recepire negli strumenti vigenti”.

A bene vedere, e come non casualmente dimostra quest’ultima specificazione, sulla portata e sugli effetti pianificatori e conformativi del PUMS è doverosa una puntualizzazione, non fosse altro per non assegnare allo stesso Piano una valenza giuridica che il legislatore non pare aver inteso riconoscere.

Lo stesso rinvio alla mera possibilità (in termini di auspicio) che le Amministrazioni lo approvino avvalendosi dei procedimenti urbanistici classici – al di là di ogni ragionevole incertezza che può sorgere sul titolo legislativo legittimante – riflette in realtà la stessa difficoltà di emancipazione pianificatoria che da tempo caratterizza gli strumenti generali di governo della mobilità (compreso il Piano urbano del traffico previsto dall’art. 36 del Codice della Strada)⁵⁰.

⁴⁶ Con tale Atto di regolazione, l’ART intende coadiuvare l’attività programmatica delle Amministrazioni, cui ovviamente compete la scelta sui servizi da erogare al fine di garantire il diritto alla mobilità della comunità di riferimento. E invero ai sensi dell’art. 37, co. 3, lett. a del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, nei settori diversi dal trasporto ferroviario passeggeri l’ART può “sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli”.

⁴⁷ Adottato con delibera n. 48 del 30 marzo 2017, cit.

⁴⁸ Cfr. il parere AS1305 del 27 ottobre 2016.

⁴⁹ Art. 48 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017, n. 96.

⁵⁰ La segnalata incertezza sulla sussistenza di un titolo legittimante potrebbe essere superata anche dalla legislazione regionale, ma pur sempre a livello interpretativo, assimilando il PUMS ai piani settoriali suscettibili di appor- tare varianti alla pianificazione generale (ove approvati con le relative procedure).

Strumenti senza dubbio vocati a livello funzionale a mettere a sistema misure e interventi (di mobilità) incidenti sul territorio (specie quello urbanizzato), ma pur sempre improntati ad una logica di programmazione (spesso di matrice meramente finanziaria) per obiettivi.

Invero, né l'art. 22 della l. n. 340/2000 istitutivo dei PUM, né l'art. 3, co. 7, d.lgs. n. 257/2016 (da cui l'evoluzione del PUM in PUMS) assegnano a tali strumenti reale valenza pianificatoria; al contrario il PUMS – ma lo stesso ragionamento vale per il Piano urbano del traffico – è atto a contenuto prettamente programmatico/finanziario, contenente un mero elenco coordinato di azioni che si intendono realizzare.

Tale inidoneità dei PUMS a produrre effettivi conformativi, propri invece degli ordinari atti di pianificazione territoriale ed urbanistica, trova poi conferma negli stessi Piani varati dalle singole amministrazioni che, non a caso, evidenziano come gli stessi siano privi di effetti territoriali e non si configurino quali varianti agli strumenti urbanistici⁵¹. In altri termini, al fine di assegnare alle previsioni dei PUMS una reale portata pianificatoria, occorre pur sempre che le stesse siano veicolate nei piani tradizionali o comunque da questi recepite.

Tuttavia, dalla sottoposizione PUMS a VAS⁵², ovvero alla *valutazione ambientale strategica* riguardante “i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale”⁵³, potrebbe ricavarsi l'intenzione (o, come detto, l'auspicio) di riuscire a superare la natura meramente programmatico/finanziaria di tali strumenti; ma, perché ciò possa verificarsi, occorrerà comunque una specifica legittimazione normativa al momento non sussistente.

Si tratterebbe senz'altro di un importante passo in avanti per favorire la mobilità condivisa: questa, infatti, necessita un intenso coordinamento con gli strumenti di pianificazione urbanistica, indispensabile per realizzare quegli investimenti infrastrutturali dai quali la diffusione di tali forme innovative di mobilità non può prescindere⁵⁴.

2.3. *Alcune brevi considerazioni sulle tendenze dei processi di regolamentazione e programmazione in atto. L'opportunità di un approccio sperimentale*

Tale *excursus*, non certo completo e/o sistematico, può costituire il punto di partenza da cui muovere per alcune brevi riflessioni sulla mobilità condivisa.

Innanzitutto è evidente lo stretto legame con il tema della sostenibilità ambientale cui si connette costituendone una specifica pista regolativa. E invero l'assoluta improcrastinabilità di politiche pubbliche volte ad affrontare la questione ambientale ha senza dubbio favorito il rinnovato interesse per la mobilità condivisa; ciò mediante interventi di diversa natura, alcuni di taglio regolamentare e/o promozionale, altri di indirizzo e programmazione⁵⁵.

Inoltre, può evidenziarsi come la mobilità condivisa sia fenomeno variegato e composito entro cui si annoverano attività non omogenee che rendono improbabile una regolazione unitaria. A tale eterogeneità si aggiunge la difficoltà di disciplinare fenomeni ancora poco chiari con riguardo alla loro diffusione e alle ripercussioni su interessi pubblici preminenti.

Ad esempio, l'attività di *carsharing collaborativo* oggetto della proposta di legge statale A.C. 859 – che mira a regolamentare l'utilizzo condiviso di veicoli privati – pone questioni distinte dal *carsha-*

⁵¹ Cfr. Nuovo Piano generale del traffico urbano (PGTU) del Comune di Bologna, adottato con delibera di giunta 502446 del 2018.

⁵² Prevista sempre dal D.M. 4 agosto 2017.

⁵³ Così l'art. 6 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. *Codice dell'ambiente*).

⁵⁴ Ad esempio, l'integrazione e l'interscambio delle soluzioni di mobilità con i trasporti tradizionali – specie nei principali punti di snodo, quali aeroporti o stazioni, ove lo spazio è limitato – richiedono senz'altro una revisione degli atti di programmazione esistenti.

⁵⁵ In una prospettiva sovranazionale, con particolare riferimento alla nuova Agenda Urbana delle Nazioni Unite, v. da ultimo, BOIX-PALOP 2019.

ring commerciale preso in considerazione dalle leggi e dagli atti di pianificazione regionali richiamati; quest'ultimi, infatti, riguardano servizi diversi mirati a mettere a disposizione dell'utenza una flotta di veicoli – di norma reperibili sulla pubblica via e senza interazione con il personale dedicato – per brevi tragitti, a fronte di un corrispettivo per il gestore proporzionato all'utilizzo che se n'è fatto. Come emerge anche dai documenti analizzati nei precedenti paragrafi⁵⁶, il *carsharing commerciale* – potendo accrescere, soprattutto nella fase di avvio, il numero delle percorrenze veicolari e dei mezzi in sosta – richiede attente valutazioni in termini di “convenienza ambientale”, di vivibilità dei centri urbani e di gestione del suolo pubblico.

Di converso, tali problematiche sembrano porsi in termini più sfumati nel *carsharing collaborativo* che, tuttavia, qualora dovesse diffondersi, potrebbe porre questioni distinte, ad esempio di effettività del ruolo di programmazione dell'amministrazione (*infra*, § 2.3.1.) e delle potestà conformative dei pubblici poteri dei comportamenti individuali (aumento delle liti tra privati, concorrenza sleale nei confronti degli imprenditori del settore del noleggio privato di auto, sicurezza etc.).

In questo senso è condivisibile l'invito della dottrina ad approcci orientati al cd. “sperimentalismo giuridico urbano” basati su “schemi di *governance* differenziati, sperimentali e soprattutto adattativi” che, se affiancati da efficaci strumenti e attività di monitoraggio, potrebbero consentire di integrare la base di conoscenza e colmare l'attuale deficit informativo su tali fenomeni e, quindi, aggiustare gli interventi in essere alla luce del dato empirico⁵⁷. Si pensi, al riguardo, al richiamato PRT della Regione Lombardia che fa riferimento all'opportunità, per il Comune di Milano, di prevedere soluzioni organizzative distinte da quelle adottate per gli altri Comuni, nonché di prefigurare una funzione differente alla mobilità condivisa in tale contesto metropolitano.

Il carattere innovativo ed eterogeneo della mobilità condivisa e le incertezze che ancora la contraddistinguono rendono opportuna, inoltre, una maggiore effettività degli strumenti di *better regulation*, ovvero dell'analisi e della valutazione di impatto della regolazione (rispettivamente AIR e VIR). Tali strumenti – in Italia, al contrario che in altri ordinamenti, utilizzati ancora in modo eccessivamente formalistico⁵⁸ – sono incentrati su analisi *ex ante* (del contesto, degli obiettivi che si vogliono perseguire, dei rischi, delle possibili soluzioni), su verifiche periodiche *ex post* (sull'efficacia e l'efficienza degli interventi posti in essere), su attività di manutenzione e di consultazione, agevolando in tal modo un approccio “circolare” e “partecipato” alla regolamentazione che pare perfettamente calzante per affrontare i fenomeni di mobilità condivisa⁵⁹.

2.3.1 Segue... La mobilità condivisa tra la funzione di programmazione e categoria del servizio pubblico. Profili problematici

Si pone anche il tema – comune a molte attività che contemplano l'utilizzo delle piattaforme – del rapporto tra la *sharing mobility* e le funzioni e le categorie giuridiche che hanno tradizionalmente caratterizzato l'intervento dei pubblici poteri nel settore dei trasporti, non sempre facilmente adattabili a tali nuovi fenomeni.

⁵⁶ Cfr. il PRIT dell'Emilia Romagna richiamato al § 2.2.

⁵⁷ Le espressioni riportate nel testo sono di IAIONE 2019, 219. Al riguardo si tenga presente che molti degli interventi in tema di mobilità condivisa hanno carattere temporaneo proprio per consentire alle Amministrazioni di valutarne gli effetti. Sul ruolo delle autonomie territoriali nell'amministrazione condivisa delle città, con attenzione alle differenziazioni tra i diversi livelli istituzionali, v. TUBERTINI 2019, 971 ss.

⁵⁸ Cfr. il parere del Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 19 giugno 2017, n. 1458 sul regolamento recante la nuova disciplina su AIR e VIR (poi adottato con d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169), in cui sono elencate le numerose criticità che ancora affliggono le politiche nazionali volte ad assicurare “qualità delle regole”.

⁵⁹ Sul tema, con ampi richiami alle esperienze anglo-americane, v. DE BENEDETTO, MARTELLI, RANGONE, in part. 48 ss.

Al tal proposito è stato osservato come l'affermarsi della *sharing mobility*, in particolare dei servizi caratterizzati da rapporti *peer to peer* resi possibili dalla intermediazione delle piattaforme, possa portare al superamento o comunque a un allentamento della funzione di programmazione dei pubblici poteri in ragione della policentricità e della dispersione dell'offerta di servizi di trasporto, posto che ogni individuo è un potenziale erogatore⁶⁰. In effetti, l'offerta di servizi proveniente dagli utenti-operatori pare prescindere e per certi versi rifuggire dal ruolo di programmazione dell'amministrazione, modulandosi esclusivamente e direttamente sulla base della variabilità domanda degli utenti-fruitori.

La ricostruzione fin qui svolta sembra dimostrare, almeno in parte, il contrario, emergendo la volontà dei pubblici poteri di prendere in considerazione, per quanto possibile, tali forme di mobilità innovativa e di definire le azioni che i privati possono intraprendere. Ciò sia nell'ottica di sfruttarne i vantaggi in termini di miglior soddisfacimento dell'interesse generale (un'offerta di mobilità più ricca e quasi "sartoriale"); sia per prevenire eventuali pregiudizi ad altri interessi pubblici rilevanti (ambiente, vivibilità dei centri urbani, gestione degli spazi pubblici), ovvero alla sostenibilità finanziaria dei servizi pubblici e delle infrastrutture ad essi coesenziali. D'altronde, la necessità che le amministrazioni tengano conto della possibile incidenza della *sharing mobility* sull'offerta di servizi tradizionali e sul relativo finanziamento è confermata da alcuni studi che hanno dimostrato gli effetti negativi che il trasferimento di utenza dai tradizionali servizi di trasporto collettivo (treni e autobus) ai servizi di *carpooling* (in particolare Blablacar) ha avuto sul finanziamento delle infrastrutture e degli obblighi di pubblico servizio⁶¹.

A tal riguardo, si consideri come, ragionando su fenomeni simili, la dottrina abbia messo in evidenza l'affermarsi di due approcci distinti. Il primo, *bottom-up*, tipico dei Paesi anglosassoni e in particolare degli Stati Uniti, ove è la libera iniziativa dei privati il vero "motore" dell'attuazione della città *smart*: le proposte sperimentali degli operatori economici finiscono, di fatto, per orientare le scelte concrete delle amministrazioni volte a definire la cornice normativa e giuridica entro cui, a tale "moto" dal basso, è consentito muoversi. Il secondo approccio, *top-down*, rintracciabile invece nella maggior parte dei Paesi Ue, ove, invece, è il settore pubblico "a determinare le linee d'intervento e i percorsi attivabili per conseguire e garantire alla collettività un contesto *smart*", nonché a definire le azioni che è possibile intraprendere e il relativo quadro finanziario⁶².

Con riguardo al rapporto tra mobilità condivisa e servizio pubblico, da tutte le fonti normative regionali esaminate al § 2.1, emerge come la funzione attribuita al trasporto condivisa sia – anche, ma non solo, in una logica di maggiore sostenibilità ambientale – di integrare, arricchire, adattare rendendo più flessibile l'offerta di servizi di trasporti tradizionali.

D'altronde, è questo l'unico ruolo al momento ipotizzabile per tali forme innovative di mobilità, non potendosi ragionare sulla *sharing mobility* in funzione sostitutiva del trasporto pubblico.

E non per ragioni di tenuta giuridica del sistema: la storicità che da sempre ha contraddistinto la nozione di pubblico servizio e la sua morfologia adattiva, ne esprimono infatti la naturale propensione ad adeguarsi ai cambiamenti economici e sociali, e quindi ai bisogni dei cittadini e all'offerta di servizi generata dalla stessa società e/o dal mercato⁶³; quanto per ragioni di inclusività e universalità

⁶⁰ OSTENGO 2019.

⁶¹ Si fa riferimento allo studio del Parlamento UE, *Infrastructure funding challenges in the sharing economy*, del 4 maggio 2017, che prende principalmente in considerazione il contesto francese.

⁶² Così NAPOLI 2019, 446 a proposito del fenomeno delle cd. *smart city* che richiama CAPORALE 2015, 951. Per un inquadramento delle principali questioni giuridiche che il fenomeno delle città intelligenti pone, si v. anche GASPARI 2018 e il fascicolo monografico della Rivista *Istituzioni del Federalismo* (n. 4/2015) dedicato a *Smart cities e amministrazioni intelligenti*.

⁶³ Cfr. MIDIRI 2018, 1028 s. il quale osserva come il testo unico sui SPL n. 2587/1925 contenesse voci che oggi non avrebbero alcun ragion d'essere (la fabbrica e la vendita del ghiaccio, gli essiccatoi, etc.). Sulla "storicità" della categoria del servizio pubblico si veda anche CLARICH 1998, 194.

del trasporto pubblico, legate all'eventualità che la mobilità condivisa venga utilizzata quale mero pretesto per ridurre il *quantum* di risorse pubbliche destinate a tale settore. In altri termini, la mobilità condivisa potrebbe, almeno in astratto, incidere sulla definizione degli obblighi di servizio pubblico e sui servizi minimi, determinando una loro riduzione, ma è improbabile che allo stato attuale ciò possa avvenire senza comportare un indebolimento delle missioni di interesse generale perseguite dai servizi pubblici tradizionali (universalità e continuità del servizio, doverosità, qualità e sicurezza delle prestazioni, accessibilità delle relative tariffe).

In alcune delle normative regionali esaminate, in particolare quella della Provincia Autonoma di Trento e della Regione Lazio, tale funzione integrativa della mobilità condivisa emerge dalle previsioni che legittimano gli Enti locali a considerare la mobilità sostenibile negli strumenti di programmazione, nonché a intervenire tramite misure di incentivazione di tali attività⁶⁴.

Previsioni simili sono state inserite dai legislatori dell'Emilia Romagna e della Liguria i quali, tuttavia, sembrano spingersi oltre: in tali Regioni, infatti, non solo la mobilità condivisa viene presa in considerazione nella disciplina generale sul trasporto pubblico regionale e locale, ma viene espressamente qualificata quale attività "complementare" rispetto ai servizi di trasporto pubblico tradizionale. Emerge, inoltre, come tali legislatori si siano posti il problema dell'applicabilità ai servizi di mobilità condivisa delle regole generali sui servizi pubblici: la legge n. 33/2013 della Liguria sembra occuparsi di quelle sul finanziamento, nella misura in cui, all'art. 5, co. 3, si prevede che i servizi complementari di mobilità sostenibile non possano comportare oneri a carico del bilancio regionale; la legge n. 30/1998 dell'Emilia Romagna, invece, estende a tali servizi l'applicazione delle norme sulle procedure di affidamento (art. 24, co. 5-*quater*).

Tali previsioni offrono lo spunto per alcune riflessioni ulteriori, di natura strettamente giuridica, sul rapporto tra mobilità condivisa e servizio pubblico.

Innanzitutto, va precisato come da esse non discenda in alcun modo la configurazione del *carsharing* e del *carpooling* quali servizi pubblici; rimane quindi nella discrezionalità degli enti locali decidere se imporre a tali attività obblighi di servizio pubblico (da cui deriva la qualificazione dell'attività o di parte di essa quale servizio pubblico), senza peraltro che a tal fine sia necessaria una specifica previsione normativa legittimante⁶⁵.

Nel caso in cui gli enti locali decidano di imporre obblighi di pubblico servizio (OPS) a tali attività, ne consegue l'obbligo di rispettare principi generali e regole in tema di assunzione⁶⁶ e modalità organizzative dei pubblici servizi locali, incluse ovviamente quelle sulle procedure di

⁶⁴ Cfr. art. 2 e 9, l. n. 6/2017 della Provincia Autonoma di Trento e artt. 3 e 11, l. n. 11/2017 della Regione Lazio. In dottrina, sugli strumenti di *policy* a disposizione delle amministrazioni per promuovere le pratiche collaborative, v. da ultimo PROFETI, TARDITI, 2019, 870 ss.

⁶⁵ E, invero, sebbene non si sia concluso il procedimento di adozione del testo unico - previsto dalla l. 7 agosto 2015, n. 124 - sui servizi pubblici locali, il cui art. 5 riconduceva alle funzioni fondamentali dei comuni l'assunzione dei servizi pubblici locali, tale potestà rientra comunque tra le funzioni degli enti locali, tenuto conto del loro compito di realizzazione di fini sociali e di promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità locali; in tal senso v. Con. Stato, sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578; Tar Lombardia, sez. IV, 15 gennaio 2015, n. 2176. In dottrina v. CAIA 2005, 149 ss.

⁶⁶ Nei settori, come quello in questione, in cui manca una disciplina europea di settore che si occupi di tale profilo, il compito di individuare le missioni di interesse generale da cristallizzare in specifici obblighi di servizio pubblico (OPS) spetta agli Stati membri. L'assenza di una disciplina sovranazionale, oltre che rimettere al livello di governo nazionale la definizione degli OPS, incide anche sull'intensità del controllo sul cd. "errore manifesto" che resta in capo alle Istituzioni Ue; in tali casi, infatti, siffatto controllo viene di norma svolto in termini meno intensi, limitandosi di fatto ai profili procedurali o comunque a sindacare un'eventuale arbitrarietà della scelta. Cfr., sul punto, Tribunale, sez. III, 12 febbraio 2008, causa T-289/03, *British United Provident Association Ltd (BUPA)* secondo cui, ferma l'ampia discrezionalità degli Stati membri, le Istituzioni accertano la presenza di criteri minimi comuni a tutte le missioni SIEG, tra cui la sussistenza di un atto di incarico, il carattere universale e obbligatorio di tale missione, nonché il fatto che siano state indicate le ragioni per le quali ritiene che il servizio di cui trattasi meriti, per il suo carattere specifico, di essere qualificato come SIEG e distinto da altre attività economiche. In dottrina si vedano SAUTER 2008, 167 s.; OLYKKE, MOLLGARD 2013, 205 ss.; SORACE 2010, 7 ss.; SCOTTI 2008, 42.

affidamento (di guisa che il riferimento in tal senso contenuto nell'art. 24 della l. r. 30/1998 dell'Emilia Romagna pare ultroneo)⁶⁷.

Peraltro, sempre da tali regole e principi generali, discende che un'eventuale imposizione di OPS a uno o più operatori deve essere preceduta da una previa verifica volta ad accertare l'idoneità del mercato a soddisfare le esigenze di interesse pubblico che l'intervento dell'autorità vuole perseguire. In altri termini, l'autorità che intende imporre OPS a un gestore di *carsharing* (più difficile da immaginare tale eventualità rispetto al *carpooling*, nonostante le richiamate leggi regionali li trattino congiuntamente) deve prima accertare l'incapacità del mercato di soddisfare le relative esigenze.

Un intervento dell'autorità pubblica in tal senso potrebbe inoltre legittimarsi, soprattutto con riguardo ai servizi di *carsharing* che presuppongono la messa a disposizione degli utenti di un'apposita flotta, alla luce delle funzioni di governo del territorio che spettano agli Enti locali⁶⁸. Questi potrebbero infatti ritenere non opportuno – per ragioni di fluidità della circolazione, vivibilità, tutela dei centri storici e dell'ambiente – ingolfare i centri abitati con diverse “flotte” e invece affidare a uno o più operatori la gestione del servizio, consentendo solo a questi l'accesso alle corsie riservate e alle zone ZTL e/o la sosta in appositi spazi riservati (ovvero la sosta gratuita sulle “strisce blu”).

Altro profilo delicato attiene al finanziamento di eventuali obblighi di servizio pubblico. Si è detto come la Regione Liguria espressamente escluda che i servizi complementari di mobilità sostenibile possano comportare oneri a carico del bilancio regionale; indicazioni simili si rintracciano nell'avviso pubblico per il *carsharing a flusso libero* dell'Agenzia reti e mobilità del Comune e della Città metropolitana di Bologna⁶⁹ in cui si prevede che l'affidamento del servizio è “regolato in regime di concessione, prevedendo obblighi contrattuali e non obblighi di servizio soggetti a compensazione”. Se al di là dell'astrattezza delle enunciazioni di tale avviso, si guarda al suo contenuto sostanziale, ci si avvede come esso non si limiti a prevedere obblighi conformativi dell'attività dell'operatore introdotti tramite clausole convenzionali (ad. es. dimensioni e caratteristiche del parco mezzi), ma nella sostanza prevede anche l'imposizione all'affidatario di veri e propri obblighi di servizio pubblico, ovvero attività da svolgere a prescindere da una valutazione di convenienza economica/imprenditoriale (ad. es. l'individuazione di un'area minima di operatività del servizio e di una durata minima dello stesso).

Di guisa che può sostenersi come le richiamate indicazioni che escludono la compensazione finiscano per confliggere con le regole e i principi generali di matrice europea giusti i quali all'imposizione di un OPS deve corrispondere una compensazione⁷⁰. Si ritiene quindi che ad essere esclusa non sia la compensazione in sé, ma una sua modalità, ovvero quella comportante un'erogazione diretta di risorse pubbliche (ad. es. nel caso del *carsharing* di Bologna, gli OPS imposti al gestore sembrano compensati dal diritto di esclusiva che l'affidamento del servizio in concessione gli riconosce).

⁶⁷ Sul tema cfr. PALLADINO 2018, 678 che, in attesa di una compiuta definizione normativa, propone l'adozione di linee guida per l'affidamento dei servizi di mobilità condivisa su tutto il territorio nazionale; ciò anche al fine di addivenire a contratti di servizio uniformi, con requisiti essenziali ben definiti. L'Autrice si sofferma anche sulla natura giuridica dei rapporti tra Amministrazione ed erogatori di servizi di mobilità condivisa. Chiaramente, la questione relativa alle procedure di affidamento richiede di confrontarsi con la distinzione tra attività imprenditoriali e quelle di natura puramente collaborativa; aspetto da ricondurre al più generale profilo del distinto regime giuridico tra servizi pubblici di rilevanza economica e servizi pubblici privi di rilevanza economica che tuttavia, con riguardo alla mobilità condivisa, richiede un adattamento rispetto alle problematiche derivanti dalle incertezze, definitorie prima ancora che regolatorie, che caratterizzano il dibattito sulla *sharing economy*. Sul tema si sofferma IAIONE 2019, 168 e 219 ss.

⁶⁸ Cfr. art. 7 del Codice della strada.

⁶⁹ Richiamato al § 2.1, nt. 39. Analoghe considerazioni possono svolgersi con riguardo all'art. 34, co. 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 che pare configurare come eventuale la compensazione degli obblighi di pubblico servizio.

⁷⁰ In tal senso anche l'art. 16 della l. r. 30/1998 dell'Emilia Romagna ai sensi del quale “All'imposizione di obblighi di servizio pubblico corrisponde l'erogazione di compensazioni a favore dei gestori dei servizi di trasporto”.

Per concludere, il fatto che i legislatori regionali inizino a occuparsi della mobilità condivisa costituisce un dato positivo, sol che si pensi che in tal modo si offre alle amministrazioni locali una “copertura legislativa”; essa potrebbe anche favorire una maggiore assunzione di responsabilità dei pubblici funzionari: non è infrequente nella prassi amministrativa italiana, infatti, la ricerca di un apposito titolo legittimante rispetto ad attività il cui compimento rientra già tra le funzioni che la legge demanda alla p.a.⁷¹.

Pare, tuttavia, opportuna una maggiore analiticità negli interventi regionali sulla mobilità condivisa, sia dando rilievo alle differenze che caratterizzano le attività che la compongono (alcune della quali sono state richiamate al § precedente), sia evitando di confondere tipologie di interventi differenti: gli atti di programmazione, di conformazione di attività private, di gestione del territorio, le misure di incentivazione, le decisioni sull’assunzione di servizi pubblici (*recitius*, imposizione di OPS) e sulle relative modalità organizzative presentano, infatti, titoli legittimanti, finalità e limiti non sovrapponibili. Una loro insufficiente distinzione non può che ripercuotersi negativamente sull’effettività degli interventi sul trasporto condiviso, generando confusione e ostacolando lo sviluppo di tali innovative forme di mobilità.

3. La disciplina dell'autotrasporto pubblico non di linea

Il progresso tecnologico e l’avvento delle piattaforme digitali incidono su tutto il settore della mobilità, soprattutto quella urbana: le città costituiscono infatti il terreno più fertile ove soluzioni innovative, in particolar modo pratiche di condivisone, possono attecchire⁷².

L’ambito del trasporto locale su cui tale impatto è risultato più dirompente è senz’altro l’autotrasporto pubblico non di linea; e invero è solo con riguardo al servizio di taxi (che allo stato attuale pare qualificabile quale servizio pubblico, v. *infra*) che l’affermarsi di nuove forme di mobilità, rese possibili dalle piattaforme, ha fatto sorgere dei dubbi circa la perdurante attualità di misure volte a imporre obblighi di servizio pubblico in tale settore della mobilità locale (oltre che riattualizzare il conflitto tra gli operatori tradizionali).

Onde l’importanza di dedicare l’analisi che segue all’autotrasporto pubblico non di linea e alle vicende normative, regolatorie e giurisprudenziali che hanno caratterizzato tale settore a seguito del sopraggiungere dei servizi offerti tramite la piattaforma Uber, riservando il paragrafo conclusivo ad alcune riflessioni di sintesi.

La disciplina statale del settore del trasporto pubblico non di linea è contenuta nella legge 15 gennaio 1992, n. 21, che include, tra i servizi non di linea – ossia quelli “che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea (...) effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta” –, il servizio di taxi e il servizio di noleggio con conducente (d’ora in avanti, NCC).

Nonostante la comune disciplina, sin dalla versione originaria della legge, e in modo ancor più marcato a seguito delle successive modifiche⁷³, il regime giuridico di tali attività è ben distinto sot-

⁷¹ Sulla tendenza delle amministrazioni italiane a rifuggire l’assunzione di responsabilità si veda, da ultimo, CASSESE 2019a, 1 ss.; ID 2019b, 251 ss.; CAMMELLI 2016, 9 ss.

⁷² DAVIDSON, INFRANCA 2016, 216 ss. Sul cd. “diritto delle città”, con particolare riferimento ai profili della rigenerazione urbana, CHIRULLI, IAIONE, 2018; DI LASCIO, GIGLIONI, 2017. Sull’impatto dell’economia digitale sulle città v., da ultimo, PAVANI 2019, 849 ss., SMORTO 2019, 891 ss.

⁷³ Le differenze tra il servizio taxi e NCC, già presenti dal testo originario della legge 21/1992, sono state accentuate dall’art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, nell’ottica di mantenere distinte le clientele delle due tipologie di attività. In particolare, sono stati introdotti a carico dei prestatori dei servizi di NCC: l’obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l’autorizzazione; l’obbligo di iniziare

to diversi profili quali i destinatari dell'attività, il costo e le modalità di erogazione del servizio, il suo legame con il territorio di riferimento, gli obblighi del prestatore.

Limitando l'analisi agli aspetti più rilevanti, il servizio taxi, pur soddisfacendo le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi, si rivolge a un'utenza indifferenziata con obbligo del tassista di rispettare l'ordine di chiamata e divieto, di norma, di rifiutare la prestazione. L'inizio del servizio deve avvenire all'interno dell'area comunale o comprensoriale di riferimento con stanziamento in luogo pubblico (nell'ambito di spazi pubblici di sosta), in modo da preservarne la "dimensione locale", ovvero il suo essere rivolto innanzitutto a soddisfare le esigenze della comunità locale e di coloro che si vengano a trovare sul territorio comunale⁷⁴.

Sono oggetto di regolazione amministrativa anche le tariffe, determinate dai Comuni nell'ottica di garantire la più ampia accessibilità sociale e territoriale del servizio, evitando al contempo che l'erosione del margine di guadagno del tassista comporti una diminuzione dell'offerta; così come le sue modalità di svolgimento⁷⁵, incluso il numero di veicoli da adibire a taxi, determinato dal Comune con la partecipazione dell'ART. L'attività infatti può essere svolta solamente in presenza di apposito titolo legittimante (licenza) il cui rilascio è subordinato, oltre che al rispetto dei requisiti e delle condizioni previste dal Comune, al soddisfacimento di criteri di contingentamento numerico.

Significativamente diverso, al netto delle modifiche apportate dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12, di cui si dirà (§ 3.4), è il regime giuridico del servizio di NCC. Esso si rivolge a un'utenza specifica che avanza apposita richiesta per una determinata prestazione presso; gli NCC non possono restare sul suolo pubblico durante l'attesa del cliente e non sono di norma reperibili sulla pubblica via (ai tassisti è quindi garantita l'esclusiva del contatto su strada con il cliente).

La loro prestazione non è obbligatoria e il corrispettivo è frutto dell'accordo delle parti; seppur in termini meno stringenti che per il servizio taxi, sono invece oggetto di regolazione amministrativa sia le modalità di svolgimento del servizio, sia il tipo e il numero di veicoli da adi-

ogni singolo servizio dalla rimessa e di ritornarvi al termine del servizio; l'obbligo di compilare e tenere il "foglio di servizio"; l'obbligo di sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. È stato inoltre confermato l'obbligo già previsto dalla legge n. 21 del 1992 di effettuazione presso le rimesse delle prenotazioni di trasporto. L'efficacia delle disposizioni introdotte nel 2008 è stata subito sospesa, anche a seguito dei dubbi manifestati dall'AGCM (AS501 del 20 febbraio 2009), per la sproporzionata compressione del principio di concorrenza (art. 7-bis, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5.), prevedendosi peraltro che "venissero adottate con decreto ministeriale "urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia" (art. 2, co. 3, d.l. n. 40 del 2010). La sospensione delle previsioni contenute nella riforma del 2008 e dei termini per l'adozione del decreto ministeriale di cui sopra sono state più volte prorogata dal legislatore fino al 31 dicembre 2018, contribuendo a creare una situazione di incertezza normativa che ha portato al sorgere di diverse controversie, caratterizzate da posizioni giurisprudenziali confliggenti (cfr. Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, 3 maggio 2019, n. 267; 1 gennaio 2018, n. 6; Cass. Civ. sez. II, 19 maggio 2017, n. 12679 e Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2016, n. 2807; Tar Lazio, Roma, sez. II-ter, 6 aprile 2015, n. 5148; sez. II-bis, ord. caut., 10 ottobre 2014, n. 4859). In sostanza, non è risultato chiaro se le disposizioni di proroga del termine per l'adozione del decreto ministeriale avessero (implicitamente) prorogato la sospensione della novella del 2018, né se gli obblighi introdotti nel 2008, anche qualora efficaci, potessero considerarsi operativi in mancanza del decreto attuativo. In tale situazione di incertezza, riguardante soprattutto il periodo che va dal 2010 al 2017, alcune amministrazioni hanno dato attuazione alle disposizioni introdotte nel 2008 (ad es. il Comune di Pescara e il Comune di Milano la cui determinazione dirigenziale è stata però sospesa in via cautelare dal giudice amministrativo e poi ritirata in autotutela), mentre altri Comuni hanno continuato a dare attuazioni alle disposizioni contenute nella versione originaria della l. n. 21/1992. Le novità introdotte con la riforma del 2008 sono state infine riproposte – con alcune modiche volte a stemperarne i profili di maggiore rigidità – dall'art. 1 del d.l. 29 dicembre 2018, n. 143 che, seppur non convertito, è stato interamente riprodotto dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 di conversione del d.l. 14 dicembre 2018 n., 135 (art. 10-bis).

⁷⁴ In tal senso Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2016, n. 2806; Tar Abruzzo, sez. I, 3 gennaio 2018, n. 3; Tar Lazio, sez. II-ter, 8 aprile 2015, n. 5148.

⁷⁵ In particolare con riguardo a: tipo di veicoli utilizzabili, turni quotidiani, orario di lavoro, regole di comportamento, condizioni di sicurezza, accessibilità per i disabili.

bire al servizio: nemmeno l'attività degli NCC, infatti, può dirsi liberalizzata, ma richiede il rilascio di apposita autorizzazione da parte del Comune, anche in questo caso con limite numerico. Con riguardo al legame con il territorio di riferimento, sebbene rientri tra le competenze comunali decidere il numero di veicoli da adibire a NCC e il conseguente rilascio delle autorizzazioni, non vi è nella versione originaria della legge di settore alcuna previsione che espressamente vincoli l'ubicazione delle rimesse di cui il vettore può disporre al territorio dell'ente locale che ha rilasciato l'autorizzazione.

Altre differenze riguardano la riconoscibilità delle vetture e la possibilità di ottenere sconti sul carburante, previsti solo per i taxi, e l'accesso alle corsie preferenziali e alle aree ZTL, riconosciuto ai taxi e, solo a discrezionalità dell'amministrazione, agli NCC.

In entrambi i casi si tratta di un regime giuridico caratterizzato da una conformazione pubblicistica particolarmente pregnante e limitativa della libertà di iniziativa economica dei privati, rivolto al perseguimento di finalità sociali e/o di interesse generale: regolazione economica di mercati altrimenti non efficienti, fini ambientali, tutela del patrimonio culturale, della vivibilità urbana, dell'incolumità pubblica e di quella dei passeggeri, garanzia delle condizioni di lavoro degli autisti, etc.⁷⁶

Di contro, la maggior intensità della regolazione pubblicistica dell'attività dei taxi pare riconducibile alla sua qualificazione, seppur controversa, di servizio pubblico, ovvero al fatto di esser soggetta a obblighi di servizio pubblico volti al perseguimento di finalità sociali ulteriori a quelli che verrebbero raggiunti lasciando agli operatori la libertà di seguire esclusivamente ragioni di convenienza economica. Tale qualificazione non sembra invece riferibile all'attività degli NCC che, per quanto anch'essa integrativa del trasporto pubblico di linea e quindi funzionale a soddisfare esigenze di interesse generale, è qualificata quale servizio privato offerto al pubblico⁷⁷.

Siffatta funzione sociale che permea l'intera disciplina del settore dell'autotrasporto non di linea – in modo più pregnante quella del servizio taxi ma presente anche nella regolamentazione del servizio NCC – è un dato che va tenuto in considerazione anche allorquando si tende a enfatizzare, invece, l'inefficienza e la scarsa funzionalità che da anni lo caratterizzano. La quantità subottimale di licenze e di autorizzazioni rilasciate, ben lontana da una soglia di efficienza, che si trasforma in rendite monopolistiche, il prezzo del servizio taxi in molti casi incompatibile con l'accessibilità e l'universalità che dovrebbe invece caratterizzare le prestazioni di pubblico servizio, le lunghe attese di cui sottoposta l'utenza specie nei punti strategici (aeroporti, stazioni), l'assenza di strumenti tali da assicurare l'effettivo rispetto da parte dei tassisti degli OPS, sono solo alcuni degli elementi per cui, a parere di chi scrive, una "manutenzione" della disciplina del settore pare ormai improcrastinabile.

Se per alcuni aspetti la disciplina di cui alla l. n. 21/1992 risulta effettivamente obsoleta (a mero titolo di esempio, si pensi come le tecnologie telefoniche e informatiche abbiano reso sempre meno adeguato un criterio di demarcazione tra i due servizi basato sulla natura indifferenziata o

⁷⁶ In tal senso v. Tar Lazio, Roma, sez. II, 12 gennaio 2017, n. 486 e Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2012, n. 4733. Va anche tenuto in considerazione come l'attribuzione di nuove licenze e/o autorizzazione con le modalità del pubblico concorso sia funzionale a valorizzare "quel necessario presupposto personalistico sulla base del quale solo alcuni fra gli aspiranti operatori vengono immessi nel settore chiuso in ragione delle peculiarità dimostrate"; così GIOMI 2019, 220 s. che affronta la questione soprattutto dal punto di vista della trasferibilità dei titoli autorizzatori.

⁷⁷ La dottrina e la giurisprudenza prevalenti escludono la qualificazione del servizio NCC quale servizio pubblico, anche se recentemente MASSERA 2019, 453 (nt. 29) ha osservato come le modifiche introdotte dalla l. 12/2019 (presumibilmente l'Autore si riferisce alla necessaria ubicazione delle rimesse nel territorio provinciale o di area metropolitana descritta al § 3.3), potrebbero far propendere a una soluzione differente. Più controversa è la riconducibilità dell'attività dei taxi alla categoria del servizio pubblico, a parere di chi scrive da ritenere sussistente. Sulla questione v. GIOMI 2019, 168; BELVISO 2017, 176 ss.; V. MOSTACCI, SOMMA 2016, 2 ss.; DELSIGNORE 2011, 49 ss.; IAIONE 2008, 155 s.; RANGONE 2003, 2266. Sia consentito rinviare anche a CARUSO 2018, 251.

specifica⁷⁸), in altri casi le suddette inefficienze sono da ricondurre ad atteggiamenti lobbistici e corporativi degli *incumbent*, volti a preservare rendite di posizione e quindi difficilmente inclini al cambiamento, anche quando esso risulta necessario per migliorare la qualità del servizio e la sua efficienza. Emblematiche in tal senso sono le forti opposizioni, provenienti soprattutto dalle associazioni dei tassisti, rispetto ai tentativi di parziale liberalizzazione del settore e, più in generale, al rilascio di nuove licenze e autorizzazioni taxi e NCC (il cui numero, negli ultimi vent'anni, raramente è stato adeguato all'incremento della domanda di tali servizi⁷⁹); così come significativa in tal senso è pure la vicenda dell'app Mytaxi che avrebbe consentito l'ingresso nel settore di una tecnologia molto simile a quella utilizzata dalla piattaforma Uber, ma la cui diffusione è stata invece ostacolata dalla resistenza monopolistica delle compagnie di radio-taxi⁸⁰.

3.1. *L'avvento di Uber e l'impatto sui servizi tradizionali*

Quanto finora osservato costituisce una necessaria premessa di inquadramento per ragionare sull'impatto della piattaforma Uber sul settore: infatti, se da un lato è stato favorito proprio dalle richiamate disfunzionalità, dall'altro ha dato un forte impulso agli intenti riformatori favorendo però un dibattito che, a volte, pare non attribuire la dovuta attenzione alla funzione sociale, sopra accennata, cui è rivolta la disciplina attuale.

La piattaforma Uber mette in collegamento, tramite gli *smartphone* e gli strumenti di geolocalizzazione GPS, autisti e clienti interessati a un servizio di trasporto; ciò avviene, in particolare, attraverso un'applicazione che individua il cliente, segnala gli autisti disponibili nelle vicinanze e consente di stabilire un contatto diretto con quello più prossimo o con quello più gradito in base alle sue caratteristiche. La piattaforma, inoltre, gestisce il pagamento elettronico della corsa (che viene direttamente effettuato dal cliente a Uber che provvede, poi, a compensare l'autista), il calcolo delle tariffe anche attraverso algoritmi che adeguano il prezzo del singolo servizio al livello della domanda (cd. *surge pricing*)⁸¹, nonché meccanismi reputazionali che consentono all'utente di valutare l'autista mettendo tale giudizio a disposizione dei futuri utenti così da orientarne le scelte.

Occorre inoltre distinguere tra i servizi UberBlack e quelli UberPop: mentre primi gli autisti reclutati da Uber sono in possesso dell'autorizzazione per l'attività di NCC, nel caso di UberPop si dà la possibilità al cliente di noleggiare un'auto con autista non professionista, ossia privo di qualunque autorizzazione. Comunque, in entrambi i casi si tratta di servizi distinti da quelli che normalmente si fanno rientrare nella nozione di *carpooling* (in cui si ha la mera condivisione di un tratto comune, stabilito dal conducente e non dal passeggero) e, al contrario, molto simili alle prestazioni offerte da taxi e NCC⁸².

⁷⁸ Tale profilo è evidenziato dalle diverse segnalazioni dell'AGCM di seguito richiamate. Attraverso le *app* (è infatti possibile non solo conoscere in tempo reale la posizione dei taxi, ma anche prenotare la corsa con giorni di anticipo (v. *app DigiTaxi*).

⁷⁹ Il principale tentativo di parziale liberalizzazione del settore è stato posto in essere con il cd. decreto Bersani (art. 6 del d.l. 4 luglio 2006, n. 233) le cui novità sono state eliminate in sede di conversione (legge 4 agosto 2006, n. 248) proprio per la pressione dei tassisti. Su tali profili si v. RAFFIOTTA 2016, 81 ss.; IAIONE 2008, 175 ss.; VISCO COMANDINI, GORI, VIOLATI 2004, 225 ss.

⁸⁰ MELI 2019, 31 ss.

⁸¹ In estrema sintesi, secondo tale meccanismo più elevata è la domanda, più alto è il prezzo della corsa (che può crescere fino al 500%). Il pagamento da parte dell'utente viene mediato da Uber, che, dapprima, introita l'intero importo e poi, trattenuta una parte quale compenso per i servizi di competenza, provvede ad accreditare al *driver* la restante quota.

⁸² In tal senso cfr. le conclusioni dell'AG Szpunar relative alla causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*, cit., in cui si dà rilievo anche al profilo del corrispettivo, non sussistente nei servizi di *carpooling* e invece previsto per i servizi di Uber (nel caso di specie UberPop).

Proprio per tale motivo, in Italia – come in diversi Paesi Ue – l'erogazione di servizi di trasporto per il tramite della piattaforma Uber è stata inibita in via pretoria poiché ritenuta rientrante nella fattispecie di concorrenza sleale ex art. 2598, n. 3 del codice civile, di guisa che risulta attualmente legittimo l'utilizzo solo da parte di autisti professionisti muniti di autorizzazione NCC e nel rispetto delle regole vigenti (il servizio cd. UberBlack).

Senza entrare nel dettaglio di tali pronunce, ormai ampiamente analizzate dalla dottrina⁸³, la questione interpretativa che si è posta ai giudici concerneva, in estrema sintesi, la riconducibilità o meno dei servizi offerti tramite Uber a quelli dei prestatori tradizionali; in altri termini, si è trattato di stabilire se i servizi Uber dovessero essere considerati “diversi” o “corrispondenti” a quelli erogati da taxi e NCC (solo in questo secondo caso, infatti, è configurabile un rapporto di concorrenza tra due soggetti e quindi l'applicazione della norma codicistica richiamata). Pur in presenza di autorevoli sostegni a favore della prima posizione, i giudici di merito, chiamati a pronunciarsi sulle sanzioni e sui divieti imposti agli autisti Uber, hanno ritenuto sovrapponibile la nuova offerta di servizio di trasporto non di linea a quella tradizionale e ricondotto, quindi, le prestazioni offerte tramite Uber all'interno dei confini della l. 21/1992 e delle regole ivi previste (il cui mancato rispetto costituisce esercizio abusivo della professione).

Si tratta di una soluzione pienamente condivisibile: se l'analogia fra i servizi *UberBlack* e quelli tradizionali è evidente, alla medesima conclusione pare doversi giungere anche rispetto ai servizi *UberPop*, ovvero quelli erogati da autisti non professionisti, non in possesso di autorizzazione. Questi ultimi, infatti, al pari di quelli offerti da taxi e NCC, sono “autoservizi pubblici non di linea [*rectius*, offerti al pubblico] che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone” (art. 1 co. 1, l. n. 21/1992), a prescindere dalla qualificazione quale pubblico servizio che non costituisce presupposto per l'applicazione della disciplina di settore⁸⁴.

Né sembrano convincenti le argomentazioni dei fautori della prima soluzione (la diversità ontologica tra i servizi erogati tramite *UberPop* e quelli degli operatori tradizionali) che, per sostenere l'alterità fra le due offerte e dei relativi mercati di riferimento, fanno leva su aspetti meramente accessori rispetto alla prestazione principale, quali il pagamento elettronico, anche differito, la conoscibilità *ex ante* del presuntivo costo, la geolocalizzazione del veicolo e della propria posizione, l'assistenza legale in caso di inconvenienti⁸⁵.

3.2. *L'ampio spazio regolativo riconosciuto (almeno per ora) dall'ordinamento Ue e il ruolo preminente della legge statale su quella regionale*

Alla luce di quanto appena osservato in merito alle decisioni giurisprudenziali che hanno ricondotto l'attività di Uber entro i confini della disciplina vigente del settore, inibendone di fatto l'operatività, risulta evidente come, affinché possa affermarsi un nuovo equilibrio nel rapporto tra operatori tradizionali e quelli non muniti di licenza o autorizzazione che operano tramite le piattaforme digitali, sarebbe necessario un intervento da parte legislatore.

Pare quindi opportuno inquadrare brevemente sia l'incidenza del diritto Ue sull'autonomia regolativa degli Stati membri (a), sia il rapporto tra legge statale e legge regionale (b).

(a) Con riguardo al primo profilo, lo spazio regolatorio rimesso al livello di governo nazionale varia a seconda di come viene qualificata l'attività erogata dalle piattaforme, se quale servizio digitale o “della società dell'informazione” ovvero quale “altro servizio” cui trova applicazione la disciplina europea di settore eventualmente esistente.

⁸³ V. MOSTACCI, SOMMA 2016, 134 s.; BASINI 2019; BELVISO 2017, 185; PINI 2015, 401 ss.

⁸⁴ Sul punto sia nuovamente consentito rinviare a CARUSO 2018, 241 ss.

⁸⁵ In tal senso v. BOITANI, COLOMBO 2017, 67 che richiamano una nota pronuncia di un giudice americano, nonché le segnalazioni dell'AGCM del 2015 (AS1222) e del 2017 (AS1354). Sul tema v. anche il parere del Con. Stato, sez. I, 23 dicembre 2015, n. 3586.

Tale distinzione assume particolare rilievo nel caso oggetto di analisi. Invero, se per i servizi digitali il diritto Ue limita fortemente la possibilità degli Stati membri di introdurre restrizioni alla libertà economiche di circolazione, nel settore del trasporto la libertà regolatoria degli Stati membri è significativamente più ampia dal momento che non trovano applicazione né la *direttiva Bolkestein*, finalizzata a liberalizzazione amministrativa del mercato dei servizi, né la disciplina ordinaria sulla libera circolazione dei servizi di cui all'art. 56 del TFUE (e non sono ancora state adottate norme comuni o altre misure specifiche ex art. 91, apr. 1 del TFUE)⁸⁶.

Proprio con riguardo ai servizi offerti da Uber, con decisione C-434/15 del 20 dicembre 2017, la CGUE ha qualificato l'attività della piattaforma quale servizio d'intermediazione *non autonomo*, ma parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è il trasporto. Ciò in quanto la piattaforma crea "un'offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile segnatamente con strumenti informatici", organizzandone inoltre il funzionamento generale⁸⁷, ed esercita "un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione dei conducenti"⁸⁸.

Da qui la maggiore libertà degli Stati membri che possono applicare ai servizi offerti tramite Uber la disciplina prevista per le attività di trasporto, purché volta a perseguire obiettivi di interesse generale e comunque nel rispetto della proporzionalità stante l'immanenza dei principi dei trattati Ue nonché della disciplina sulla libertà di stabilimento.

(b) Con riguardo invece al rapporto tra legge statale e legge regionale, la materia dei trasporti rientra, a eccezione delle "grandi reti di trasporto e di navigazione", nella competenza residuale delle regioni ex art. art. 117, co. 4 Cost.; tuttavia la potestà legislativa regionale è limitata dalle competenze esclusive trasversali dello Stato tra cui, per quanto qui di rilievo, quella in tema di tutela e promozione della concorrenza.

E invero la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 265 del 2016, ha ritenuto costituzionalmente illegittima una normativa regionale nella parte in cui stabiliva che "il trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente".

⁸⁶ Alle attività di intermediazione elettronica trova infatti applicazione sia la direttiva 2000/31/CE sui servizi della società dell'informazione, sia la direttiva 2006/123/CE (cd. direttiva *Bolkestein*) sulla liberalizzazione dei servizi nel mercato interno che, invece, non si applicano ai servizi di trasporto (cfr. art. 2, par. 2, lett. d e Considerando 17 e 21 di quest'ultima direttiva che espressamente dispone l'esclusione dei "servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi"). Inoltre, tali servizi non rientrano nell'ambito dell'articolo 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi in generale, bensì dell'articolo 58, par. 1, TFUE, disposizione specifica che rimanda al titolo relativo ai trasporti (artt. 90 ss.). Tuttavia, l'adozione di norme comuni o di altre misure ex articolo 91, par. 1, TFUE non è ancora avvenuta di guisa che, allo stato attuale, spetta agli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi nel settore dei trasporti, nel rispetto ovviamente dei principi generali del TFUE. Ai servizi di trasporto trova invece applicazione la disciplina ordinaria sulla libertà di stabilimento prevista dall'art. 49 del TFUE (cfr. la procedura della Commissione EU Pilot 623/09/TREN); tuttavia, anche alla luce delle modalità organizzative del servizio, la Corte di giustizia ha ritenuto irricevibile, in quanto priva di collegamento con situazioni previste dal diritto UE, una questione pregiudiziale relativa alla compatibilità con il diritto europeo dell'art. 29, co. 1-*quater* del d.l. n. 207/2008; cfr. Corte giusti., 13 febbraio 2014, C-162/12 e C-163/12, *Airport Shuttle Express scarl* e le relative conclusioni dell'Avvocato generale Kokott.

⁸⁷ Cfr. punti 38 e 40 della decisione della Gran Sezione della CGUE, 20 dicembre 2017, causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*. Peraltro, al punto 39, la Corte di giustizia precisa come in assenza del servizio dell'intermediazione di Uber, da un lato i conducenti non sarebbero indotti a fornire servizi di trasporto e, dall'altro, le persone che intendono effettuare uno spostamento nell'aerea urbana non ricorrerebbero ai servizi di tali conducenti. Sul tale pronuncia v. TEGA 2018; CANEPA 2018, 149 ss.

⁸⁸ La CGUE mette in evidenza il fatto che la società Uber fissa il prezzo massimo della corsa, esercita un controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti, nonché sul loro comportamento, potendo anche decidere la loro esclusione. Inoltre, a ulteriore supporto della propria decisione, richiama l'ampia nozione di "servizio nel settore dei trasporti" sviluppata dalla giurisprudenza europea, ricomprendente "ogni servizio intrinsecamente connesso a un atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto" (punto 41).

Nonostante tale previsione si limitasse a ribadire quanto già previsto dalla legge statale n. 21 del 1992, la Corte l'ha ritenuta contrastante con la competenza esclusiva statale in tema di concorrenza, osservando come la definizione dei soggetti "abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato".

In altri termini, la competenza trasversale in tema di tutela della concorrenza riconosce allo Stato il compito di definire – fermo restando il rispetto dei limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità dell'intervento rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (cfr. sent. n. 137 del 2018 e 98 del 2017 – il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà. Tale bilanciamento – che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare – deve essere inteso "sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato", di guisa che la tutela della concorrenza può trovare attuazione anche attraverso disposizioni che introducono dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche (cfr. sent. n. 30 del 2016 e 56 del 2020).

Spetta quindi alla legge statale stabilire se, ed eventualmente a quali condizioni, consentire l'ingresso nel mercato di riferimento dei nuovi operatori che offrono servizi di trasporto pubblico non di linea a chiamata attraverso l'intermediazione delle piattaforme. Il che, peraltro, pare opportuno vista "la dimensione (quanto meno) nazionale degli interessi coinvolti"⁸⁹, anche se in dottrina vi è chi ritiene che il livello ottimale di regolazione sarebbe quello sovranazionale⁹⁰.

3.3. *Le proposte di AGCM e ART sul regime dei nuovi servizi offerti tramite le piattaforme: il carattere occasionale dell'attività quale presupposto per un regime giuridico peculiare*

Le soluzioni possibili per la regolazione di tali servizi oscillano tra le due opposte consistenti nella *regulation down* (deregolamentazione dell'attività delle piattaforme o comunque l'assoggettamento a una disciplina minima) e nella *regulation up* (assoggettamento dei servizi erogati tramite le piattaforme informatiche alla disciplina di settore esistente), cui si affiancano approcci intermedi favorevoli all'introduzione di discipline *ad hoc* adattate alle caratteristiche dei nuovi servizi⁹¹.

In questo alveo si inseriscono le proposte formulate sul punto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).

Se la prima, in conformità alla funzione di tutela e promozione della concorrenza che le attribuisce la legge che l'ha istituita e che ne disciplina l'attività⁹², ha auspicato l'adozione di una regolamentazione minima ("la meno invasiva possibile"), tale da configurare una terza categoria di fornitori di servizi di mobilità⁹³, più cauta nel perseguire istanze di *deregulation* pare la proposta di modifica della l. 21/1991 avanzata dall'ART, che può essere ricondotta a una posizione intermedia tra le due estreme sopra individuate⁹⁴.

E invero, per quanto anche in questo caso si suggerisca la predisposizione di un apparato regolatorio apposito per gli autisti UberPop – caratterizzato da una serie di previsioni a garanzia degli utenti e della pubblica incolumità: obbligo di registrazione e di assicurazione, trasparenza nella fissazione delle tariffe, controlli sul conducente e sulle vetture, obbligo di adottare carte di

⁸⁹ Così Corte Cost. n. 265/2016.

⁹⁰ CANEPA 2018, 159.

⁹¹ Sul tema, cfr. AMMANNATI 2018, 201 ss.

⁹² Cfr. LIBERTINI 2014, 52.

⁹³ Segnalazione ASI222 del 29 settembre 2015, ripresa e integrata dalla segnalazione ASI354 del 10 marzo 2017. L'AGCM richiama inoltre una procedura di infrazione EU Pilot 9411/19/MOVE di recente avviata dalla Commissione Europea per valutare la compatibilità di tale nuova disciplina con il diritto UE.

⁹⁴ Atto di segnalazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti del 21 maggio 2015.

servizio e di aderire ad ADR – esso troverebbe applicazione esclusivamente ai “conducenti non professionali [...] nei limiti delle prestazioni di lavoro occasionale e comunque per un massimo di quindici ore settimanali”⁹⁵.

Si tratta di un’importante precisazione che richiede, per comprenderne a pieno il significato, una rapida digressione su alcune questioni definitorie, prima ancora che regolatorie, relative al generale fenomeno della cd. *sharing economy* o economia della condivisione.

Può innanzitutto enuclearsi una nozione più circoscritta, e senz’altro maggiormente aderente alla versione originaria del fenomeno⁹⁶, caratterizzata da tre invarianti, quali:

- l’utilizzo di una piattaforma quale strumento di intermediazione di più parti e di coordinamento fra domanda e offerta del bene e del servizio;
- il superamento della distinzione – caratterizzante i modelli imprenditoriali tradizionali – tra produttore/professionista e consumatore, sostituita da un rapporto “tra pari” (*peer to peer*) in cui anche soggetti non professionisti, grazie alla disintermediazione consentita dalle piattaforme, sono in grado di offrire beni e servizi in settori in passato di esclusivo appannaggio di imprenditori professionisti;
- la condivisione di risorse (materiali o immateriali) inutilizzate o sottoutilizzate (cd. *idling capacity* o capacità a riposo di un bene)⁹⁷.

Le attività incentrate su tali invarianti presentano, rispetto alle tradizionali attività economiche, un *quid pluris* in termini di “maggiore socialità” rintracciabile nei vantaggi che possono conseguirsi sotto il profilo della razionalizzazione delle risorse (pubbliche e/o private) e dei consumi, della riduzione dei costi anche attraverso la riduzione della catena di produzione di valore, del minor impatto ambientale e dell’uso migliore del tempo, nonché sotto il profilo “relazionale” (la costruzione di vere e proprie reti collaborative virtuali basate su nessi di reciprocità e talvolta anche di solidarietà)⁹⁸.

Molto dibattuto è se la presenza di un corrispettivo, ovvero il carattere *profited-oriented* di un’attività, sia compatibile o meno con pratiche di reale condivisione.

Senza addentrarsi in un argomento complesso, preme sottolineare come il *quid pluris* di “socialità” sopra descritto, pare comunque sussistere – seppur con tonalità per alcuni profili più sfumate – anche a fronte di una remunerazione per la singola prestazione, purché siano previsti accorgimenti tali da garantire la permanenza contestuale delle tre invarianti richiamate. Ad esempio, imponendo l’occasionalità di un’attività (anche erogata a fronte di una remunerazione che superi un mero rimborso spese⁹⁹), dovrebbe impedirsi il suo svolgimento secondo logiche puramente imprenditoriali, nella sostanza incompatibili sia con un rapporto *peer to peer*, sia con un vera e propria condivisione di risorse sottoutilizzate (è difficile immaginare, infatti, investimenti appositi per attività che consentono profitti limitati e occasionali)¹⁰⁰.

⁹⁵ Secondo la proposta dell’ART, tale regime non dovrebbe trovare applicazione per i servizi che “rientrano nella configurazione di car pooling di natura non commerciale”.

⁹⁶ GORENFLO 2017, 7 ss.

⁹⁷ SMORTO 2019, 897 SS.; ID 2017, 201.

⁹⁸ *Passim*, BONINI, SMORTO (eds.) 2017. Tale profilo viene evidenziato dalla dottrina che si occupa di condivisione dal punto di vista della gestione dei beni comuni; in generale, sul tema cfr. BOMBARDELLI 2018, 559 ss.; ID 2016; ARENA, IAIONE 2017, CORTESE 2016, 37 ss.

⁹⁹ Anche perché, a ben vedere, per quanto concerne i profili oggetto di analisi, la differenza tra un corrispettivo e un rimborso spese non limitato ai costi di consumo ma inclusivo anche dell’ammortamento del bene utilizzato (in tal senso di orientamento, ad esempio, le proposte di legge in tema di *uso condiviso, non professionale, di veicoli tra privati a titolo gratuito* richiamate al § 2) non pare così marcata.

¹⁰⁰ Pare evidente come tale schema di ragionamento e di inquadramento, pensato per la regolamentazione amministrativa, potrebbe essere ripreso anche per altri settori dell’ordinamento giuridico. Si pensi sia al *sub* sistema fiscale ove una attività svolta professionalmente è sottoposta a un regime diverso da quella svolta occasionalmente;

Nei casi in cui, invece, viene meno la sussistenza contestuale delle tre invarianti, pare debba venir meno anche quel *quid pluris* in termini di maggiore socialità, risultando difficile intravedere pratiche di reale condivisione; sembrano in tal caso prevalere piuttosto modelli imprenditoriali connessi a una evoluzione dell'economia dei servizi, incentrata non più su beni di proprietà ma sull'accesso. Ciò nonostante, anche in tali casi si parla *sharing economy* anche se sarebbe più corretto utilizzare espressioni differenti quali *platform economy* o *on demand economy*¹⁰¹.

Alla luce di quanto osservato, si ritiene che la precisazione dell'ART – secondo cui un regime giuridico peculiare andrebbe previsto esclusivamente per i conducenti non professionali che, per quanto a fronte di una remunerazione per la singola prestazione, operano meramente in via occasionale – dia rilievo alla necessità di enucleare, tra le tante attività impropriamente ricondotte nella nozione ampia di *sharing economy*, quelle caratterizzate anche da una relazione *peer to peer* e da una vera e propria condivisione di risorse sottoutilizzate. Solo in tali casi, infatti, pare comunque sussistere quel *quid pluris* in termini di maggiore socialità che potrebbe giustificare un regime differenziato da quello degli operatori tradizionali¹⁰².

3.4. Le novità della legge n. 12 del 2019: delega “in bianco” per la regolamentazione delle piattaforme (a) e modifiche al regime giuridico dell'attività degli operatori tradizionali (b)

(a) Nonostante la stessa Corte Costituzionale abbia sollecitato una regolamentazione dei servizi di trasporto non di linea connessi all'affermarsi delle nuove tecnologie (sent. n. 265/2016), non si registra ancora alcun intervento legislativo sul punto, se non nei limiti di quel che subito si dirà. È infatti scaduta la delega conferita al Governo che, tra i criteri per una più generale revisione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea, includeva anche l'adeguamento dell'offerta del settore “alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti”¹⁰³.

Da ultimo, la legge 11 febbraio 2019, n. 12¹⁰⁴ ha previsto che l'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea venga disciplinata da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dello sviluppo economico, da adottare ai sensi dell'art. 17, co. 3, della l. 23 agosto 1988, n. 440, senza però fornire alcun criterio guida.

ma pure al *sub* sistema lavoristico ove si pone la medesima distinzione tra lavoro occasionale e collaborazione coordinata e continuativa o eterorganizzata dal committente (anche nel caso di piattaforme). A tal riguardo, vanno richiamati, da ultimo, i recenti interventi del legislatore volti a regolare il lavoro tramite piattaforme e in particolare il lavoro dei cd. *riders*, in particolare, si veda la modifica dell'art. 2, co. 1, del d.lgs. n. 81/2015 e il nuovo capo V-bis aggiunto al decreto (tutela del lavoro tramite piattaforme digitali) interamente dedicato ai *riders*, introdotto con la l. 2 novembre 2019, n. 129 (di conversione, con modificazioni, del d.l. 3 settembre 2019, n.101).

¹⁰¹ Sul punto di veda, tra i tanti, SMORTO 2017, 201 che utilizza la calzante espressione “*pseudo-sharing*”. Per certi versi emblematica di tale tendenza a un uso inappropriato della nozione di *sharing economy* è la Comunicazione della Commissione del 2 giugno 2016, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa* ove, nel tentativo di fornire una definizione di economia collaborativa, si prevede che i prestatori di servizi possano essere “sia privati che offrono servizi su base occasionale sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale”; l'“elemento collaborativo” viene identificato nella assenza di meccanismi di scambio di beni a titolo di uso proprietario (qualunque sia il veicolo contrattuale), ma in questo modo risulta difficile distinguere tale *pseudo-sharing* da un fenomeno noto da tempo quale “il passaggio dalla produzione di beni alla somministrazione di servizi” (l'impresa mantiene la proprietà dei beni noleggiandoli a fronte del pagamento di una somma di denaro); così SMORTO 2015, 249. Sul tema, da ultimo, v. anche PROFETI, TARDITI, 2019, 861 ss. Sulla Comunicazione della Commissione Ue si veda, in generale, DIVERIO 2016, 30 ss.

¹⁰² Stante l'effettiva sussistenza di un rapporto *peer to peer* e della condivisione di risorse “dormienti” (ciò sul presupposto che il poter svolgere un'attività solo occasionalmente disincentivi appositi investimenti, favorendo invece l'utilizzo della *idling capacity* dei mezzi di cui già si dispone).

¹⁰³ Art. 1, co. 179, lett. e), della legge 4 agosto 2017, n. 124, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*.

¹⁰⁴ Che ha convertito, con modificazioni, il d.l. 14 dicembre 2018, n. 135.

Tale previsione si presta ad alcune riflessioni critiche.

Come è noto, la legge n. 400/1998 non disciplina i regolamenti del Presidente del Consiglio dei Ministri che si ritengono comunque ammessi¹⁰⁵. Occorre quindi soffermarsi sui confini di tale potestà regolamentare del P.C.M., muovendo dall'art. 17, co. 3 della legge n. 400/1998, espressamente richiamato dalla legge n. 12/2019, e in particolare dalla previsione secondo cui tali regolamenti possono essere adottati “quando la legge espressamente conferisca tale potere”.

Per quanto il punto non sia pacifico, si ritiene che con tale inciso si faccia riferimento al principio di legalità inteso in senso sostanziale; di guisa che non dovrebbe risultare sufficiente la mera previsione legislativa del potere regolamentare (legalità in senso formale) ma occorre che la fonte primaria contenga criteri specifici tali orientare e restringere la discrezionalità dell'autorità che adotta il regolamento¹⁰⁶; in altri termini, seguendo tale impostazione, ai sensi dell'art. 17, co. 3, possono adottarsi esclusivamente regolamenti che integrino e sviluppino i contenuti sostanziali di una fonte primaria. Se così fosse, la previsione contenuta nella l. n. 12/2019 si presterebbe a obiezioni in termini di rispetto del principio di legalità (sostanziale).

La scelta della legge n. 12/2019 di rimettere interamente a un regolamento la disciplina dell'attività delle piattaforme pare inoltre contrastare con il principio di preferenza di legge, non espressamente previsto dalla Costituzione ma desumibile da diverse previsioni costituzionali (l'art. 70 ma anche artt. 76 e 77). E invero il sistema delle fonti primarie è “chiuso” a livello costituzionale nel senso che, fuori dai casi esplicitamente previsti (artt. 76 e 77), la stessa legge non solo non può istituire fonti a sé preordinate, ma non può nemmeno pariordinare a sé fonti secondarie perché altrimenti si spoglierebbe di una competenza che l'art. 70 esplicitamente le demanda¹⁰⁷; ciò anche alla luce delle conseguenze, incluse quelle di natura giurisdizionale, che si avrebbero sul piano ordinamentale¹⁰⁸.

Ma vi è di più. Come si è detto, la legge del settore dell'autotrasporto non di linea n. 21/1992, così come interpreta dalla giurisprudenza che si è pronunciata sull'attività di Uber (v. *supra* § 3.1), individua quali operatori del settore solamente i taxi e gli NCC, prevedendo per entrambi una disciplina particolarmente pregnante, incluso l'obbligo che il servizio sia erogato esclusivamente da operatori professionisti. Pare quindi evidente come un eventuale decreto adottato sulla base della legge n. 12/2019 non costituisca fonte normativa idonea a modificare tale impostazione, ad esempio ammettendo l'ingresso nel mercato di operatori privi di licenza o autorizzazione: se così disponesse, infatti, il d.P.C.M. porrebbe in essere una delegificazione non rientrante nel meccanismo previsto dall'art. 17, co. 2, della l. n. 400/1998, con conseguente violazione dell'art. 70 della Costituzione¹⁰⁹.

Ne consegue che lo spazio regolamentare rimesso al d.P.C.M. risulta limitato all'attività delle piattaforme che mettono in contatto gli operatori tradizionali (taxi e NCC), non potendo questo consentire l'ingresso nel mercato di operatori diversi da quelli individuati dalla legge n. 21/1992. In altri termini, potrà disciplinare l'attività di *UberBlack* ma non aprire al servizio *UberPop*.

(b) D'altronde, la legge 12 del 2019, nel convertire l'art. 10-bis del d.l. n. 135/2018, si è focalizzata sul rapporto tra gli operatori tradizionali, introducendo significative novità sul regime giu-

¹⁰⁵ La potestà regolamentare del P.C.M. viene ricavata, in via interpretativa, dalle previsioni che riconoscono tale potestà ai singoli ministri (art. 17, co. 3 della legge n. 400/1988), oltre che da alcune disposizioni della stessa legge n. 400 che sembrano attribuire, seppur implicitamente, tale potere al Presidente del Consiglio (art. 4 e art. 12, co. 3); cfr. ROMANO TASSONE 2005, 109; G.U. RESCIGNO 2014, 264 ss.

¹⁰⁶ BIN, PITRUZZELLA 2015, 353 s.

¹⁰⁷ SORRENTINO 2009, 56.

¹⁰⁸ Cfr. Corte Cost. n. 104/2017, p. 4.3 in diritto con riguardo a un decreto legislativo che aveva rimesso a un decreto ministeriale la determinazione di aspetti qualificanti la riforma del sistema del finanziamento universitario, lasciando indeterminati gli aspetti essenziali della nuova disciplina.

¹⁰⁹ In tal senso RUOTOLO 2011, 12 ss.

ridico dei taxi e, soprattutto, del servizio NCC. In particolare, tale riforma, se da un lato ha abrogato la norma che sospendeva l'efficacia delle previsioni contenute nell'art. 29, co. 1-*quater* del d.l. n. 207/2008, dall'altro ha modificato la fisionomia disegnata nel 2008, introducendo diversi elementi di flessibilità rispetto alla precedente disposizione¹¹⁰.

In primo luogo, una delle principali novità introdotte dall'art. 10-bis del d.l. 135/2018 è l'aver riconosciuto espressamente la possibilità per il vettore NCC di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, fermo restando che la sede operativa del vettore, e almeno una rimessa, devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Si tratta di una novità che introduce senz'altro elementi di maggiore flessibilità rispetto alla fisionomia "disegnata" nel 2008, ove non era riconosciuta tale dimensione provinciale (o di aree metropolitana) del servizio NCC, potendo questo disporre di una sola rimessa, ubicata esclusivamente nel territorio del comune che aveva rilasciato l'autorizzazione. Ma tale previsione è innovativa anche rispetto alla versione originaria della legge 21/1992 poiché, nell'escludere espressamente che gli NCC possano disporre di rimesse fuori dalla provincia, o dall'area metropolitana, formalizza e rafforza il legame organizzativo (che inevitabilmente si riflette sull'espletamento del servizio) degli NCC con il territorio metropolitano o provinciale di riferimento.

In secondo luogo, si ribadisce che la richiesta del servizio, o la sua prenotazione, da parte dell'utenza debba avvenire presso la sede o la rimessa, precisando che ciò può avvenire mediante l'utilizzo di "strumenti tecnologici"; nonché l'obbligo degli NCC di stazionare, in attesa di nuovi clienti, all'interno delle rimesse o dei pontili di attracco e non su suolo pubblico (*rectius*, le piazzole di sosta che sono, di norma, riservate ai tassisti)

In terzo luogo, si è prevista l'obbligatorietà del "foglio di servizio" (con compilazione e tenuta "in formato elettronico"), demandandosi la definizione delle specifiche tecniche a un decreto ministeriale, in attesa del quale il foglio di servizio è sostituito da una versione cartacea; nonché l'istituzione di "un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi (...) e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente (...)". Fino alla piena operatività di tale archivio informativo, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni NCC; si tratta di una sorta di "moratoria" prevista per i noleggiatori con conducente ma non per i taxi.

¹¹⁰ Sulle novità introdotte dalla riforma del 2008, ma immediatamente sospese, v. supra § 3, *sub* nt. 73. Va inoltre ricordato come alcuni criteri per la riforma del settore fossero previsti anche dalla delega, poi scaduta, contenuta nella legge sulla concorrenza, che conteneva principi e criteri direttivi affinché il legislatore delegato intervenisse sulla disciplina dei profili oggetto di analisi (cfr. art. 1, co. 179, della legge 24/2017). In particolare, quest'ultimo avrebbe dovuto adottare un decreto legislativo attraverso cui: assicurare la garanzia del diritto alla mobilità di tutti i cittadini e l'effettività della funzione complementare e integrativa degli autoservizi rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei, la promozione della concorrenza e di più elevati standard qualitativi, la miglior tutela del consumatore anche sotto il profilo informativo, l'armonizzazione delle competenze regionali e degli enti locali in materia al fine di definire comuni standard nazionali, nonché l'adeguamento del sistema sanzionatorio anche ai fini di contrasto del fenomeno dell'abusivismo.

Anche AGCM e ART hanno in più occasioni sollecitato una riforma del regime regolatorio degli operatori tradizionali nell'ottica incrementare la concorrenza fra taxi e NCC. AGCM, nelle segnalazioni AS1222 del 29 settembre 2015 e AS1354 del 10 marzo 2017, ha proposto l'equiparazione tra il servizio taxi e le altre forme di mobilità non di linea, l'aumento del numero delle licenze, la riduzione dei vincoli regolamentari in tema di turni e orari (da intendere come minimo e liberamente derogabili) e la possibilità di differenziazioni delle tariffe per fascia oraria o su base zonale. Più strutturata è la proposta presentata dall'ART con il citato Atto di segnalazione del 21 maggio 2015. Tra i profili più rilevanti di tale proposta si segnalano l'eliminazione dell'obbligo posto a carico degli NCC di far ritorno nella rimessa alla fine di ogni singolo servizio e la revisione del concetto di "territorialità". Con riguardo a tale ultimo profilo, si è proposto di rimettere alle regioni l'individuazione dei bacini ottimali di gestione dei servizi di taxi e NCC, in tal modo ampliando l'ambito di gestione dei servizi attualmente incardinato sulle aree comunali (il punto verrà ripreso nel successivo §).

In quarto luogo, sono state disciplinate alcune modalità di espletamento del servizio NCC. In particolare, fermo restando che “il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione”, si prevede che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio NCC debbano avvenire presso una delle le rimesse di cui gli autisti possono disporre nel territorio provinciale o di area metropolitana, con obbligo di farvi ritorno al termine di ogni servizio. A tale regola generale sono previste due eccezioni: una transitoria volta a salvaguardare gli effetti dei contratti già in essere alla data di entrate in vigore delle nuove disposizioni; l'altra, di carattere più generale, che consente di iniziare un nuovo servizio anche senza il rientro in rimessa nel caso di più prenotazioni che, sin dalla partenza, risultano nel foglio di servizio (per i viaggi successivi al primo sono previste alcune limitazioni territoriali su cui si veda la Circolare del Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza – del 28 febbraio 2019).

Infine, si è riconosciuta la possibilità ai Comuni di regolamentare l'accesso sul proprio territorio (e in particolare sulle aree ZTL) da parte dei titolari di autorizzazione rilasciate in altri Comuni.

In estrema sintesi, la riforma del 2018 introduce senz'altro elementi di flessibilità rispetto alla normativa adottata nel 2008 ma subito sospesa. Se si prende a riferimento la disciplina originaria del settore, ovvero quella attuata da varie amministrazioni fino all'adozione del d.l. n. 135/2018, possono enuclearsi due macro differenze.

Da un lato, è stata formalizzata la “territorialità” (a livello provinciale o di area metropolitana) dell'organizzazione del servizio NCC che, nella versione originaria della legge, poteva ricavarci solo in via interpretativa dalla competenza comunale nel rilascio delle autorizzazioni: la prima corsa della giornata del vettore NCC deve iniziare da una delle rimesse situate nella Provincia (o nell'area metropolitana) del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori di questo territorio). Anche l'obbligo di iniziare e terminare il servizio da una delle rimesse, e di farvi ritorno dopo ogni viaggio, può essere ricondotto a tale finalità. Alcuni istituti introdotti con l'ultima riforma, e in particolare il “foglio di servizio” e l'utilizzo delle piattaforme informatiche (la disciplina sul loro funzionamento, come detto, è stata rimessa a un d.P.C.M.), dovrebbero consentire di verificare il rispetto di tale obbligo. Si tenga presente che, prima del d.l. n. 135/2018, una questione controversa, che generava tensioni tra gli operatori, era l'operatività fuori Provincia o, addirittura fuori Regione, di alcuni vettori NCC.

Dall'altro, è stata rafforzata la differenziazione tra i servizi taxi e NCC per evitare interferenze tra i due servizi, agevolate dai nuovi strumenti tecnologici. In tal senso va senz'altro letto l'obbligo per gli NCC di iniziare e terminare ogni singolo servizio da una delle rimesse di cui egli dispone nel territorio provinciale e di farvi ritorno al termine dello stesso (salvo le due ipotesi di deroga richiamate). Come è evidente, tale regolamentazione non è stata vista di buon occhio dagli NCC e da Uber, interessata da tale nuova disciplina per via del servizio *UberBlack*: l'obbligo di rientro in rimessa avrebbe allungato i tempi di risposta alle richieste degli utenti e quindi la possibilità di calibrare il servizio su una platea più ampia.

3.5. Alcune considerazioni sull'attuale regolamentazione dei servizi di taxi e NCC alla luce della sentenza n. 56 del 2020 della Corte Costituzionale.

Su tale riforma si sono espressi sia l'AGCM, in termini fortemente critici, che nella sostanza ha riproposto l'equiparazione del servizio taxi con quello NCC, previa compensazione dei tassisti per la perdita di valore della licenza e per gli obblighi di servizio pubblico che devono sopportare¹¹¹; sia il

¹¹¹ AS1620 del 15 ottobre 2019 che richiama molte delle osservazioni già svolte nel 2015 e soprattutto nel 2017 (v. su-

Presidente dell'ART che, pur criticando alcuni profili della riforma (in particolare il mantenimento dell'obbligo del rientro in rimessa degli NCC che produrrebbe diseconomie e inefficienze sul piano gestionale, oltre a esternalità negative di natura ambientale, in ragione del prolungamento ingiustificato dei tragitti del vettore), ha fornito un giudizio nel complesso meno negativo¹¹².

In tale quadro normativo, costituisce un dato di assoluta novità la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 56 del 2020 che, a seguito di un ricorso presentato dalla Regione Calabria per violazione della propria potestà legislativa, ha valutato la ragionevolezza e la proporzionalità di diverse previsioni contenute nell'art. 10-bis del d.l. n. 135/2018, così come introdotte dalla legge di conversione n. 12/2019; invero, come già chiarito in precedenti decisioni (v. *supra*, § 3.3), l'esercizio delle competenze esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza non può assorbire aprioristicamente le materie di competenza regionale ma, quando le interseca, "deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi".

La Corte Costituzionale, oltre la temporanea sospensione al rilascio di nuove autorizzazioni NCC, ha ritenuto ragionevoli e proporzionati sia l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici, sia l'obbligo di compilare e tenere un "foglio di servizio". In particolare, ha considerato tali previsioni adeguate a garantire la differenziazione tra i due servizi e l'effettività del divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regole previsto per i taxi; a tal riguardo si è osservato che l'"estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea" nonché la "difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte" (tali da rendere l'apparato sanzionatorio, pur previsto, poco dissuasivo), possono giustificare l'adozione di misure rigorose dirette a prevenire la possibilità di abusi.

È stato invece ritenuto "irragionevole" e "sproporzionato" l'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con conseguente obbligo di ritorno alle stesse. La Corte ha pertanto dichiarato illegittimo tale obbligo e, conseguentemente, le due previsioni che consentivano di derogarvi.

Per la Corte esso consiste in un aggravio organizzativo e gestionale "irragionevole" poiché obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa "a vuoto" prima di iniziare un nuovo servizio; tale irragionevolezza, osserva, la Corte, risulta evidente "se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente".

L'obbligo di rientro in rimessa viene inoltre ritenuto non necessario rispetto allo scopo perseguito – assicurare che il servizio NCC si rivolga a un'utenza specifica e non indifferenziata e quindi evitare interferenze con il servizio di piazza – dal momento che un simile obiettivo è già presidiato dall'obbligo di prenotare il servizio presso la sede e la rimessa, oltre che di stazionamento dei mezzi all'interno della rimessa o dei pontili d'attracco; peraltro, secondo la Corte, l'interferenza tra l'attività degli NCC e quella dei taxi può essere evitata "grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie

pra, nt. 110). In particolare, l'AGCM, oltre a ritenere ormai obsoleta qualunque differenziazione tra l'utenza dei taxi e quella degli NCC, critica anche i limiti territoriali – seppur ampliati con la riforma del 2019 – all'attività di questi ultimi, l'obbligo di prenotare il servizio presso la sede o la rimessa (ritenuto incompatibile con la possibilità riconosciuta di utilizzare le piattaforme tecnologiche), nonché il criterio di demarcazione tra servizio taxi e servizio NCC (utenza indifferenziata e utenza specifica), ritenendo che i taxi, grazie alle centrali radio e alle app, svolgano un'attività che sarebbe propria degli NCC.

¹¹² Audizione alla Camera dei deputati, IX Commissione, del 16 gennaio 2019. Tale relazione riguardava il testo introdotto dall'art. 1 del d.l. 29 dicembre 2018, non convertito, ma i cui contenuti sono stati ripresi dalla l. n. 12 del 2019. In particolare, il giudizio positivo riguarda la "provincializzazione" del servizio NCC, fermo restando l'opportunità, ad avviso dell'ART, di una radicale revisione del concetto di "territorialità".

per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, demandata dal comma 8 dell'art. 10-bis, come visto, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”.

Non è possibile inquadrare con certezza quali siano le conseguenze operative di tale decisione, anche perché molto dipenderà dai futuri interventi regolativi (ad es. il d.P.C.M. sulle piattaforme tecnologiche) e/o interpretativi.

Si può tuttavia riflettere sulle ripercussioni di tale decisione sui due macro obiettivi (dimensione provinciale del servizio NCC e rafforzamento della differenziazione tra taxi e NCC) che si sono attribuiti alla riforma del 2019.

Quanto alla dimensione provinciale (o di area metropolitana) del servizio NCC, essa pare salvaguardata. Invero, permane l'obbligo degli NCC di stazionare all'interno di una delle rimesse situate sul territorio provinciale o presso i pontili di attracco, con conseguente divieto di “so-sta in posteggio di stazionamento” su suolo pubblico nei Comuni ove sia esercitato il servizio di taxi”. Ciò implica non solo che, nell'attesa di nuovi clienti, il vettore deve sostare in una delle rimesse di cui può disporre¹¹³, ma anche che la prima partenza giornaliera del vettore deve avvenire dalla Provincia di riferimento¹¹⁴. D'altronde, la Corte Costituzionale ha preso espressamente posizione a favore del vincolo di ubicazione in ambito provinciale (o di area metropolitana) delle rimesse, osservando come ciò che viene percepito come una discriminatoria restrizione della concorrenza da parte della Regione ricorrente, costituisce in realtà un “limite intrinseco alla stessa natura del servizio” che “mira infatti a soddisfare, in via complementare e integrativa (...), le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione”¹¹⁵.

Con riguardo alla differenziazione tra servizi taxi e NCC, essa pare in parte attenuata in seguito al venir meno dell'obbligo di quest'ultimi di iniziare e terminare ogni servizio presso la rimessa e di farvi ritorno. In sostanza, gli NCC dovrebbero poter ricevere nuove prenotazioni ed erogare nuovi servizi senza far ritorno alla rimessa al termine della precedente prestazione; ciò certamente avvicina la sostanza del servizio da essi erogato a quello “a chiamata” dei taxi.

A una diversa conclusione potrebbe giungersi con un'interpretazione rigorosa dell'obbligo, ritenuto legittimo dalla sentenza n. 56 del 2020, di ricevere le prenotazioni, anche mediante strumenti tecnologici, “presso la sede o la rimessa”: se la prenotazione non venisse considerata come “ricevuta presso la sede” anche allorquando il veicolo si trovi fuori dalla stessa, se ne ricaverebbe un (implicito) obbligo del vettore NCC di far ritorno alla rimessa al termine di ogni servizio non preventivamente registrato. In altri termini, il vettore NCC potrebbe svolgere, senza ritorno in rimessa, solo i servizi la cui prenotazione è stata registrata prima della partenza dalla rimessa. Ma la prospettazione di un simile scenario pare difficilmente conciliabile con le argomentazioni, sopra richiamate, della Corte¹¹⁶.

Se si volesse dare un giudizio complessivo sui possibili esiti pratici della pronuncia della Corte, potrebbe dirsi che il rapporto tra taxi e NCC pare molto simile a quella situazione di “pace

¹¹³ Anche se non è semplice verificare il rispetto di tale obbligo. In tal senso sarebbe opportuno che nel d.P.C.M. che dovrà disciplinare l'attività delle piattaforme, si trovasse il modo per evitare che il vettore NCC, terminato un servizio, possa temporeggiare ingiustificatamente nella zona – fuori da suo territorio provinciale – ad alta intensità di richiesta, in attesa di una nuova prenotazione tramite piattaforma con geolocalizzazione.

¹¹⁴ Peraltro, non pare essere venuto meno, a seguito della sentenza n. 56 del 2020, quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'Interno secondo cui, in attesa del “foglio di servizio” elettronico, una copia cartacea dello stesso deve essere lasciata presso la rimessa da cui il vettore è partito.

¹¹⁵ A tal riguardo la Corte richiama la decisione del Consiglio di Stato, sez. V, 23 giugno 2016, n. 2807, ma nello stesso senso cfr. Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 10 luglio 2019, n. 188; 3 gennaio 2018, n. 3 e 13 aprile 2016, n. 137; Tar Lazio, Roma, sez. II, 8 aprile 2015, n. 5148.

¹¹⁶ In particolare, quello in cui la Corte ritiene irragionevole il ritorno in rimessa nei casi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente.

armata” che si era venuta a creare, prima dell’art. 10-*bis* del d.l. n. 135/2018, in tutti i contesti territoriali ove non veniva attuazione alle disposizioni introdotte nel 2008 (v. *supra*, § 3, nt. 73). Invero, rimane la riserva ai tassisti del contatto su strada con il cliente (necessaria anche quale compensazione degli obblighi di servizio pubblico che questi devono rispettare), mentre sui servizi “a chiamata” (tramite cellulare o *app*) sembrano esservi le condizioni, almeno nelle grandi aree metropolitane, per un rapporto di potenziale concorrenzialità con gli NCC (ferme restando le inevitabili differenze derivanti dalle caratteristiche dei due servizi e dal distinto regime giuridico delle due attività, sopra descritti).

Senz’altro condivisibile è la consacrazione della dimensione “provinciale” dell’organizzazione del servizio NCC che contribuisce a rendere effettiva la funzione integrativa del trasporto pubblico di linea riconosciuta dalla l. n. 21/1992 a tale servizio; così come la previsione di strumenti – in parte in vigore (il foglio di servizio, almeno nella versione cartacea), in parte ancora da implementare (la disciplina sull’attività delle piattaforme) – che potrebbero consentire un più efficace controllo e repressione delle condotte abusive.

Lo scenario pare, in conclusione, distante da quello auspicato dai sostenitori della liberalizzazione e della deregolamentazione del settore¹¹⁷.

In prospettiva, sarebbe opportuno intervenire sul tema del contingentamento numerico riguardante – seppur con modalità e termini differenti – sia i taxi sia gli NCC e del suo sottodimensionamento rispetto a effettive e oggettive necessità. Il contingentamento pare uno strumento indispensabile per bilanciare la libertà di iniziativa economica con altri interessi primari quali il soddisfacimento delle esigenze dell’utenza e dell’organizzazione del territorio di riferimento (congestione del traffico, gestione degli spazi urbani); ma anche la tutela della salute e dell’ambiente, la sicurezza, la pubblica incolumità etc.¹¹⁸. Tuttavia, sarebbe forse opportuno ragionare sulle sue modalità attuative, ad esempio prendendo in considerazione la proposta dell’ART di spostare verso l’alto il livello di governo competente a decidere il numero di licenze e autorizzazioni da rilasciare, anche nell’ottica di stemperare l’incidenza delle pressioni corporative degli *incumbent*¹¹⁹.

4. Unità e differenziazione degli interventi sulle nuove forme di mobilità urbana. Brevi considerazioni finali

Rimane tutt’ora incerto il futuro della disciplina dei servizi di autotrasporto non di linea offerti tramite le piattaforme digitali, specie alla luce della scelta compiuta dal legislatore, con la legge n. 12/2019, di non fornire alcun criterio guida nel rimettere alla fonte regolamentare la disciplina di tale aspetto.

Si ritiene che un futuro intervento non possa non dare rilievo alla distinzione tra coloro che operano in modo continuativo (come dei veri professionisti) e gli operatori occasionali: per i primi un regime diverso e alleggerito rispetto agli operatori tradizionali pare ingiustificato e contrario al principio di eguaglianza e, finanche, al divieto di aiuti di stato¹²⁰; per gli operatori occasionali potrebbe anche valutarsi un intervento che introduca una disciplina *ad hoc*, purché

¹¹⁷ D’altronde, diversi studi, soprattutto di natura economica, ed esperienze concrete hanno mostrato le criticità derivanti da politiche di radicale deregolamentazione del settore. VISCO COMANDINI, GORI, VIOLATI 2004, 225 ss. e DEMPSEY 1996, 73 ss.

¹¹⁸ GIOMI 2019, 170 e 226 e la giurisprudenza ivi richiamata.

¹¹⁹ ART, Atto di segnalazione del 21 maggio 2015, cit. secondo cui la nozione di territorialità da comunale potrebbe essere riferita al “bacino ottimale di gestione”, rimettendosi alle Regioni la concreta individuazione di tali bacini ottimali (in linea peraltro con quanto di recente previsto dall’art. 48, co. 1 ss., della l. 24 aprile 2017, n. 50).

¹²⁰ HATZOPOULOS 2018, 144 ss.

ciò avvenga con modalità tali da assicurare la tutela di interessi pubblici preminenti (sicurezza, ambiente, vivibilità dei centri urbani, etc.)¹²¹.

Tale distinzione tra coloro che si avvalgono delle piattaforme digitali per svolgere solo occasionalmente determinate attività e coloro che, invece, lo fanno in modo continuativo come professionisti, dovrebbe costituire – più in generale – un comune denominatore a tutti gli interventi regolativi delle nuove attività *on demand*; solo nel primo caso sussiste, infatti, un *quid pluris* in termini di maggiore socialità che potrebbe giustificare un regime giuridico differenziato da quello degli operatori tradizionali (*supra*, § 3.3).

Ciò pare necessario affinché la *sharing economy* sia effettivamente messa in grado di esprimere tutte le sue potenzialità. In caso contrario, correrebbe il rischio di diventare una formula “bon à tour faire”, una sorta di slogan dall’“elevato tasso di equivocità, di imprecisione e di ambivalenza” che “asseconda” piuttosto che “orientare” le scelte dei poteri pubblici¹²²; ovvero, in termini ancor meno auspicabili, uno strumento per liberare le imprese, spesso multinazionali, dalla potestà regolatoria dei pubblici poteri, se non addirittura uno strumento per una riduzione generalizzata delle tutele e dei diritti di cittadini e lavoratori.

Le riflessioni più generali sulla mobilità condivisa (*supra*, § 2 ss.) e quelle più specifiche sul settore dell’autotrasporto non di linea (*supra*, § 3 ss.) sembrano suggerire l’opportunità di approcci olistici sia nel senso della considerazione della pluralità degli interessi in gioco, sia nel senso di scongiurare interventi troppo settoriali. Come già sta avvenendo a livello di strumenti di programmazione, pare invece opportuna una considerazione unitaria delle varie forme di mobilità urbana in modo da valorizzare la loro funzione complementare/integrativa dei tradizionali servizi pubblici di trasporto collettivo. Ciò, ovviamente, attraverso soluzioni di regolamentazione e di regolazione – attente alle metodologie volte ad assicurare la *qualità delle regole* – che non solo tengano conto delle diverse questioni che tali forme di nuova mobilità urbana pongono (*supra*, rispettivamente § 2.3. e 3 ss.), ma che consentano anche di dar rilievo alle peculiarità delle diverse realtà locali e metropolitane (cd. “*institutional diversity*”)¹²³.

Un approccio, quindi, in grado di valorizzare le differenze nell’ambito di una visione e considerazione unitaria delle attività e dei fenomeni analizzati.

¹²¹ Da ultimo, con decisione del novembre 2019, l’autorità comunale per i trasporti della città di Londra (TfL), ha deciso di non rinnovare la licenza a Uber per violazioni delle regole di sicurezza (nello specifico la piattaforma avrebbe permesso ai passeggeri di viaggiare su veicoli con autisti che erano potenzialmente non autorizzati e non assicurati). La licenza era già stata sospesa due anni fa, sempre per accertate violazioni delle regole di settore; cfr. <https://www.theguardian.com/technology/2019/nov/25/uber-loses-licence-london-tfl>. Tale vicenda è significativa di come, anche in Paesi a matrice liberista come il Regno Unito, venga avvertita l’esigenza di sottoporre a regole e controlli l’attività di Uber.

¹²² Il corsivo è ripreso da BIN 1999, 5, che si riferiva al principio di sussidiarietà orizzontale.

¹²³ IAIONE 2016, 430.

Riferimenti bibliografici

- AMMANNATI L. 2018a. *Regolare o non-regolare, ovvero l'economia digitale fra "Scilla e Cariddi"*, in AMMANNATI L., CAFARI PANICO R. (eds.), *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Torino, Giappichelli, 101 ss.
- AMMANNATI L. 2018b. *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in «Federalismi.it», 4, 2018, 1 ss.
- ARENA G., IAIONE C. 2015. *L'età della condivisione*, Roma, Carocci.
- BELVISO L. 2017. *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in «Rivista della Regolazione dei mercati», 1, 2017, 175 ss.
- BERTA G., 2016. *Che fine ha fatto il capitalismo italiano*, Bologna, il Mulino.
- BASINI G. 2019. *Innovazione disruptive e limiti dell'azione di concorrenza sleale per violazione di norme pubblicitarie, dopo il caso Uber* (parte I, parte II, e parte III), in «Responsabilità civile e previdenza», 3-4-5, 2019, risp. 1028 ss., 1316 ss., 1656 ss.
- BIN R. 1999. *La sussidiarietà "orizzontale": alla ricerca dei soggetti privati*, in «Istituzioni del Federalismo», 1, 1999, 5 ss.
- BIN R., PITRUZZELLA G. 2015. *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- BOITANI A., COLOMBO S. 2017. *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza*, in «Mercato Concorrenza Regole», 1, 2017, 66 ss.
- BOIX-PALOP A. 2020. *The challenges of urban mobility regulation and the New Urban Agenda*, in «Diritto e Questioni pubbliche», special issue, giugno, 2020.
- BOMBARDELLI M. 2018. *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in «Giornale di Diritto Amministrativo», 5, 2018, 559 ss.
- BOMBARDELLI M. (ed.) 2016. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- BONINI T., SMORTO G. (eds.) 2017. *Shareble! L'economia della condivisione*, Torino, Edizioni di comunità.
- CAIA G. 2018. *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in «Osservatorio AIC», 2018, 3, 331 ss.
- CAIA G. 2005. *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, MAZZAROLLI L., PERICU G., ROVERSI MONACO F., SCOCA F.G. (eds.), Bologna, Monduzzi Editore, 149 ss.
- CAMELLI M. 2016. *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in «Diritto Amministrativo», 1-2, 2016, 9 ss.
- CANEPA A. 2018. *Il dilemma della regolazione delle piattaforme: l'introduzione dell'Uber-Test fra affermazione di nuovi strumenti e parziale inefficacia di quelli classici*, in AMMANNATI L., CAFARI PANICO R. (eds.), *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Torino, Giappichelli, 143 ss.
- CAPORALE M. 2015. *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in «Istituzioni del Federalismo», 4, 2015, 949 ss.
- CASSESE S. 2019a. *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», 1, 2019, 1 ss.
- CASSESE S. 2019b. *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, il Mulino.
- CARNEVALE VENCHI M.A. 1992a. *Trasporti pubblici (amministrazione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, Milano, Giuffrè, 1065 ss.
- CARNEVALE VENCHI M.A. 1992b. *Trasporti pubblici in concessione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1101 ss.
- CARPANETO L. 2009. *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Torino, Giappichelli.
- CARTABIA M. 2016. *"Nuovi diritti" e leggi imperfette*, in «Iustitia», 2, 2016, 170 ss.

- CARUSO E. 2018. *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber*, in «Il diritto dell'economia», 1, 2018, 223 ss.
- CHIRULLI P., IAIONE C. (eds.) 2018. *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene.
- CLARICH M. 2017. *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in «Diritto pubblico», 1, 2017, 75 ss.
- CLARICH M. 1998. *Servizio pubblico e servizio universale: funzione normativa e profili ricostruttivi*, in «Diritto pubblico», 4, 1998, 181 ss.
- CLARONI A. 2012. *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processo di riforma del settore*, Bologna, Bonoma.
- CORTESE F. 2016. *Che cosa sono i beni comuni?*, in BOMBARDELLI M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 37 ss.
- DAVISON N.M., FINK M., INFRANCA J.J. (eds.) 2018. *The Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DAVIDSON N., INFRANCA J.J. 2016. *The Sharing Economy as an Urban Phenomenon*, in «Yale Law & Policy Review», 34, 2016, 216 ss.
- DE BENEDETTI M., MARTELLI M., RANGONE N. 2011. *La qualità delle regole*, Bologna, il Mulino.
- DELSIGNORE M. 2011. *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Milano, Giuffrè.
- DEMPSEY P.S. 1996. *Taxi Industry Regulation, Deregulation & Regulation: The Paradox of Market Failure*, in «Transportation Law Journal», 24/1996, 73 ss.
- DI GIOVANNI A. 2017. *Il trasporto ferroviario tra "mobilità sostenibile" e "mobilità ambientalmente sostenibile"*, in «Diritto marittimo», 1, 2017, 903 ss.
- DI LASCIO F., GIGLIONI F. (eds.) 2017. *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino.
- DIVERIO D. 2016. *La disciplina europea dei servizi delle piattaforme di intermediazione on line nella comunicazione della Commissione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa»*, in *Paper di diritto europeo*, CDE - Università degli Studi di Verona, 30 ss.
- DONATI D. 2019. *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in «Istituzioni del Federalismo», 4, 2019, 947 ss.
- EDELMAN B.G., GERADIN D. 2016. *Efficiencies And Regulatory Shortcuts: How Should We Regulate Companies Like Airbnb And Uber?*, in «Stanford Technology Law Review», 19, 2016, 301 ss.
- FRACCHIA F. 2012. *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 433 ss.
- GASPARI F. 2018. *Smart city. Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- GIOMI V. 2019. *Mercati in attesa del mercato. La trasferibilità del provvedimento amministrativo tra ragioni pubbliche e dinamiche e private*, Torino, Giappichelli.
- GIUPPONI T.F. 2018. *Trasporto pubblico locale e diritti dei cittadini-utenti: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in ROVERSI MONACO F., CAIA G., *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 29 ss.
- GORENFLO N. 2017. *Prefazione*, in BONINI T., SMORTO G. (eds.) 2017, *Shareble! L'economia della condivisione*, Torino, Edizioni di comunità, 7 ss.
- HAAS E.B. 1954. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-57*, Redwood City, Stanford University Press, (2004).
- HATZOPOULOS V. 2018. *The collaborative Economy and EU Law*, Oxford and Portland, Hart Publishing.
- IAIONE C. 2019. *Sharing economy e diritto dell'innovazione. Il caso della mobilità urbana*, in «Munus», 1, 2019, 187 ss.

- IAIONE C. 2016. *The Co-City*, in «American Journal of Economics and Sociology», 75 (2), 2016, 415 ss.
- IAIONE C. 2008. *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, Jovene.
- ITZCOVICH G., 2006. *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, Giappichelli.
- MARFOLI L. 2013. *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, in «Rivista Giuridica dell'Ambiente», 3-4, 2013, 305 ss.
- MASSERA A., 2019. *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, in «Diritto pubblico», 2, 2019, 439 ss.
- MELI V. 2019. *Concorrenza tra piattaforme di smistamento della domanda di taxi e concorrenza tra tassisti: l'applicazione del diritto "antitrust" al conflitto tra Mytaxi e le cooperative radiotaxi*, in «Orizzonti del Diritto Commerciale», 1, 2019, 31 ss.
- MIDIRI M. 2018. *Nuove tecnologie e regolazione: il «Caso Uber»*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», 3, 2018, 1017 ss.
- MOSTACCI E., SOMMA A. 2016. *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, Egea.
- NAPOLI C. 2019. *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in «Le Regioni», 2, 2019, 445 ss.
- NINO M. 2013. *La politica dei trasporti dell'Unione Europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in «Il diritto del commercio internazionale», 2, 2013, 227 ss.
- OLYKKE G.S., MOLLGARD P., 2013. *What is a service of general economic interest?*, in «European Journal of Law and Economics», 41, 2013, 205 ss.
- OSTENGO L. 2019. *I servizi pubblici condivisi: il trasporto pubblico non di linea come "case study" del fenomeno*, in www.ildirittoamministrativo.it/servizi-pubblici-trasporto-non-di-linea/ted459 (consultato il 31 dicembre 2019).
- PALLADINO A. 2018. *I servizi di trasporto pubblico non di linea all'esame dei nuovi paradigmi della mobilità urbana e della sharing economy*, in «Munus», 2, 2018, 651 ss.
- PAVANI G. 2019. *From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)*, in «Istituzioni del Federalismo», 4, 2019, 849 ss.
- PINI O. 2015. *Le nuove frontiere del servizio pubblico locale: la vicenda UBER tra regolazione, giurisprudenza e ruolo delle autonomie*, in «Nuove Autonomie», 3, 2015, 401 ss.
- PROFETI S. TARDITI V. 2019. *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in «Istituzioni del Federalismo», 4, 2019, 861.
- QUADRI S. 2017. *La governance del trasporto pubblico locale in Italia: quali prospettive?*, in AMMANNATI L., CANEPA A. (eds.), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance, multimodalità e fiscalità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 39 ss.
- RANGONE N. 2003. *I trasporti pubblici di linea*, in CASSESE S. (ed.), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativi speciale*, II, Milano, Giuffrè, 2039 ss.
- RAFFIOTTA E. 2016. *Trasporti pubblici non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in «Munus», 2016, 75 ss.
- RESCIGNO G.U. 2014. *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli.
- RIFKIN J. 2001. *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori.
- ROMANO V.C. 2013. *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in «Mercato Concorrenza Regole», 2013, 133 ss.
- ROMANO TASSONE A., 2005, *La normazione secondaria*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROVERSI MONACO F., SCOCA F.G. (eds.), *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi Editore, 47 ss.
- RUOTOLO M. 2011. *A proposito dei regolamenti ministeriali di delegificazione*, in «Osservatorio sulle fonti», 3/2011, 1 ss.

- SAUTER W. 2008. *Services of general economic interest and universal service*, in «European Law Review», 2, 2008, 167 ss.
- SCOTTI E. 2008. *Servizi pubblici locali e ordinamento comunitario*, in MANGIAMELI S. (ed.), *I servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 3 ss.
- SORACE D. 2010. *I servizi pubblici economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del 21° secolo*, in «Diritto amministrativo», 1, 2010, 1 ss.
- SORRENTINO F. 2009. *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam.
- SMORTO G. 2019. *Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale*, in «Istituzioni del Federalismo», 4, 2019, 891 ss.
- SMORTO G. 2017. *Economia della condivisione e antropologia dello scambio*, in GRAZIADEI M., SERIO M. (eds.), *Regolare la complessità*, Torino, Giappichelli, 192 ss.
- SMORTO G. 2015. *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in «Mercato Concorrenza Regole», 2, 2015, 245 ss.
- TEGA D. 2018. *La Corte di giustizia qualifica i servizi offerti da Uber*, in «Federalismi.it», 3, 2018, 1 ss.
- TUBERTINI C. 2019. *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e lea- le collaborazione: riflessioni e proposte*, in «Istituzioni del Federalismo», 4, 2019, 971 ss.
- VISCO COMANDINI V., GORI S., VIOLATI F., 2004. *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in «Mercato Concorrenza Regole», 3, 2004, 515 ss.

**SCRITTO
NELLE STELLE
UN'ANALISI GIURIDICA
DEI SISTEMI DI RATING
NELLA PIATTAFORMA UBER
ALLA LUCE DELLA NORMATIVA
SULLA PROTEZIONE
DEI DATI PERSONALI**

ROSSANA DUCATO



Scritto nelle stelle. Un'analisi giuridica dei sistemi di rating nella piattaforma Uber alla luce della normativa sulla protezione dei dati personali

Written in the stars. A data protection assessment of Uber's rating system

ROSSANA DUCATO

È Chargée de recherche UCLouvain and Université Saint-Louis - Bruxelles (Belgio).

E-mail: rossana.ducato@uclouvain.be

ABSTRACT

I sistemi di *rating* and *reviews* rappresentano un meccanismo di autoregolamentazione privata largamente diffuso nella pratica delle piattaforme online e di quelle di *sharing mobility* in particolare. Il funzionamento di tali sistemi è stato oggetto di numerosi studi empirici e analisi giuridiche soprattutto nell'ambito del diritto dei consumatori, del diritto del lavoro e del diritto della concorrenza.

Il paper intende contribuire al dibattito da una prospettiva non ancora largamente investigata, ossia come i sistemi di *rating* e *review* interagiscano con il quadro giuridico europeo a protezione dei dati personali. Come caso di studio si considererà il sistema di rating utilizzato da Uber, una delle piattaforme per la *sharing mobility* maggiormente utilizzate a livello mondiale.

The rating and reviews systems are a self-regulation mechanism widely used by online platforms, especially in the sharing mobility sector. Such systems have been already analysed in empirical studies and legal contributions, especially in the field consumer law, labor law and competition law.

The paper aims to originally contribute to the current debate from a relatively underinvestigated perspective: how rating and review systems interact with the European data protection framework. As a case study, the paper will focus on the rating system adopted by Uber, one of the largest sharing mobility platforms worldwide.

KEYWORDS

piattaforme online, Uber, rating, reviews, protezione dei dati personali, processi decisionali automatizzati

online platforms, Uber, opinioni, recensioni, data protection, automated decision making

Scritto nelle stelle. Un'analisi giuridica dei sistemi di rating nella piattaforma Uber alla luce della normativa sulla protezione dei dati personali

ROSSANA DUCATO

1. Introduzione – 2. Il sistema di rating e review di Uber – 3. Rating e protezione dei dati personali – 3.1. Base giuridica e trattamento dei dati personali nel contesto del sistema di rating – 3.2. Rating e limitazioni all'esercizio dei diritti dell'interessato – 4. *May you build a ladder to the stars. Considerazioni conclusive.*

1. Introduzione

I sistemi di *rating and review* (“R&R”) rappresentano un meccanismo di autoregolamentazione privata largamente diffuso nella pratica delle piattaforme online. L'esempio paradigmatico è costituito da piattaforme *multi-sided* come Ebay, Amazon, Uber o Airbnb¹. Queste ultime, seppur in tempi e modi diversi, hanno introdotto sistemi di R&R come strumento per costruire e mantenere la fiducia all'interno della loro *community* e preservare l'attrattiva dei rispettivi servizi².

Il sistema di punteggio, espresso a partire dalla nota iconografia a 5 stelle, ha giocato un ruolo cruciale in particolare nello sviluppo dei modelli di business della cd. *sharing mobility*, dove gli utenti della piattaforma possono organizzare spostamenti urbani ed extra-urbani in tempo reale utilizzando il network e l'infrastruttura offerta dall'intermediario digitali³.

In tale contesto, può osservarsi come i sistemi di R&R svolgano essenzialmente due funzioni: 1) informativa; 2) disciplinare.

In prima battuta, i sistemi di R&R costituiscono un meccanismo reputazionale che può contribuire a ridurre l'asimmetria informativa tra le parti e promuovere la trasparenza della transazione più in generale⁴. Essi rappresentano una fonte di informazioni che prima dell'avvento dell'*e-commerce* potevano di fatto essere ricevute attraverso canali come la pubblicità, l'esperienza diretta o quella della propria cerchia di conoscenti. Per un certo verso, i sistemi di R&R, così intesi, hanno codificato il vecchio “passaparola” nel modello di business, nei contratti e nell'architettura digitale delle piattaforme⁵.

Le *review* e i *rating* possono essere definiti come quelle recensioni o giudizi (anche espressi in forma numerica) pubblicate da terzi sulla piattaforma e che riportano, in maniera teoricamente imparziale, la propria esperienza con un particolare acquirente o fornitore di servizi.

Accanto alle *review* e ai *rating* singolarmente intesi, vi sono poi le cd. valutazioni aggregate o consolidate. Esse rappresentano una *summa* dei R&R singoli che viene effettuata dalla piattafor-

* Questo articolo espande e approfondisce una ricerca inizialmente condotta per il contributo IN ROSSANA DUCATO, MIRIAM KULLMANN AND MARCO ROCCA, *European Legal Perspectives on Customer Ratings and Discrimination*, in T. ADDABBO and others (eds), *Performance Appraisal in Modern Employment Relations* (SPRINGER 2020).

La ricerca per il presente paper è supportata dal grant “ATTRACT” di Innoviris, istituto per la promozione della ricerca di Bruxelles Regione-Capitale.

¹ Sulla nozione di *multi-sided platforms*, vedi BOUDREAU AND HAGIU 2009; EVANS 2012.

² GOLDMAN 2010; BUSCH 2016; THIERER et al, 2016; BOTSMAN 2017; EU COMMISSION 2017.

³ Sulle diverse tipologie e modelli di business della *sharing mobility*, per tutti COHEN E KIETZMANN 2014.

⁴ Sul ruolo dei sistemi di R&R nell'economia delle piattaforme, cf. BUSCH 2016; SMORTO 2016; PETERSEN 2017; RANCHORDÁS 2018.

⁵ DELLAROCAS 2003.

ma stessa. Le valutazioni consolidate giocano un ruolo importante nell'orientare i processi decisionali degli utenti, superando in particolare le difficoltà descritte dalle scienze cognitive: un punteggio che prende in considerazione, sintetizzandoli, gli elementi maggiormente rilevanti di un servizio contribuisce a mitigare il problema dell'*overload* informativo dell'utente che si trova davanti centinaia di recensioni⁶. Come affermato da Busch: «the use of consolidated ratings thus takes into consideration the problems of bounded attention and bounded rationality and increases the salience (i.e. the cognitive accessibility) of the most important information»⁷.

La seconda funzione dei sistemi di R&R è quella disciplinare. Su molte piattaforme, gli utenti si valutano reciprocamente. Tale bi-direzionalità costituisce un incentivo per gli utenti a seguire le regole della comunità e a comportarsi di conseguenza, così da ottenere un punteggio alto e mantenere la propria reputazione online⁸.

Una serie di sanzioni private completa i sistemi di R&R: se il punteggio complessivo dell'utente è inferiore alla soglia stabilita dalla piattaforma, l'*account* personale può essere sospeso o disattivato⁹.

Alla luce di ciò si può osservare che il sistema di R&R induce i partecipanti ad agire secondo le regole stabilite dalla piattaforma, mentre le sanzioni private espungono dalla *community* gli utenti che turbano le sue norme. La combinazione di R&R e sanzioni se, per un verso, è volta a mantenere la piattaforma un ambiente attrattivo per nuovi utenti e sicuro per quelli che già ne fanno parte, per altro verso, può produrre conseguenze significative sui suoi partecipanti. Tale sistema può, infatti, influire pesantemente sulla reputazione digitale dell'utente e, di conseguenza, sulla sua attività: gli utenti finali potrebbero decidere di non accettare un servizio dal prestatore avente un punteggio basso o, nel peggiore dei casi, l'utente (sia prestatore del servizio che utente finale) potrebbe essere escluso dalla piattaforma.

Il funzionamento di tali sistemi è stato oggetto di numerosi studi empirici¹⁰ e riflessioni giuridiche soprattutto nell'ambito del diritto dei consumatori¹¹ e del diritto del lavoro¹².

Il paper intende contribuire al dibattito da una prospettiva non ancora oggetto di riflessione sistematica, ossia come i sistemi di *rating* e *review* interagiscano con il quadro giuridico della protezione dei dati personali. Come caso di studio si considererà il sistema di *rating* utilizzato da Uber, una delle maggiori piattaforme per la *sharing mobility* a livello mondiale (par. 2). Dal punto di vista metodologico, il lavoro investiga il sistema di R&R utilizzato da Uber attraverso un approccio empirico e normativo. In prima battuta, è stata condotta un'analisi dei documenti disponibili online sulla piattaforma Uber (*Terms and Conditions, Privacy Policy, Deactivation Policy, help pages, etc.*), per come accessibili ad un utente dall'Italia. Quando determinate informazioni non erano disponibili – ad esempio, il punteggio minimo del *rating* per rimanere sulla piattaforma –, queste sono state richieste espressamente tramite i canali di supporto alla clientela della piattaforma. Per avere informazioni più circostanziate rispetto a quelle testuali disponibili online, si è inoltre replicato il “customer journey” dell'utente al fine di verificare i procedimenti di: registrazione, richiesta di un servizio, assegnazione del punteggio alla controparte. Si precisa, a tal proposito, che lo studio si è

⁶ BUSCH 2016.

⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁸ La reciprocità della valutazione, tuttavia, è anche uno dei motivi per cui gli utenti tendono a darsi punteggi alti. Questo effetto distorsivo è stato riscontrato nelle piattaforme come eBay, ove la valutazione non è anonima e avviene in tempi differiti. Un utente che ha avuto un'esperienza mediocre o negativa è portato a dare comunque un feedback positivo temendo che la controparte possa “vendicarsi” lasciando un punteggio basso. Vedi, DELLAROCAS & WOOD 2008; STEMLER 2017, p. 691 ss.

⁹ Sul sistema di sanzioni private irrogate dalle piattaforme digitali, cf. MARIQUE & MARIQUE 2019.

¹⁰ Per una overview di questi, si rimanda a CODAGNONE & MERTENS, 2016, p. 22.

¹¹ *Ex multis*, BEN-SHAHAR 2010; BUSCH, SCHULTE-NÖLKE, WIEWIÓROWSKA-DOMAGALSKA, ZOLL 2016; GAMITO 2016.

¹² DE STEFANO 2015; PRASSL 2018; TODOLI-SIGNES 2019.

limitato ad ottenere ed analizzare i dati relativi al “customer journey” dell’utente-passeggero e non anche dell’utente-autista. Come città di riferimento per il caso di studio si è considerata Milano. I risultati sono poi stati verificati anche con la città di Bruxelles.

Fatta questa precisazione metodologica, considerando che i *rating* e le *review* possono essere qualificati come dati personali, il contributo identifica e analizza i due principali punti di attrito tra i sistemi di R&R e il Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)¹³: l’opacità circa l’identificazione della base giuridica idonea a legittimare il trattamento (par. 3.1); le limitazioni ai diritti degli interessati e, in particolare, il diritto a non essere sottoposti a un processo decisionale esclusivamente automatizzato (par. 3.2). In conclusione, si ricostruiranno in positivo linee guida e raccomandazioni che possono supportare il design di sistemi di R&R in linea con i principi fondamentali posti a tutela della protezione dei dati personali (par. 4).

2. Il sistema di rating e review di Uber

Uber è una delle piattaforme di *urban mobility* più popolari al mondo. Il suo modello di business è noto ed è stato analizzato in diversi contributi¹⁴. Fondata nel 2009 a San Francisco, negli ultimi dieci anni la piattaforma si è diffusa al di fuori dei confini statunitensi e ha ampliato la sua offerta di servizi: dal trasporto di passeggeri, alla consegna di cibo, al *bike-sharing* e persino al noleggio di elicotteri¹⁵. Ai fini del presente contributo ci si concentrerà, in particolare, sul caso “UberX”, il servizio che attraverso l’eponima app consente l’abbinamento automatizzato di autisti e passeggeri all’interno della stessa città.

Stando a quanto riportato nei propri “termini e condizioni”¹⁶, Uber agisce come mero intermediario: il suo ruolo sarebbe quello di permettere l’incontro di domanda e offerta e consentire la conclusione di un contratto di trasporto tra due o più utenti.

Tuttavia, tale classificazione giuridica è stata contestata da più parti. Sul punto, è intervenuta anche la Corte di Giustizia dell’UE che, nel caso *Asociación Profesional Élite Taxi*, ha affermato che il servizio di intermediazione fornito da Uber deve essere considerato come «indissolubilmente legato a un servizio di trasporto e rientrante, pertanto, nella qualificazione di “servizi nel settore dei trasporti”, ai sensi dell’articolo 58, paragrafo 1, TFUE»¹⁷.

Nel qualificare giuridicamente il servizio, la Corte, in particolare, ha sottolineato che la piattaforma non possa essere considerata un mero intermediario perché esercita un’influenza decisiva sulle condizioni in base alle quali gli autisti forniscono il servizio. Tale influenza si evincerebbe dal potere di Uber di: 1) determinare la tariffa massima della corsa tramite l’app; 2)

¹³ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in G.U.U.E, serie L 119, 4 maggio 2016, p. 1-88.

¹⁴ Così come le questioni giuridiche da esso sollevate. *Ex multis*, NOTO LA DIEGA 2016; ROSENBLAT & STARK 2016; SØRENSEN 2016; SYED 2016; RING & OEI 2016; CALO & ROSENBLAT 2017; ROSENBLAT, LEVY, BAROCAS & HWANG 2017; RESTA 2018.

¹⁵ Vedi: <https://eu.usatoday.com/story/tech/2019/10/03/uber-helicopter-service-expands-all-iphone-users-new-york-city/3855008002/>.

¹⁶ Come indicato all’inizio dei Termini e Condizioni: «LEI RICONOSCE CHE UBER NON FORNISCE SERVIZI DI TRASPORTO O LOGISTICI NÉ OPERA COME VETTORE DI TRASPORTO E CHE TUTTI DETTI SERVIZI DI TRASPORTO O LOGISTICI SONO FORNITI DA TERZI FORNITORI INDIPENDENTI CHE NON SONO ALLE DIPENDENZE DI UBER O DI QUALUNQUE DELLE SUE SOCIETÀ COLLEGATE» (Sezione 2: <https://www.uber.com/legal/terms/it/>).

¹⁷ CGUE, sentenza del 20 dicembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems SpainSL* (Causa C-434/15), ECLI:EU:C:2017:981 (in avanti, “Asociación Profesional Elite Taxi”), § 48. Per un commento alla decisione, vedi DE FRANCESCHI 2018; FINCK 2018; HACKER 2018.

regolare il processo di pagamento; 3) escludere gli autisti dalla piattaforma per motivi legati alla «qualità dei veicoli e dei loro conducenti nonché [al] comportamento di quest'ultimi»¹⁸.

Sebbene la Corte non si soffermi su quali strumenti rientrino nell'ipotesi *sub* 3, è evidente che il sistema di *rating* e *review* rappresenti uno dei mezzi principali per valutare la prestazione degli autisti¹⁹.

Ma come funziona in pratica il sistema di R&R di Uber?

Nonostante il ruolo cruciale svolto per il modello di business di Uber, è difficile reperire informazioni chiare e complete sul *rating* prima della creazione del profilo personale sulla piattaforma. Nei quasi 50 documenti disponibili online (tra T&C, privacy policy, norme della comunità, ecc.)²⁰, il sistema di R&R è descritto in termini molto generici e a tratti contraddittori²¹.

La Privacy Policy Uber e alcune pagine di assistenza (*help pages*) essenzialmente spiegano che gli utenti hanno la possibilità di valutarsi a vicenda: il passeggero può dare un punteggio da 1 a 5 al proprio autista e lo stesso può fare il conducente nei confronti del passeggero²².

Registrandosi e utilizzando la app si possono comprendere meglio i dettagli del funzionamento del *rating*. Il sistema è, per vero, abbastanza intuitivo: al termine della corsa, una finestra *pop-up* segnala al passeggero che può valutare il proprio autista utilizzando la nota scala a cinque stelle.

L'utente non è obbligato a lasciare una valutazione, ma, se lo fa, potrebbe essere obbligato a fornire una motivazione del proprio punteggio, seppur succinta. Ebbene, se il passeggero si orienta sul massimo punteggio (5 stelle), il sistema consente di inviare un "complimento" all'autista. Tale complimento potrebbe essere mostrato in corrispondenza del profilo dell'autista ai futuri passeggeri che saranno a lui abbinati.

È interessante notare che se il passeggero assegna un punteggio inferiore a 5, il sistema mostra immediatamente una scritta in corrispondenza di ciascuna "stella" per fornire l'idea del significato da attribuirsi alla valutazione (ad esempio, 4 stelle "Ok, but I had an issue", 3 stelle "Disappointing", 2 stelle "Bad", 1 stella "Terrible") e permette di selezionare il problema riscontrato da una lista pre-compilata (e.g. "guida", "professionalità", "musica", "conversazione", "traffico"). Se il punteggio attribuito dal passeggero è uguale o inferiore a 3 stelle, l'utente è obbligato a selezionare almeno una delle motivazioni che si trovano nella lista, altrimenti non può inviare il proprio giudizio. Se il motivo di doglianza è indipendente dalla condotta del guidatore – ad esempio, viene selezionato "traffico" – la app consente di registrare il commento, ma il punteggio associato non verrà preso in considerazione ai fini del *rating*.

Le valutazioni individuali vengono poi aggregate da Uber in una media aritmetica (il *rating* per l'appunto) che può essere visualizzato dal diretto interessato tramite il menu principale della app²³ e, con determinate modalità e tempistiche, anche dai futuri passeggeri. Quest'ultima caratteristica consente di sottolineare un punto importante: il *rating* dell'autista non viene mostrato all'utente nel momento in cui prenota la corsa, ma solo in un momento successivo. L'utente che richiede una corsa, di fatto, non ha alcun potere di scelta in merito all'identità della controparte: è la app che abbina gli utenti sulla base di criteri, come la vicinanza. Solo dopo l'abbinamento operato dal sistema, quando l'autista è già in direzione del luogo dell'appuntamento, il passeggero può visualizzare l'identità dell'autista, il numero di targa e il *rating*. Il punteggio, pertanto, non ha una vera e

¹⁸ Asociación Profesional Elite Taxi, § 39.

¹⁹ In ciò confortati anche dalle conclusioni dell'avvocato generale Szpunar (ECLI:EU:C:2017:364). Si vedano, in particolare, i §§51-52.

²⁰ Sulla "flora" contrattuale che caratterizza il modello Uber, si veda il commento critico di NOTO LA DIEGA & JACOVELLA 2016.

²¹ Per una panoramica, consultare la sezione "Legale": <https://www.uber.com/legal/terms/be-en/>.

²² Sezione IV.C "Consultazione delle valutazioni", Uber Privacy Policy: <https://www.uber.com/global/it/privacy/notice/>.

²³ *Ibidem*.

propria funzione informativa, perché di fatto non viene preso in considerazione nel processo decisionale dell'utente ai fini della conclusione del contratto (al contrario di quanto avviene in altri casi, come Blablacar o Airbnb). Vi è, tuttavia, un piccolo spazio in cui l'utente potrebbe esercitare una scelta: una volta osservato il punteggio e prima che l'autista arrivi al punto di incontro, il passeggero ha la possibilità di cancellare la corsa. Tale eventualità è, però, residuale: in primo luogo, per la limitata finestra temporale in cui l'utente può cancellare la corsa; in secondo luogo, perché la cancellazione potrebbe causare il pagamento di una penale.

Riassumendo: il sistema di R&R della piattaforma Uber è essenzialmente basato su *rating* in forma numerica, con uno spazio limitato per le *review*. Queste ultime, possono essere visualizzate dagli altri utenti soltanto se costituiscono "complimenti". Al contrario, le *review* succinte (delle mere "parole chiave") tramite cui l'utente giustifica l'assegnazione di un punteggio medio-basso sono trasmesse esclusivamente alla piattaforma.

Considerate queste caratteristiche e l'impossibilità per l'utente di scegliere la propria controparte sulla base del *rating*, si ritiene che l'esclusiva funzione del R&R di Uber sia quella che abbiamo definito disciplinare. La conseguenza di maggior rilievo correlata al *rating* è, infatti, che tutti i profili, sia dei conducenti che dei passeggeri, possono essere disattivati se il loro punteggio dovesse essere «basso»²⁴. In termini giuridici, la disattivazione dell'account comporta la risoluzione unilaterale e a discrezione di Uber del contratto tra l'utente e la piattaforma, lasciando pochi dubbi circa la vessatorietà di una simile previsione nel contesto consumeristico.

A fronte di tale conseguenza, appare ancora più sorprendente la mancanza di informazioni circa la soglia minima del *rating* che occorre mantenere. Qualche dettaglio è fornito nel documento "Linee guida della Community Uber", ove si menziona che:

«Laddove applicabile, per ogni città esiste una valutazione media minima. Tale valore può variare da città a città perché ci possono essere differenze culturali nel modo in cui le persone esprimono un giudizio nelle varie città. Autisti partner, utenti, corrieri e ristoratori che non raggiungono la valutazione media minima prevista per la loro città potrebbero perdere l'accesso alle app Uber. Se perdi l'accesso al tuo account a causa di una valutazione insufficiente, potremmo condividere con te alcuni suggerimenti per aiutarti a migliorarla»²⁵.

Uber, quindi, dichiara di non fissare la stessa soglia minima per tutte le città in cui il servizio è attivo, richiamando una qualche forma di giustificazione sociologica. Se il mantenimento di punteggi minimi diversi può essere comprensibile qualora giustificato alla luce di determinati parametri verificabili, questi, tuttavia, dovrebbero essere comunicati prima della conclusione del contratto e comunque facilmente accessibili sulla piattaforma.

Al contrario, i criteri che determinano la disattivazione dell'account dovuta ad un basso *rating* sono quasi del tutto assenti. Almeno fino a dicembre 2018, una policy di disattivazione era accessibile sulla piattaforma Uber, ma solo per quattro Paesi (Danimarca, Irlanda, Porto Rico e Norvegia). Ad una successiva verifica fatta nelle more della stesura di questo articolo, l'unica policy di disattivazione ancora pubblicata online risulta essere quella di Porto Rico e non menziona il punteggio medio minimo che i conducenti devono mantenere²⁶.

²⁴ Così in Sezione III.B.9, Uber Privacy Policy: <https://www.uber.com/global/it/privacy/notice/>. Una decisione della Commissione Lavoro della California confermerebbe che la soglia minima del *rating* per rimanere sulla piattaforma sia uguale sia per gli autisti che per i passeggeri. Cf. *Uber Techs., Inc. v. Berwick*, No. CGC-15-546378, Cal. App. LEXIS 9488 (Cal. Super. June 16, 2015); vedi anche *O'Connor v. Uber Technologies, Inc.*, 82 F. Supp. 3d 1133, 1135 (2015).

²⁵ <https://www.uber.com/et-EE/legal/community-guidelines/eu-ssa-it/>.

²⁶ <https://www.uber.com/legal/deactivation-policy/pr-en/>.

Per quanto è stato possibile ricostruire, al fine di offrire un'idea al lettore, la soglia minima di punteggio per non “essere disattivati” è di 4,6/5 a San Francisco²⁷, mentre di 4,5/5 a Bruxelles²⁸.

Stando alle linee guida della community, se l'utente viene disattivato, la piattaforma allora si prodiga per fornire suggerimenti su come migliorare il punteggio. L'utilità di fornire *ex post* questo tipo di informazioni una volta che l'utente ha perso l'accesso al proprio profilo rimane dubbia, a meno che evidentemente la piattaforma non permetta la possibilità di ri-attivare il profilo ed instaurare un nuovo rapporto contrattuale²⁹.

Oltre alle informazioni vaghe e, in alcuni casi, contraddittorie³⁰, è possibile rinvenire tre criticità che riguardano il design stesso del sistema di *rating* nel caso di Uber e che ne possono minare l'attendibilità.

In primo luogo, i punteggi individuali sono frutto di valutazioni essenzialmente soggettive circa la prestazione in generale, ma sia la valutazione individuale che quella aggregata è espressa in un numero (da 1 a 5 stelle), creando di fatto un ingannevole senso di oggettività³¹. Vero che il sistema consente di inserire *feedback* e indicare da una lista pre-compilata il problema riscontrato, ma tali input qualitativi sono comunque limitati e, in ogni caso, non risultano nel *rating* aggregato mostrato agli altri utenti. Inoltre, non dovendo l'utente valutare uno per uno i singoli aspetti del servizio, ma la prestazione *in toto*, si corre il rischio di favorire l'ingresso di elementi di discrezionalità: non è peregrino ritenere che gli utenti possano dare un peso differente ai vari elementi del servizio. La mancanza di granularità del punteggio potrebbe, pertanto, generare problemi di semplificazione o, peggio, di distorsione.

Una seconda questione riguarda il carattere volontario della valutazione. Né i passeggeri né gli autisti sono infatti obbligati a dare un punteggio alla prestazione dell'altro al termine della corsa. Se tale scelta architettonica è comprensibile per favorire l'usabilità del sistema, essa è suscettibile di creare alcune distorsioni indesiderate nel *rating*. Quest'ultimo, infatti, non viene calcolato sul totale delle corse effettuate, ma su quello delle corse valutate. Pertanto, il *rating* si basa su una coorte parziale di dati, che restituisce una ricostruzione incompleta e non necessa-

²⁷ Come riportato in *Uber Techs., Inc. v. Berwick*.

²⁸ Tale informazione è stata ottenuta dopo aver inviato una richiesta diretta al servizio di assistenza Uber in data 4 dicembre 2018.

²⁹ È interessante notare che la versione precedente delle linee guida della community (attiva almeno fino al 19 novembre 2019) prevedeva un approccio “preventivo”. Si affermava infatti: «We will alert you over time if your rating is approaching this limit. However, if your average rating still falls below the minimum after multiple notifications, you will lose access to your account as your rating will no longer meet the overall quality standards that riders reasonably expect from drivers when using the Uber app in the relevant city» (<https://www.uber.com/legal/community-guidelines/be-en/>). Link non più attivo. Tale previsione rimane, tuttavia, identica nell'unica policy di disattivazione presente ad oggi sulla piattaforma Uber e valida solo per Porto Rico: <https://www.uber.com/legal/deactivation-policy/pr-en/>).

³⁰ Cliccando sul proprio *rating* personale, il passeggero può accedere ad una pagina che fornisce alcune informazioni generiche sul *rating* in una narrazione dai toni positivi ed esortativi. Uber tranquillizza il passeggero che non dovesse avere un punteggio pieno: «very few people have a perfect rating, so don't despair if your average isn't 5.0. Things that seems small can matter to your driver – it's easy to accidentally slam a door if you are not thinking about it». Seguono quindi una serie di consigli per ottenere un punteggio elevato, come ad esempio non fare attendere l'autista, essere cortesi, indossare la cintura di sicurezza, ecc. La pagina informativa conclude con un paragrafo sull'importanza del *rating*: «ratings foster mutual respect between riders and drivers [...] a high rating is about more than bragging rights among your friends; it's a sign that people enjoyed their time with you. Keep up the good work!». Nulla, però, si menziona circa le altre importanti conseguenze, qualora il punteggio non dovesse essere “stellare”. Tale informazione è elencata in un paragrafo della Privacy Policy (Sezione III.B.9, Privacy Policy Uber, *supra* nota 24).

³¹ Per una panoramica dei diversi tipi di sistemi di *rating*, vedi PETERSEN 2017. Nel tentativo di garantire una maggiore trasparenza e accuratezza delle valutazioni, l'Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO) ha recentemente pubblicato la norma ISO 20488:2018 “Online consumer reviews — Principles and requirements for their collection, moderation and publication”, sul modello della norma francese NF Z74-501 (<https://certificats-attestations.afnor.org/referentiel/NF522>).

riamente corrispondente alla realtà. Studi empirici hanno, infatti, dimostrato che gli utenti hanno una maggiore propensione a lasciare una valutazione in caso di esperienze altamente positive o, al contrario, estremamente negative³².

Una terza questione riguarda l'affidabilità dei *rating* in generale e la possibilità che questi possano diventare veicolo di pratiche scorrette, pregiudizi o *bias* cognitivi³³. Un utente potrebbe lamentarsi in modo fraudolento solo per ottenere un rimborso o uno sconto; oppure, potrebbe penalizzare l'altro con un punteggio basso per motivi non legati alla prestazione in sé considerata, ma a causa di un pregiudizio personale³⁴; o, ancora, potrebbe interpretare in maniera negativa gesti che avrebbe considerato altrimenti neutri se non avesse visto prima il punteggio (si tratta del cd. *confirmation bias*, ossia la tendenza a trovare elementi che convalidano le nostre scelte o comportamenti)³⁵.

Un tale problema, che dipende da fattori umani, potrebbe essere, almeno parzialmente, controbilanciato in due modi: innanzitutto, imponendo un obbligo di motivare il punteggio basso; in seconda battuta, dando la possibilità di contestare il *rating*³⁶.

Con riferimento alla prima ipotesi, già si accennava che Uber prevede in effetti un meccanismo che obbliga l'utente che ha dato un giudizio negativo a fornire una giustificazione per la propria scelta. Tuttavia, tale frizione architettonica – che costringe l'utente a fermarsi, leggere le informazioni e fare una scelta - vale solo per i punteggi uguali o inferiori a 3. L'utente che opta per il 4 è libero di inviare immediatamente il punteggio senza dovere indicare alcunché. Considerando che la soglia per rimanere sulla piattaforma si aggira tendenzialmente intorno al 4.5, è facile rendersi conto che anche i 4 possono fare una certa differenza ai fini della media.

Con riferimento alla seconda ipotesi, poi, mancherebbe nel caso di Uber un meccanismo di “revisione delle review”. Sulla base delle informazioni disponibili, la piattaforma non fornisce all'utente che riceve le valutazioni la possibilità di contestarle³⁷.

Le criticità inerenti il design del *rating* risultano particolarmente perniciose se consideriamo che la decisione di escludere un utente dalla piattaforma rischia di essere basata su un sistema automatizzato che non può essere ritenuto del tutto affidabile. Criticità che sono ancor più acute se osservate dalla prospettiva della protezione dei dati personali.

3. *Rating e protezione dei dati personali*

Rating e review possono essere qualificati “dati personali” quando si riferiscono ad individuo identificato o identificabile³⁸. Come affermato dal Gruppo di lavoro per la protezione dei dati

³² DELLAROCAS & NARAYAN 2006.

³³ ROSENBLAT et al. 2017.

³⁴ Purtroppo l'ambiente digitale ha replicato le pratiche discriminatorie proprie del contesto analogico. Vedi, ad esempio, FISMAN & LUCA 2016; EDELMAN, LUCA & SVIRSKY 2017.

³⁵ Come spiega STEMLER (2017, p. 694) : «For example, if a passenger has a low rating, an Uber driver may interpret innocuous behavior, like failing to make small talk, as unfriendly and give the passenger a negative review».

³⁶ DRAMBINE, JEROME & AMBROSE 2015, p. 9 ss.

³⁷ *Ibidem*, p. II. Al contrario, negli Stati Uniti è stata istituita una procedura specifica con la collaborazione della *Independent Drivers Guild* per far fronte alle ipotesi di disattivazione dell'account a causa di un basso *rating* (<https://drivingguild.org/uberdeactivated/>; <https://www.uber.com/drive/new-york/resources/appeals/>). Tuttavia, l'iniziativa sembra essere piuttosto limitata. In primo luogo, è disponibile solo per i conducenti di New York (cf. <https://www.uber.com/drive/new-york/resources/improve-your-rating/>). Inoltre, più che un sistema per contestare il punteggio, quello messo a disposizione dalla piattaforma è più un sistema di “riabilitazione” della propria reputazione digitale. Gli autisti possono, infatti, riattivare il loro account seguendo un corso online sulle competenze per migliorare il grado di soddisfazione dei propri clienti.

³⁸ Il GDPR definisce il dato personale come «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (“interessato”); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o

Articolo 29 (“WP29”, adesso Comitato europeo per la protezione dei dati, “CEPD”)³⁹ e confermato dalla Corte di giustizia dell’UE⁴⁰, il concetto di dati personali include non solo informazioni oggettive (ad esempio, Tizio ha 20 anni), ma anche informazioni soggettive, come opinioni o valutazioni. Pertanto, i punteggi o le recensioni espresse nei sistemi di R&R delle piattaforme digitali possono rientrare, in linea di principio, nella nozione di dati personali.

Il *rating* aggregato rappresenta una *summa* delle opinioni soggettive ricevute circa la condotta individuale riferibile ad un soggetto identificato (autista o passeggero). Si tratterebbe di un dato personale non solo considerandone il *contenuto* (il punteggio di Tizio è 4.7), ma anche la *finalità* del trattamento (valutazione della performance di Tizio) e il *risultato* (l’utilizzo dei dati potrebbe comportare l’esclusione di Tizio dalla piattaforma)⁴¹.

Anche il punteggio singolarmente assegnato da ciascun utente deve ritenersi dato personale, in quanto riferibile al soggetto che lo attribuisce. Sebbene generalmente il punteggio degli utenti venga sommato nel *rating* aggregato, lo *score* dato dal singolo deve comunque ritenersi dato personale, dal momento che la piattaforma registra e mantiene l’associazione tra punteggio e utente che l’ha generato⁴².

Dunque, il punteggio espresso nel *rating* può essere ritenuto a “pluralità di interessati”, in quanto riferibile sia all’individuo che lo riceve sia a quello che lo attribuisce.

Tale ricostruzione trova riscontro in *Nowak*⁴³. Nella specie, riguardante l’accesso ai risultati di una prova di esame per esperto contabile, la Corte di Giustizia dell’UE qualificava come dati personali non solo le risposte date dal candidato, ma anche le annotazioni dell’esaminatore, in quanto il loro contenuto «riflette l’opinione o la valutazione dell’esaminatore sulle prestazioni individuali del candidato durante l’esame, e in particolare sulle sue conoscenze e competenze nel settore di cui trattasi»⁴⁴. Inoltre, secondo la Corte, le annotazioni sarebbero riferibili tanto al candidato che le riceve quanto all’esaminatore che le formula⁴⁵.

La qualificazione di *rating* e *review* come dati personali non ha meramente valore classificatorio. Essa ha una conseguenza giuridica molto semplice quanto rilevante: la disciplina di tali informazioni dovrà infatti essere guidata dalle regole in tema di protezione dei dati personali. Ciò significa che il trattamento dei dati in questione dovrà conformarsi, in particolare, ai principi

indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all’ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale» (Art. 4 (1), GDPR).

³⁹ CEPD, *Parere 4/2007 sul concetto di dati personali*, WP136, 20 giugno 2007, p. 6.

⁴⁰ CGUE, sentenza del 20 dicembre 2017, *Peter Nowak c. Data Protection Commissioner* (C-434/16), ECLI:EU:C:2017:994, § 42 (nel prosieguo, “Nowak”). Cf. PODSTAWA 2018; PURTOVA 2018; WACHTER & MITTELSTADT 2019.

⁴¹ Contenuto (l’informazione riguarda la persona), finalità (l’informazione è o sarà verosimilmente utilizzata per valutare la persona o per influire sui suoi comportamenti) e risultato (l’utilizzo dell’informazione può avere un impatto – anche non necessariamente rilevante – sui diritti e gli interessi della persona) sono i tre elementi dettagliati dal Gruppo di lavoro Articolo 29 per determinare se un’informazione possa riferirsi ad un soggetto determinato o determinabile. Tali elementi sono alternativi. Basta la ricorrenza di uno solo di essi per qualificare l’informazione come dato personale. CEPD, *Parere 4/2007 sul concetto di dati personali*, WP136, 20 giugno 2007.

⁴² Sulla questione dell’identificabilità, cf. CGUE, sentenza del 19 ottobre 2016, *Patrick Breyer c. Bundesrepublik Deutschland* (C-582/14), ECLI:EU:C:2016:779.

⁴³ Tale sentenza supera i principi di diritto espressi nel precedente CGUE, sentenza del 17 luglio 2014, *YS c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel and Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel* (C-141/12 e C-372/12), ECLI:EU:C:2014:2081 (in avanti “YS e altri”). Nella specie, riguardante l’accesso ad una decisione su una domanda di permesso di soggiorno, la Corte riteneva che i dati personali contenuti nella cd. minuta (la bozza di decisione contenente la valutazione della domanda del richiedente) fossero esclusivamente i dati relativi al richiedente, ma non anche l’informazione riguardante l’applicazione del principio diritto alla fattispecie dell’interessato (la cd. “analisi giuridica”). Per un commento critico alla decisione, si veda BROUWER & BORGESIUUS 2015; WACHTER & MITTELSTADT 2019.

⁴⁴ *Nowak* § 43.

⁴⁵ *Nowak* § 45.

fondamentali del trattamento (Artt. 5-6, GDPR), alle regole sul consenso (Artt. 7-8 GDPR) ove applicabili, e, con le precisazioni di cui si dirà, alle previsioni per l'esercizio dei diritti degli interessati (Artt. 12 e ss.)⁴⁶.

Considerate le caratteristiche del sistema di *rating* sia dal punto di vista dell'architettura tecnica che di quella contrattuale esaminate nel paragrafo 2, emergono due principali punti di attrito con la disciplina di cui al GDPR, riguardanti: 1) l'opacità circa la base giuridica del trattamento di dati; 2) le limitazioni all'esercizio dei diritti dell'interessato e, in particolare, del diritto di non essere soggetti a processi decisionali automatizzati ex art. 22 GDPR.

3.1. *Base giuridica e trattamento dei dati personali nel contesto del sistema di rating*

L'art. 6 GDPR enumera le sei basi giuridiche che rendono il trattamento dei dati personali legittimo. Tali condizioni, su cui il titolare può fondare le proprie operazioni di trattamento, sono alternative⁴⁷.

Nel caso in commento, il titolare, Uber, menziona nella propria Privacy Policy una serie di basi giuridiche potenzialmente idonee a giustificare la correttezza del proprio trattamento, ossia⁴⁸: 1) il consenso dell'interessato⁴⁹; 2) la necessità per l'esecuzione di un contratto o di misure contrattuali⁵⁰; 3) la necessità per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi⁵¹; 4) la necessità per l'adempimento di un obbligo giuridico al quale è soggetto il titolare del trattamento⁵². Tuttavia, dalla lettura dell'informativa privacy, non è dato ricostruire quale base giuridica sia quella utilizzata per il trattamento dei *rating* degli utenti.

Già ciò costituisce un punto problematico in termini di trasparenza, considerato che il titolare ha l'obbligo di rendere edotti gli interessati delle condizioni legittimanti il trattamento⁵³. Volendo, tuttavia, provare a fare un esercizio d'immaginazione, si ragionerà su quale base giuridica possa giustificare il trattamento nel caso di specie, tenendo a mente che la finalità di quest'ultimo ha primariamente funzione disciplinare.

⁴⁶ Nonché parte integrante del nostro ordinamento giuridico, che nell'adeguarsi alle disposizioni del Regolamento ha emanato il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)", in G.U. 4 settembre 2018 n. 205.

Occorre, tuttavia, fare una precisazione relativa alla situazione dei "fornitori terzi" del servizio: con specifico riferimento al trattamento in ambito lavorativo, il GDPR lascia agli Stati membri un certo potere discrezionale (art. 88(i) GDPR). In Italia, le novità di riferimento sono state introdotte con l'art. 9, d.lgs. 101/2018. Sul punto, vedi DEGOLI, 2019; TURCO, 2019. Nonostante le determinazioni contrattuali e i controlli effettuati dalla piattaforma, la qualificazione degli autisti Uber come lavoratori subordinati non è ancora dato pacifico. Di conseguenza, nell'analisi della situazione degli utenti-autisti non si analizzeranno le regole suppletive applicabili nell'ambito dei rapporti di lavoro.

⁴⁷ Il titolare del trattamento è definito come «la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali» (Art. 4(7) GDPR).

⁴⁸ Vedi Sezione III.F "Motivazioni del trattamento", Uber Privacy Policy: <https://www.uber.com/global/it/privacy/notice/#choice>.

⁴⁹ Art. 6(i)(a) GDPR.

⁵⁰ Art. 6(i)(b) GDPR.

⁵¹ Art. 6(i)(f) GDPR.

⁵² Art. 6(i)(c) GDPR.

⁵³ Vedi, Art. 5(i)(a) e art. 12 GDPR. Sul punto si rinvia a CEPD, *Guidelines on transparency under Regulation 2016/679*, 11 Aprile 2018.

Partendo con l'esclusione eccellente più ovvia, si può affermare che non vi sia alcuna norma nell'ordinamento europeo o interno che imponga l'utilizzo di sistemi di R&R nel modello di business della piattaforma. Si può quindi pacificamente escludere l'art. 6(1)(c) GDPR come condizione legittimante.

Anche la base giuridica del consenso presenta delle modalità tali da non poter essere validamente invocata. Ai sensi dell'art. 4(11) GDPR, il consenso deve essere: a) libero; b) specifico; c) informato; e d) non ambiguo⁵⁴. In particolare, tale manifestazione di volontà deve consistere in un «atto positivo inequivocabile»⁵⁵ da parte dell'interessato. Il titolare deve, quindi, implementare nell'architettura delle scelte esclusivamente meccanismi di *opt-in* per l'ottenimento del consenso⁵⁶.

Un problema preliminare nel contesto in esame riguarda la modalità per la richiesta del consenso. Nella procedura di registrazione alla piattaforma non si rinviene infatti un momento *ad hoc* in cui all'interessato vengano fornite le informazioni sul trattamento (soprattutto per quanto riguarda i *rating*) né in cui venga richiesto il consenso specifico a tale tipo di trattamento. Al primo lancio della app sullo *smartphone*, all'utente viene richiesto di inserire il proprio numero di telefono. Basta digitarlo, ricevere un codice di conferma ed inserire quest'ultimo per completare la registrazione e di fatto concludere un contratto con la piattaforma (vedi Fig. 1). Tre *steps* in cui all'utente non viene neanche prospettata l'esistenza di T&C o privacy policy. Provando a fare la medesima operazione di registrazione tramite il sito web non si ottengono risultati sostanzialmente diversi. Con tutte le difficoltà di leggibilità del caso, la schermata di cui alla Fig. 2 difficilmente può essere considerata una modalità trasparente e valida per l'ottenimento del consenso. Il testo stesso riportato in calce al modulo di registrazione sembrerebbe escludere l'ipotesi del consenso⁵⁷. Si legge, infatti, che con l'iscrizione alla piattaforma si dichiara di avere preso visione della Privacy Policy, ma non di acconsentire al trattamento⁵⁸.

Inoltre, se si ammettesse che l'autista di Uber possa essere qualificato come lavoratore della piattaforma, il consenso non potrebbe *a fortiori* costituire base giuridica per il trattamento a causa della mancanza, per così dire intrinseca, dell'elemento della libertà⁵⁹. Nel Parere 15/2011, il CEPD ha affermato che un consenso «liberamente dato» significa che l'interessato deve essere nelle condizioni per fare realmente una scelta e che «non [ci sia] il rischio di raggiri, intimidazioni, coercizioni o conseguenze negative significative nel caso in cui questa persona non manifesti il proprio consenso»⁶⁰. Come esempio paradigmatico, il CEPD si riferisce proprio al rapporto di lavoro, in cui l'interessato si trova in una situazione di svantaggio rispetto al titolare del

⁵⁴ Sui requisiti del consenso, cf. in dottrina BROWNSWORD 2012; CAGGIA 2019; MILKAITE & LIEVENS 2018; RESTA 2000.

⁵⁵ Considerando 32 GDPR.

⁵⁶ Sul divieto di modelli di consenso secondo uno schema di *opt-out*, cf. CGUE, sentenza del 1 ottobre 2019, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. c. Planet49 GmbH* (C-673/17), ECLI:EU:C:2019:801.

⁵⁷ Si acconsente ai Termini e condizioni del servizio, ma questo consenso non deve essere confuso con quello richiesto ex art. 6(1)(a) GDPR. Come anche chiarito in CEPD, *Linea guida 2/2019 sul trattamento di dati personali ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), del regolamento generale sulla protezione dei dati nel contesto della fornitura di servizi online agli interessati*, 8 ottobre 2019, punto 20.

⁵⁸ L'unico consenso che viene "richiesto" è quello per finalità di marketing. Rimane decisamente dubbio quanto possa ritenersi informato ed inequivocabile il consenso presentato nelle modalità di cui alla Fig. 2. Sul punto, vedi WP29, *Linee guida sul consenso ai sensi del regolamento (UE) 2016/679 (WP259)*, adottate il 28 novembre 2017 e aggiornate il 10 aprile 2018.

⁵⁹ Secondo l'articolo 7(4), GDPR "nel valutare se il consenso è dato liberamente, si tiene in massima considerazione, tra l'altro, se l'esecuzione di un contratto, compresa la prestazione di un servizio, è subordinata al consenso al trattamento dei dati personali che non è necessario per l'esecuzione di tale contratto".

⁶⁰ WP29, *Parere 15/2011 sulla definizione di consenso (WP187)*, 13 luglio 2011, pag. 12. Si veda ora, WP29, *Linee guida sul consenso*.

trattamento (il datore di lavoro) e non è, per definizione, nella posizione di rifiutare il trattamento, soprattutto se il consenso allo stesso è una condizione per l'impiego⁶¹.



Fig. 1. Modalità di registrazione alla piattaforma Uber da app.

Fig. 2. Modalità di registrazione alla piattaforma Uber da sito web.

La terza possibile base giuridica che potrebbe essere invocata per legittimare il trattamento ai fini del *rating* è rappresentata dall'art. 6(1)(b) GDPR. Tuttavia, anche considerando la dimensione contrattuale in cui il sistema di *rating* si innesta, è difficile sostenere che il trattamento sia necessario per l'esecuzione del contratto tra l'interessato e la piattaforma e, di sicuro, si esclude che sia necessario per adempiere alcuna attività pre-contrattuale richiesta dall'interessato⁶².

⁶¹ WP29, *Parere 8/2001 sul trattamento dei dati personali nel contesto lavorativo* (WP48), 13 settembre 2001. Cfr. ora, WP29, *Parere 2/2017 sul trattamento dei dati sul lavoro* (WP249), 8 giugno 2017, pp. 6-7.

⁶² Quest'ultima ipotesi in particolare non sarebbe configurabile, almeno allo stato attuale, essendo impossibile vi-

Il trattamento, infatti, non è considerato necessario se l'obbligazione contrattuale può essere eseguita senza l'utilizzo dei dati personali⁶³. Ebbene, considerando il contratto che intercorre tra la piattaforma e gli utenti, l'oggetto dello stesso è la prestazione del vettore di trasferire persone da un luogo all'altro (artt. 1678 e 1681 c.c.)⁶⁴. In questo caso, necessario sarà, ad esempio, il trattamento dell'indirizzo di destinazione del passeggero. Al contrario, la presenza del *rating* non è funzionale né alla prestazione del trasporto né alla prestazione del passeggero consistente nel pagamento del prezzo della corsa.

Il trattamento concernente il *rating* potrebbe essere considerato rilevante semmai nell'ottica più ampia del modello di business: come si diceva, il *rating* ha una funzione disciplinare all'interno della piattaforma. L'attribuzione di un punteggio induce gli utenti a comportarsi in modo da mantenere intatta la propria reputazione online e la piattaforma ha tutto l'interesse ad avere una *community* in cui gli utenti possano fare affidamento su determinati standard. Tuttavia, il *rating* si configura più come una componente accessoria⁶⁵. Solo perché i dati sul *rating* sono menzionati nei Termini e Condizioni della piattaforma non significa che il trattamento sia necessario ai fini del contratto⁶⁶.

La base giuridica su cui eventualmente potrebbe basarsi il trattamento dei *rating* è l'interesse legittimo del titolare o di un terzo⁶⁷. In questo caso, infatti, la libertà d'impresa (Art. 16, Carta europea dei diritti fondamentali), che si estrinseca nella necessità di introdurre un sistema di R&R per garantire determinati standard nel servizio, potrebbe costituire l'interesse legittimo perseguito dalla piattaforma.

È importante sottolineare, tuttavia, che l'art. 6(1)(f) GDPR è tutt'altro che un'opzione residuale da utilizzare automaticamente quando il titolare non riesca ad ottenere il consenso dell'interessato o non possa fare affidamento su nessun'altra delle condizioni di cui all'art. 6(1) GDPR. L'interesse legittimo è probabilmente la condizione di legittimità del trattamento più complessa da gestire: essa richiede sempre una valutazione comparativa che ponderi gli interessi del titolare o di terzi, da un lato, e l'impatto sugli interessati, dall'altro. Tale valutazione deve essere il più possibile granulare, tenere conto delle appropriate garanzie per ridurre l'indebito

sualizzare il punteggio sulla piattaforma prima dell'utilizzo della stessa.

⁶³ Sui requisiti che il titolare può prendere in considerazione per valutare la necessità del trattamento ai fini dell'esecuzione del contratto, si veda CEPD, *Linea guida 2/2019 sul trattamento di dati personali ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), del regolamento generale sulla protezione dei dati nel contesto della fornitura di servizi online agli interessati*, 9 aprile 2019. Cf., in particolare, punto 33.

⁶⁴ Il servizio di Uber, infatti, è qualificabile come servizio nel settore dei trasporti. Come stabilito dalla Corte di Giustizia dell'UE in *Asociación Profesional Elite Taxi*. Così si era già espresso il Tribunale di Torino che nella sentenza 1553/2017 aveva affermato: «per quanto concerne il ruolo determinante che, complessivamente, le società del Gruppo UBER svolgono nella prestazione del servizio, gli elementi evidenziati ai punti precedenti forniscono un quadro d'insieme unitario dell'attività di UBER in Italia, esercitata sia tramite UBER ITALY S.r.l., sia tramite UBER B.V., sia attraverso RASIER OPERATIONS B.V., oltre che, sia pure indirettamente, tramite la loro diretta controllante europea UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V. e la compagnia madre, che quest'ultima a sua volta controlla, UBER INTERNATIONAL B.V.: trattasi di attività consistente nell'organizzazione di un servizio di trasporto pubblico non conforme alla disciplina normativa, con mezzi imprenditoriali e a scopo di lucro (operando come un vero e proprio vettore, ai sensi degli artt. 1678 e 1681 c.c.), dove centrale e determinante appare il ruolo delle società del Gruppo le quali, lungi dall'essere mere intermediarie, sono state le ideatrici ed artefici del servizio, giungendo persino, con il meccanismo del *surge pricing*, a fissare le tariffe applicabili alle corse e le relative variazioni» (Tribunale di Torino, sez. spec. imprese, 22 marzo 2017, n. 1553, in *Foro it.* 2017, 6, I, 2082, nota di Caputi). Per un commento, vedi anche RESTA, 2017; BASINI, 2018.

⁶⁵ In via analogica, si veda l'opinione del CEPD a proposito del trattamento effettuato per il cd. «miglioramento dei servizi», o per finalità di prevenzione delle frodi, CEPD, *Linea guida 2/2019*, punti 48 e ss.

⁶⁶ Come sottolineato da CEPD, *Linee guida 2/2019*, punto 28, riprendendo WP29, *Parere 6/2014 sul concetto di interesse legittimo del titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 95/46/CE (WP217)*, p. 20.

⁶⁷ Art. 6(1)(f) GDPR. Sulla nozione di interesse legittimo, vedi WP29, *Parere 6/2014*.

impatto sugli interessi, i diritti o le libertà degli interessati, e, alla luce del principio di responsabilizzazione, il titolare deve essere in grado di giustificare l'esito del bilanciamento⁶⁸.

Inoltre, a completamento del quadro di tutela, gli artt. 13(1)(d) e 14(2)(b) GDPR richiedono espressamente che se il trattamento avviene sulla base dell'interesse legittimo del titolare o di terzi, tale interesse deve essere reso chiaramente noto agli interessati.

Come si accennava, tuttavia, nel caso di specie non si rinviene la menzione né di quale sia la base giuridica che governa il trattamento del *rating*, né di quale possa essere l'eventuale interesse legittimo per trattare i dati in questione.

Rimangono, pertanto, forti dubbi su quale sia la base giuridica che, allo stato, legittimi il trattamento dei dati nel contesto del *rating* della piattaforma.

3.2. *Rating e limitazioni all'esercizio dei diritti dell'interessato*

Il diritto alla protezione dei dati personali è un diritto fondamentale, stabilito nella Carta di Nizza e "costituzionalizzato" con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁶⁹. Ciò, tuttavia, non implica che esso sia anche assoluto. Il diritto alla protezione dei dati, infatti, può essere limitato a fronte del bilanciamento con altri interessi, libertà o diritti fondamentali ritenuti prevalenti⁷⁰.

I diritti dell'interessato, manifestazione del più ampio diritto alla protezione dei dati, non fanno eccezione: l'esercizio dei diritti di cui agli artt. 15 e ss. GDPR (accesso, rettifica, cancellazione, limitazione del trattamento, portabilità, divieto di procedure decisionali automatizzate) potrebbe, infatti, essere ristretto in alcuni casi⁷¹.

Nel contesto di un sistema di *rating*, i diritti che assumono maggior rilevanza per evitare conseguenze negative, quali l'esclusione dalla piattaforma, sono evidentemente il diritto di accesso (per verificare quali dati sono trattati e come), il diritto di rettifica (per correggere i dati inesatti), il diritto alla cancellazione (per eliminare i dati non rilevanti), il diritto a non essere sottoposti a processi decisionali esclusivamente automatizzati aventi conseguenze giuridiche per l'interessato (quali l'esclusione dalla piattaforma).

Tali diritti, però, come si accennava, possono essere esercitati avendo riguardo alle circostanze concrete del trattamento nel bilanciamento con gli altri interessi coinvolti. In *Nowak*, in particolare, la Corte di Giustizia ha sottolineato la necessità di operare una valutazione caso per caso che contestualizzi l'esercizio dei diritti in relazione alla finalità del trattamento. Così, ad esempio, è stato riconosciuto il diritto di accesso ai dati personali, ma non quello alla rettifica della risposta sbagliata data dal candidato⁷² né quello alla cancellazione delle proprie risposte o delle correzioni dell'esaminatore⁷³. Essendo la finalità del trattamento quella di verificare l'idoneità del candidato, a giudizio della Corte, i diritti di rettifica e cancellazione non possono estendersi al punto da svuotare l'esame della sua funzione precipua. Il diritto di cancellazione potrebbe eventualmente essere esercitato una volta esaurita la finalità probatoria degli atti concorsuali, ovvero solo dopo che spiri il periodo per eventuali ricorsi e contestazioni⁷⁴. Per altro verso, il diritto alla rettifica potrà essere invocato sicuramente per la correzione di errori materiali, come l'erronea attribuzione delle rispo-

⁶⁸ *Ibid.*, p. 36.

⁶⁹ *Ex multis*, RODOTÀ 2009; FUSTER 2014; LYNSEY 2015.

⁷⁰ Sul bilanciamento tra diritti, nella specie tra diritto alla data privacy e copyright, vedi più approfonditamente GIOVANELLA 2017.

⁷¹ L'art. 23 GDPR costituisce una conferma in tal senso.

⁷² *Nowak* § 52.

⁷³ *Nowak* § 55.

⁷⁴ *Ibidem*.

ste di un candidato ad un altro⁷⁵. Data questa interpretazione restrittiva in linea con la visione della Corte per cui la portata della normativa posta a tutela della protezione dei dati personali non è volta ad assicurare l'esattezza del processo decisionale, il diritto di rettifica non potrebbe estendersi alla valutazione compiuta dell'esaminatore⁷⁶.

Provando ad applicare tali principi al caso che qui ci occupa, occorre innanzitutto identificare la finalità del trattamento dei *rating*. Sulla base di quanto visto nel par. 2, si può concludere che tale finalità consista nel valutare il comportamento degli utenti ed espellere quelli che abbiano un punteggio basso. Seguendo *Nowak*, all'utente Uber dovrebbe essere riconosciuto il diritto di accesso al proprio *rating*. Per essere un rimedio effettivo, tuttavia, l'utente dovrebbe essere messo in condizione di accedere al proprio punteggio in modalità disaggregata (cioè alle singole valutazioni), così da rendersi conto non solo del numero di stelle ricevute ma anche dei motivi di lamentela degli utenti. Ciò deve avvenire nel rispetto dei diritti degli altri interessati⁷⁷: pertanto, la piattaforma dovrebbe mettere in campo quelle misure tecniche ed organizzative per garantire il rispetto del principio di minimizzazione e ricorrere, ad esempio, alla pseudonimizzazione delle valutazioni (creando una sorta di *peer-review* cieca).

Peraltro, l'esercizio di tale diritto potrebbe essere uno strumento utile per l'utente anche in pendenza del rapporto contrattuale. Conoscere i motivi di lamentela da parte degli altri utenti potrebbe costituire un'informazione utile per migliorare la propria prestazione o il proprio comportamento.

Quanto alla possibilità che l'utente possa rettificare o cancellare la valutazione ricevuta, *Nowak* non offre appigli significativi: dal momento che la finalità del *rating* è essenzialmente quella di valutare l'utente, si potrebbero immaginare degli spazi di intervento limitati, volti ad esempio a rettificare i dati a causa di errori del sistema (e.g. erroneo calcolo della media aritmetica, punteggio attribuito ad un altro utente) o cancellare valutazioni accompagnate da commenti apertamente offensivi o discriminatori. Le ipotesi, però, rimangono assai contenute.

Maggiore rilevanza ai fini della presente analisi ha, tuttavia, il diritto dell'interessato a non essere soggetto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona (art. 22 GDPR)⁷⁸.

In via generale, si può ritenere che la decisione di disattivare un utente dalla piattaforma abbia effetti giuridici sulla persona, in quanto comporta la risoluzione del contratto con la piattaforma.

Si può altresì ritenere che un procedimento di questo tipo sia basato su profilazione. Quest'ultima è definita nel GDPR come «qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica»⁷⁹.

Il punteggio espresso nel *rating* aggrega in maniera automatizzata tutte le valutazioni rilasciate dagli utenti che hanno avuto a che fare con un determinato soggetto, di fatto creandone un profilo che può essere utilizzato dal titolare per analizzare o dedurre la capacità dell'utente di rispettare le norme della *community*.

⁷⁵ *Nowak* § 54.

⁷⁶ WACHTER & MITTELSTADT 2019, p. 42.

⁷⁷ Art. 15(4); considerando 63 GDPR.

⁷⁸ In dottrina, vedi MENDOZA & BYGRAVE 2017; EDWARDS & VEALE 2018; BYGRAVE 2019; GONZÁLEZ & DE HERT, 2019 PIERUCCI 2019.

⁷⁹ Art. 4(1)(4) GDPR.

Il diritto di cui all'art. 22 GDPR subisce, però, tre eccezioni⁸⁰. Il processo decisionale automatizzato, anche basato su profilazione, è consentito, infatti, se la decisione: 1) è necessaria per l'esecuzione del contratto tra l'interessato e il titolare; 2) si basa sul consenso esplicito dell'interessato; 3) è autorizzata dal diritto dell'UE o nazionale.

Che la decisione di escludere un utente dalla piattaforma possa essere stabilita da una normativa europea o municipale è un'ipotesi che si può tranquillamente escludere. Mentre, per i motivi già illustrati al par. 3.1, si può ritenere che né il consenso – a maggior ragione – esplicito né la necessità contrattuale trovino applicazione con riferimento al trattamento in questione.

Pertanto, applicando l'art. 22 GDPR, un processo decisionale esclusivamente automatizzato che porti all'esclusione di un utente dovrebbe essere, in linea di principio, escluso.

Tuttavia, il sistema di *rating* nel caso specifico di Uber sembra essere solo parzialmente automatizzato. Nella sua Privacy Policy la piattaforma utilizza termini vaghi e generici per alludere al fatto che un punteggio basso “potrebbe” essere causa di esclusione. Della sanzione non v'è certezza. Stando a tale formulazione, si dovrebbe pertanto ritenere che la decisione presa dalla piattaforma preveda una qualche forma di valutazione e/o coinvolgimento umano.

A tal proposito, il CEPD ha precisato che il titolare non può aggirare la norma in questione introducendo un controllo umano meramente fittizio: «ad esempio, se qualcuno applica abitualmente profili generati automaticamente a persone fisiche senza avere alcuna influenza effettiva sul risultato, si tratterà comunque di una decisione basata unicamente sul trattamento automatico»⁸¹. In altri termini, l'art. 22 non troverà applicazione soltanto se il titolare predisponga un meccanismo di supervisione che permetta un controllo ed una possibilità di intervento effettivo sulla decisione⁸².

Eppure, anche ipotizzando che la decisione non sia basata unicamente sul trattamento automatizzato ai sensi dell'art. 22 GDPR, si rileva che la piattaforma effettua in ogni caso un trattamento automatizzato che deve comunque sottostare ai principi fondamentali di cui all'art. 5 GDPR.

A tale proposito, assumono rilevanza le criticità del design del *rating* aggregato, già esaminate nel par. 2. Queste, infatti, possono seriamente inficiare il rispetto del principio di esattezza (art. 5(1)(d) GDPR).

Tale principio esige, in primo luogo, che i dati trattati siano esatti. Il CEPD adotta un'interpretazione a compasso allargato del principio di esattezza, suggerendo che esso non debba limitarsi a prendere in considerazione l'accuratezza dei dati personali, ma anche quella di tutte le fasi del processo di profilazione o di processo decisionale (non esclusivamente) automatizzato⁸³. A tal proposito, il CEPD ha sottolineato come «anche qualora i dati grezzi siano registrati in maniera esatta, l'insieme dei dati potrebbe non essere pienamente rappresentativo oppure l'analisi potrebbe contenere distorsioni nascoste»⁸⁴.

Pertanto, anche se il *rating* aggregato è formalmente corretto – perché raccoglie in maniera esatta i punteggi dati dai singoli – esso non risulta interamente accurato. In primo luogo, perché la valutazione è facoltativa. Il *rating*, infatti, costituisce la media aritmetica esclusivamente dei giudizi dati da una parte degli utenti e non di tutti. In secondo luogo, i punteggi dei singoli possono essere viatico di forme di discriminazione più o meno consapevole. L'utente potrebbe lamentarsi in maniera fraudolenta solo per ottenere un vantaggio, in alcuni casi potrebbe dare un punteggio medio-basso senza essere tenuto ad un obbligo di motivazione, o potrebbe essere in-

⁸⁰ Art. 22 (2) GDPR.

⁸¹ WP29, *Linee guida in materia di processi decisionali automatizzati e profilazione - WP251, definite in base alle previsioni del Regolamento (UE) 2016/679*, adottate il 3 ottobre 2017, emendate e adottate il 6 febbraio 2018, p. 23.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁴ *Ibidem*.

fluenzato dal *rating* stesso⁸⁵. Dal momento che il set di dati non è interamente affidabile, la decisione che possa essere presa sulla base di questo potrebbe risultare viziata con conseguenze significative per l'individuo. In assenza di appropriate garanzie che possano assicurare l'esattezza dei dati, anche con riferimento alle varie fasi di trattamento che concorrono al processo decisionale, il trattamento rischia di risultare contrario al principio di correttezza da un punto di vista sostanziale.

4. *May you build a ladder to the stars. Considerazioni conclusive*

Le considerazioni fin qui svolte con riferimento al caso di studio portano ad interrogarci sulla funzione e la finalità che i sistemi di R&R debbano rivestire per assicurare che lo sviluppo della *sharing mobility* e dell'economia delle piattaforme più in generale avvenga nell'equo bilanciamento degli interessi e dei diritti di tutti i soggetti coinvolti.

La possibilità di valutare il *peer* e di rendere questa valutazione intellegibile ad altri soggetti ha costituito, per vero, uno dei motivi di successo dei modelli di business delle piattaforme digitali. I *rating* hanno contribuito a creare un ambiente di "trust" tra gli utenti che, di fatto, consente agli uni di fidarsi, abbastanza ragionevolmente, degli altri. Del resto, quanti accetterebbero un passaggio da uno sconosciuto se non si trattasse di un autista Uber? O, quanti ancora, si fiderebbero delle doti al volante di un individuo se non controllassero prima le sue recensioni su Blablacar?

Una delle funzioni principali dei sistemi di R&R è quella di fornire un bagaglio informativo supplementare al soggetto che si appresta a compiere una scelta con riferimento alla conclusione di un contratto e/o alla scelta della controparte. A questa si affianca una funzione disciplinare: l'utente che non mantiene determinati standard può essere espulso dalla comunità e la minaccia di tale sanzione contribuisce a stimolare gli utenti a comportarsi secondo le regole fissate dalla piattaforma. Questo modello ha come esternalità positiva per la piattaforma il mantenimento di un ambiente attrattivo per gli utenti esistenti e per i nuovi.

Tuttavia, tale sistema di autoregolamentazione della piattaforma solleva una serie di dubbi dal punto di vista giuridico. In questo contributo, ci si è concentrati in particolare sulla funzione disciplinare dei sistemi di R&R.

Quest'ultima non è *a priori* illegittima. Dopotutto, la possibilità di prevedere delle sanzioni di tipo punitivo per il comportamento tenuto dalle parti non è un'eventualità sconosciuta al diritto contrattuale. Quando tali sanzioni, tuttavia, sono imposte unilateralmente ed esercitate a discrezione del contraente forte, emergono dubbi circostanziati circa la loro vessatorietà soprattutto in una relazione di tipo B2C.

Eppure, il contesto delle piattaforme di *sharing mobility* non è coperto necessariamente dalla protezione consumeristica. Se, per un verso, la piattaforma può essere pacificamente qualificata come professionista, non altrettanto può dirsi dell'utente (passeggero o autista), il quale potrebbe operare per fini che rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale⁸⁶.

Per tale ragione, appare rilevante analizzare i sistemi di R&R anche con riferimento al plesso normativo della protezione dei dati personali. Quest'ultima, infatti, applicandosi al caso in esame ed indipendentemente dalla qualifica contrattuale delle parti, può offrire una chiave di lettura

⁸⁵ Per la discussione dei singoli punti, vedi *supra* par. 2.

⁸⁶ Sulla nozione di professionista vedi art. 2(b), Direttiva 2005/29/EC e art. 2(2) Direttiva 2011/83/UE. Mentre nell'ordinamento italiano, art. 3, comma 1, lett. c), Codice del consumo. Sulla nozione di professionista si veda altresì l'interpretazione data dalla Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Komisija za zaščita na potrobitelje c. Evelina Kamenova* (C-105/17), ECLI:EU:C:2018:808.

ra ulteriore ed idonea a riportare ad equilibrio un sistema i cui effetti potrebbero avere conseguenze non di poco momento per i soggetti coinvolti.

Le piattaforme di *sharing mobility* nell'utilizzare sistemi di R&R effettuano un trattamento ai sensi del GDPR. Sia il *rating* aggregato, che compare in prossimità del profilo dell'utente e che può essere visualizzato dagli altri *peer*, sia il punteggio dato dal singolo possono, infatti, essere qualificati come dati personali. Tale trattamento deve, quindi, essere guidato dai principi fondamentali di cui all'art. 5 GDPR.

Nella fattispecie analizzata, si è visto come il trattamento eseguito da Uber presenti dei profili di criticità a tal proposito. L'analisi di tale modello è, dunque, risultata prodromica per verificare come si stiano sviluppando nella prassi i sistemi di R&R e per isolare quegli aspetti che meritano particolare attenzione nel momento in cui si vanno ad implementare sistemi reputazionali.

Alla luce dell'analisi che precede, si intendono delineare in positivo alcune raccomandazioni e linee guida per favorire il design di sistemi di R&R rispettosi del bilanciamento tra i differenti interessi giuridici coinvolti.

Innanzitutto, il GDPR impone che i dati debbano essere trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato. Ciò significa che il trattamento dovrà fondarsi, *in primis*, su una base giuridica legittimante. La definizione di questa è intimamente connessa alla finalità del trattamento e alle sue concrete modalità di esecuzione: pertanto, se la finalità fosse informativa e/o disciplinare la valutazione potrebbe atteggiarsi in maniera differente.

Tra le basi giuridiche che potrebbero venire in rilievo, la principale è costituita dal consenso, purché però sia assicurato il rispetto delle sue quattro condizioni fondamentali: il consenso deve essere libero, informato, specifico e non ambiguo. Anche progettando le idonee modalità informative per ottenere un consenso genuino con riferimento ad una finalità determinata, in alcuni casi il consenso potrebbe non costituire un'adeguata base giuridica per il rapporto particolare tra le parti. Questa situazione, in particolare, potrebbe verificarsi qualora lo squilibrio tra il titolare e l'interessato sia strutturale, come ad esempio nel caso in cui l'utente sia un lavoratore subordinato della piattaforma o quando «l'esecuzione di un contratto, compresa la prestazione di un servizio, è subordinata al consenso sebbene esso non sia necessario per tale esecuzione»⁸⁷.

Inoltre, occorre tenere a mente che il consenso è sempre revocabile⁸⁸: pertanto, esso potrebbe non costituire la base giuridica più idonea se la piattaforma intende mantenere il sistema di R&R come parte integrante del proprio modello di business.

In alternativa, la necessità di procedere al trattamento potrebbe giustificare l'utilizzo dei dati nel contesto del *rating*. Il titolare, però, dovrà essere in grado di dimostrare che il trattamento sia effettivamente necessario per espletare un obbligo di natura precontrattuale o legato all'esecuzione del contratto. Si badi, però, che il concetto di necessità deve essere interpretato in maniera restrittiva: il trattamento deve cioè essere «oggettivamente necessario per una finalità che è parte integrante della prestazione di tale servizio contrattuale all'interessato»⁸⁹ e il titolare deve «dimostrare in che modo l'oggetto principale del contratto specifico stipulato con l'interessato non sia di fatto realizzabile senza lo specifico trattamento dei dati personali in questione»⁹⁰. Se si ritiene che i contratti della *sharing mobility* abbiano come oggetto principale il trasporto di persone, allora il trattamento dei dati del contesto di *rating* difficilmente potrà considerarsi necessario ai fini dell'esecuzione delle obbligazioni contrattuali.

Tuttavia, considerando le necessità dell'impresa digitale, la piattaforma potrebbe semmai fondare il trattamento sull'interesse legittimo vantato da essa o da terzi (ad esempio, gli altri utenti della

⁸⁷ Considerando 43 GDPR. Sul punto, vedi anche WP29, *Linee guida sul consenso*, pp. 8-9.

⁸⁸ Art. 7(3) GDPR.

⁸⁹ CEPD, *Linee guida 2/2019*, punto 30.

⁹⁰ *Ibidem*.

piattaforma). Tale interesse deve, però, essere bilanciato con gli interessi, i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato in un giudizio comparativo che tenga conto delle garanzie appropriate, anche in termini di proporzionalità e trasparenza, per ridurre le ingerenze sproporzionate sugli utenti⁹¹.

Così, ad esempio, se il *rating* ha una funzione essenzialmente di autoregolamentazione interna, dovrebbero essere approntati meccanismi per informare adeguatamente gli interessati sul funzionamento del processo decisionale, per correggere un punteggio dato erroneamente, per esercitare i diritti ex art. 15 e ss. GDPR (seppur nei limiti funzionali alla finalità perseguita dal trattamento), nonché per assicurare il principio di esattezza nel *design* del trattamento e nelle sue varie fasi di esecuzione.

Una concreta misura ispirata dalla fattispecie analizzata potrebbe consistere, anche alla luce del principio di minimizzazione del trattamento, nel non mostrare il *rating* aggregato agli utenti della piattaforma. Se la funzione del punteggio è essenzialmente punitiva, la comunicazione di tale informazione ad un altro utente è pressoché superflua, visti i limitati spazi decisionali di quest'ultimo in merito alla scelta della controparte. Oltretutto, considerate le implicazioni in tema di esattezza del processo decisionale, la possibilità di visualizzare il punteggio potrebbe inficiare l'affidabilità del *rating*, condizionando la valutazione dell'utente a causa del *confirmation bias*.

Discorso diverso se il *rating* avesse anche una funzione informativa. Se l'utente, infatti, avesse una possibilità di scelta in merito alla controparte contrattuale, poter esaminare il punteggio dell'altro sarebbe funzionale al proprio processo decisionale finalizzato alla conclusione del contratto. A tal proposito, però, come già si diceva, occorrerebbe garantire l'affidabilità del *rating*, adottando le misure idonee a prevenire potenziali effetti distorsivi o discriminatori. Nell'ottica del principio di minimizzazione, invece, occorrerebbe prevedere delle misure che rendano il trattamento dei dati personali strettamente necessario. Così, ad esempio, il punteggio di un determinato utente potrebbe essere visualizzato non da qualsiasi internauta ma dall'utente registrato che accede alla piattaforma per cercare un passaggio.

Più in generale, il titolare potrebbe dimostrare di minimizzare le conseguenze sproporzionate per gli interessati conformandosi agli standard tecnici del settore (e.g., lo standard ISO 20488:2018, *Online consumer reviews — Principles and requirements for their collection, moderation and publication*).

Le considerazioni in merito alla base giuridica permettono di sottolineare un altro punto cruciale a fronte della diffusività dei sistemi di R&R e di processi decisionali basati esclusivamente sugli algoritmi. Le riflessioni svolte intorno all'art. 22 GDPR dovrebbero infatti portare a limitare, se non a escludere del tutto, la possibilità di utilizzare processi decisionali che possano comportare la disattivazione degli utenti dalla piattaforma basati solo sull'aggregazione automatizzata dei diversi punteggi assegnati e senza la previsione di alcun intervento umano.

Vero che l'art. 22 subisce delle eccezioni, in particolare quando il processo decisionale sia necessario per l'esecuzione del contratto ovvero sia autorizzato esplicitamente dall'interessato. La ricorrenza di tali condizioni, tuttavia, deve essere debitamente considerata e valutata dal titolare. Se, poi, come si è visto, la base giuridica che eventualmente potrebbe legittimare il trattamento è rappresentata dall'interesse legittimo, non si può che constatare che quest'ultimo non rientra nelle condizioni che permetterebbero l'introduzione di processi decisionali automatizzati ai sensi dell'art. 22(2) GDPR.

Anche qualora il procedimento decisionale non sia esclusivamente automatizzato, ma preveda una supervisione "umana" che tenga in debita considerazione anche elementi ulteriori rispetto alle risultanze del *rating*, rimane tuttavia la questione di fondo relativa all'affidabilità di tali sistemi reputazionali. Nonostante, infatti, i potenziali benefici e la promessa di una maggiore trasparenza, i meccanismi di R&R sono ancora ben lungi dall'essere uno strumento perfetto

⁹¹ WP29, *Parere 6/2004*, p. 48.

per valutare la qualità di una prestazione. In mancanza di adeguate garanzie, essi possono essere infatti veicolo di pregiudizi e discriminazioni, incidendo sui diritti o gli interessi della parte che riceve il punteggio. Rimane, dunque, fondamentale garantire che nei sistemi di *rating* venga rispettato il principio di esattezza in senso sostanziale, assicurando l'accuratezza del trattamento dei dati personali in tutte le sue fasi.

Riferimenti bibliografici

- BASINI G. 2018. *Innovazione disruptive e limiti dell'azione di concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche, dopo il caso Uber-II parte*, in «Responsabilità civile e previdenza: Rivista bimestrale di dottrina, giurisprudenza e legislazione», 83(4), 2018, 1316.
- BEN-SHAHAR O. 2010. *One-Way Contracts: Consumer Protection without Law*, in «European Review of Contract Law», 6(3), 2010, 221-249.
- BOLTON G., GREINER B. & OCKENFELS A. 2013. *Engineering Trust: Reciprocity in the Production of Reputation Information*, in «Management Science», 59(2), 2013, 265-285.
- BOTSMAN R. 2017. *Who Can You Trust? How Technology Brought us Together and Why it Might Drive us Apart*, London, Penguin.
- BOUDREAU K.J., HAGIU A. 2019. *Platform rules: multi-sided platforms as regulators*, in GAWER A. (ed.), *Platforms, Markets and Innovation*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 163-191.
- BROUWER E. & BORGESIUUS F.Z. 2015. *Access to Personal Data and the Right to Good Governance during Asylum Procedures after the cjeu's YS. and M. and S. judgment (C-141/12 and C-372/12)*, in «European Journal of Migration and Law», 17(2-3), 2015, 259-272.
- BROWNSWORD R. 2012. *Il consenso informato nella società dell'informazione*, in «Salute e Società», 7, 2012, 161-188.
- BUSCH C. 2016. *Crowdsourcing Consumer Confidence: How to Regulate Online Rating and Review Systems in the Collaborative Economy*, in DE FRANCESCHI A. (ed.), *European Contract Law and the Digital Single Market: the Implications of the Digital Revolution*, Antwerp, Intersentia, 223-244.
- BUSCH C., SCHULTE-NÖLKE H., WIEWIÓROWSKA-DOMAGALSKA A. & ZOLL F. 2016. *The rise of the platform economy: a new challenge for EU Consumer Law?*, in «Journal of European Consumer and Market Law», 5(1), 2016, 3-10.
- BYGRAVE L.A. 2019. *Minding the Machine v2. 0: The EU General Data Protection Regulation and Automated Decision Making*, in YEUNG K. & LODGE M. (eds.), *Algorithmic Regulation*, Oxford, Oxford University Press.
- CAGGIA F. 2019. *Libertà ed espressione del consenso*, in CUFFARO V., D'ORAZIO R. & RICCIUTO V. (eds.), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, Giappichelli, 249-273.
- CALO R. & ROSENBLAT A. 2017. *The Taking Economy: Uber, Information, and Power*, in «Columbia Law Review», 117, 2017, 1623-1690.
- CAUFFMAN C. & SMITS J. 2016. *The Sharing Economy and the Law: Food for European Lawyers*, in «Maastricht Journal of European and Comparative Law», 23(6), 2016, 903-908.
- CODAGNONE C. & MARTENS B. 2016. *Scoping the sharing economy: Origins, definitions, impact and regulatory issues*, in «Institute for Prospective Technological Studies Digital Economy Working Paper», 1, 2016.
- COHEN B. & KIETZMANN J. 2014. *Ride on! Mobility business models for the sharing economy*, in «Organization & Environment», 27(3), 2014, 279-296.
- EUROPEAN COMMISSION 2017. *Exploratory Study of Consumer Issues in Online Peer-to-Peer Platform. Markets (Final Report)*, 2017: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=77704.
- DEGOLI M. 2019. *I trattamenti in ambito lavorativo*, in SCAGLIARINI S., *Il "nuovo" codice in materia di protezione dei dati personali. La normativa italiana dopo il d.lgs. n. 101/2018*, Torino, Giappichelli, 241-261.
- DE FRANCESCHI A. 2018. *Uber Spain and the "Identity Crisis" of Online Platforms*, in «Journal of European Consumer and Market Law», 7(1), 2018, 1-4.
- DELLAROCAS C. 2003. *The Digitization of Word of Mouth: Promise and Challenges of Online Feedback Mechanisms*, in «Management Science», 49(10), 2002, 1407-1424.

- DELLAROCAS C. & NARAYAN R. 2006. *A statistical measure of a population's propensity to engage in post-purchase online word-of-mouth*, in «Statistical science», 21(2), 2006, 277-285.
- DELLAROCAS C. & WOOD C.A. 2008. *The sound of silence in online feedback: Estimating trading risks in the presence of reporting bias*, in «Management science», 54(3), 2008, 460-476.
- DE STEFANO V. 2015. *The rise of the just-in-time workforce: On-demand work, crowdwork, and labor protection in the gig-economy*, in «Comp. Lab. L. & Pol'y J.», 37, 2015, 471.
- DRAMBINE B., JEROME J. & AMBROSE B. 2015. *User Reputation: Building Trust and Addressing Privacy Issues in the Sharing Economy*. Disponibile all'indirizzo: https://fpf.org/wp-content/uploads/FPF_SharingEconomySurvey_o6_o8_15.pdf.
- EDELMAN B., LUCA M. & SVIRSKY D. 2017. *Racial discrimination in the sharing economy: Evidence from a field experiment*, in «American Economic Journal: Applied Economics», 9(2), 2017, 1-22.
- EDWARDS L., & VEALE M. 2018. *Enslaving the algorithm: From a "Right to an Explanation" to a "Right to Better Decisions"?*, in «IEEE Security & Privacy», 16(3), 2018, 46-54.
- EVANS D.S. 2012. *Governing bad behavior by users of multi-sided platforms*, in «Berkeley Tech. LJ», 27, 2012, 1201.
- FINCK M. 2018. *Distinguishing internet platforms from transport services: Elite Taxi v. Uber Spain*. in «Common Market Law Review», 55(5), 2018, 1619-1639.
- FISMAN R. & LUCA M. 2016. *Fixing Discrimination in Online Marketplaces*, in «HBR», December 2016.
- FUSTER G.G. 2014. *The emergence of personal data protection as a fundamental right of the EU*, vol. 16, Springer Science & Business.
- GAMITO M.C. 2016. *Regulation. com. Self-regulation and contract governance in the platform economy: a research agenda*, in «Eur. J. Legal Stud.», 9, 2016, 53.
- GIOVANELLA F. 2017. *Copyright and Information Privacy: Conflicting Rights in Balance*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing.
- GOLDMAN E. 2010. *The Regulation of Reputational Information*, in Szoka B. & Marcus A. (eds.), *The Next Digital Decade: Essays on the Future of the Internet*, Washington D.C., TechFreedom.
- GONZÁLEZ E.G. & DE HERT P. 2019. *Understanding the legal provisions that allow processing and profiling of personal data—an analysis of GDPR provisions and principles*, in «Era Forum», 19, 4, 2019, 597-621.
- HACKER P. 2018. *UberPop, UberBlack, and the Regulation of Digital Platforms after the Asociación Profesional Elite Taxi Judgment of the CJEU*, in «European Review of Contract Law», 14(1), 2018, 80-96.
- HATZOPOULOS V. 2018. *The collaborative economy and the EU*, Oxford, Hart.
- LUTH H. 2010. *Behavioural Economics in Consumer Policy: the Economic Analysis of Standard Terms in Consumer Contracts Revisited*, Antwerp, Intersentia.
- LYNSKEY O. 2015. *The foundations of EU data protection law*, Oxford, Oxford University Press.
- MARIQUE E. & MARIQUE Y. 2019. *Sanctions on digital platforms: beyond the public-private divide*, in «Cambridge International Law Journal», 8(2), 2019, 258-281.
- MENDOZA I. & BYGRAVE L.A. 2017. *The right not to be subject to automated decisions based on profiling*, in *EU Internet Law*, Cham, Springer, 77-98.
- MILKAITE I. & LIEVENS E. 2018. *Counting down to 25 May 2018: mapping the GDPR age of consent across the EU.*, 2018. Disponibile all'indirizzo: <https://biblio.ugent.be/publication/8561253/file/8561256.pdf>.
- MUNKØE M.M. 2017. *Regulating the European Sharing Economy: State of Play and Challenges*, in «Intereconomics», 52(1), 2017, 38-44.

- NOTO LA DIEGA G. 2016. *Uber law and awareness by design. An empirical study on online platforms and dehumanised negotiations*, in «Revue européenne de droit de la consommation / European Journal of Consumer Law», 2, 2016, 383-413.
- NOTO LA DIEGA G. & JACOVELLA L. 2016. *UBERTRUST: How Uber Represents Itself to Its Customers Through its Legal and Non-Legal Documents*, in «Journal of Civil and Legal Sciences», 5(4), 2016, 199.
- PETTERSEN L.G.B. 2017. *Rating mechanisms among participants in sharing economy platforms*, 2017. Disponibile all'indirizzo: <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/7908/6586>.
- PIERUCCI A. 2019, *Elaborazione dei dati e profilazione delle persone*, in CUFFARO V., D'ORAZIO R., & RICCIUTO V. (eds.), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, Giappichelli, 413-452.
- PODSTAWA K. 2018. *Peter Nowak v Data Protection Commissioner: You Can Access Your Exam Script, Because It Is Personal Data*, in «European Data Protection Law Review», 4(2), 2018, 252-259.
- PRASSL J. 2018. *Humans as a service: The promise and perils of work in the gig economy*, Oxford, Oxford University Press.
- PURTOVA N. 2018. *The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law*, in «Law, Innovation and Technology», 10(1), 2018, 40-81.
- RANCHORDÁS S. 2018. *Online Reputation and the Regulation of Information Asymmetries in the Platform Economy*, in «Critical Analysis of Law», 5(1), 2018, 127-147.
- RESTA G. 2000. *Revoca del consenso ed interesse al trattamento nella legge sulla protezione dei dati personali*, in «Rivista critica di diritto privato», 2, 2000, 299-333.
- RESTA G. 2017. *Uber di fronte alle corti europee*, in «informazione e informatica», 2, 2017, 330-334.
- RESTA G. 2018. *Digital platforms and the law: contested issues*, in «Media Laws», 1, 2018, 231-248.
- RING D.M. & OEI S.-Y. 2016. *The Tax Lives of Uber Drivers: Evidence from Online Forums*, in «Columbia Journal of Tax Law», 8(1), 2016, 56-112.
- RODOTÀ S. 2009. *Data protection as a fundamental right*, in GutWIRTH S., POULLET Y., DE HERT P., DE TERWANGNE C., NOUWT S. (eds.), *Reinventing Data Protection?*, Cham, Springer, 2009, 77-82.
- ROSENBLAT A., LEVY K.E.C., BAROCAS S. & HWANG T. 2017. *Discriminating Tastes: Uber's Customer Ratings as Vehicles for Workplace Discrimination*, in «Policy & Internet», 9(3), 2017, 256-279.
- ROSENBLAT A. & STARK L. 2016. *Algorithmic Labor and Information Asymmetries: A Case Study of Uber's Drivers*, in «Int'l J. of Comm.», 10, 2016, 3758-3784.
- SMORTO G. 2015. *I contratti della sharing economy*, in «Foro Italiano», fasc. 4, pt. 5, 2015, 222-228.
- SMORTO G. 2016. *Reputazione, fiducia e mercati*, in «Europa e diritto privato», 1, 2016, 199-218.
- SMORTO G. 2018. *Regulating (and Self-regulating) the Sharing Economy in Europe: An Overview*, in Villari B. (ed.), *Multidisciplinary Design of Sharing Services*, Cham, Springer, 2018, 111-126.
- SØRENSEN M.J. 2016. *Uber - a business model in search for a new contractual legal frame?*, in «EuCML», (1), 2016, 15-19.
- STEMLER A. 2017. *Feedback loop failure: Implications for the self-regulation of the sharing economy*, in «Minn. JL Sci. & Tech.», 18, 2017, 673.
- SYED N. 2016. *Regulating Uberification*, in «CTLR», 22(1), 2016, 14-25.
- THIERER A., KOOPMAN C., HOBSON A. & KUIPER C. 2016. *How the Internet, the Sharing Economy, and Reputational Feedback Mechanisms Solve the 'Lemons Problem'*, in «University of Miami Law Review», 70(3), 2016, 830-878.
- TODOLÍ-SIGNES A. 2019. *Algorithms, artificial intelligence and automated decisions concerning workers and the risks of discrimination: the necessary collective governance of data protection*, in «Transfer: European Review of Labour and Research», 25(4), 2019, 465-481.

- TURCO V. 2019. *Il trattamento dei dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro*, in CUFFARO V., D'ORAZIO R. & RICCIUTO V. (eds.), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, Giappichelli, 517-556.
- WACHTER S. & MITTELSTADT B. 2019. *A right to reasonable inferences: re-thinking data protection law in the age of big data and AI*, in «Columbia Business Law Review», 2, 2019, 494-620.

LE SFIDE PER LA REGOLAMENTAZIONE DELLA MOBILITÀ URBANA E LA 'NUOVA AGENDA URBANA'

ANDRÉS **BOIX PALOP**



Le sfide per la regolamentazione della mobilità urbana e la *Nuova Agenda Urbana*

The challenges of urban mobility regulation and the *New Urban Agenda*

ANDRÉS BOIX PALOP

È Profesor Titular di Diritto amministrativo all'Università di Valencia (Spagna).

E-mail: andres.boix@uv.es

ABSTRACT

Il presente studio analizza le linee d'azione essenziali della Nuova agenda urbana delle Nazioni Unite in materia di mobilità, con particolare attenzione alle misure a favore della sostenibilità. Mostra come negli ultimi anni le autorità locali hanno riprogettato alcune delle loro politiche di mobilità tenendo conto di questi obiettivi, nonché il modo in cui le nuove forme di mobilità (ad esempio, la *sharing mobility*) stiano mettendo in discussione almeno in parte l'attuale sistema di regole vigenti. Infine, l'articolo intende offrire un primo strumento di orientamento alle autorità locali su come adattare le politiche di mobilità urbana sostenibile alle esigenze tanto della Nuova agenda urbana delle Nazioni Unite quanto delle sfide poste dall'emergere di nuove forme di mobilità.

The paper analyses the essential lines of action set down by the New Urban Agenda of the United Nations in relation to urban mobility, with special attention to sustainability issues. Next, the study shows how local authorities have redesigned some of their traditional mobility policies with these objectives in mind, as well as the way in which new forms of mobility (for example, sharing mobility) are questioning part of the current regulations. Finally, a sort of executive guide is offered to local authorities on how to adapt their sustainable urban mobility policies to the requirements of both the New United Nations Urban Agenda and the challenges posed by the emergence of new forms of mobility.

KEYWORDS

mobilità sostenibile, nuova agenda urbana, cambiamenti climatico, economia collaborativa, spazio urbano

sustainable mobility, New Urban Agenda, climate change, sharing economy, urban space

Le sfide per la regolamentazione della mobilità e la Nuova Agenda Urbana

ANDRÉS BOIX PALOP

1. Le politiche sulla mobilità e lo sviluppo sostenibile come sfida prioritaria per le città nel XXI secolo – 1.2 La nuova agenda urbana e le moderne politiche di mobilità – 1.3 Obblighi relativi alla necessità di stabilire azioni pubbliche al fine di garantire l'accessibilità alle alternative di mobilità per tutti (NUA 114) – 1.4 Obblighi e linee guida di sicurezza (NUA 113) – 1.5 Incoraggiamento dell'iniziativa privata per il miglioramento delle tecnologie e coordinamento per lo sviluppo di nuove e più efficienti forme di trasporto privato (NUA 116) – 2. Il rafforzamento di alcuni strumenti normativi tradizionali – 2.1 Valori massimi di immissioni, soglie e limitazioni alle contaminazioni ambientali e nell'uso di veicoli privati – 2.2 Costi di gestione e altri tipi di "disincentivi" come le imposte pigouviane – 2.3 Pianificazione urbana e decisioni circa l'utilizzo dello spazio pubblico all'interno delle città. Politiche delle infrastrutture volte a garantire sicurezza e l'effettiva scelta di alternative di mobilità pulite – 2.4 Il miglioramento del sistema di trasporto pubblico di massa e il ruolo del servizio pubblico – 3. Dove l'approccio tradizionale dei pubblici servizi per il trasporto pubblico urbano si fonde con la crescente e pervasiva importanza delle funzioni regolatrici degli enti locali: le sfide della regolamentazione dei nuovi sistemi privati di "trasporto condiviso" – 3.1 Economia condivisa e intermediazione digitale: come funzionano e ri-equilibrio – 3.2 Trasporto condiviso, i suoi effetti nel mercato tradizionale del taxi e possibile cannibalizzazione dei servizi di trasporto pubblico – 3.3 Un possibile approccio normativo per conciliare i benefici dell'economia di condivisione o l'intermediazione digitale nei mercati dei trasporti con gli obiettivi normativi della Nuova Agenda urbana per promuovere la mobilità urbana sostenibile.

1. Le politiche sulla mobilità e lo sviluppo sostenibile come sfida prioritaria per le città nel XXI secolo

La mobilità urbana e il sistema di trasporto metropolitano sono tra le più ardue sfide che le nostre città hanno affrontato e stanno affrontando dall'inizio del 21esimo secolo. Il quadro generale ci è dato non solo dagli obiettivi di sviluppo sostenibile promossi dall'Unione Europea, ma anche dalle azioni pratiche che dovrebbero essere attuate dopo l'Accordo di Parigi sul clima, adottato all'interno del quadro della convenzione delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC), le quali evidenziano l'importanza di una ridefinizione delle attuali forme di mobilità urbana come parte di un cambiamento politico globale (Reckien 2018; Dalkman & Brannigan 2019). Tutto ciò al fine di gestire le riduzioni di emissioni di gas serra – riduzioni peraltro imprescindibili nella lotta al surriscaldamento globale prodotto dall'azione dell'uomo e ai conseguenti rischi catastrofici (sociali ed economici) che possono derivarne, già nel breve periodo, nel caso in cui non si affrontino adeguatamente queste problematiche.

I pericoli del cambiamento climatico e del riscaldamento globale, per quanto possano essere di primaria importanza per le nostre società, non sono comunque facili da constatare nel breve termine. In ogni caso, le questioni ambientali sono anche strettamente legate a problemi di lungo periodo molto visibili che si sono rivelati difficili da risolvere tramite le attuali politiche di mobilità, come l'inquinamento e il traffico derivato dall'uso di sistemi di trasporto privato alimentati da combustibili fossili, di cui è difficile non essere al corrente. Ad esempio, i costi associati all'inquinamento urbano prodotto dalle automobili potrebbero essere difficili da valutare con precisione (GÖSSLING, CHOI, DEKKER & METZLER 2019), ma è impossibile negare i loro ef-

* La traduzione è di Wanda Angela Coppola.

fetti. Inoltre, i problemi di traffico nelle grandi città, aggravati in ogni continente dalla tendenza globale a perseguire l'urbanizzazione, sono conseguenze molto visibili che i nostri sistemi di trasporto devono affrontare. Anche senza una completa conoscenza dei pericoli e problemi che potrebbero affiorare un giorno a causa del riscaldamento globale, resta il costo sociale che deriva dal traffico e dall'inquinamento. Pertanto, è necessario affrontare questa problematica, considerando le crescenti esigenze di mobilità della popolazione, non solo per ragioni economiche, ma anche per lo sviluppo di una regolare vita sociale. Questa è infatti l'idea principale al centro della Nuova Agenda Urbana delle Nazioni Unite. Per fare ciò, come studi scientifici hanno dimostrato, è necessario prendere in considerazione una serie di elementi diversi, compresi gli effetti collaterali negativi generati da alcuni mezzi di trasporto alternativi. Inoltre, nonostante le preoccupazioni ambientali, le politiche di mobilità urbana e la relativa regolamentazione devono garantire mezzi di trasporto accessibili, possibili e funzionali per la popolazione, indipendentemente dallo stato sociale ed economico dei cittadini. Pertanto, anche le questioni sociali, nonché le considerazioni economiche, dovrebbero essere elementi chiave di qualsiasi moderna e ambiziosa politica di mobilità urbana.

Le questioni ambientali, i problemi di congestione, le risposte alla necessità di mezzi di trasporto efficienti e i modi per risolvere le disparità sociali nell'accesso a tali servizi e, infine, le fondamentali questioni circa la sicurezza in modo da offrire a tutti i cittadini valide possibilità di mobilità, sono gli elementi diversi e di base che devono essere considerati dalla normativa sui trasporti urbani. Trovare un equilibrio tra tutti questi elementi, insieme ad una condivisa consapevolezza, ormai diffusa oggigiorno, che i poteri pubblici sono obbligati a raggiungere tali obiettivi, è una delle sfide più importanti che affrontiamo al momento. La Nuova Agenda Urbana è il principale quadro normativo derivato dalle Nazioni Unite per promuovere questi obiettivi.

1.2 *La nuova agenda urbana e le moderne politiche di mobilità*

La Nuova Agenda Urbana (NUA), adottata nel 2016 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite dopo la conferenza delle Nazioni Unite sulle abitazioni e lo sviluppo sostenibile urbano (Habitat III), è l'ultima risposta (nonché la più avanzata), intesa come quadro normativo sovranazionale, alle sfide urgenti poste dall'espansione urbana e dalla sua compatibilità con lo sviluppo sostenibile, tra cui quelli relativi al trasporto urbano (PONCE SOLÉ 2019, 116-117).

Non sorprende che tutti i problemi e le domande che abbiamo già elencato siano elementi cardine della dichiarata strategia principale del documento.

È interessante notare come la NUA attiri l'attenzione sul valore essenziale della mobilità e dei trasporti urbani come caratteristica e condizione fondamentale di ogni città, che deve essere fornita da qualsiasi potere pubblico che voglia adempiere alla propria funzione sociale, comprese le dimensioni sociale ed ecologica (NUA 13.a). L'idea di base, da sviluppare attraverso le dichiarazioni specifiche dell'Agenda (NUA 113-117), è abbastanza chiara: la mobilità e i trasporti sono fondamentali per qualsiasi insediamento umano, al fine di consentire ai loro abitanti di svolgere le loro attività, come l'accesso universale all'acqua potabile, servizi igienico-sanitari, sicurezza alimentare, istruzione o la qualità dell'aria, tra le tante. Pertanto, devono essere garantiti dalle autorità pubbliche con gli stessi rigidi standard. Va anche notato che immediatamente dopo questa dichiarazione, l'importanza dei trasporti e della mobilità è esplicitamente collegata all'inclusione sociale. Il comma NUA 13.f afferma che i poteri pubblici devono fornire una pianificazione della mobilità che consideri età e genere, garantendo così la disponibilità di sistemi di trasporto in grado di collegare efficacemente persone, luoghi, merci, servizi e opportunità economiche e offrendo la possibilità ad ogni cittadino di condurre una normale vita sociale ed economica. L'idea che la promozione di un accesso equo ed economico ai servizi di trasporto sostenibili debba garantire le esigenze specifiche tipiche di gruppi svantaggiati (donne, bambini e giovani, anziani e persone con disabilità, migranti, popolazioni indigene e comunità locali, così

come chiunque altro si trovi in situazioni di vulnerabilità, NUA 34; tali gruppi vulnerabili sono presi in considerazione, anche in relazione alla sicurezza, in NUA 113) è esplicitamente rafforzata e consolidata (ad esempio, per le persone con disabilità, vedi NUA 36; per insediamenti semplici e poveri, vedi NUA 54). Lo stesso vale per le idee di coesione sociale e il ruolo che la moderna e accessibile mobilità dei mezzi di trasporto moderni possono svolgere nel potenziare la produttività, la coesione sociale, economica e territoriale, in linea con la sicurezza e la sostenibilità ambientale (NUA 50).

Dietro l'enfasi sulla necessità di adottare e sfruttare nuove tecnologie, ripetuta all'interno della Nuova Agenda Urbana, anche quando si descrivono come regolari i mercati di trasporto (NUA 66), la strategia specifica in relazione alla mobilità urbana fissata dalla Nuova Agenda Urbana possiede tre assi portanti con più specifiche e concrete azioni nei confronti dei poteri pubblici, che sono contemplate nelle dichiarazioni 113 fino alla 118 del documento.

1.3 Obblighi relativi alla necessità di stabilire azioni pubbliche al fine di garantire l'accessibilità alle alternative di mobilità per tutti (NUA 114)

Interesse principale della Dichiarazione della Nuova Agenda Urbana è la promozione di un'offerta sufficiente di alternative di mobilità praticabili ed efficaci per tutti, con particolare enfasi, ancora una volta, nei confronti dei gruppi sociali svantaggiati. L'idea essenziale passa per il rafforzamento dell'importanza dell'iniziativa pubblica al fine di garantire alternative effettive di mobilità che permettano una partecipazione significativa sia ad attività sociali che economiche. A tal fine, i poteri pubblici, la pianificazione urbana e l'elaborazione delle politiche, dovrebbero essere orientati al raggiungimento di un'efficace garanzia per tutti i cittadini di sufficienti alternative di mobilità e mezzi di trasporto per consentire loro di svolgere le proprie attività quotidiane. Questi obiettivi richiedono ingenti investimenti in accessibili, sicure, efficienti, convenienti e sostenibili infrastrutture che dovrebbero essere pensate non solo nei modi tradizionali della mobilità privata, come auto e moto, ma anche tenendo conto di altre forme di mobilità tradizionale, quali il camminare, il ciclismo e le nuove forme di mobilità emerse nell'ultimo decennio, come le alternative di mobilità sharing che utilizzano sia veicoli tradizionali sia veicoli di mobilità elettrica o pattini alimentati da motori elettrici, già molto diffuse oggi e che pare saranno ancora più comuni in un futuro prossimo.

Il raggiungimento di questi obiettivi postula un'attività diretta dagli enti locali, che sono i destinatari della Nuova Agenda Urbana. Possono richiedere investimenti nella costruzione e nel funzionamento di enormi sistemi di trasporto pubblico, che sono essenziali per il soddisfacimento non solo degli obiettivi di sostenibilità, traffico e ambiente, ma anche delle questioni sociali e di uguaglianza. I mezzi pubblici di trasporto collettivo consentono una riduzione significativa dell'energia consumata e dell'inquinamento generato quando confrontiamo le loro emissioni con l'uso di alternative private, come le automobili. Ma sono anche elementi essenziali per una sistemica politica di mobilità urbana che va oltre i rigidi obiettivi di mobilità per influire sulla pianificazione urbana: l'organizzazione di una rete di trasporto che prevenga o almeno scoraggi l'espansione urbana e rafforzi i nodi chiave della mobilità è un altro strumento chiave di pianificazione nella prospettiva della sostenibilità. Inoltre, tali alternative di mobilità sono assolutamente essenziali per i cittadini che non hanno accesso a mezzi di trasporto privato, rendendole così fondamentali per "uno sviluppo equo orientato al transito".

Seguendo questa idea, NUA 115 afferma che è fondamentale sviluppare meccanismi a tutti i livelli (nazionale, subnazionale e locale) per valutare i più ampi benefici di questi schemi di trasporto pubblico urbano e metropolitano. La valutazione completa richiesta deve includere, tra le altre cose, gli impatti sull'ambiente, l'economia, la coesione sociale, la qualità della vita, l'accessibilità, la sicurezza stradale, la salute pubblica e l'azione sui cambiamenti climatici. Inoltre, la NUA afferma chiaramente che i poteri urbani devono collaborare con i livelli di governo nazionali e sub-

nazionali per conformarsi a queste idee (NUA 117) e chiarisce la necessità ineluttabile di investimenti sufficienti per migliorare infrastrutture e sistemi di trasporto e mobilità, come i sistemi di trasporto rapido di massa, i sistemi di trasporto integrati, i sistemi aerei e ferroviari e infrastrutture pedonali e ciclabili sicure, conformi ed adeguate e infine, innovazioni tecnologiche nei trasporti e nei transiti (NUA 118).

1.4 *Obblighi e linee guida di sicurezza (NUA 113)*

Come avremo l'opportunità di spiegare in seguito, la sicurezza stradale è un elemento chiave di qualsiasi pianificazione o progettazione di politiche di mobilità sostenibile. È un dato di fatto, l'effettiva protezione degli utenti, una pietra miliare di ogni possibile politica pubblica che promuova la mobilità pedonale e ciclabile. La preoccupazione dietro questa linea guida politica è completamente comprensibile: come sottolinea il documento, il numero di vittime è aumentato vertiginosamente negli ultimi anni, in particolare nei paesi in via di sviluppo. La grave mancanza di sicurezza e l'inesistenza di infrastrutture adeguate, che non lasciano ai pedoni e ai ciclisti la possibilità di condividere le strade con le auto private hanno un grande effetto nella riduzione dell'uso di queste alternative di mobilità sostenibile, portando così ad un maggiore inquinamento, minore mobilità per i gruppi che non hanno altre opzioni o che hanno problemi di salute generale. Alcuni gruppi sociali, come bambini, giovani, donne e ragazze, cittadini più anziani e persone con disabilità, sono particolarmente toccati dalla carenza di infrastrutture sicure. Pertanto, le questioni sulla sicurezza sono correlate non solo alla sostenibilità, all'ambiente e alla disponibilità delle scelte di mobilità, ma hanno anche una dimensione sociale prospettica.

1.5 *Incoraggiamento dell'iniziativa privata per il miglioramento delle tecnologie e coordinamento per lo sviluppo di nuove e più efficienti forme di trasporto privato (NUA 116)*

Per la Nuova Agenda Urbana le funzioni dei poteri pubblici non si limitano all'organizzazione dei mezzi di trasporto pubblico, ma anche alla regolamentazione coordinata dell'offerta privata nei mercati dei trasporti. Queste alternative devono essere regolate dai poteri pubblici locali e possono esistere, in alcuni casi, come alternative di mobilità offerte direttamente da agenti privati in regime di libero mercato, ma con una responsabilità sempre maggiore quando si tratta di servizi erogati in modo indiretto o come alternativa a quelli pubblici (ad esempio il servizio taxi caratterizzato da un'intensa regolamentazione con restrizioni sull'emissione delle licenze). In altri casi, le autorità locali agiranno semplicemente esercitando la responsabilità normativa dei poteri pubblici su aree che sono chiaramente all'interno della loro giurisdizione: gli enti locali svolgono un ruolo chiave nel decidere come regolare l'uso dello spazio pubblico, ad esempio, quando la sua occupazione è richiesta per offrire servizi di trasporto, come nel caso di tutte le nuove piattaforme di sharing che offrono nuove forme di trasporto urbano in molte città. Questa regolamentazione deve essere adottata all'interno del quadro generale derivato dalla pianificazione di tutte le alternative di mobilità e del sistema di trasporto pubblico nel suo insieme, analizzando in tal modo come queste possono influenzare il trasporto pubblico di massa, il possibile traffico in un limitato spazio pubblico nei centri cittadini o in agglomerati urbani con un'alta densità di popolazione, nonché i rispettivi impatti ambientali.

Gli obiettivi stabiliti dalla Nuova Agenda Urbana, quindi, pongono importanti sfide alla tradizionale regolamentazione della mobilità urbana nelle nostre città. A prescindere dalla regione del mondo in cui potremmo essere, sia nei paesi più sviluppati che nelle aree in via di sviluppo, non solo in Europa e Nord America ma anche in Asia, Africa, Oceania e Centro e Sud America, gli obiettivi stabiliti dall'Agenda svelano la fondamentale importanza di una migliore regolamentazione della mobilità urbana. Di conseguenza, alcuni approcci normativi tradizionali devono essere modificati o intensificati, il che potrebbe risultare faticoso in alcuni casi. Inoltre, ciò

che risulta essere ancora più complicato (e anche più interessante da un punto di vista di un'analisi accademica), è l'emergere dirompente di nuovi agenti e nuove nicchie di mercato legate al trasporto urbano, come le piattaforme di sharing digitale e nuove forme di mobilità, come la mobilità elettrica, che forzerà l'adozione di alcune nuove soluzioni prima o poi. Sarà pertanto molto interessante vedere come verranno raggiunti gli obiettivi di mobilità stabiliti dalla NUA, vedere come cambierà la regolamentazione della mobilità urbana in base alle riforme adottate dai poteri pubblici e dalle amministrazioni (BOIX PALOP 2013; CAPROTTI, COWLEY, DATA, BROTO, GAO, HERRICK, ODENDAAL & JOOS 2017, 369-370; PONCE SOLÉ 2019, 125-126).

2. Il rafforzamento di alcuni strumenti normativi tradizionali

La maggior parte delle disposizioni contenute nella Nuova Agenda Urbana delle Nazioni Unite in relazione alla mobilità urbana incide sulle normative ambientali e sulle decisioni politiche relative ai sistemi di trasporto pubblico che non sono strettamente nuove. La strutturazione generale di tali strumenti giuridici, pertanto, non deve cambiare in modo sostanziale, ma deve essere sviluppata e implementata.

Da un lato, dovremo rivedere le misure tradizionali contro l'inquinamento e il traffico che sono già in atto. Tali misure sono ben note e sono anche strumenti che possiamo usare con una conoscenza completa sia dei loro effetti sia dei limiti sia delle carenze che possono avere. Non è particolarmente complicato definire un elenco completo di approcci che sono comuni in molti paesi con diversi gradi di intensità da molti anni: divieto di entrare nei centri urbani con veicoli privati, imposte sul traffico in alcune città, come nel caso rilevante di Londra, tasse *pigouviane* volte a limitare o disincentivare l'uso di auto private, promozione di veicoli a propulsione non fossile, regolamenti di transito volti a ridurre il numero di auto che entrano nelle città che possono persino consistere (come visto in alcuni episodi recenti in Spagna per la regolamentazione del centro di Madrid) nel divieto completo di transito delle automobili a diesel almeno in alcune zone di determinate aree urbane, come è già avvenuto in alcune città medie e grandi negli ultimi tempi in Germania, anche se l'entrata in vigore di tali misure è stata ritardata dopo battaglie legali ancora in corso.

Dall'altro lato, l'elaborazione di politiche di mobilità urbana moderne e sostenibili deve affrontare e finanziare prioritariamente i miglioramenti delle infrastrutture perseguendo almeno tre obiettivi connessi tra di loro, anche se diversi: rafforzare le misure di sicurezza nella direzione e con gli obiettivi che abbiamo già stabilito; l'implementazione di possibilità infrastrutturali sufficienti e praticabili, consentendo in tal modo gli usi pedonali e la mobilità urbana e metropolitana in bicicletta o equivalenti al fine di garantire ai cittadini la possibilità effettiva di scegliere queste alternative di mobilità; e anche cercare di rinnovare la pianificazione della città per ridurre quanto più possibile la necessità di mezzi di trasporto di massa per la vita quotidiana della maggior parte dei cittadini, ad esempio rimodellare, ed evitare, modelli che potrebbero incoraggiare l'espansione urbana. Infine, in stretta relazione con le scelte di politica di pianificazione, di infrastrutture e delle priorità di investimento, ma anche al fine di ridurre l'inquinamento e per motivi sociali, i responsabili politici devono rafforzare e migliorare i sistemi di trasporto di massa. Pertanto, la pianificazione urbana e delle infrastrutture e la progettazione di sistemi di trasporto pubblico di massa devono essere, come scelta politica, sempre strettamente correlati. Idealmente questo richiederebbe anche un coordinamento tra finanziarie – questo è ciò che, nel caso della Spagna, non sempre si è provveduto a realizzare, soprattutto quando parliamo di coordinazione finanziaria tra enti locali e comunità autonome (BOIX PALOP 2017a, 24-31).

Pertanto, non possiamo limitarci ad elencare solo i diversi strumenti normativi e politici a nostra disposizione per implementare la Nuova Agenda Urbana quando si tenta di raggiungere gli obiettivi stabiliti, ma bisogna anche valutarne i reali effetti, nonché i costi. Inoltre, al fine di

elaborare una politica di mobilità urbana completa ed efficace, qualsiasi governo locale deve utilizzare il maggior numero possibile di questi strumenti nell'ambito di una strategia coerente. Non ci è dato specificare come agire e quali sono i problemi che potrebbero insorgere ma, al fine di fornire un minimo elenco che possa essere usato a mo' di una sommaria e generale guida di possibili soluzioni, può essere utile fare una ricapitolazione dei principali strumenti tradizionali già in uso e spiegare la loro evoluzione nel corso negli ultimi anni e il modo in cui sono allineati alla Nuova Agenda Urbana.

2.1 Valori massimi di immissioni, soglie e limitazioni alle contaminazioni ambientali e nell'uso di veicoli privati

Un approccio tradizionale e già collaudato è quello di stabilire valori soglia di contaminazione ambientale e di inquinamento per i veicoli a propulsione fossile, nonché diversi tipi di incentivi fiscali e normativi per favorire il passaggio ad altre forme di mobilità, come le auto elettriche. A prescindere dal fatto che le aree maggiormente colpite dall'inquinamento sono le aree urbane, questo tipo di disposizione è generalmente stabilita su una più ampia scala a causa di problemi di mercato e di concorrenza. Ad esempio, l'accordo sul clima di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e la Nuova Agenda Urbana (NUA 2017 34 e 116), sono chiaramente in sintonia con la definizione di valori soglia più rigorosi per i combustibili fossili, valori simili a quelli fissati dal Regolamento 2007/46/CE del Parlamento Europeo o, anche per quanto riguarda il trasporto privato, dal Regolamento del mercato dei trasporti dell'UE 1370/2007 del Parlamento e del Consiglio sui Servizi Pubblici di trasporto via treno e strada. Queste norme consentono senza dubbio l'imposizione di questo tipo di limiti, la logica alla base del sistema è che tali restrizioni devono essere stabilite in modo da consentire il normale commercio di merci e prodotti, automobili ad iniezione elettrica e altri tipi di veicoli, nel mercato interno e comune, ad esempio il mercato europeo. Pertanto, questo tipo di restrizioni deve essere generalmente concordato da organi superiori, a livello europeo e anche a livello degli Stati membri. In effetti, l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che riconosce il diritto alla proprietà, afferma inoltre che "l'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale". Pertanto, un regolamento chiaramente e proporzionalmente collegato alla protezione di un interesse generale indiscutibile, come la protezione dell'ambiente e la salvaguardia della qualità dell'aria nelle città e nelle aree urbane, sarebbe ammissibile, anche se limiterebbe, in alcuni casi, l'effettiva possibilità di utilizzo dei veicoli privati.

Come strumento giuridico ulteriore, la recente evoluzione in questo campo ha consentito persino il ricorso a ulteriori limitazioni che vanno al di là dei limiti fissati dalle direttive europee. La ragione è che essendo alcune aree maggiormente esposte a inquinamento e contaminazione, specialmente nei centri città, si ritiene ammissibile limitare l'uso di tutti quei veicoli più responsabili dell'inquinamento. Limitazioni che si traducono in divieti completi o temporanei. Quasi tutte le grandi città del mondo occidentale hanno oggi protocolli che consentono loro di vietare l'uso di alcuni veicoli quando si verificano picchi di contaminazione e inquinamento; protocolli che consentono di condurre la qualità dell'aria entro limiti e le soglie stabilite dalla legge. Queste misure sono, di fatto, obbligatorie per l'UE e la mancata osservanza di esse può condurre a sanzioni per gli Stati membri. Chiaramente, queste norme eccezionali, che comunque stabiliscono importanti limitazioni, devono essere compatibili con il commercio dei veicoli in questione.

In definitiva i recenti quadri normativi finalizzati alla protezione dell'ambiente coadiuvano le norme e i quadri regolatori urbani nella predisposizione dei divieti e limitazioni in tutte quelle aree maggiormente a rischio o anche vere e proprie limitazioni ad alcuni tipi di veicoli che hanno peggiori indici di inquinamento. Ad esempio, la Direttiva UE sulla qualità dell'aria limita la possibilità per gli Stati membri europei di legiferare contro quel tipo di divieti, ma se adeguatamente deciso dalle autorità locali devono farlo rispettando il principio di proporzionalità.

Ugualmente la EUCJ T-339/16 12 2018, *Ville de Paris & Ville de Bruxelles & Madrid vs. Commissione UE* ha accettato la possibilità di stabilire zone a basse emissioni per i veicoli più vecchi, stabilendo però allo stesso tempo, che tali restrizioni non siano applicabili ai veicoli più recenti conformi alle ultime norme in materia stabilite dalla Commissione Europea, garantendo così “commerciabilità” dei prodotti interessati. Come ulteriore esempio recente, la Zona a Bassa Emissione di Bruxelles è stata sostenuta dalla Corte Costituzionale Belga in una decisione del 28 febbraio 2019, considerando che tali limitazioni non incidano con il diritto di proprietà. Secondo la Corte, il diritto pubblico può contenere tali limitazioni quando ci sia un interesse generale sufficiente che giustifichi le restrizioni.

Il più controverso è stato il divieto totale o permanente alla circolazione di alcuni veicoli (già approvato da alcune città tedesche), proprio durante picchi di inquinamento causato da alcune forme di mobilità (ad esempio vecchi veicoli diesel), che colpiscono generalmente le grandi aree urbane. Questa problematica in realtà riguarda non pochi veicoli che in teoria rientrano negli attuali accordi commerciali internazionali, ma che in pratica vedranno enormemente limitato il loro utilizzo come alternativa di trasporto urbano, almeno in quelle aree caratterizzate da divieto (CYRUS, GU & SOENTGEN 2017). È importante sapere che alcuni di essi sono stati adottati a seguito di decisioni giudiziarie dopo che alcuni cittadini hanno chiesto rimedi per livelli elevati di inquinamento. Facendo un bilancio, non è irrazionale che la protezione ambientale debba avere maggior importanza rispetto alla commercializzazione di questi veicoli.

Sebbene la controversia sia ancora *sub iudice*, le autorità giudiziarie hanno optato per questa soluzione e le autorità locali, incluso il governo tedesco, mirano a stabilire limitazioni generali e diverse modalità di *Dieserverbot* che, quando proporzionati e limitati alle aree urbane saranno non solo accettate ma estese anche ad altri paesi.

Altre iniziative, come il divieto recentemente annunciato ad Amsterdam o nelle isole Baleari, vanno di fatto nella stessa direzione, anche se attualmente il divieto di circolazione di questi veicoli è stato posposto al 2030 o 2040. Tuttavia, a prescindere dalle azioni a livello locale, è ovvio che il divieto finale di circolazione per auto diesel e altre forme alternative di mobilità altamente inquinanti, dovranno essere imposte da decisioni legislative a livello nazionale ed europeo.

Il margine di manovra delle città è quindi limitato ad eventi eccezionali e ad aree specifiche le cui condizioni possano giustificare maggiori restrizioni. Chiaramente il raggio di azione delle città deve operare tenendo conto della normativa nazionale, avendo quella locale per definizione, in relazioni a tali eventi eccezionali, carattere supplementario.

2.2 Costi di congestione e altri tipi di “disincentivi” come le imposte pigouviane

La recente evoluzione del quadro giuridico nella maggior parte dei paesi ha portato all'introduzione di una serie di approcci diversi su come incentivare l'uso di mezzi sostenibili o, d'altra parte, disincentivare i modi di trasporto meno desiderabili. Incentivi fiscali, sussidi, detrazioni fiscali e altri tipi di incentivi sono oggi comuni in quasi tutti i sistemi giuridici moderni. Frequenti sono anche le tasse pigouviane per rendere più costoso e meno efficiente l'uso di veicoli privati alimentati a combustibili fossili (JAVID, NEJAT, HAYHOE 2014). La forma in cui tali misure sono introdotte e applicate nelle diverse tradizioni giuridiche può differire, ma tendenzialmente non vengono adottate dalle autorità urbane, ma a livello nazionale (BILBAO ESTRADA 2017, 297-299).

Nonostante quanto sopra, vi è anche spazio per ulteriori misure adottate dagli enti locali, usando le tasse locali nella stessa direzione. Pertanto, non solo le tasse ma anche i prezzi di alcuni servizi pubblici locali possono tenere in considerazione la sostenibilità di ciascun mezzo di trasporto. Tali manovre hanno avuto successo finendo per incidere sul comportamento dei consumatori (KNITTEL & SANDLER 2013, 20) incentivando le nuove forme di mobilità elettrica con regimi fiscali privilegiati, detrazioni fiscali e altri incentivi come lo stazionamento gratuito nelle aree riservate e la possibilità di circolare senza restrizioni per le zone della città proibite ai veico-

li tradizionali. In generale ci sono ancora molte possibilità di sviluppo per queste misure che sono valutate positivamente dal mondo accademico per la loro efficienza.

Da questa stessa prospettiva, uno degli sviluppi più interessanti degli ultimi anni è stata l'attuazione di tasse sul traffico (*congestion charge*, *congestion tax*) in un numero crescente di grandi città, seguendo l'esempio della tassazione sul traffico introdotta originariamente nel 2003 dopo il *Greater London Congestion Charging Order* dal 2001, reso possibile dal precedentemente approvato *Greater London Authority Act* a partire dal 1999. Dopo quasi due decenni di esperienza, sappiamo già quali sono stati gli effetti eccezionali del provvedimento sull'ambiente e sulla congestione. Ad esempio, sappiamo già che la tassa sul traffico a Londra è stata un successo indiscutibile, dimostrato dal fatto che l'area coperta da essa è stata aumentata, il pedaggio è aumentato dopo alcuni anni ed è ormai indiscutibile che la tassa sul traffico a Londra sia irreversibile. Un'altra prova convincente del successo di questo provvedimento è il fatto che un numero crescente di città sta copiando il sistema adottato dalle autorità locali di Londra: Stoccolma, dove è stata introdotta per la prima volta nel 2007, con una sostanziale estensione nel 2016, Milano, dove nel 2012 è stato istituito un programma pilota di 18 mesi, reso permanente nel 2013, e un certo numero di città in Europa (PROVONSHA & SIFUENTES 2017). Inoltre, altre esperienze di questo tipo sono state sperimentate nelle città asiatiche e americane. Come nel caso dei test effettuati a Singapore nell'ultimo decennio e più recentemente a Hong Kong.

Alcune proposte sono state avanzate anche in città come Edimburgo o New York appena nel 2002 e nel 2007, ma sono state respinte tra le turbolenze politiche e l'opposizione dei media. Forse era troppo presto, ma l'idea ha ormai preso piede, con i funzionari di Pechino che annunciano un progetto per istituire tasse sul traffico dal 2020 e nuove proposte di tariffazione sul traffico che sono attualmente in discussione in città come San Francisco o, ancora, New York che già ha approvato nel 2019 un modello con l'obiettivo di entrare finalmente in vigore nel 2021. È difficile negare che le tasse sul traffico si stiano diffondendo nelle grandi città di tutto il mondo. Sono uno degli strumenti più importanti nelle mani delle autorità locali per controllare il traffico, ridurre l'inquinamento, raccogliere fondi che possano essere utilizzati per migliorare i sistemi di trasporto pubblico di massa e, tutto sommato, agire per raggiungere gli obiettivi stabiliti nella Nuova Agenda Urbana degli Stati Uniti (NUA, 34, 54, 115, 117) nel campo della mobilità sostenibile.

L'esperienza raccolta nei quasi due decenni della tassa sul traffico di Londra ci consente, inoltre, di comprendere meglio il funzionamento e gli effetti base di tali misure (SANTOS & FRASER 2006; GU, LIU CHENG & SABERI 2014). Ad esempio, sappiamo, almeno secondo l'esperienza di Londra, che è stata la più sviluppata fino ad oggi, che il risultato di tali pedaggi sul traffico è molto più efficace nel ridurre i livelli di traffico o nel dare impulso al passaggio al trasporto pubblico o anche ad altri veicoli a cui è consentito entrare nel centro della città senza pagare il pedaggio stabilito, (veicoli elettrici, motociclette, taxi, ecc.) piuttosto che raccogliere entrate che potrebbero essere investite nel miglioramento dei sistemi di trasporto pubblico di massa (FEHLING 2014, 121-123). Risultati simili sono coerenti con le esperienze più recenti in altre città del mondo.

Sappiamo anche che, da un punto di vista meramente giuridico, non sono emerse così tante controversie durante l'implementazione di tali sistemi di tassazione sul traffico. In alcuni casi, come quello di Londra in cui alcuni residenti di Westminster impugnarono i limiti imposti, la giurisprudenza ha comunque consentito agli urbanisti di stabilire le aree riservate nell'ambito dei loro poteri discrezionali, purché tali decisioni fossero ragionevoli, proporzionate e giustificate nell'ambito della procedura (FEHLING 2014, 119-125). Nemmeno in questo caso si parla di limitazione ingiustificata al diritto di proprietà (sotto la protezione dei trattati europei e internazionali), purché il regolamento raggiunga un giusto equilibrio che permetta di conciliare gli interessi in gioco e permetta l'effettivo sfruttamento della proprietà immobiliare dei cittadini interessati magari permettendo e facilitando l'accesso dei residenti in maniera preferenziale. Una questione diversa è se una città possa stabilire un tale regime per conto proprio, dato che molti sistemi giuridici richiedono una disposizione legislativa ad hoc per limitare i diritti fundamenta-

li in questo modo. In questi casi, i problemi di competenza possono complicare la fissazione di pedaggi urbani a meno che si richieda la cooperazione tra autorità locali e poteri legislativi regionali e statali (BOIX PALOP 2017b, 25-31). Ma questo requisito non è un ostacolo insormontabile, come mostrano le esperienze precedenti. È solo un altro esempio di quanto sia essenziale il coordinamento metropolitano e regionale nelle politiche di mobilità urbana e di quanto sia essenziale per le autorità locali essere supportato da istanze più ampie.

2.3 Pianificazione urbana e decisioni circa l'utilizzo dello spazio pubblico all'interno delle città. Politiche delle infrastrutture volte a garantire sicurezza e l'effettiva scelta di alternative di mobilità pulite

Un'altra questione rilevante, assolutamente fondamentale per sviluppare la maggior parte degli approcci strategici della Nuova agenda urbana (NUA, 98, 117, 118), e in questo caso una giurisdizione chiara e completa delle autorità locali, riguarda le decisioni su come utilizzare e condividere una risorsa, limitata per definizione, come quella dello spazio pubblico urbano. Specialmente nei centri cittadini e nelle vicinanze sono diverse le necessità di utilizzo per le quali si richiede di avere il diritto di disposizione. Anche una serie di attività sociali ed economiche, oltre alle necessità di mobilità, concerne lo spazio pubblico urbano, ma il conflitto più pervasivo riguarda il modo di conciliare lo spazio richiesto per i sistemi di trasporto pubblico urbano, la mobilità pedonale e la mobilità privata nelle loro forme molto diverse. Empiricamente è impossibile stabilire una teoria generale che discerna l'unica distribuzione corretta ed equilibrata dello spazio pubblico e non è facile da attuare a causa delle grandi diversità insite all'interno delle città: dimensioni, densità di popolazione, struttura urbana, livelli di sviluppo economico, quantità di automobili, tra le altre variabili (NELLO-DEAKIN 2019). Anche quando si concentra l'analisi su di una città specifica, è difficile determinare un giusto equilibrio tramite una prospettiva teorica: i valori sociali e le preferenze politiche possono differire in modi plausibili a seconda delle caratteristiche di ciascuna città e società. Questa è la ragione principale e molto ragionevole, per cui tali decisioni tendono ad essere, in ogni paese, ancorate al livello locale (BOIX PALOP 2014). Finché strategie diverse possono essere praticabili e queste scelte politiche sono intrinsecamente locali, le decisioni devono essere prese a quel livello.

Tuttavia, è anche possibile valutare l'impatto di diverse strategie e raccogliere i risultati delle esperienze precedenti nelle altre città. Ecco perché sappiamo che alcune strategie sono, in termini generali, più conformi alle prescrizioni generali della Nuova Agenda Urbana di altre. Ad esempio, come regola generale, la ripartizione dello spazio pubblico è stata tradizionalmente troppo generosa per la mobilità privata realizzata tramite automobili a propulsione fossile, assegnando loro molto più spazio rispetto a quello dato ai trasporti pubblici, alle aree pedonali o ad altri veicoli più fragili (e più sostenibili) come le biciclette o i nuovi diversi tipi di dispositivi di mobilità elettrica. Sappiamo già che questa ripartizione dello spazio pubblico tende a promuovere la mobilità privata in auto a spese dei pedoni in misura non sostenibile. La maggior parte delle politiche pubbliche derivate dal nuovo paradigma definito nella Nuova Agenda Urbana (NUA, 34, 36, 50, 113, 114) richiede una significativa riduzione dello spazio riservato alle auto private: i centri cittadini dovrebbero essere costantemente recuperati per uso pedonale e i sistemi di trasporto di massa devono rivendicare tutto lo spazio di cui hanno bisogno per essere efficienti. A poco a poco, man mano che vengono intrapresi passi in questa direzione in diverse città, possiamo verificarne gli effetti progressivi sul cambiamento del comportamento dei cittadini, sulla riduzione dell'inquinamento e sui maggiori benefici non solo per l'ambiente ma anche per l'efficienza dei trasporti pubblici. Queste decisioni, ovviamente, possono essere rafforzate, in particolare nelle grandi città, con altre misure come le tasse ambientali pigouviane o le tasse sul traffico di cui abbiamo già discusso.

È importante, allo stesso tempo, non perdere di vista le prove empiriche sull'importanza di disporre di infrastrutture sicure per i pedoni e altre forme di mobilità, come il ciclismo. Investire

denaro nella creazione di una vasta ed efficiente rete separata di piste ciclabili o per migliorare la sicurezza e il comfort dei pedoni aumenta notevolmente l'utilizzo di tali modalità di trasporto. La Nuova Agenda Urbana (NUA 114, 121) sottolinea la necessità di offrire ad alcuni gruppi sociali, come donne, persone anziane e disabili, alternative di mobilità. I dati empirici dimostrano che, al fine di realizzarlo, devono essere prese decisioni coraggiose in merito alla riassegnazione dello spazio pubblico, nonché l'istituzione di un fondo per l'infrastruttura richiesta.

Un'ultima considerazione necessaria è che l'allocazione dello spazio urbano svolgerà anche un ruolo significativo per l'adozione di alcune importanti decisioni da parte degli enti locali in relazione alle nuove forme di mobilità privata condivisa, che si propongono di rimodellare le nostre città ma che potrebbero comportare nuovi problemi. Come vedremo, il successo di queste alternative di *sharing* potrebbe generare problemi di traffico, per il loro successo, anche per l'efficienza delle piattaforme digitali che rendono la loro utilizzazione più economica ed efficiente. Se tali problematiche dovessero verificarsi, sarà necessaria una rivalutazione dell'assegnazione dello spazio pubblico compatibile per tali utilizzi, tenendo conto delle competenze locali tradizionali per la materia (CUBERO MARCOS 2019, 77-83; LASAGABASTER HERRARTE 2019, 24-25).

Sono possibili diverse alternative: dallo stabilire restrizioni nelle aree urbane più toccate dal problema, che potrebbero anche differire a seconda del tipo specifico di veicoli o delle alternative di mobilità in questione, fino al prezzo dell'uso dello spazio urbano se dall'offerta di tali servizi si richiede un uso specifico e intenso delle strade pubbliche, come nella maggior parte dei casi. Questo tipo di decisioni, ancora una volta, risulta strettamente legato alla sfera locale, poiché i risultati e l'esito di tali regolamenti e decisioni si rifletteranno principalmente nella vita urbana (DOMÉNECH PASCUAL 2017).

In termini generali, come abbiamo già visto, tutte le strategie devono essere combinate in un pacchetto completo e coerente sull'uso dello spazio urbano a partire dalle decisioni a livello urbano prese dalle autorità locali. Per fare ciò è essenziale che gli enti locali e regionali tengano conto del trasporto pubblico e del servizio pubblico come elementi cardine di questa strategia generale, coniugando stringenti strumenti normativi per il trasporto privato con l'ambiziosa fondazione e pianificazione di infrastrutture pubbliche e sistemi di trasporto di massa.

2.4 Il miglioramento del sistema di trasporto pubblico di massa e il ruolo del servizio pubblico

Le decisioni sul miglioramento dei trasporti pubblici di massa e l'evoluzione del ruolo tradizionale del servizio pubblico in vista delle alternative di mobilità per le città nelle aree urbane, rappresentano un altro fattore chiave impossibile da trascurare. Come dimostra la Nuova Agenda Urbana (NUA 13, 34, 36, 118), la previsione e la garanzia di un'offerta sufficiente di trasporto pubblico è forse il dovere più importante delle amministrazioni locali e forse anche il più impegnativo, probabilmente a causa del grande sforzo finanziario necessario richiesto per la sua realizzazione. Tradizionalmente, il trasporto pubblico è stato gestito dagli enti locali e regionali, a seconda delle dimensioni delle città e delle aree urbane (GAKENHEIMER 2011, 43-47). In molte città e in molti paesi i sistemi di trasporto di massa sono integrati da alcune organizzazioni pubbliche di servizi di mobilità tradizionali forniti da soggetti privati, come i servizi di taxi. È anche possibile che i sistemi di trasporto pubblico di massa non siano effettuati e gestiti direttamente da istituzioni pubbliche, ma da agenti privati. Eventualmente è possibile offrire fondi pubblici agli operatori privati (sentenza Altmark Trans) al fine di raggiungere alcuni obiettivi di servizio pubblico, così come la legislazione dell'Unione europea, ad esempio, chiaramente consente.

La Nuova Agenda Urbana non cambia l'attuale modello dei sistemi di trasporto pubblico di massa, né quello relativo alla regolamentazione dei taxi (o dei servizi equivalenti). Afferma solo la necessità di cambiare e migliorare il sistema, offrendo maggiori e migliori alternative di mobilità ai cittadini e comunità vulnerabili e, naturalmente, stabilisce anche la strada verso una progressiva decarbonizzazione dei sistemi di trasporto di massa. Come farlo non è una questione giuridica, ma

di priorità politica: la regolamentazione e le responsabilità del governo locale in materia di trasporti non differiscono da quelle tradizionali. La riduzione dell'inquinamento, l'efficienza energetica e la decarbonizzazione, nonché le decisioni strategiche di base relative alla tipologia di sistemi di trasporto pubblico da implementare o migliorare, dipendono da considerazioni finanziarie e tecniche, più che da sfide legali.

Tuttavia, in alcuni casi le decisioni del governo locale in relazione al trasporto pubblico possono essere influenzate da alcune considerazioni legali. Ad esempio, a causa del fatto che strumenti giuridici come la Nuova Agenda Urbana (NUA 2017 36, 118) affermano la necessità di migliorare le alternative di mobilità pubblica accessibili a tutti, possiamo considerare che esiste un mandato legale che obbliga a stabilire alcune restrizioni su alcune alternative di mobilità privata e a preferire alcuni su altri, soprattutto nell'ipotesi in cui alcune norme, troppo flessibili, possano produrre un vero e proprio effetto di «cannibalizzazione» dei sistemi di trasporto pubblico al punto di mettere in pericolo la loro sostenibilità se superano la soglia critica. Alcuni studi recenti hanno scoperto che questo può accadere in alcune aree urbane e specialmente in metropoli non così dense dove regna l'espansione urbana, sebbene lo studio possa essere per il momento non conclusivo. In ogni caso, gli strumenti giuridici ispirati dalla Nuova Agenda Urbana rendono chiaramente possibile prendere in considerazione tali elementi nel momento in cui si regola la fornitura di servizi alternativi di mobilità privata. Anche se il regolamento comporta alcune restrizioni, ciò sarebbe compatibile anche con il Regolamento sui Trasporti o la Direttiva sui Servizi all'interno dell'Unione europea: entrambi consentono di stabilire restrizioni nel perseguimento o nella protezione di obiettivi di interesse generale, come potrebbe essere considerata senza dubbio la protezione dei sistemi di trasporto pubblico di massa.

Un ultimo punto da tenere a mente in relazione alla regolamentazione dei trasporti pubblici è quello relativo ai cambiamenti, conseguenza dell'evoluzione del mercato e della tecnologia. La regolamentazione e le responsabilità del servizio pubblico, in genere organizzate per garantire un certo livello di qualità e continuità del servizio, nonché per proteggere gli utenti e garantire una rigorosa parità tra loro, possono sussistere nei sistemi di trasporto pubblico offerti direttamente dalle autorità locali o regionali. Non si prevedono cambiamenti sostanziali nel quadro giuridico. In realtà le cose dovranno cambiare nei prossimi anni con la tradizionale regolamentazione del secondo pilastro del trasporto pubblico offerto alla cittadinanza in generale, o sistemi di trasporto fortemente regolamentati: taxi ed equivalenti. Tali sistemi di trasporto, tradizionalmente, sono stati considerati dagli enti locali come parte dell'offerta di trasporto pubblico. Sono stati istituiti regolamenti pubblici per garantire, più o meno, esattamente gli stessi obiettivi essenziali del servizio pubblico – continuità e qualità del servizio, protezione dei consumatori e uguale accesso per gli utenti – perché si pensava tradizionalmente che i mercati dei trasporti, e specialmente i mercati dei trasporti urbani, presentassero asimmetrie informative così grandi, che si riteneva sarebbero stati soggetti a gravi fallimenti del mercato. Sono proprio queste norme specifiche le più controverse e interessate dal cambiamento tecnologico e dall'innovazione economica nei mercati dei trasporti. La mobilità sharing e le piattaforme digitali confondono i confini tra ciò che può essere considerato un servizio pubblico e la semplice offerta di servizi privati di mobilità. Nel complesso, potrebbe risultare superflua e ridondante una normativa volta a prevenire i fallimenti teorici del mercato, che attualmente possono essere drasticamente ridotti grazie all'intermediazione di queste nuove tecnologie e dall'impressionante riduzione dei costi di transazione nella commercializzazione di questi servizi in regime di mercato, fino al punto da farli scomparire quasi completamente. Pertanto, il cambiamento più interessante e stimolante che verrà attuato nella regolamentazione dei trasporti urbani, ha a che fare con la necessità di creare una nuova regolamentazione coerente, equa ed efficiente compatibilmente con i servizi di taxi tradizionali. Servizi che, vale la pena ricordare, sono ancora assolutamente fondamentali per i servizi di mobilità globale offerti in molte città e aree urbane del mondo.

3. *Dove l'approccio tradizionale dei pubblici servizi per il trasporto pubblico urbano si fonde con la crescente e pervasiva importanza delle funzioni regolatrici degli enti locali: le sfide della regolamentazione dei nuovi sistemi privati di "trasporto condiviso"*

A questo punto, ogni miglioramento che abbiamo analizzato si adatta chiaramente alle linee guida principali della Nuova agenda urbana (NUA 66), insieme alla disciplina tradizionale della regolamentazione della mobilità urbana. Tenendo in considerazione l'elenco di nuove linee guida e le tendenze politiche che abbiamo già esplorato, nessuna di esse rappresenta un vincolo significativo né mette in discussione l'approccio tradizionale alla mobilità urbana adottato dagli enti locali negli ultimi decenni, indipendentemente dalle preferenze politiche effettive e naturalmente diverse. Si può optare per schemi di servizio pubblico o preferire uno schema più liberalizzato, ma alla fine tutte le politiche analizzate potrebbero essere compatibili con entrambi gli approcci, differendo solo per la loro intensità e l'equilibrio finale raggiunto. Alla fine, quando mettiamo insieme tutti gli elementi che abbiamo preso in considerazione con le nuove tendenze e la Nuova Agenda Urbana, ciò che vediamo è una chiamata al rafforzamento degli strumenti regolatori tradizionali, promozione di migliori servizi e sistemi di trasporto pubblico di massa, che possono essere non ottimali e in urgente bisogno di miglioramenti.

Da quel punto di vista, l'elenco che abbiamo già analizzato è la parte più semplice delle sfide che affrontiamo.

Una questione completamente diversa è rappresentata dalle principali modifiche all'organizzazione dei trasporti privati, non solo all'interno delle aree urbane, che consentono una maggiore efficienza. Modifiche che possono comportare sfide ancora diverse. La cosiddetta "economia della condivisione" ha già creato una grave perturbazione in molti mercati e questo è avvenuto anche per la fornitura di servizi di trasporto privato. Due importanti vantaggi in termini di efficienza sono di particolare importanza nel nostro caso; maggiore efficienza economica del sistema di sharing, quindi servizi di trasporto privati molto più abordabili di quelli che abbiamo avuto fino a questo momento; una migliore efficienza ambientale, che può essere un semplice risultato delle migliori tecnologie odierne ma anche una conseguenza del fatto della riduzione di rifiuti e il disuso di ogni veicolo dovuto al fatto che un'auto condivisa verrà utilizzata da più utenti rispetto ad una tradizionale privata. La condivisione è particolarmente utile in quanto più una rete è completa, migliore sarà l'ottimizzazione della capacità inattiva (PARKER, MARSHALL, VAN ALSTYNE & CHOUDARY 2016, 108-115). Un altro effetto del successo di quel tipo di servizi è l'importanza fondamentale di un nuovo attore: piattaforme digitali che si occupano del potenziamento dell'intermediazione alla base del successo dei sistemi di "trasporto condiviso", come i servizi di ride-sharing – Uber, Lyft, ecc. – e piattaforme di car sharing – Blablacar, ecc. Una realtà che può mettere in pericolo, o almeno offuscare, la tradizionale posizione «egemonica» dei poteri pubblici quando forniscono servizi di trasporto efficienti e convenienti per un discreto numero di cittadini che sta iniziando ad occupare questa posizione. I poteri pubblici devono accettare e comprendere questo dato di fatto, senza tentare di ostacolare un processo che ha più vantaggi che svantaggi. Potrebbe essere difficile agire in modo corretto, non solo perché non sono ancora disponibili tutti i dati e le conoscenze necessari per valutare ogni possibile effetto di quelle nuove possibilità, ma anche perché la minaccia alla posizione dominante dei poteri pubblici connessi con l'emergere di piattaforme digitali come attori significativi, può provocare reazioni eccessive o risposte troppo restrittive da parte del governo locale, creando reazioni esagerate in alcuni casi. Questo è il caso per esempio delle norme che si sono susseguite in Spagna negli ultimi tempi sia su scala locale che statale (DOMÉNECH PASCUAL 2019).

Per comprendere le nuove sfide poste da questa irruzione, dobbiamo quindi cercare di spiegare come funzionano questi broker digitali e quali sono alcuni degli inevitabili effetti e sottoprodotti di questo tipo di modello di business. Ciò ci consentirà di stabilire limiti proporzionati alle loro attività, estraendo tutti i vantaggi in termini di efficienza che si potrebbero ottenere, evi-

tando ulteriori danni all'ambiente, proteggendo le aree urbane, in particolare i centri urbani, e aggirando il rischio di cannibalizzazione del trasporto pubblico che potrebbe compromettere la massa critica richiesta che è necessaria per offrire il servizio con regolarità e qualità sufficiente.

3.1 *Economia condivisa e intermediazione digitale: come funzionano e ri-equilibrio*

Sono già state dette molte cose sulla cosiddetta economia della condivisione. Al di là dell'entusiasmo e della retorica, entrambi abbastanza comuni sull'argomento, ma non sempre liberi da interessi o pregiudizi soggettivi, potremmo essere adesso in grado di concentrarci sui cambiamenti fondamentali prodotti da questo tipo di scambi economici cercando di comprendere completamente le loro implicazioni da un punto di vista tecnologico e competitivo. Pertanto, possiamo definire l'economia della condivisione, in termini molto ampi e generali, come transazioni che traggono profitto da risorse preesistenti che non sono utilizzate al massimo delle loro potenzialità a causa delle difficoltà intrinseche dei sistemi di mercato ad eguagliare possibilità (offerta) e necessità (domanda) per via dello sviluppo di strumenti di collaborazione fra utenti che sviluppano queste potenzialità fino ad ora inutilizzate. Alcune di queste difficoltà per sposare domanda e offerta sono state risolte da nuovi sviluppi tecnologici che hanno migliorato l'accesso di entrambe le parti a qualsiasi transazione e a tutte le informazioni disponibili su possibili controparti attraverso piattaforme di intermediazione digitale (PARKER, MARSHALL, VAN ALSTYNE & CHOUDARY 2016, 16-33). Le implicazioni per i mercati della mobilità urbana sono chiare. Da un lato, la tecnologia è ora in grado di prevenire alcuni delle tradizionali falle del mercato che hanno giustificato il ricorso al servizio pubblico o almeno un intenso intervento pubblico nell'ambito della mobilità urbana (es. taxi). D'altro canto, la maggiore efficienza nell'incontro tra domanda e offerta può rendere più redditizia la fornitura di servizi di mobilità urbana privata (DOMÉNECH PASCUAL 2015, 67-69; ZALE 2018, 39-44). Laddove le esternalità della rete siano ben note e ampiamente documentate (ECONOMIDES 1996, 673-699), come nel caso dei mercati dei trasporti, l'intermediazione efficiente della piattaforma ne è solo un potente catalizzatore.

L'economia della condivisione è anche legata all'emergere di nuove tendenze sociali che sono meno ancorate al concetto di proprietà proprio delle società occidentali (BOTSMAN & ROGERS 2010, 97-108). Molto è stato scritto, ad esempio, sulla natura "collaborativa" degli scambi alimentati dalla condivisione delle piattaforme economiche, sui loro aspetti culturali positivi (AIGRAIN 2012, 27-43) e sulla loro capacità di innescare trasformazioni sostanziali dell'economia globale in visioni ottimistiche (RIFKIN 2014, 1-15). È stato spesso elogiato il presunto approccio non commerciale in questione. Ciò può comportare un aumento della popolarità degli schemi di car sharing o piattaforme equivalenti focalizzate sulla condivisione di altri dispositivi di mobilità diversi dalle auto e una riduzione del numero globale di veicoli nelle nostre città.

Il fattore critico che spiega l'esplosione dei sistemi di intermediazione digitale nel mercato dei trasporti attraverso internet e app riguarda maggiormente le modalità in cui la nuova tecnologia di intermediazione nel mercato sta rimodellando, in modo sempre più incisivo, il modo in cui offriamo e acquistiamo beni e servizi. Mediatori digitali accurati consentono non solo la condivisione di attività a cui partecipano non professionisti, ma anche l'emergere di nuove attività commerciali che sono esplicitamente focalizzate sulla realizzazione di profitti che possono rientrare solo nella categoria di attività "collaborative" con difficoltà (DYAL-CHAND 2015, 251-259). Pertanto, il car-sharing non è così diverso, infine, dalle piattaforme di ride-sharing come forma di business e le sfide poste da entrambi i sistemi alla tradizionale regolamentazione della mobilità urbana non sono così diverse. È vero, tuttavia, che le piattaforme di car sharing possono essere utilizzate o promosse, o addirittura stabilite direttamente dalle autorità locali, come strumento aggiuntivo per offrire soluzioni di mobilità nelle aree urbane, mentre può essere meno frequente un sistema di ride-sharing di proprietà dai poteri pubblici – anche se non teoricamente impossibile, ovviamente.

Molti sostenitori di questi fenomeni hanno spiegato i vantaggi ambientali della sostituzione

della proprietà individuale di alcuni beni con un uso comune condiviso (RIFKIN 2014, 225-254) per ridurre la capacità inattiva, sottolineando questo punto come una caratteristica chiave dell'economia della condivisione (BELK 2007) in conformità con la Nuova Agenda Urbana e l'Accordo di Parigi. Tuttavia, se ci si focalizza sulla mobilità urbana, una diminuzione netta del numero totale di veicoli utilizzati per effettuare lo stesso numero di servizi non cambierà sostanzialmente i problemi di inquinamento o problemi di traffico nelle città popolate – migliorerà solo la scarsità (BATES & LEIBLING 2012), anche se la riduzione del numero finale di auto prodotte necessarie per fornire il servizio sarà un chiaro vantaggio ambientale globale. In effetti, se l'aumentata efficienza e la correlativa riduzione dei costi porta a un aumento significativo del numero totale di servizi di mobilità realizzati utilizzando veicoli privati, si devono temere due effetti: il traffico e i problemi di inquinamento correlato, che potrebbero peggiorare ulteriormente, come sperimentato in città quali New York City in cui le autorità locali sono state costrette a stabilire un limite al numero totale di veicoli autorizzati al ride-sharing; inoltre, una maggiore efficienza e i conseguenti prezzi più bassi possono attrarre passeggeri di vecchi trasporti pubblici modificando così le loro abitudini di spostamento (BATHIA 2019).

Quando analizziamo la risposta iniziale dei diversi organismi di regolamentazione in tutto il mondo, possiamo notare che preoccupazioni di questo tipo sono sempre presenti. Tuttavia, possiamo riconoscere alcune differenze derivanti dalle differenti tradizioni giuridiche. Ad esempio, i paesi con un approccio tradizionalmente più liberalizzato nei confronti dei trasporti urbani che permettono la circolazione di servizi taxi al di fuori del perimetro della “cultura del servizio pubblico” hanno adottato con facilità norme compatibili circa il ride-sharing, ad esempio, come è avvenuto, a poco a poco, in grandi città negli Stati Uniti (WYMAN 2017), che è anche ciò che è accaduto in alcuni paesi europei, come nel famoso caso del Regno Unito (per il caso di Londra, vedi SORIANO ARNANZ 2017). Una tendenza simile può essere rilevata nei paesi in cui, nonostante ci sia una tradizionale disciplina del servizio pubblico per i taxi, la cattiva qualità del servizio, unita a problemi di sicurezza, ha aperto la strada a un successo rapido e popolare dei modelli di condivisione delle corse. D'altra parte, come gestire e conciliare i vantaggi di queste nuove offerte con le grandi interruzioni che possono creare nei mercati dei trasporti urbani di servizio pubblico precedentemente regolamentati è stato un grosso problema e interesse principale delle organizzazioni nell'Europa continentale. Ciò è avvenuto a livello dell'OCDE (OCDE 2007, OCDE 2010), nel Regno Unito (WOSKOW 2015, United Kingdom Department for Transport 2019) nonché in paesi come Germania (BUNDESKARTELLAMT 2010), Spagna (Commissione Nazionale del Mercati e della Concorrenza) e Francia, tra gli altri, compresa l'Unione europea. Non senza molte resistenze, la concorrenza ha scavalcato una regolamentazione molto restrittiva in paesi come la Francia (ESKENAZI 2014) e questa stessa tendenza è stata rilevata anche in Germania. Anche se l'intero processo ha le caratteristiche di un tipico ciclo virtuoso, possiamo anche delineare inconvenienti che richiederebbero nuova e migliore regolamentazione, anche mediante esperimenti giuridici e il raccoglimento dei dati per definire i migliori approcci per estrarre tutto il possibile valore aggiunto all'economia della condivisione (RANCHORDÁS 2015; DOMÉNECH PASCUAL 2017).

Pertanto, la fornitura di servizi di mobilità urbana privata offerti da broker digitali o piattaforme di condivisione sarà incredibilmente incrementata a causa della sua enorme efficacia e il ruolo della regolamentazione pubblica dovrà cambiare, da tradizionale a inclusiva, fornendo servizi di trasporto pubblico sempre più ambiziosi in modo da abbinarla, in modo coerente, con l'istituzione di un quadro giuridico in grado di proteggere i consumatori e prevenire la concorrenza sleale nei mercati del trasporto privato urbano.

3.2 Trasporto condiviso, i suoi effetti nel mercato tradizionale del taxi e possibile cannibalizzazione dei servizi di trasporto pubblico

Da un punto di vista economico, la maggior parte degli obiettivi tradizionali della regolamenta-

zione pubblica dei servizi di mobilità privata (taxi) realizzati in passato dalle autorità locali sono ormai superati perché rappresentavano la risposta normativa a chiare falle del mercato che ormai non ci sono più: i poteri pubblici, regolando intensamente questi mercati convertendo i relativi servizi in servizi pubblici «impropri», cercavano di combattere asimmetrie informative che rappresentavano un rischio per i consumatori e anche di prevenire tentazioni di ingiustificato arricchimento dalla diminuzione di offerta che si può produrre in caso di scarsità in alcuni posti o momenti (*skimming*). Nella maggior parte dei casi questi rischi sono stati significativamente ridotti, se non completamente eliminati, con l'irruzione della mediazione digitale, delle piattaforme di condivisione e delle nuove forme di ride-sharing e car-sharing. Quanto più severa era la regolamentazione, tanto più complessa è la situazione al giorno d'oggi. Pertanto, potrebbe essere interessante spiegare questa discrepanza partendo dall'effetto delle norme tradizionali in cui la regolamentazione dei servizi taxi era, o ancora è, così rigida da essere considerata e trattata come un "servizio pubblico".

In definitiva, se facciamo appello alle tradizionali "leggi del servizio pubblico" definite da Roland (CHEVALIER 2015, 7-15) e alla logica che è sempre stata al loro fondamento, che è anche la base ultima per consentire ai poteri pubblici di riservare determinati servizi a sé stessi, comprese le ragioni per le quali ECJ Altmark-Trans lo ammette in alcuni casi all'interno dell'UE, possiamo trarre conclusioni interessanti. Ad esempio, è probabilmente falso ora, a questo punto, che per garantire la redditività efficiente dei servizi di mobilità urbana, nonché la loro continuità, sia necessaria una normativa che impedisca la concorrenza. È stato definito un modello alternativo e più liberale, alimentato dalle piattaforme di condivisione, con l'obiettivo più limitato di garantire quell'efficienza minima e una redditività sufficiente senza grandi rischi per la continuità. Non ci sono dati empirici che dimostrano che l'offerta si riduce in generale o in determinati momenti del giorno o in luoghi specifici, per liberalizzare questi mercati (MITCHELL & KOOPMAN 2018, 78-89). Anzi è il contrario. Inoltre, la qualità e l'adattabilità del servizio alle nuove necessità sociali ed economiche sembrano facili da soddisfare con una regolamentazione del mercato molto più semplice rispetto a quella dei servizi di trasporto attualmente vigente, che si limita ad imporre requisiti legali sulla qualità del servizio, come d'altra parte succede con le condizioni minime di prestazioni che devono soddisfare molti prodotti nel mercato. Di fatto, semplicemente a partire dalle regole di questo modello e senza pretesa alcuna, sarà possibile stabilire requisiti molto esigenti circa le caratteristiche del veicolo e la sua sostenibilità ambientale (WYMAN 2018, 134-137). Sarà perfettamente possibile e molto semplice da incrementare giuridicamente, sollecitare veicoli completamente liberi da emissioni contaminanti a chiunque sia disposto a offrire servizi di mobilità urbana. Però, per stabilire quanto detto non è necessario imporre alcuna restrizione. Tuttavia, esistono ancora dubbi sul tradizionale «principio di neutralità» (la garanzia di uguaglianza e trattamento equo che meritano tutti gli utenti), tradizionalmente vincolato alla logica del servizio pubblico, può essere interamente rispettato dai servizi offerti nelle piattaforme digitali attraverso la fissazione di prezzi. Tuttavia, è necessario ricordare che gli schemi di servizio pubblico tradizionali hanno finito per accettare la discriminazione di prezzo in rapporto ai momenti di maggiore o minore domanda, al fine di raggiungere una maggiore efficienza economica. Non sembra quindi che stiamo affrontando un ostacolo teorico insormontabile. Ancor meno se, ad esempio, un semplice tetto massimo di prezzo, e possibilmente minimo, fosse stabilito normativamente per questi servizi al fine di evitare gravi discriminazioni.

Da questa osservazione, risulta evidente che non solo dal punto di vista economico sarebbe logico adottare un approccio liberale, ma anche la stessa logica del servizio pubblico, se ci concentriamo sui suoi obiettivi normativi piuttosto che sul modo in cui è stato tradizionalmente attuato, non sarebbe in contraddizione con questo approccio in quanto le forze di mercato sarebbero in grado di fornire i servizi richiesti rispettando le prescrizioni regolamentari e tecniche stabilite dalle autorità pubbliche per garantire la qualità del servizio e la sostenibilità ambientale, nonché limiti di prezzo. Inoltre, e non va dimenticato, esiste un elemento evidente di "giustizia

sociale” a favore di quest’ultima opzione: la migliore distribuzione del reddito derivante da attività produttive che si verifica quando un settore è aperto alla concorrenza, le rendite vanno a quelli che lavorano di più e meglio, generando così chiari benefici sociali, rispetto a ciò che accade con i settori chiusi, dove la rendita va a coloro che erano già lì o riescono ad entrarvi (KOOPMAN, MITCHELL & THIERER 2015, 530-545).

Nel complesso, tutti questi elementi sono anche conformi agli obiettivi stabiliti nella Nuova Agenda Urbana (34, 66), che chiede di utilizzare la tecnologia per promuovere la mobilità urbana, l’efficienza economica, l’equità sociale e, se il regolamento è progettato per produrre anche questo effetto, grandi guadagni nella sostenibilità ambientale. Non sorprende che ci siano paesi, per la maggior parte dell’Europa continentale, che ancora oggi mantengano le tradizioni di servizio pubblico, con mercati separati con regolamenti diversi per i taxi e piattaforme di ride-share in cui i costi per questi ultimi sono considerevoli (facendo sì che solo un numero davvero scarso di veicoli condivisi sia a disposizione dei consumatori) e che predispongono tutta una serie di misure che rendono artificialmente meno competitiva i ride-sharing al fine di proteggere il tradizionale servizio pubblico dei taxi, stanno cambiando a poco a poco la loro posizione (BOIX PALOP 2017a, 138-147). Un esempio molto interessante è il documento sulla politica di regolamentazione emesso di recente dal governo tedesco, che afferma una chiara intenzione di eliminare, o almeno di ridurre, alcuni di tali oneri normativi.

D’altra parte, cominciano a essere disponibili dati sufficienti per sapere che, come conseguenza diretta di questa ottima apparente efficienza, il nuovo modello attira davvero più attori sul mercato, il che significa anche più veicoli privati, in particolare le auto, nelle nostre città. Sia la completa liberalizzazione di quei mercati che le disposizioni con risultati simili, regime doppio senza quote effettive per i ride-sharing e senza oneri normativi significativi per prevenire la concorrenza, come nella città di Londra o i New York, forniscono una maggiore efficienza, ma lo fanno provocando altri tipi di problemi e esternalità negative che sono molto rilevanti per qualsiasi contesto urbano e, pertanto, devono essere trattati dalle autorità locali. Pertanto, ad esempio, lo spazio urbano, di per sé limitato, soffre di significativi problemi di traffico quando vengono sviluppate queste piattaforme. Ad esempio, ci sono già alcuni studi che suggeriscono che questo è esattamente ciò che è accaduto in città come San Francisco (ERHARDT, ROY, COOPER, SANA, CHEN & CASTIGLIONE 2019) o New York, due delle città in cui il modello è più sviluppato e dove, quindi, i suoi effetti possono essere analizzati a medio termine e non solo attraverso le sue conseguenze immediate. Questi problemi di traffico, inoltre, portano ad esternalità ancora più negative: più inquinamento, maggiore pressione da parte di un maggior numero di utenti per la predisposizione di modalità più desiderabili di mezzi di trasporto urbano – pedoni, ciclisti, trasporto pubblico, che possono essere influenzati negativamente dal trasferimento di utenti a veicoli turistici che competono con loro per lo spazio urbano. La decisione di New York City di stabilire, nel 2018, un limite per i nuovi guidatori (ride-hail) è una strategia significativa, progettata non solo per valutare il problema, ma anche per arrestare gli effetti negativi che sono già stati rilevati. È anche interessante notare che alcune società di ride-sharing, come Uber, hanno contestato questa decisione. È prevedibile che la decisione giudiziaria finale sia favorevole all’eventuale attuazione di questo tipo di moratoria o limiti da parte delle autorità locali per contrastare la congestione stradale. Da questo punto di vista infatti queste misure risultano essere efficaci e necessarie.

Inoltre, un aumento dell’efficienza di queste modalità di trasporto urbano, una volta raggiunti i consumatori finali, può comportare una maggiore concorrenza ai sistemi di trasporto pubblico e quindi mettere a rischio la massa critica per la quale devono essere competitivi. Vale la pena ricordare, inoltre, che il trasporto pubblico è essenziale in una città moderna, in particolare per offrire alternative di mobilità al gruppo sociale meno favorito, una questione che la Nuova Agenda Urbana (NUA 114) pone in primo piano. Va notato che per i trasporti pubblici si applli-

cano anche la maggior parte degli effetti economici delle reti di condivisione in cui la densità effettiva della stessa è fondamentale per consentire alla piattaforma di essere competitiva, lo stesso vale per i sistemi di trasporto pubblico. (LOBEL 2018, 71-74). Tanto più fitta è la rete, tanto più le connessioni diventeranno transazioni effettive (MOAZED & JOHNSON 2016, 171). Pertanto, il rischio di perdere alcune “transazioni”, utenti e connessioni non deve essere sottovalutato: una volta raggiunta una soglia, la mera esistenza dell’intera rete, come alternativa possibile, può essere messa in pericolo.

In breve, ci sono considerazioni sull’efficienza, se prese in termini generali che includono non solo considerazioni sui prezzi ma anche esternalità, problemi ambientali, problemi di traffico e gli effetti sui trasporti pubblici, con le loro implicazioni sociali correlate, che possono aiutare a minimizzare l’entusiasmo senza freni, verso una regolamentazione in completa libertà per le piattaforme di condivisione della mobilità privata. In questo senso, i poteri degli enti locali devono decidere tenendo tutti questi elementi in considerazione, l’uso dello spazio pubblico e l’organizzazione generale della mobilità urbana, la necessità di fare una pianificazione integrale dello stesso, che dia priorità ad alcune modalità alternative, più sostenibili e rispettose dell’ambiente, e ai diritti del resto dei cittadini di godere dell’ambiente urbano. Tutte situazioni queste che possono finire per essere una forte spinta per optare per politiche che possono consentire la messa in atto di restrizioni in alcune aree urbane, le più centrate e più trafficate, o requisiti di emissione severi, anche con quote per i veicoli che dovrebbero essere valutate in ogni caso dalle autorità locali.

3.3 Un possibile approccio normativo per conciliare i benefici dell’economia di condivisione o l’intermediazione digitale nei mercati dei trasporti con gli obiettivi normativi della Nuova Agenda urbana per promuovere la mobilità urbana sostenibile

Una conclusione interessante delle osservazioni svolte in questo testo è che risulta assolutamente fondamentale il ruolo delle autorità locali nell’allineare le possibilità di nuove alternative di mobilità condivise dagli obiettivi della Nuova Agenda Urbana. Anche se il quadro giuridico nazionale svolgerà sempre un ruolo importante, ed è per questo che i passi verso la liberalizzazione di tali servizi in settori in cui la tradizione giuridica era significativamente più rigida, come è avvenuto nell’Unione europea o, ad esempio, nel già citato caso tedesco, sono molto rilevanti e ci sarà sempre spazio di manovra sufficiente affinché le autorità locali possano fare la differenza. Per fare ciò e per allineare nuove possibilità tecnologiche ed economiche, con le sfide poste dalla sostenibilità ambientale e gli obiettivi principali della nuova agenda urbana volta a fornire alternative di mobilità di qualità a prezzi accessibili a tutti i cittadini, nonostante il loro status sociale, le seguenti questioni dovrebbero essere inevitabilmente prese in considerazione:

1. La regolamentazione dei servizi di taxi tradizionali, indipendentemente dalla loro qualificazione come servizio pubblico, che può variare a seconda della tradizione giuridica del paese, dovrebbe evolversi e con il tempo dovrebbe anche convergere con la regolamentazione dei servizi di trasporto offerti da agenti privati, normalmente, tramite piattaforme di intermediazione digitale.
2. Le autorità locali hanno il potere di stabilire limiti, quando necessario, per evitare il traffico nelle città e specialmente nei centri urbani. Limiti che possono interessare l’intera città o solo le aree più toccate.
3. Inoltre, è possibile stabilire condizioni sulla qualità dei veicoli. I più importanti sono i requisiti relativi al consumo di carburante e alle emissioni.
4. Tali misure sono compatibili e dovrebbero essere decise di conseguenza, con altri regolamenti e disposizioni sulla mobilità urbana stabiliti per le autorità locali al fine di regolare la mobilità privata e devono essere coerenti con un piano globale di mobilità urbana, come i divieti in città e le imposte sul traffico.

5. Inoltre, i sistemi di trasporto pubblico e le loro necessità devono essere presi in considerazione. Le decisioni su come condividere lo spazio urbano, che è limitato per definizione, sono un potente strumento per promuovere alcuni tipi di mobilità che possono essere considerati migliori di altri.
6. In alcuni casi, possono essere necessarie normative transitorie o temporanee per affrontare alcune sfide poste da problemi sociali o economici. Le autorità locali possono decidere, ad esempio, di estrarre alcune tasse dai nuovi prestatori di servizi di mobilità al fine di promuovere o aiutare la transizione alla concorrenza. È il caso, ad esempio, della maggior parte delle tasse sul traffico e, in senso lato, delle imposte pigouviane. È possibile anche stabilire clausole di caducità o rimedi temporanei, che sono già stati sperimentati in alcune città, ad esempio sovvenzionando indirettamente i vecchi servizi di taxi, consentendo così ai concorrenti di operare, rendendo questa transizione più morbida e politicamente più sostenibile. Questa è una possibilità da considerare, anche se solo come misura transitoria, quando la pubblica amministrazione crea un quadro normativo che ha portato alcuni agenti a investire pesantemente, ad esempio nell'acquisto di licenze di taxi, che potrebbero diventare meno redditizi e valide. Nella maggior parte dei casi, in condizioni stabili e non come rimedio temporale, non ha senso legale o economico (KAPLINSKI 2018).
7. Vi sono ancora alcuni dubbi da risolvere sull'entità della trasformazione causata dalla mobilità condivisa. Ad esempio, vi sono dubbi sul fatto che dal punto di vista economico avrebbe senso aspettarsi un'egemonia delle alternative condivise di fronte al sistema tradizionale di proprietà individuale. Alcuni studi recenti mostrano figure che mettono in dubbio questo assunto (NUNES & HERNANDEZ 2019).
8. Tenere conto del fatto che la redditività economica dei sistemi di condivisione è più facile da raggiungere con altri tipi di veicoli: biciclette, che hanno già una storia e una tradizione già in corso per tali schemi (DEMAIO 2009), la promozione di scooter o alternative di mobilità equivalenti, sono molto interessanti per ridurre i costi ambientali e il numero globale di veicoli all'interno di una città.
9. Le città possono, insieme alle loro offerte tradizionali della rete di trasporti pubblici, quindi creare le proprie piattaforme pubbliche per condividere automobili o altri mezzi di trasporto come già si fa in molti casi, oppure sovvenzionare alcune iniziative private quando rispettano gli interessi pubblici in materia di mobilità e realizzino funzione di servizio pubblico. Per gli intenditori del regime di mercato, si deve stabilire un quadro di riferimento normativo uguale per tutti, equilibrato e che tenga anche conto delle implicazioni di uso dello spazio pubblico, tanto in termini di congestione che di redditività quando destinato ad un uso comune e speciale.
10. I benefici della mobilità condivisa aumenteranno se combinati con l'uso di veicoli a propulsione non fossile, che possono includere sia le auto elettriche sia altri veicoli, come le biciclette tradizionali, ad altri pattini elettrici. Va notato che in alcuni casi le auto / veicoli elettrici potrebbero non essere completamente decarbonizzate, a seconda della fonte di energia elettrica che usano. D'altro canto, indipendentemente dal fatto che tali veicoli siano autonomi o meno, pone altri tipi di problemi molto impegnativi – problemi di sicurezza e responsabilità essenzialmente, ma che non così rilevanti come il rispetto dell'organizzazione della mobilità urbana in conformità con le disposizioni della Nuova agenda urbana.
11. Ultima ma non meno importante è la questione per la quale qualsiasi strategia globale coerente adottata da ogni governo locale disposto a conformarsi alla Nuova Agenda Urbana, deve adottare una regolamentazione per promuovere altri tipi di mobilità condivisa oltre alle piattaforme di ride-sharing e al car-sharing. Molte opportunità di mercato appariranno in futuro legate al bike-sharing elettrico o meno e alla condivisione di altri dispositivi di mobilità. Al fine di promuoverli, ma anche di controllarli, è necessario non solo l'infrastruttura adeguata a rendere possibile l'uso massiccio di tali alternative, ma anche per prendere decisioni sull'uso dello spazio pubblico e su come ordinare il transito di tali dispositivi. La maggior parte di queste decisioni, al di là del quadro giuridico di base che potrebbe già esistere a livello nazionale, sarà presa dalle autorità locali.

Come nel caso della maggior parte dei diversi elementi che compongono una coerente strategia di mobilità urbana, anche le decisioni chiave e le scelte politiche sono a disposizione degli enti

locali (RAUCH 2018, 205-252). Di conseguenza, le politiche locali possono differire molto, poiché le circostanze, l'ambiente e le particolarità di ogni città sono diverse per natura. Ma per concludere, vale la pena ricordare che questo margine di manovra di cui dispongono le nostre autorità locali offre molte informazioni sugli effetti delle diverse strategie avviate, specialmente se si fomenta e sviluppa la varietà, la diversità e la sperimentazione a scala locale (DAVIDSON & INFRANCA 2018, 214). Allo stesso tempo, questa pluralità rappresenta anche una sana espressione sull'esistenza di diverse preferenze e valori politici, che sempre e inevitabilmente sono legati alla discussione e al pubblico dibattito soprattutto in relazione a tutto ciò che viene considerato come tema di importanza sociale e civica, proprio come quello dell'utilizzazione dello spazio pubblico condiviso e dell'organizzazione della mobilità pubblica in uno degli spazi di convivenza più esigenti e controversi, ma anche emozionanti e dinamici: le nostre città.

Riferimenti bibliografici

- ADEDIJI Y., DONALDSON L., HAIDER M. 2019. *Regulating Vehicles-for-Hire in Toronto. A Review of the Regulatory Frameworks*, Ryerson Urban Analytics Institute, 2019. Disponibile in: https://urbananalyticsinstitute.com/wp-content/uploads/2019/06/UAI_VFH_Report_June-2019.pdf (consultato il 30-07-2019).
- AIGRAIN P. 2012. *Sharing culture and the economy in the Internet age*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 27-43.
- BATES J., LEIBLING, D. 2012. *Spaced Out. Perspectives on Parking Policy*, The Royal Automobile Club Foundation, 2012. Disponibile in: https://www.racfoundation.org/wp-content/uploads/2017/11/spaced_out-bates_leibling-jul12.pdf (consultato il 30-07-2019).
- BELK R. 2007. *Why not share rather than own?*, in «The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science», 611(1):126-140. Disponibile in: <http://ann.sagepub.com/content/611/1/126> (consultato il 25-05-2019).
- BERBEZIEUX P., HERODY C. 2016. *Rapport au Premier Ministre sur l'Économie Collaborative*, Paris, La Documentation Française, 2016. Disponibile in: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000100.pdf> (consultato il 25-07-2019).
- BHATIA N. 2019. *The Second Avenue Subway's Effect on Ride-Hail, Rideshare, and Taxi Usage in New York City*, 2019. Disponibile in: <https://ssrn.com/abstract=3258592> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3258592> (consultato il 30-05-2019).
- BILBAO ESTRADA I. 2017. *Transporte colaborativo, medio ambiente y beneficios fiscales: especial referencia al ordenamiento jurídico español*, in BOIX PALOP, DE LA ENCARNACIÓN & DOMÉNECH (eds.), *La regulación del transporte colaborativo*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, 281-307.
- BOIX PALOP A. 2013. *Objetivos y realidad de la reforma local: Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, in *Anuario de gobierno local 2013*, 89-127.
- BOIX PALOP A. 2014. *La movilidad urbana sostenible en la ley valenciana de movilidad*, in BOIX PALOP & MARZAL RAGA (eds.), *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, València, PUV, 177-198.
- BOIX PALOP A. 2017a *La ordenación del transporte "colaborativo" urbano*, in BOIX PALOP, DE LA ENCARNACIÓN & DOMÉNECH (eds.), *La regulación del transporte colaborativo*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, 119-152.
- BOIX PALOP A. 2017b. *Fundamentos y retos jurídicos de las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales*, in «Presupuesto y Gasto Público», 89, 2017, 11-31.
- BOIX PALOP A. 2018. *Economía colaborativa para el desarrollo local*, in ALONSO IBÁÑEZ (ed.), *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades Tirant lo Blanch*, València, Tirant lo Blanch, 369-409.
- BOTSMAN R., ROGERS R. 2010. *What's mine is yours: the rise of collaborative consumption*, New York, Harpers Collins Publishers, 97-108.
- BRACQ S. 2004. *Droit communautaire matériel et qualification juridique: le financement des obligations de service public au coeur de la tourmente (à propos de la décision: CJCE 24 juill. 2003, Altmark Trans GmbH, aff. C-280/00)*, in «Révue trimestrielle de Droit Européen», 40-1, 2004, 33-70.
- BRIFFAULT R. 2017. *Local autonomy and constitutional law*, in MISTRY, DAVIDSON (eds.), *Law Between Buildings*, New York, Routledge, 2017, 1-23.
- BUNDESKARTELLAMT 2010. *Wettbewerb in der "New Economy". Das Internet als Motor des Wandels*. Disponibile in: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Diskussions_Hintergrundpapiere/Competition%20in%20the%20New%20Economy.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (consultato nel luglio 2019).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT 2018. *Naturschutz und nukleare Sicherheit, Konzept für saubere Luft und die Sicherung der individuellen Mobilität in unseren Städten*, 2018. Disponibile in: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/konzept_diesel_bf.pdf (consultato il 15-06-2019).

- CAPROTTI F., COWLEY R., DATTA A., CASTÁN BROTO V., GAO E., GEORGESON L., HERRICK C., ODENDAAL N., JOSS S. 2017. *The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice*, in «Urban Research & Practice», 10(3), 2017, 369-370.
- CHEVALIER J. 1997. *Le service public*, Paris, Presses Universitaires de France (4ème edition).
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA 2016. *Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa. Resultados preliminares*, 2016. Disponible in: <https://sites.google.com/site/rprelim/> (consultato il 30-07-2019).
- CROCI E., RAVAZZI DOUVAN A. 2016. *Urban Road Pricing: A Comparative Study on the Experiences of London, Stockholm and Milan*, in «Bocconi-IFE Working Paper», 85, 2016. Disponible in: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/bcu/papers/iefewp85.pdf> (consultato il 28-07-2019).
- CYRYS J., GU J., SOENTGEN J. 2017. *Analyse der Wirksamkeit von Umweltzonen in drei deutschen Städten: Berlin, München und Augsburg*, Endbericht, Umweltbundesamt.
- CUBERO MARCOS J.I. 2019. *Títulos habilitantes y normas de procedimiento*, in CUBERO MARCOS, LASAGABASTER HERRARTE (eds.), *Espacio público y ordenanzas locales: estudio sobre su régimen jurídico*, Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública, 73-127.
- DALKMAN H., BRANNIGAN C. 2019. *Urban Transport and Climate Change. Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities*, GIZ. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2019. Disponible in: <https://www.sutp.org/publications/the-role-of-transport-in-urban-development-policy-2/#> (consultato il 10-02-2020).
- DAVIDSON N.M., INFRANCA J. 2016. *The Sharing Economy as an Urban Phenomenon*, in «Yale Law & Policy Review», 34-2, 2016, 241-247; Fordham Law Legal Studies Research Paper No. 2802907. Disponible in: <https://ssrn.com/abstract=2802907> (consultato il 01-06-2019).
- DAVIDSON N.M., INFRANCA J. 2018. *The Place of the Sharing Economy*, in DAVIDSON, FINCK, INFRANCA (eds.), *The Cambridge Handbook of the Sharing Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 205-209.
- DEMAIO P. 2009. *Bike-sharing: history, impacts, models of provision and future*, in «Journal of Public Transportation», 12(49), 2009, 41-56.
- DEMPSEY P.S. 1996. *Taxi Industry Regulation, Deregulation, and Reregulation: The Paradox of Market Failure*, in «Transportation Law Journal», 24-1, 1996, 73-117.
- DOMÉNECH PASCUAL G. 2015. *La regulación de la economía colaborativa. El caso Uber contra el taxi*, in «CEF Legal», 175/176, 2015, 61-104.
- DOMÉNECH PASCUAL G. 2016. *Sharing Economy and Regulatory Strategies towards Legal Change*, in «European Journal of Risk Regulation», 7(4), 2016, 717-727.
- DOMÉNECH PASCUAL G. 2017. *Economía colaborativa y Administración Local*, in «Anuario del Gobierno Local. 2015/2016», 2017, 35-66.
- DOMÉNECH PASCUAL G. 2019. *Penalty y expulsion. La economía de las plataformas digitales en el sector de los taxis y los VTC. La contratación de bienes y servicios mediante plataformas de economía colaborativa*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters.
- DYAL-CHAND R. 2015. *Regulating Sharing: The Sharing Economy as an Alternative Capitalist System*, in «Tulane Law Review», 90-2, 2015, 241-310.
- ECONOMIDES N. 1996. *The Economics of Networks*, in «International Journal of Industrial Organization», 14, 1996, 673-699.
- ELIASSON J. 2009. *Expected and Unexpected in the Stockholm Trial*, in *Congestion Taxes in City Traffic. Lessons learned from the Stockholm Trial*, Lund, Nordic Academic Press, Gullberg & Isaksson, 224-231.
- ERHARDT G.D., ROY S., COOPER D., SANA B., CHEN M., CASTIGLIONE J. 2019. *Do transportation network companies decrease or increase congestion*, in «Science Advances», 5, 5, 2019. Disponible in: <https://advances.sciencemag.org/content/5/5/eaau2670.full> (consultato il 01-06-2019).

- ESKENAZI L. 2014. *The French Taxi Case: Where Competition Meets-and Overrides-Regulation*, in «Journal of European Competition Law and Practice», 5-8, 2014, 551-556.
- EUROPEAN COMMISSION 2016. *Study in passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU*. Disponible in: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf> (consultato il 27-07-2019).
- FEHLING M. 2014. *Movilidad sostenible en áreas urbanas: conceptos e instrumentos*, in BOIX PALOP, MARZAL RAGA, *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, València, PUV, 121-123.
- GAKENHEIMER R. 2011. *Land use and transport in rapidly motorizing cities: contexts of controversy*, in DIMITRIOU, GAKENHEIMER (eds.), *Urban Transport in the Developing World. A Handbook of Policy and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar.
- GLAISTER S., GRAHAM D. 2005. *Pricing Our Roads: Vision and Reality*, in «IEA Research Monograph», 2005/59. Disponible in: <https://www.ssrn.com/abstract=664421> (consultato il 27-07-2019).
- GÖSSLING S., CHOI A., DEKKER K., METZLER D. 2019. *The Social Cost of Automobility, Cycling and Walking in the European Union*, in «Ecological Economics», 158 (2019), 65-74.
- GU Z., LIU Z., CHENG O., SABERI M. 2014. *Congestion pricing practices and public acceptance: a review of evidence*, in «Cases Studies on Transport Policy», 6, 2014, 94-101.
- HALL J.D., PALSSON C., PRICE J. 2018. *Is Uber a substitute or complement for public transit?*, in «Economics», 108. Disponible in: https://urbananalyticsinstitute.com/wp-content/uploads/2019/06/UAI_VFH_Report_June-2019.pdf (consultato il 15-06-2019).
- HUMPHREYS M. 2003. *Congestion Charging: R (Westminster City Council, Preece and Adamson) v Mayor of London, 2002*, in «Environmental Law Review», 5(2), 2003, 134-140.
- JAVID R.J., NEJAT A., HAYHOE K. 2014. *Selection of CO₂ mitigation strategies for road transportation in the United States using multi-criteria approach*, in «Renewable and Sustainable Energy Reviews», 38, 2014, 960-972.
- KAPLINSKI E. 2018. *Should Licence Plate Owners Be Compensated when Uber Comes to Town?*, in MCKEE, MAKELA, SCASSA, *Law and the "Sharing Economy, Regulating Online Market Platforms*, Ottawa University of Ottawa Press, 295-318.
- KNITTEL C.R., SANDLER R. 2013. *The Welfare Impact of Indirect Pigouvian Taxation: Evidence from Transportation*, in «National Bureau of Economic Research Working Paper Series», 18849, 2013, 20-23.
- KOOPMAN C., MITCHELL M., THIERER A. 2015. *The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation. The case for Policy Change*, in «Journal of Business, Entrepreneurship and the Law», 8(2), 2015, 530-545.
- LASABAGASTER HERRARTE I. 2019. *Normativa local reguladora del espacio público: ordenanza y ciudadanía*, CUBERO MARCOS, LASAGABASTER HERRARTE (eds.), *Espacio público y ordenanzas locales: estudio sobre su regimen jurídico*, Gasteiz, IVAP, 17-71.
- LEAPHART J.M. 2016. *Sharing Solutions?: An Anlysis of Taxing the Sharing Economy in the United States and Europe*, in «Tulane Law Review», 91, 2016, 189-215.
- LOBEL O. 2018. *Coase and the Platform Economy*, in DAVIDSON, FINCK, INFRANCA (eds.), *The Cambridge Handbook of the Sharing Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 67-77.
- LI X., SHAW J.W., LIU D., YUAN Y. 2019. *Acceptability of Beijing congestion charging from a business perspective*, in «Transportation», 6-3, 2019, 753-776.
- MASUR J.S., POSNER E.A. 2015. *Towards a Pigouvian State*, in «University of Pennsylvania Law Review», 164, 2015. Disponible in: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2559393> (consultato il 30-03-2019).
- MITCHELL M.D., KOOPMAN C. 2018. *Taxis, Taxis and Governance in the Vehicle-For-Hire Industry*, in DAVIDSON, FINCK, INFRANCA (eds.), *The Cambridge Handbook of the Sharing Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 78-90.
- MOAZED A., JOHNSON N.L. 2016. *Modern monopolies. What it takes to dominate the 21st-Century Economy*, New York, St. Martin's Press.
- MONTERO J.J., RISUEÑO MARTÍ J. 2017. *El impacto del transporte colaborativo en el transporte public*

- tradicional*, in BOIX PALOP, DE LA ENCARNACIÓN, DOMÉNECH, *La regulación del transporte colaborativo*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, 93-118.
- NYC TAXI AND LIMOUSINE COMMISSION AND DEPARTMENT OF TRANSPORTATION 2019. *Improving Efficiency and Managing Growth in New York's For-Hire Vehicle Sector*. Disponible in: https://www1.nyc.gov/assets/tlc/downloads/pdf/fhv_congestion_study_report.pdf (consultato il 30-06-2019).
- NELLO-DEAKIN S. 2019. *Is there such a thing as a 'fair' distribution of road space?*, in «*Journal of Urban Design*», 24(5), 2019. Disponible in: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13574809.2019.1592664> (consultato il 01-07-2019).
- NUA: UNITED NATIONS NEW URBAN AGENDA 2017. New York. Disponible in: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf> (consultato il 01-07-2019).
- NUNES A., HERNANDEZ K.D. 2019. *Autonomous Vehicles and Public Health: High Cost or High Opportunity Cost?*, 2019. Disponible in: [doi: 10.31234/osf.io/6e94h](https://doi.org/10.31234/osf.io/6e94h) (consultato nel luglio 2019).
- OECD 2007. *Taxi services. Competition and Regulation*, 2017. Disponible in: <https://www.oecd.org/daf/competition/41472612.pdf> (consultato il 01-07-2019).
- OECD 2010. *The economic and social role of Internet Intermediaries*, 2010. Disponible in: <https://www.oecd.org/internet/ieconomy/44949023.pdf> (consultato il 01-07-2019).
- PARKER G.G., VAN ALSTYNE M.W., CHOUDARY P. 2016. *Platform Revolution. How networked markets are transforming the economy and how to make them work for you*, New York, Norton & Company, 2016.
- PIKE E. 2010. *Congestion Charging: Challenges and Opportunities*, Washington DC, The International Council on Clean Transportation. Disponible in: https://theicct.org/sites/default/files/publications/congestion_aprio.pdf (consultato il 30-03-2019).
- PONCE SOLÉ J. 2019. *El derecho a la ciudad, Gobernanza y la Nueva Agenda Urbana*, in PONCE SOLÉ, MIGLIARI, CAPDEFERRO (eds.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*, Barcelona, Atelier, 115-151.
- PROVONSHA P., SIFUENTES N. 2017. *Road Pricing in London, Stockholm and Singapore. A Way Forward for New York City*, Tri-State Transportation Campaign, 2017, 14-17. Disponible in: http://nyc.streetsblog.org/wp-content/uploads/2018/01/TSTC_A_Way_Forward_CPreport_1.4.18_medium.pdf (consultato il 30-03-2019).
- RANCHORDÁS S. 2015. *Innovation experimentalism in the age of the sharing economy*, in «*Lewis & Clark Law Review*», 19(4), 2015, 871-924.
- RAUCH D.E. 2018. *Local Regulation of the Sharing Economy*, in DAVIDSON, FINCK, INFRANCA (eds.), *The Cambridge Handbook of the Sharing Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 249-260.
- RECKIEN D. 2018. *How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28*, in «*Journal of Cleaner Production*», 191-1, 2018, 207-219.
- RIFKIN J. 2014. *Zero marginal cost society. The Internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism*, New York, St. Martin's Press.
- SANTOS G., FRASER G. 2006. *Road Pricing: Lessons from London*, in «*Economic Policy*», 21(46), 2006, 63-310.
- SCHWARTZ S., KIM J.M., SOFFIAN G., WEINSTOCK A. 2008. *A Comprehensive Transportation Policy for the 21st Century: A Case Study of Congestion Pricing in New York City*, in «*NYU Environmental Law Journal*», 17-1, 2008.
- SONI N., SONI N. 2016. *Benefits of pedestrianization and warrants to pedestrianize an area*, in «*Land Use Policy*», 57, 2016, 139-150.
- SORIANO ARNANZ A. 2017. *Regulación aplicable a Uber en Londres: la pugna entre los black cabs y las empresas de transporte colaborativo*, BOIX PALOP, DE LA ENCARNACIÓN, DOMÉNECH, *La regulación del transporte colaborativo*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, 343-362.
- Talukdar M.H. 2014. *Prospect of Electronic Road Pricing in Hong Kong*, in «*International Journal of*

Architecture and Urban Development», 4-2, 2014. Disponibile in: http://ijaud.srbiau.ac.ir/article_2881_82a22c594c02ec2389230c06709c453d.pdf (consultato il 01-07-2019).

UNFCCC: UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE 2015. New York. Disponibile in: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf (consultato il 10-02-2020).

UNITED KINGDOM DEPARTMENT FOR TRANSPORT 2019. *Future of Mobility: Urban Strategy*. London, Moving Britain Ahead, 2019. Disponibile in: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786654/future-of-mobility-strategy.pdf (consultato il 30-06-2019).

WACHINGER L. 2004. *Finanzierung Öffentlicher Dienstleistungen und Europäisches Wettbewerbsrecht: Der beihilfenrechtliche Prüfmaßstab nach dem EuGH-Urteil in der Rechtssache "Altmark Trans"*, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU, in «Journal for Public and Nonprofit Services», 27-1, 2004, 56-77.

WOSSKOW D. 2015. *Unlocking the sharing economy. An independent review. Report to UK Business Minister*, London, 2015. Disponibile in: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/378291/bis-14-1227-unlocking-the-sharing-economy-an-independent-review.pdf (consultato il 15-07-2019).

WYMAN K.M. 2017. *Taxi regulation in the age of Uber*, in «Legislation and Public Policy», 20, 2017, 2-100.

WYMAN K.M. 2018. *The novelty of TNC Regulation*, in DAVIDSON, FINCK, INFRANCA (eds.), *The Cambridge Handbook of the Sharing Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 129-140.

ZALE K. 2018. *Scale and the Sharing Economy*, in DAVIDSON, FINCK, INFRANCA (eds.), *The Cambridge Handbook of the Sharing Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 38-50.

MOBILITÀ, ACCESSIBILITÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE GIOVANILE IN UNA PERIFERIA DELLA CITTÀ DI BRISTOL, REGNO UNITO

MIRIAM RICCI



Mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile in una periferia della città di Bristol, Regno Unito

Young people's mobility, accessibility and social exclusion in a suburban housing estate in Bristol, UK

MIRIAM RICCI

È Senior Research Fellow presso la University of the West of England, Centre for Transport and Society

E-mail: miriam.ricci@uwe.ac.uk

ABSTRACT

Il presente articolo è focalizzato sul tema del rapporto tra mobilità, accessibilità ed esclusione sociale applicato all'universo giovanile. L'indagine empirica qui presentata offre uno spaccato dell'esperienza vissuta da un campione di giovani residenti in una periferia di Bristol, nel Regno Unito, caratterizzata da svantaggio sociale, economico e culturale. Attraverso un'analisi critica dei bisogni, delle aspettative e delle pratiche quotidiane di mobilità dei giovani partecipanti all'indagine qualitativa, si evidenzia come questi fattori, unitamente al sistema di mobilità disponibile, abbiano un ruolo chiave nel determinare le opportunità effettivamente aperte ai giovani e nell'influenzarne le scelte in materia di istruzione e di lavoro, con conseguenze importanti per la loro inclusione sociale.

This paper contributes to the debate around the relationship between mobility, accessibility and social exclusion applied to the case of young people. To do so, it presents the key results of a qualitative research study focusing on the lived experience of a sample of young people from a deprived neighbourhood in the outskirts of the city of Bristol, in the United Kingdom. The paper presents a critical overview and analysis of the mobility needs, aspirations and everyday practices to understand how these factors, combined with the available system of mobility, can impact on young people's life opportunities, shape their choices concerning education and employment and ultimately determine their inclusion in society.

KEYWORDS

mobilità, accessibilità, esclusione sociale, giovani, trasporto pubblico

mobility, accessibility, social exclusion, young people, public transport

Mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile in una periferia della città di Bristol, Regno Unito

MIRIAM RICCI

1. Introduzione – 2. Una panoramica su mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile – 3. Metodologia di indagine – 4. Risultati – 4.1. Il ruolo del luogo e dell'età nella costruzione dell'identità sociale – 4.2. Il ruolo della mobilità fisica nella formazione dell'individuo – 4.3. Percezioni ed esperienze di mobilità: l'automobile – 4.4. Percezioni ed esperienze di mobilità: il trasporto pubblico – 4.5. Percezioni ed esperienze di mobilità: la mobilità attiva – 4.6. Esclusione sociale giovanile e mobilità fisica: le esperienze vissute – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Nell'ambito degli studi sociologici sulla mobilità si è tradizionalmente registrata una maggiore attenzione da parte della comunità accademica internazionale verso le fasce di età agli estremi dell'arco della vita, ovvero gli anziani (MUSSELWHITE et al. 2015, SHERGOLD, PARKHURST 2012) e i bambini (O'BRIEN et al. 2000). Alcuni autori nel campo della cosiddetta "geografia dei bambini e dei giovani", quali ad esempio EVANS (2008), considerano questo scarso interesse accademico conseguenza di una più generale tendenza in questo ambito disciplinare a trascurare i caratteri più specifici relativi all'universo degli adolescenti e dei giovani.

A ciò si somma il fatto che la giovinezza o età giovanile, intesa non solo come processo puramente biologico ma pure come costruzione socioculturale, non ha contorni precisi e facilmente circoscrivibili. Sono pertanto molteplici le definizioni di "giovane" in ambiti istituzionali diversi, ed altrettanto molteplici le combinazioni di diritti e doveri attribuiti ai giovani. Solo per citare alcuni esempi, le Nazioni Unite¹ definiscono giovani gli individui di età compresa tra 15 e 24 anni, mentre Eurostat² considera giovani coloro che hanno fino a 29 anni. Queste differenze si registrano non solo tra paesi e culture diverse, ma anche all'interno dello stesso paese.

Lo scarso interesse accademico riscontrato negli anni passati ha fatto sì che anche lo studio del legame tra mobilità ed esclusione sociale si sia solo più recentemente focalizzato sui giovani (CHATTERJEE et al. 2019).

L'esclusione sociale viene generalmente intesa come un processo mediante il quale si nega, o si rende difficile, la partecipazione degli individui alla vita sociale, per esempio alle decisioni pubbliche, alla salute e cure mediche, ai servizi sociali, all'educazione, al lavoro e ad altre attività (in ambito culturale, ludico, sportivo e di convivio sociale, solo per citarne alcune) che rivestono un ruolo importante nel determinare la qualità di vita di una persona (LEVITAS 1998; KENYON et al. 2002; SOCIAL EXCLUSION UNIT 2003).

Dal secondo dopoguerra ad oggi, grazie alla diffusione dell'automobile come mezzo di trasporto privato accessibile ad un numero sempre maggiore di persone, la mobilità individuale motorizzata si è affermata come elemento cardine delle società contemporanee avanzate, e con essa gli attributi simbolici, culturali e psicologici che la caratterizzano.

L'evoluzione urbanistica delle città, le trasformazioni nell'assetto del territorio e degli usi che se fanno, per esempio la scelta di localizzazione di servizi, risorse e insediamenti, sono stati fortemente influenzati dal primato che l'automobile ha via via conquistato come mezzo di trasporto

¹ <https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf> (consultato il 5/11/2019).

² <https://ec.europa.eu/eurostat/web/youth> (consultato il 5/11/2019).

quotidiano. A sua volta, il crescente distanziamento geografico tra opportunità urbane e residenze ha gradualmente instaurato un potente circolo vizioso di dipendenza dall'automobile e dagli stili di vita ad essa associati, il cui impatto ambientale, economico, sociale e sulla salute umana rappresenta una delle emergenze attuali più gravi.

Nel loro complesso, queste trasformazioni hanno reso più difficile l'accesso a luoghi e servizi essenziali per la vita delle persone, quali lavoro, istruzione, sanità, a coloro che non possiedono o non possono utilizzare l'automobile, per motivi economici, di salute o di età, con il conseguente aggravamento delle condizioni di svantaggio di particolari gruppi sociali già considerati "vulnerabili" – i bambini, gli anziani, i disoccupati, le persone a basso reddito, i disabili, le donne (TITHERIDGE et al. 2014; LUCAS 2004; SOCIAL EXCLUSION UNIT 2003).

Nelle situazioni in cui non è possibile accedere a servizi o svolgere determinate attività senza il ricorso allo spostamento fisico, la mobilità, ovvero la possibilità di potersi spostare liberamente ed autonomamente, riveste un ruolo importante sui processi di esclusione sociale. Questi processi che legano mobilità, accessibilità ed esclusione sociale sono parte di un fenomeno dinamico e notevolmente complesso, che può variare nell'arco della vita di una persona, a seconda delle circostanze personali e del contesto socioeconomico di appartenenza.

Nonostante abbia goduto di un picco di interesse alla fine degli anni Novanta e inizio Duemila, specialmente nel contesto delle economie più avanzate, il nesso tra mobilità, accessibilità ed esclusione sociale ha attratto, negli ultimi anni, considerevolmente meno attenzione da parte delle istituzioni politiche. Nel Regno Unito, per esempio, le politiche dei trasporti in ambito urbano e regionale hanno tardato a prendere azioni concrete ed efficaci per affrontare sistematicamente le questioni identificate dall'evidenza scientifica disponibile sul legame tra il trasporto e l'esclusione sociale (LUCAS 2012).

In questo contesto, dunque, non sorprende la relativa scarsità di studi accademici rigorosi focalizzati specificatamente sulle esperienze dei giovani quali utenti del sistema di mobilità. Mancano in particolare indagini approfondite che esaminino i contesti in cui i giovani prendono decisioni importanti riguardanti l'istruzione secondaria ed universitaria, la formazione professionale e l'impiego. Infatti, tali decisioni spesso richiedono di considerare gli aspetti relativi alla mobilità, per esempio come raggiungere il luogo di studio o di lavoro ed in quali condizioni. Queste considerazioni possono influire notevolmente sulle decisioni in materia di studio e lavoro, con conseguenze importanti sulla vita dei giovani (KENYON 2011).

Il presente articolo si propone quindi di contribuire a colmare questa lacuna nella letteratura accademica a riguardo della mobilità dei giovani, facendo riferimento al quadro teorico sulla mobilità, accessibilità ed esclusione sociale, e applicandolo all'universo giovanile. In particolare, l'indagine empirica qui esposta si focalizza sull'esperienza vissuta da un campione di giovani residenti in una periferia di Bristol, nel Regno Unito, presentandone un'analisi critica dei bisogni, delle aspettative e delle pratiche quotidiane di mobilità e mostrando come questi fattori, unitamente al sistema di mobilità disponibile, abbiano un ruolo chiave nel determinare le opportunità effettivamente aperte ai giovani e nell'influenzarne le scelte in materia di istruzione e di lavoro.

Il resto dell'articolo è organizzato come segue. Il prossimo paragrafo presenta una breve panoramica della letteratura riguardante la mobilità, l'accessibilità e l'esclusione sociale giovanile. Il paragrafo successivo descrive dettagliatamente la metodologia ed il contesto in cui si è svolta l'indagine, giustificando le ragioni che hanno portato alla scelta di un approccio prettamente qualitativo. Di seguito verranno presentati e discussi i risultati della ricerca, suddivisi per nuclei tematici. Per concludere, si riassumeranno i punti fondamentali su cui l'indagine qui presentata ha permesso di fare luce, offrendo alcuni spunti per possibili indagini di ricerca future.

2. Una panoramica su mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile

Gli ultimi sessant'anni hanno assistito ad una trasformazione radicale del territorio urbano, con la progressiva espansione delle aree urbane metropolitane attraverso lo sviluppo di insediamenti residenziali periferici sempre più lontani dal centro. A ciò si è accompagnata una graduale dispersione dei luoghi in cui si svolgono le attività quotidiane, quali lavoro, scuola e commercio, ed una accelerazione dei ritmi quotidiani (ROSA 2015). Questo ha contribuito alla creazione di una domanda di mobilità diffusa, sia dal punto di vista geografico sia temporale, che ha reso l'automobile il mezzo di trasporto privilegiato per soddisfare i bisogni di mobilità degli individui.

Questa progressiva riduzione della prossimità spaziale tra residenze ed i luoghi di svolgimento delle normali attività quotidiane ha mutato radicalmente il contesto in cui i giovani si trovano a prendere decisioni fondamentali sulla propria vita e sul proprio futuro. Nonostante sia ora possibile accedere a numerosi servizi e risorse in modo virtuale, grazie alle continue innovazioni nel settore delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione, la presenza fisica, e dunque la necessità di spostarsi anche su lunghe distanze, rimane essenziale affinché i giovani riescano a partecipare ad attività per loro importanti quali l'istruzione, la formazione professionale ed il lavoro. La mobilità fisica intesa come capacità di spostarsi liberamente rimane quindi in molti casi un elemento essenziale per garantire l'inclusione sociale dei giovani (WIXEY et al. 2005; JONES K. 2012).

In Gran Bretagna, come pure in altri paesi sviluppati, molti quartieri periferici, spesso poco o mal serviti dal trasporto pubblico, si sono visti progressivamente privati di servizi e risorse per i residenti. Le politiche sull'abitazione, attraverso la localizzazione di case popolari in zone periferiche, a loro volta hanno contribuito a rafforzare questa tendenza e come conseguenza i ceti sociali più precari e svantaggiati si sono visti concentrare sempre di più in insediamenti isolati dal centro delle città, privi di servizi e attrattive locali. Come conseguenza, i gruppi sociali più bisognosi dei servizi essenziali sono proprio quelli che meno facilmente li possono raggiungere se non possiedono un'autovettura privata (POWER, 2012).

Le tendenze nei comportamenti di viaggio dei giovani in Gran Bretagna riflettono questi cambiamenti socio-territoriali. Un'analisi approfondita dei dati rilevati nel corso di quindici anni attraverso il sondaggio nazionale di viaggio ha riscontrato un marcato incremento della distanza percorsa dai giovani di età compresa tra diciassette e vent'anni negli spostamenti più frequenti, come ad esempio quelli connessi all'accesso all'istruzione, al lavoro, agli acquisti e alle relazioni sociali (BOURN, 2013). I giovani in questa fascia d'età sono anche gli utenti che compiono il maggior numero di spostamenti in autobus.

L'importanza della mobilità e delle infrastrutture che la sostengono nella vita quotidiana dei giovani britannici è stata ulteriormente sottolineata da un'inchiesta condotta nel 2011 da un'organizzazione giovanile (BRITISH YOUTH COUNCIL, YOUTH SELECT COMMITTEE 2012). Attraverso un sondaggio nazionale rivolto ad un campione di oltre sessantacinquemila giovani, l'inchiesta ha appurato che l'accesso all'istruzione, alla formazione, al mondo del lavoro e alla partecipazione nella società dipende fortemente dalla presenza di un sistema di trasporto pubblico sicuro, efficiente ed accessibile, sia fisicamente sia economicamente. Il costo dei biglietti e degli abbonamenti emerge come uno degli ostacoli principali, specie se si considera la progressiva riduzione delle borse di sostegno a favore degli studenti meno abbienti a fronte di un continuo aumento dei prezzi dei biglietti dei mezzi pubblici. Come rilevato da BOURN (2013), tra il 2007 e il 2012 il prezzo medio di un biglietto d'autobus in Inghilterra è aumentato del 33 per 100, a fronte di un incremento del 18 per 100 nell'indice dei prezzi al dettaglio.

Nonostante ci sia attualmente maggiore consapevolezza dei problemi causati un sistema di mobilità pubblica inadeguato e costoso, rimangono purtroppo irrisolte molte delle criticità evidenziate dalle indagini sopracitate, come sottolineato da due recenti studi condotti indipendentemente su questo tema (CHATTERJEE et al. 2019; BUSINESS ADAPTS, TRANSPORT FOCUS 2018).

3. Metodologia di indagine

L'indagine di ricerca presentata in questo contributo si è svolta nel 2014 utilizzando un campione di giovani residenti nella città di Bristol, per comprendere in modo approfondito come il sistema di mobilità influenzasse la loro vita quotidiana, in particolare l'accesso alle opportunità e le scelte sul loro futuro in materia di studio e impiego (RICCI 2016).

Bristol è una città di mezzo milione di abitanti situata nell'Inghilterra sud-occidentale. Città dalle antiche tradizioni marittime ed ancora oggi importante porto internazionale, Bristol è uno dei centri più creativi e dinamici del paese ma anche luogo di profonde diseguaglianze sociali. Un recente studio condotto da ricercatori dell'Università di Bristol³ ha rilevato che il tasso di passaggio all'istruzione universitaria varia enormemente a seconda della zona di residenza, registrando un divario di oltre novanta punti percentuali tra le zone meno abbienti e quelle più economicamente avvantaggiate. Un'altra indagine ha altresì riscontrato diseguaglianze nell'accesso al mondo del lavoro e nei salari percepiti dalle minoranze etniche (RUNNYMEDE TRUST 2017).

Per meglio comprendere ed evidenziare il complesso rapporto tra mobilità ed esclusione sociale, lo studio di ricerca si è focalizzato su un quartiere della periferia nord-ovest della città di Bristol, Lawrence Weston, caratterizzato da molteplici condizioni di svantaggio, quali l'assenza di opportunità locali di impiego e la progressiva perdita di importanti servizi e risorse per i residenti, che lo collocano tra le zone a più elevato indice di vulnerabilità sociale in Inghilterra (BRISTOL CITY COUNCIL 2013).

Lawrence Weston dista circa 7 km dal centro città ed è delimitato da due arterie autostradali e grandi aree verdi, che di fatto lo isolano dalle zone limitrofe. A ciò si somma l'inadeguatezza del servizio di trasporto pubblico locale a fornire collegamenti sia con il centro sia con altre zone della città. All'epoca dell'indagine esisteva una sola linea di autobus che collegava il quartiere al centro città, la cui frequenza di tre corse all'ora nelle fasce diurne era drasticamente ridotta o assente nelle ore serali e notturne, e di domenica.

Nell'ambito di questo progetto di ricerca sono state utilizzate diverse tecniche di rilevazione qualitativa. In primo luogo, sono state effettuate visite ed osservazioni sul campo, per comprendere meglio il contesto urbano e sociale del quartiere e percepirne le caratteristiche più evidenti in modo diretto. Le visite hanno anche permesso di identificare enti e persone che avrebbero potuto essere d'aiuto a realizzare la seconda fase di rilevazione dati. Questa ha previsto la realizzazione di focus group e interviste con giovani residenti nel quartiere, per studiarne l'esperienza vissuta di esclusione sociale e di rischio di esclusione collegato alla mobilità, e con informatori chiave in grado di fornire chiarimenti e approfondimenti su determinati aspetti del contesto socioeconomico locale.

Il focus group è uno strumento per la ricerca qualitativa che negli ultimi decenni ha avuto un crescente utilizzo nelle discipline psicologiche e sociali (MIGLIORINI, RANIA 2001). Come suggerisce il termine, il focus group è una discussione a cui partecipa un gruppo di persone, focalizzata su un determinato argomento che è oggetto di studio, e attentamente pianificata e guidata da un moderatore (KRUEGER 1994). Il focus group è particolarmente adatto quando l'obiettivo della ricerca concerne la scoperta e l'approfondimento di opinioni, valutazioni e giudizi, potenzialmente molteplici e complessi, su una specifica area di interesse, come pure le esperienze vissute dai partecipanti (WILKINSON 1998; SMITHSON 2000).

La tecnica del focus group si presta particolarmente alle indagini qualitative sulla vita e le esperienze dei giovani, ragione per cui è molto utilizzata nelle ricerche sociali dedicate a questa fascia d'età. Infatti, la discussione di gruppo, se attentamente pianificata e diretta, può risultare simile ad occasioni di interazione sociale informale, quale ad esempio un incontro tra conoscenti

³ <https://www.bristol.ac.uk/news/2018/october/educational-inequality.html> (consultato il 5/11/2019).

in cui si discute un determinato argomento, e per questo ha il pregio di mettere i partecipanti a proprio agio (O'REILLY, DOGRA 2016).

Sono stati realizzati tre focus group con diciotto giovani residenti quartiere, di età compresa tra sedici e ventidue anni, reclutati mediante l'aiuto di diverse associazioni locali impegnate nella promozione di opportunità formative, ricreative e professionali a residenti meno abbienti, specie quelli più giovani, e per questo più esposti al rischio di esclusione sociale. I partecipanti all'indagine qualitativa sono stati selezionati in modo tale da creare un campione sufficientemente consistente e variegato sia dal punto di vista socio-anagrafico sia da quello delle esperienze di esclusione sociale vissute da ciascun partecipante. Il campione era composto da studenti, apprendisti, lavoratori a basso reddito e/o precari, disoccupati alla ricerca di un lavoro e anche dai cosiddetti NEET⁴, ovvero giovani inattivi, che non studiano e non lavorano.

Durante la fase di pianificazione e definizione del focus group è stata sviluppata la traccia da utilizzare come testo guida della discussione, contenente una serie di domande volte a stimolare il dibattito tra i partecipanti sui temi seguenti: le opinioni sui diversi mezzi di trasporto utilizzati per spostarsi nel quartiere e in altri luoghi della città; le caratteristiche della domanda e dell'offerta di mobilità nel quartiere e nella città metropolitana nel suo insieme; i comportamenti di viaggio dei partecipanti e le esperienze, positive e negative, ad essi associate; ed infine le esperienze di esclusione sociale, collegate alla mobilità, vissute dai partecipanti.

Una volta definito il testo guida e gli aspetti pratici dell'intervento, questo è stato testato su un gruppo di cinque giovani studentesse di età compresa tra diciassette e diciotto anni, residenti in altre zone della città di Bristol e selezionate tramite un contatto personale. Nonostante questo campione pilota fosse molto diverso dal campione oggetto di studio a causa delle enormi differenze nell'accesso al capitale sociale, culturale ed economico, i risultati del focus group con queste studentesse sono stati inclusi nell'analisi complessiva proprio grazie a questo contrasto tra esperienze vissute, che offre interessanti spunti di riflessione.

L'indagine ha anche comportato lo svolgimento di una serie di interviste in profondità semi-strutturate con sette informatori chiave, selezionati sulla base della loro conoscenza e familiarità con il quartiere Lawrence Weston e del settore professionale di appartenenza. Alcuni di essi lavoravano a contatto con i residenti del quartiere, come operatori sociali. Altri erano professionisti in ambiti rilevanti per l'indagine, quali ad esempio le politiche per l'istruzione ed il lavoro, la rigenerazione urbana e lo sviluppo economico locale, e le politiche del trasporto e pianificazione territoriale.

Tutte le interviste e le discussioni realizzate nei vari focus group sono state registrate con il previo consenso dei partecipanti. In seguito, le registrazioni sono state trascritte parola per parola e analizzate con l'ausilio di NVivo 10, un pacchetto software dedicato all'analisi di dati qualitativi. L'analisi dati è stata eseguita utilizzando l'approccio dell'analisi tematica (SILVERMAN 2011).

4. Risultati

4.1. Il ruolo del luogo e dell'età nella costruzione dell'identità sociale

Uno dei temi chiave che emerge da tutte le discussioni di gruppo concerne la definizione di giovinezza, una fase importante della vita che tuttavia viene spesso rappresentata come un momento di passaggio dall'infanzia all'età adulta, e per questo non chiaramente delimitato nei suoi confini temporali.

Alcuni partecipanti si domandavano per esempio il motivo per cui erano considerati troppo giovani per votare e lavorare, ma era loro applicata la tariffa intera per l'uso dei mezzi pubblici,

⁴ In inglese «Not in Education, Employment or Training».

che al momento dell'indagine veniva applicata a partire dai sedici anni. Va notato che per determinati tipi di professioni e contratti, le agenzie di lavoro interinale e alcuni datori di lavoro considerano solo candidati di età superiore ai diciotto anni.

Questo trattamento inconsistente colpisce particolarmente i giovani di età compresa tra i sedici e i diciotto anni, che si vedono attribuire diritti e responsabilità talora in contraddizione tra loro, una fascia d'età che WELLER (2006) considera intrappolata in un limbo tra fanciullezza e età adulta.

Durante i focus group, alcuni partecipanti hanno espresso perplessità riguardo alla possibilità di viaggiare gratuitamente sui mezzi pubblici offerta agli individui di età superiore ai sessant'anni, mentre i giovani, che generalmente hanno bassi redditi se studiano o svolgono lavori precari o poco retribuiti, devono pagare il prezzo intero.

I partecipanti hanno anche espresso giudizi negativi sull'abilità del trasporto pubblico di soddisfare efficacemente le esigenze di spostamento dei giovani, che possono essere molto diverse da quelle di chi lavora nella tipica fascia di orario dalle nove alle cinque. Alcuni partecipanti, infatti, erano impegnati in lavori a turni, part-time, occasionali e attività di formazione che spesso richiedevano spostamenti casa-lavoro in fasce orarie non coperte dal servizio pubblico. Pertanto, l'offerta del trasporto pubblico è considerata inadeguata per questo tipo di utenza, per quanto riguarda ad esempio la tipologia dei biglietti disponibili, i prezzi, gli orari e i percorsi effettuati.

Non sono solo le prestazioni del trasporto pubblico locale ad attirare le critiche dei partecipanti, ma anche le politiche di pianificazione territoriale. Alcuni giovani infatti fanno notare la mancanza di spazi pubblici a loro specificatamente dedicati, in particolare centri di incontro "aperti sette giorni su sette dove non è necessario spendere soldi" (Focus Group B, giovane donna, 17-22 anni).

Vari autori (FRANK 2006) sottolineano la mancata considerazione delle esigenze specifiche dei giovani nella pianificazione territoriale e nel disegno urbano, tanto che spesso i giovani si lamentano di non avere "nessun posto dove andare e niente da fare" (EVANS 2008).

Lawrence Weston offre un esempio emblematico a questo proposito. Nel periodo in cui si è svolta l'indagine qui riportata era in costruzione un'area giochi per bambini nell'ambito di un programma di riqualificazione urbana. Al contempo, tuttavia, erano stati ridotti i finanziamenti al centro di aggregazione utilizzato da molti giovani partecipanti, i quali si dichiaravano molto preoccupati sul futuro del loro centro di incontro, domandandosi se sarebbe rimasto operativo, in quale forma, per quanto tempo, e se avrebbe offerto un servizio di qualità.

Lawrence Weston non è purtroppo un caso isolato. Diversi autori confermano che negli ultimi anni le istituzioni e i servizi di sostegno alla gioventù sono stati progressivamente indeboliti, specialmente quelli dedicati ai giovani più svantaggiati (LAWTON et al. 2014).

4.2. *Il ruolo della mobilità fisica nella formazione dell'individuo*

Sia nei focus group sia nelle interviste con gli informatori chiave, la mobilità fisica viene concepita come elemento costitutivo del benessere dell'individuo e del processo di crescita e formazione. Per esempio, la mobilità può contribuire all'acquisizione e sviluppo di capacità cognitive connesse al sapersi orientare in luoghi sconosciuti, in autonomia e sicurezza. Durante la conversazione nel focus group pilota, una delle ragazze abituata ad usare l'autobus per i propri spostamenti quotidiani dichiara:

«È davvero importante che noi giovani siamo quasi costretti ad utilizzare i mezzi pubblici per spostarci in città, perché ci dà la possibilità di imparare a conoscere le varie zone della città. Quando dico alle mie compagne di scuola di passare a trovarmi, mi domandano preoccupate come fare a raggiungere casa mia, quale autobus prendere e a quale fermata chiedere all'autista di farle scendere... mi stupisce che non abbiano la minima idea di come usare i mezzi pubblici!»

L'idea che il mezzo pubblico sia importante non solo come mezzo di trasporto ma anche come strumento di ampliamento della conoscenza geografica della città, di occasione esplorativa e altresì come luogo di incontro e interazione sociale per i giovani è stata evidenziata da una ricerca condotta nella capitale britannica (GOODMAN et al. 2014) allo scopo di valutare le ricadute positive dell'offerta del trasporto pubblico gratuito a bambini e ragazzi fino a 18 anni.

Nel corso delle interviste con gli informatori chiave, la limitata mobilità fisica delle persone è considerata un problema, con ricadute particolarmente negative sulla qualità della vita e sulle prospettive future della popolazione più giovane.

In primo luogo, la progressiva perdita di servizi offerti sul territorio ed il parallelo aumento della concentrazione di famiglie socialmente ed economicamente più svantaggiate rende Lawrence Weston un quartiere incapace di attrarre visitatori da altre zone della città, come pure residenti appartenenti a ceti sociali diversi. Questo, secondo l'opinione di vari informatori chiave, riduce la possibilità di imparare a conoscere altre culture e stili di vita, come invece avviene in contesti caratterizzati da una maggiore diversità sociale, culturale ed economica.

In secondo luogo, l'immobilità fisica dei giovani residenti di Lawrence Weston, che impedisce loro di venire a contatto e confrontarsi con realtà diverse dalla propria, può a sua volta perpetuare le condizioni di svantaggio e marginalizzazione sociale di generazione in generazione. Uno degli informatori chiave (un operatore sociale) fornisce esempi pratici di come norme di comportamento diffuse tra alcuni giovani del quartiere, quali presentarsi in ritardo o con abbigliamento non adeguato, siano di ostacolo sia all'inserimento nel mondo del lavoro sia al mantenimento del posto stesso.

Un altro informatore, professionista nel settore delle politiche del lavoro, dichiara che per certe tipologie lavorative, ad esempio presso piccoli esercizi commerciali e di ristorazione, spesso è non solo più vantaggioso ma anche necessario potersi spostare fisicamente e presentare il proprio curriculum di persona. Pertanto, chi non è in grado di compiere questi spostamenti può risultare ulteriormente svantaggiato.

Le risposte al questionario somministrato ai giovani partecipanti ai focus group aiutano a comprendere come variano i comportamenti di mobilità nel campione. Il questionario richiedeva di fornire informazioni socio-anagrafiche e sulla frequenza e lo scopo degli spostamenti realizzati con ciascun mezzo di trasporto. Le partecipanti al focus group pilota appaiono essere multimodali, ovvero di utilizzare vari mezzi di trasporto per soddisfare le proprie esigenze di mobilità, che variano durante l'arco della giornata, a seconda delle destinazioni da raggiungere e dall'attività svolta in queste destinazioni. Queste giovani si mostrano sicure di sé ed in grado di utilizzare i principali mezzi di trasporto a propria disposizione (inclusa l'auto privata) in piena autonomia. Dalla loro conversazione durante il focus group, come pure dalle risposte al questionario, emergono con chiarezza le ambizioni e le opportunità a cui hanno la possibilità di accedere. Tutte le partecipanti frequentano il college e intendono intraprendere gli studi universitari. Alcune dichiarano di essere pronte anche a trasferirsi in un'altra città per frequentare il corso di laurea desiderato.

A questa immagine fa contrasto quella emersa dall'analisi delle risposte al questionario da parte dei giovani residenti a Lawrence Weston, che appaiono in generale molto meno mobili sia in termini di frequenza d'uso dei vari mezzi di trasporto sia rispetto alla varietà di mezzi utilizzati per i loro spostamenti. Coloro i quali hanno la patente di guida e accesso all'autovettura, tendono ad utilizzarla per la maggior parte dei propri spostamenti, mentre coloro che non hanno questa possibilità si dichiarano dipendenti da passaggi in auto offerti da familiari, amici o colleghi, oppure forzati ad utilizzare i mezzi pubblici. Pochi dichiarano di utilizzare la bicicletta. Alcuni ammettono di allontanarsi di rado dal quartiere, altri di non aver mai preso il treno.

4.3. *Percezioni ed esperienze di mobilità – l'automobile*

La marcata differenza attitudinale rispetto alle varie modalità di trasporto, riscontrata tra le giovani partecipanti al focus group pilota e i giovani residenti a Lawrence Weston, appare particolarmente evidente quando si mettono a confronto le opinioni, le esperienze e le abitudini di coloro che utilizzano l'auto come conducenti per i propri spostamenti.

Le prime si mostrano mentalmente aperte a considerare l'uso di altri mezzi di trasporto, specie il trasporto pubblico che alcune utilizzano quotidianamente per recarsi al college, dimostrando così di essere in grado di avvalersi del mezzo di trasporto che meglio soddisfa le proprie esigenze di mobilità. Per esempio, una di loro dichiara di ricorrere al treno per gli spostamenti più lunghi e per raggiungere altre città, di prediligere l'auto per gli spostamenti di sera e di andare spesso al college a piedi per evitare ritardi a causa del traffico.

Per contro, i giovani residenti a Lawrence Weston che utilizzano l'auto sono decisamente critici verso altre modalità di trasporto, specie nei confronti del trasporto pubblico che ritengono incapace di rispondere alle loro esigenze. L'auto dunque viene considerata unico mezzo di trasporto in grado di fornire loro pieno controllo sui tempi e condizioni di viaggio e, in ultima analisi, di essere autonomi e "liberi dall'uso del mezzo pubblico", come riferisce uno dei partecipanti.

A parte alcune giovani donne, tutti i partecipanti nei focus group di Lawrence Weston vorrebbero poter prendere la patente e possedere un'automobile. Questo mostra come il carattere negativo dell'esperienza vissuta con i mezzi pubblici non faccia altro che rafforzare le percezioni e l'immagine dell'autobus come mezzo di trasporto inaffidabile e di bassa qualità. Uno dei partecipanti dichiara di non voler più mettere piede su un mezzo pubblico ora che finalmente guida regolarmente la propria vettura.

Pur generando commenti generalmente positivi, la vettura privata è vista da tutti i partecipanti che ne fanno ricorso più come strumento che facilita la mobilità personale piuttosto che come uno status symbol. Tutti coloro in possesso di un'autovettura, incluse due giovani donne del focus group pilota, si dichiarano consapevoli dei disagi ad essa associati, ad esempio le spese, i tempi e gli sforzi necessari a prendere la patente di guida, acquistare e mantenere una vettura, pagare il parcheggio, il carburante, l'assicurazione e così via.

A differenza di questi, coloro che vorrebbero prendere la patente e possedere un'automobile, ma non ne hanno la possibilità, tendono a considerare la vettura privata in modo idealizzato e positivo, trascurandone gli svantaggi e vedendone solo gli aspetti positivi quali la libertà e l'autonomia.

È opportuno notare che nella maggioranza delle nazioni economicamente più avanzate alcuni di questi svantaggi percepiti hanno contribuito alla riduzione della percentuale di giovani in possesso di patente e che utilizzano l'auto, un calo che ha interessato in modo particolare i maschi ventenni (CHATTERJEE et al. 2018, METZ 2012, DELBOSC, CURRIE 2013).

Un altro tema discusso durante i focus group di Lawrence Weston è legato alla sicurezza stradale, problema che viene sollevato quasi unicamente dalle giovani donne, che si dichiarano estremamente preoccupate per la pericolosità dell'auto come mezzo di trasporto. Alcune di loro, raccontando di esperienze vissute come testimoni o vittime di incidenti stradali, affermano di non voler utilizzare l'automobile e di preferire l'uso del mezzo pubblico, che sebbene ritenuto scadente è tuttavia considerato più sicuro.

4.4. *Percezioni ed esperienze di mobilità – il trasporto pubblico*

L'esperienza come utenti del mezzo pubblico è, per quasi tutti i partecipanti residenti a Lawrence Weston, sinonima di disagio, situazioni spiacevoli e perdita di autonomia. Questo risultato si allinea con quelli di altre indagini qualitative sulle percezioni del trasporto pubblico, che rilevano come la narrazione si articoli principalmente su esperienze o aneddoti particolarmente nega-

tivi, quali l'affollamento, l'inaffidabilità, la mancanza di puntualità, la scortesia dei conducenti, la presenza a bordo di sporcizia e di persone poco raccomandabili (GUIVER 2007).

Per i giovani del quartiere, il trasporto pubblico offre un servizio inadeguato da cui essi dipendono per necessità piuttosto che per scelta.

La frustrazione espressa dai partecipanti nei confronti trasporto pubblico, in particolare a causa della qualità scadente del servizio e del costo elevato dei biglietti non è un caso isolato. È necessario ricordare a questo proposito alcuni eventi concomitanti allo studio di ricerca qui riportato. Alcuni mesi prima dello svolgimento dell'indagine, un gruppo di giovani residenti a Lawrence Weston decise di mettere in atto una campagna di sensibilizzazione e di protesta contro l'operatore del trasporto pubblico, al fine di migliorare la puntualità, l'affidabilità ed il rapporto qualità-prezzo del servizio offerto. Allo stesso tempo, fu messa in atto una campagna di protesta più ampia a livello cittadino per richiedere una riduzione del costo dei biglietti, ritenuto troppo elevato⁵.

Entrambe le campagne di protesta ottennero alcuni risultati positivi, quali la riduzione del costo di alcune tipologie di biglietto, per esempio quelli offerti per tragitti più brevi e a prezzo ridotto per i giovani. Tuttavia, questi benefici non giovarono in modo equo a tutti gli utenti, e molti dei giovani partecipanti all'indagine continuavano a lamentarsi della mancanza di informazioni su come avvalersi delle nuove tariffe ridotte.

La percezione del mezzo pubblico come modalità di trasporto di seconda classe riscontrata nel presente studio si conferma anche in altre indagini condotte in Gran Bretagna, che mettono in evidenza come i giovani si non si sentano rispettati come utenti del trasporto pubblico (PASSENGER FOCUS 2013). Un servizio di trasporto pubblico capillare, puntuale, affidabile e a costi contenuti per gli utenti più giovani è considerato necessario affinché questi possano accedere a risorse, opportunità, beni e servizi essenziali per la loro formazione e l'esercizio di una cittadinanza attiva (TAYLOR et al. 2007).

4.5. *Percezioni ed esperienze di mobilità – la mobilità attiva*

La mobilità attiva, che concerne gli spostamenti a piedi ed in bicicletta, è concepita in tutti i focus group come un'attività di svago, svolta con gli amici nel tempo libero, piuttosto che una modalità di trasporto. Questo è in accordo con i risultati di altri studi di ricerca empirica sulla mobilità fisica giovanile (JONES A. et al. 2012).

L'autobus risulta essere il mezzo di trasporto primario per i giovani partecipanti di Lawrence Weston, specialmente per le ragazze che dichiarano di usarlo anche per spostamenti molto brevi all'interno del quartiere stesso.

Una operatrice sociale locale, intervistata nell'ambito di questa indagine, esprime delle riflessioni molto utili sul problema legato all'inattività fisica dei giovani del quartiere. Enuncia in particolare l'estrema difficoltà di promuovere stili di vita attiva e salutare ai giovani residenti con cui lavora, a causa di vari motivi che vanno dalla imperante cultura del fast food, all'esigua offerta di prodotti freschi quali frutta e verdura, a ragioni più strutturali e complesse, come la povertà materiale e culturale in cui vivono alcuni giovani.

Alcuni di questi infatti vivono in situazioni di povertà non solo economica ma anche culturale e sociale, fanno parte di famiglie numerose con adulti disoccupati e soffrono di problemi mentali e mancanza di autostima. Situazioni di degrado ed emarginazione in cui, nelle parole dell'intervistata, ci "sono questioni di vera e propria sopravvivenza" da risolvere prima di poter promuovere l'attività fisica e la mobilità attiva.

La maggior parte del campione afferma di saper andare in bicicletta ma non tutti ne possiedono una e solo pochi dichiarano di usarla regolarmente per i propri spostamenti.

⁵ <https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-bristol-24366701> (consultato il 5/11/2019).

Interrogati sui fattori che rendono difficile o impossibile l'uso della bicicletta come mezzo di trasporto, i partecipanti citano questioni inerenti all'immagine associata al muoversi in bicicletta e agli aspetti pratici connessi alla mobilità con questo mezzo. Tra i timori espressi spiccano i seguenti: i rischi associati al traffico e alla sicurezza stradale, eventuali malfunzionamenti durante il viaggio, la condizione del manto stradale con il maltempo (pioggia, neve...), viaggiare su strade poco o per nulla illuminate. A queste preoccupazioni si accompagnano anche questioni pratiche, quali il costo associato all'acquisto e alla manutenzione di una bici di buona qualità, l'assenza di spazi sicuri dove poter sistemare la bicicletta quando non in uso, e la mancanza di negozi specializzati nel quartiere.

L'operatrice sociale intervistata, appassionata ciclista, riferisce un'altro possibile ostacolo all'uso della bicicletta, ovvero la salute e la forma fisica, in particolare il fatto che molti giovani residenti nel quartiere, soprattutto le ragazze, hanno problemi legati al sovrappeso o all'obesità. Dalle statistiche pubblicate dal Comune di Bristol (BRISTOL CITY COUNCIL 2013) si riscontra infatti una maggiore incidenza di individui con tali problemi nel distretto geografico che include il quartiere Lawrence Weston rispetto ai valori medi della città (62 per cento contro 50 per cento).

Una considerazione importante emersa dalle discussioni di gruppo con i giovani residenti del quartiere concerne l'immagine associata alla mobilità attiva. Nonostante i partecipanti si dichiarino consapevoli dei vantaggi di una vita attiva che predilige gli spostamenti in bicicletta o a piedi, quali ad esempio il risparmio sui costi di mobilità e i benefici sulla salute fisica e mentale, essi tuttavia considerano tali spostamenti, in particolare se effettuati per raggiungere il luogo di lavoro o di studio, un palese indicatore di svantaggio socioeconomico.

Dunque, agli occhi dei giovani di Lawrence Weston la mobilità attiva rappresenta l'assenza di altre opzioni di viaggio a propria disposizione, piuttosto che l'opportunità di adottare uno stile di vita di tendenza, come invece avviene per altri gruppi sociali. Emblematica a questo proposito è la seguente affermazione espressa da uno dei giovani partecipanti:

«Dove lavoro io non passano gli autobus. Prima di avere la macchina, usavo la bici tutti i giorni, tutto l'anno, con la pioggia, il freddo, tutto. Era orribile» (Focus Group A, 17-19 anni).

4.6. *Esclusione sociale giovanile e mobilità fisica: le esperienze vissute*

Nonostante tutti i giovani partecipanti a questa indagine abbiano avuto la possibilità, almeno in linea di principio, di spostarsi indipendentemente dagli adulti sin dalla prima adolescenza, in pratica molti di loro hanno riscontrato numerosi ostacoli a mettere in pratica questa libertà di muoversi, con ricadute considerevoli sulla loro inclusione sociale.

Uno dei fattori che può influire sull'inaccessibilità alle opportunità urbane riguarda il capitale individuale di competenze, conoscenze e capacità cognitive necessarie per effettuare spostamenti. In uno dei focus group, per esempio, si mettono in evidenza le difficoltà riscontrate da chi fa fatica ad orientarsi in zone sconosciute, o ha timore ad utilizzare i mezzi pubblici per recarsi in altre zone della città, o ha problemi a memorizzare un itinerario.

Per comprendere appieno queste affermazioni fatte da più giovani è necessario tenere in considerazione il contesto di disagio da cui provengono alcuni dei partecipanti, disagio non solo economico e materiale, ma anche emotivo e psicologico, in taluni casi reso ancora più difficile da problemi di apprendimento e comunicazione, scarsa autostima, ansia e altri disturbi mentali più gravi.

Questo fa sì che attività considerate normali, quale ad esempio utilizzare il trasporto pubblico per i propri spostamenti, possano invece risultare estremamente difficili per certi gruppi sociali particolarmente svantaggiati e vulnerabili.

Un altro problema sollevato durante le discussioni di gruppo concerne l'efficienza, l'accessibilità ed il rapporto qualità-prezzo del servizio di trasporto pubblico locale. Queste caratteristiche hanno

un ruolo e un peso significativo sulla gamma di opportunità di formazione e impiego accessibili ai giovani residenti nel quartiere, come si evince dalle esperienze personali condivise dal gruppo.

«Quando sei giovane e cerchi lavoro, la scelta è limitata, non hai molte opzioni. Se trovi un lavoretto in centro e devi pagare il prezzo di un biglietto giornaliero, se il turno è breve, tipo lavori solo quattro ore, economicamente non ne vale la pena, non ci guadagneresti nulla» (Focus Group A, maschio, 17-19 anni).

Alcuni ragazzi fanno notare come, a seguito della chiusura della sede locale di un istituto di formazione professionale, l'unica opzione a loro disposizione è costituita da un istituto localizzato a circa 14 km nella parte opposta della città. Recarsi presso questo istituto richiede due autobus e quasi due ore di viaggio, che al mattino presto può risultare particolarmente difficile a causa del traffico di punta, che a propria volta causa ritardi sugli orari dei mezzi pubblici. Se gli allievi si presentano in ritardo alle lezioni ricevono un monito, ma se i ritardi si ripetono con frequenza, questo può comportare la perdita di certi sussidi fino all'esclusione.

Esempi di questo tipo abbondano nella narrazione delle esperienze vissute dai partecipanti e si riferiscono anche all'accesso al luogo di lavoro.

Per ovviare a questi problemi, alcuni partecipanti si avvalgono di passaggi in automobile offerti da familiari, amici e colleghi di lavoro, in taluni casi arrivando a situazioni estreme come quella illustrata da una giovane impiegata come operaia turnista, che per arrivare sul posto di lavoro alle sei del mattino si fa accompagnare dal padre in auto. Questa scelta viene motivata come segue:

«La fabbrica si trova letteralmente dietro l'angolo, sono solo dieci minuti di macchina, ma la strada non ha il marciapiede, e poco illuminata e ci sono camion che viaggiano a tutta velocità. Sarebbe molto pericoloso andarci a piedi o in bici. Se mio padre non mi desse un passaggio non potrei avere questo posto di lavoro» (Focus Group A, 17-19 anni).

Fare affidamento su passaggi in auto offerti da altri comporta vantaggi, come illustrato dall'esempio discusso sopra, ma anche svantaggi. Alcuni giovani che utilizzano la pratica del car sharing in modo informale parlano dell'ansia che spesso provano se il passaggio subisce dei ritardi o viene cancellato senza preavviso, causando disguidi sul lavoro e sull'organizzazione della giornata. In alcuni casi, la perdita del passaggio può avere anche conseguenze più pesanti, come suggerito nell'esempio che segue:

«Per raggiungere il mio primo posto di lavoro mi affidavo ad un amico che lavorava lì e mi poteva dare un passaggio in auto. Poi lui ha trovato un lavoro da un'altra parte. Così ho dovuto abbandonare il mio posto di lavoro perché non guidando non potevo raggiungere la fabbrica, era troppo lontano» (Focus Group A, maschio, 17-19 anni).

5. Conclusioni

Il presente articolo ha esaminato le percezioni e le esperienze relative alla mobilità di un campione di giovani residenti in un quartiere periferico svantaggiato della città di Bristol, al fine di comprendere il ruolo ed il peso che esse hanno sulle opportunità effettivamente accessibili ai giovani, sul rischio di esclusione sociale e sui processi e ramificazioni ad essa connessi.

L'analisi qui presentata consente di formulare le seguenti considerazioni.

In primo luogo, l'identità dei giovani come agenti sociali e la possibilità di esercitare una cittadinanza attiva e consapevole sono fortemente influenzate da dal modo in cui diritti e doveri sono a loro assegnati nella società. Definizioni contrastanti di "giovinanza" in ambiti e contesti

istituzionali diversi possono generare un senso di impotenza e ingiustizia nei giovani, creando anche attriti intergenerazionali. A questo si accompagna l'assenza di coinvolgimento da parte della popolazione più giovane nei processi decisionali proprio nell'ambito delle politiche pubbliche che hanno maggiore rilevanza nella loro vita, quali ad esempio le politiche di sostegno ai servizi per la gioventù, la pianificazione e il disegno urbano, come pure l'organizzazione e gestione del servizio di trasporto pubblico. Le reti sociali - famiglia, amici e colleghi di lavoro - possono contribuire a risolvere alcune difficoltà di accessibilità e mobilità per i giovani. Tuttavia, il carattere temporaneo e informale di tali soluzioni può a sua volta generare altri svantaggi.

In secondo luogo, la mobilità emerge come elemento essenziale per lo sviluppo personale ed il benessere generale dei giovani. Essere in grado di spostarsi, da soli o in compagnia, e di utilizzare un'ampia gamma di mezzi di trasporto, sia attivi che motorizzati, consente ai giovani di sviluppare ed affinare le competenze cognitive necessarie per esplorare la città e soprattutto le zone a loro sconosciute, con autonomia e sicurezza di se stessi. In altre parole, le competenze e le pratiche associate alla mobilità quotidiana costituiscono uno degli aspetti fondamentali del più generale processo di crescita dei ragazzi e contribuiscono a favorirne l'autonomia e l'indipendenza anche decisionale.

In terzo luogo, le esperienze positive di mobilità con mezzi di trasporto sostenibili vissute durante l'infanzia e l'adolescenza possono aiutare a sviluppare percezioni favorevoli a riguardo di tali mezzi che potrebbero mantenersi anche in età adulta. Sebbene ciò non garantisca l'adozione uno stile di mobilità sostenibile in modo duraturo, può tuttavia contribuire a creare nei giovani una propensione all'uso di vari mezzi di trasporto per i propri spostamenti quotidiani, evitando che il ricorso all'automobile (se disponibile) diventi un comportamento abituale difficile da abbandonare e che precluda l'uso di modalità più sostenibili.

Al contrario, essere ripetutamente esposti ad esperienze negative con particolari mezzi di trasporto, quali ad esempio l'autobus, contribuisce a rafforzare preconcetti e percezioni sfavorevoli a riguardo dei mezzi pubblici, specialmente in un periodo formativo importante come l'adolescenza. Nell'opinione di molti partecipanti all'indagine questi sono visti come una scelta obbligata in mancanza di altre opzioni di trasporto più efficienti e confortevoli, quali l'automobile.

Un altro punto importante da sottolineare riguarda il ruolo giocato dal contesto territoriale, sociale, culturale ed economico nel quale vivono gli individui, che ne influenza le percezioni e le pratiche di mobilità quotidiane. Basti pensare al divario tra le esperienze delle giovani partecipanti al focus group pilota e quelle dei giovani residenti a Lawrence Weston.

Utilizzando la concettualizzazione teorica di KAUFMANN et al. (2004) si può affermare che il cosiddetto capitale di mobilità degli individui è strettamente collegato all'accesso ad altre forme di capitale, per esempio culturale, sociale, economico. Possedere un esiguo capitale di mobilità può aggravare condizioni di disagio ed emarginazione sociale, ed acuire ulteriormente le disuguaglianze sociali già presenti.

In conclusione, partendo dal vissuto di un campione di giovani residenti a Bristol, l'indagine riportata in questo contributo ha permesso di analizzare ed approfondire le circostanze in cui la mobilità, intesa nei suoi aspetti simbolici, sociali e pratici, può di fatto limitare non solo le opportunità e gli obiettivi di vita effettivamente accessibili alle giovani generazioni ma anche la libertà di scegliere tra tali opportunità ed obiettivi.

Partendo da queste considerazioni conclusive, si possono tracciare alcune piste per proseguire l'analisi del complesso legame tra mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile.

Un tema di particolare interesse concerne lo sviluppo di metodi efficaci per l'inclusione dei giovani nella progettazione e organizzazione del sistema urbano di mobilità, in modo tale che ne soddisfi meglio le esigenze in un quadro di sostenibilità sociale e ambientale. Un altro tema riguarda l'analisi dello sviluppo dei comportamenti di viaggio e delle pratiche di mobilità, dall'infanzia fino all'età adulta, per comprendere meglio i fattori che, durante un periodo formativo importante per l'individuo, possono facilitare l'adozione ed il mantenimento di uno stile di

mobilità attiva. Infine, l'analisi approfondita delle esperienze vissute di esclusione sociale suggerisce di considerare il carattere potenziale della mobilità e dei fattori che ne permettono il tradursi in accesso effettivo alle opportunità, utilizzando per esempio l'approccio delle capabilities di Amartya Sen (SEN 1980).

Riferimenti bibliografici

- BARKER J., KRAFTL, P., HORTON, J., TUCKER, F. 2009. *The road less travelled - new directions in children's and young people's mobility*, in «Mobilities», 4(1), 2009, 1-10.
- BOURN R. 2013. *No Entry! Transport Barriers Facing Young People*. Disponibile in: http://www.bettertransport.org.uk/files/No_Entry_final_report_definitive_o.pdf (consultato il 5/11/2019).
- BRISTOL CITY COUNCIL 2013. *Neighbourhood Partnership Statistical Profile 2013 - Avonmouth Kingsweston, Bristol*.
- BRITISH YOUTH COUNCIL, YOUTH SELECT COMMITTEE 2012. *Transport and Young People*, London, 2012.
- BUSINESS ADAPTS, TRANSPORT FOCUS 2018. *Making bus a better choice for young people*. Disponibile in: <https://www.transportfocus.org.uk/research-publications/publications/making-bus-a-better-choice-for-young-people/> (consultato il 5/11/2019).
- CHATTERJEE K., GOODWIN P., SCHWANEN T., CLARK B., JAIN J., MELIA S., MIDDLETON J., PLYUSHTEVA A., RICCI M., SANTOS G., STOKES G. 2018. *Young People's Travel - What's Changed and Why? Review and Analysis*, Report to Department for Transport, UWE Bristol, UK. Disponibile in: www.gov.uk/government/publications/young-peoples-travel-whats-changed-andwhy (consultato il 5/11/2019).
- CHATTERJEE K., RICCI M., COPE A., CORNER D. 2019. *The Role of Transport in Supporting a Healthy Future for Young People*, Report to Health Foundation, Sustrans and UWE Bristol, 2019. Disponibile in: <https://www.sustrans.org.uk/media/5057/the-role-of-transport-in-supporting-a-healthy-future-for-young-people.pdf> (consultato il 5/11/2019).
- DELBOSC A., CURRIE G. 2013. *Causes of Youth Licensing Decline: A Synthesis of Evidence*, in «Transport Reviews», 33(3), 2013, 271-290.
- EVANS B. 2008. *Geographies of Youth/Young People*, in «Geography Compass», 2, 2008, 1659-1680.
- FRANK K.I. 2006. *The Potential of Youth Participation in Planning*, in «Journal of Planning Literature», 20(4), 2006, 351-371.
- GOODMAN A., JONES A., ROBERTS H., STEINBACH R., GREEN J. 2014. *We can all just get on a bus and go: Rethinking independent mobility in the context of the universal provision of free bus travel to young Londoners*, in «Mobilities», 9(2), 2014, 275-293.
- GUIVER J.W. 2007. *Modal talk: Discourse analysis of how people talk about bus and car travel*, in «Transportation Research Part A: Policy and Practice», 41(3), 2007, 233-248.
- JONES A., STEINBACH R., ROBERTS H., GOODMAN A., GREEN J. 2012. *Rethinking passive transport: bus fare exemptions and young people's wellbeing*, in «Health & place», 18(3), 605-612.
- JONES K. 2012. *Missing Million Policy Paper 2: Transport Barriers to Youth Unemployment*, Lancaster, The Work Foundation.
- KAUFMANN V., BERGMAN M.M., JOYE D. 2004. *Motility: mobility as capital*, in «International journal of urban and regional research», 28(4), 2004, 745-756.
- KENYON S. 2011. *Transport and social exclusion: access to higher education in the UK policy context*, in «Journal of Transport Geography», 19(4), 2011, 763-771.
- KENYON S., LYONS G., RAFFERTY J. 2002. *Transport and social exclusion: investigating the possibility of promoting inclusion through virtual mobility*, in «Journal of Transport Geography», 10(3), 2002, 207-219.
- KRUEGER 1994. *Focus groups: A practical guide for applied research*, 2 ed., Thousand Oaks, CA, Sage.
- LAWTON K., COOKE G., PEARCE N. 2014. *The Condition of Britain: Strategies for social renewal*, London, Institute for Public Policy Research.
- LEVITAS R. 1998. *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke, Macmillan.
- LUCAS K. 2004. *Transport & Social Exclusion. A Survey of the Group of Seven Nations*, London, FIA Foundation.
- LUCAS K. 2012. *Transport and social exclusion: Where are we now?*, in «Transport Policy», 20, 2012, 105-113.

- METZ D. 2012. *Demographic determinants of daily travel demand*, in «Transport Policy», 21, 2012, 20-25.
- MIGLIORINI L., RANIA N. 2001. *I Focus Group: uno strumento per la ricerca qualitativa*, in «Animazione Sociale», 2001, 82-88. Disponibile in: <http://www.fqts.org/dati/doc/56/doc/114.pdf> (consultato il 5/11/2019).
- MURRAY L., MAND K. 2013. *Travelling near and far: Placing children's mobile emotions*, in «Emotion, Space and Society», 9, 2013, 72-79.
- MUSSELWHITE C.A., HOLLAND C., WALKER I. 2015. *The role of transport and mobility in the health of older people*, in «Journal of Transport & Health», 2(1), 2015, 1-4.
- MUSSELWHITE C.A., SHERGOLD, I. 2013. *Examining the process of driving cessation in later life*, in «European Journal of Ageing», 10(2), 2013, 89-100.
- O'REILLY M., DOGRA N. 2016. *Interviewing Children and Young People for Research*, London, Sage, 2016.
- O'BRIEN M., JONES D., SLOAN D., RUSTIN M. 2000. *Children's independent spatial mobility in the urban public realm*, in «Childhood», 7(3), 2000, 257-277.
- PASSENGER FOCUS 2013. *Bus passenger views on value for money*, London.
- POWER A. 2012. *Social inequality, disadvantaged neighbourhoods and transport deprivation: An assessment of the historical influence of housing policies*, in «Journal of Transport Geography», 21, 2012, 39-48.
- RICCI M. 2016. *Young age, mobility and social inclusion in a disadvantaged urban periphery in England*, in MURRAY L., ROBERTSON S. (eds.), *Intergenerational Mobilities: Relationality, Age and the Lifecourse*, London, Routledge.
- ROSA H. 2015. *Accelerazione e Alienazione*, Torino, Einaudi.
- RUNNYMEDE TRUST 2017. *Bristol: a city divided? Ethnic Minority disadvantage in Education and Employment*. Disponibile in: <https://www.runnymedetrust.org/uploads/CoDE%20Briefing%20Bristol%20v2.pdf> (consultato il 5/11/2019).
- SEN A. 1980. *Equality of what?* in *The Tanner Lectures on Human Values*, vol. 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- SHERGOLD I., PARKHURST G. 2012. *Transport-related social exclusion amongst older people in rural Southwest England and Wales*, in «Journal of Rural Studies», 28(4), 2012, 412-421.
- SILVERMAN D. 2011. *Interpreting qualitative data: a guide to the principles of qualitative research*, London, Sage.
- SMITHSON J. 2000. *Using and analysing focus groups: Limitations and possibilities*, in «International Journal of Social Research Methodology», 3(2), 2000, 103-119.
- SOCIAL EXCLUSION UNIT 2003. *Making the Connections: Final Report on Transport and Social Exclusion*, London.
- TAYLOR J., BARNARD M., WHITE C., LEWIS J. 2007. *Understanding the travel aspirations, needs and behaviour of young adults*, Report for the Department for Transport. Disponibile in: <https://dera.ioe.ac.uk/7358/1/A9RFA88.pdf> (consultato il 5/11/2019).
- TITHERIDGE H., MACKETT R.L., CHRISTIE N., OVIEDO HERNÁNDEZ D., YE R. 2014. *Transport and poverty: a review of the evidence*, UCL Transport Institute, University College London, London, UCLTI Publications, 2014. Disponibile in: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1470392/> (consultato il 5/11/2019).
- WELLER S. 2006. *Situating (Young) teenagers in geographies of children and youth*, in «Children's Geographies», 4(1), 2006, 97-108.
- WILKINSON S. 1998. *Focus group methodology: a review*, in «International Journal of Social Research Methodology», 1(3), 1998, 181-203.
- WIXEY S., JONES P., LUCAS K., ALDRIDGE M. 2005. *User Needs Literature Review*, London, Transport Studies Group Report, University of Westminster.

**MOBILITÀ URBANA
ED INCLUSIONE
SOCIALE DEI MIGRANTI:
IL RUOLO DELLA
SHARING MOBILITY
UNA RICERCA QUALITATIVA**

**CRISTIANO INGUGLIA
MARTINA DI MARCO**



Mobilità urbana ed inclusione sociale dei migranti: il ruolo della sharing mobility.
Una ricerca qualitativa

Urban mobility and social inclusion of migrant people: the role of sharing mobility.
A qualitative study

CRISTIANO INGUGLIA

È professore associato di Psicologia dello sviluppo e dell'educazione all'Università di Palermo.
E-mail: cristiano.inguglia@unipa.it

MARTINA DI MARCO

È borsista di ricerca all'Università di Palermo
E-mail: martinadimarco0903@gmail.com

ABSTRACT

Le connessioni tra mobilità urbana e processi di inclusione/esclusione sociale sono stati evidenziate da diversi autori (LUCAS 2012; RICCI 2016). La possibilità di muoversi liberamente per raggiungere in modo facile e accessibile le destinazioni necessarie a soddisfare le esigenze quotidiane è un fattore collegato al benessere dei cittadini ed alla loro possibilità di partecipare attivamente alla vita della comunità. In questa prospettiva, carenze del sistema di trasporto urbano possono avere ripercussioni sull'inclusione di categorie a rischio di marginalità sociale (es., abitanti delle periferie o migranti). Il presente contributo mira ad approfondire tali tematiche, cercando di esplorare il potenziale contributo dei servizi di sharing mobility nel favorire il processo di inclusione. A questo scopo saranno presentati risultati di una analisi della letteratura e di una indagine qualitativa, svolta attraverso la realizzazione di focus group. In conclusione, saranno forniti suggerimenti per la realizzazione di servizi di sharing mobility maggiormente inclusivi.

The relationships between urban mobility and the process of social inclusion/exclusion have been highlighted by several scholars (i.e., LUCAS 2012; RICCI 2016). The possibility to move freely to reach in an easy and accessible way the destinations required to satisfy daily needs is a key factor linked to well-being of citizens, as well as to their possibility to actively participate in the life of their community. From this perspective, shortfalls in the urban transport system may have negative effects on the social inclusion of categories at risk of social marginalization (i.e., people living in the suburbs, migrant people). The current paper is aimed at deepening the understanding of these topics, taking into account the role of sharing mobility services in fostering the process of social inclusion. For this purpose, findings from a literature review as well as from a qualitative research employing focus group technique will be reported. Finally, some recommendations for the development of sharing mobility services more inclusive will be provided.

KEYWORDS

inclusione sociale, sharing mobility; immigrazione; partecipazione; focus group

social inclusion, sharing mobility; immigration; participation; focus group

DIRITTO & QUESTIONI PUBBLICHE | XX, 2020 / *Special Issue* (giugno) | pp. 151-171

Mobilità urbana ed inclusione sociale dei migranti: il ruolo della *sharing mobility*

Una ricerca qualitativa

CRISTIANO INGUGLIA, MARTINA DI MARCO

1. *Introduzione* – 1.2 *Esclusione Sociale e Mobilità* – 2. *Gruppi a rischio di esclusione sociale: il caso dei migranti* – 3. *Sharing Mobility: definizioni e caratteristiche* – 4. *Mobilità e Sharing Mobility nel contesto Palermitano: una ricerca qualitativa* – 4.1 *Metodo* – 4.1.1 *Partecipanti* – 4.1.2 *Procedura* – 4.1.3 *Analisi* – 4.1.4 *Risultati* – 4.1.4.1 *Mobilità* – 4.1.4.2 *Sharing Mobility*.

«Mi muovo, dunque sono»
(Haruki Murakami, 1984)

1. *Introduzione*

La mobilità è un aspetto importante della vita degli individui di qualsiasi parte del mondo ed epoca storica, che influenza la loro possibilità di accedere a mezzi e risorse necessarie per la sopravvivenza (STANLEY, STANLEY 2017). Ciò è ancora più valido negli ultimi decenni, in cui le rapide trasformazioni della società hanno portato ad un incremento dell'importanza dei trasporti, che risultano sempre più cruciali per accedere a servizi ed opportunità e si configurano come una risorsa chiave per l'inclusione sociale (KNOWLES 2006; LEVINSON 2010; LUCAS 2012; PEREIRA et al. 2017).

Per comprendere quanto la mobilità sia fondamentale per partecipare alla vita di una comunità, è utile partire dalla definizione del concetto di esclusione sociale. Levitas e colleghi la intendono come un concetto più ampio di quello di povertà economica poiché rimanda alla mancanza o alla carenza di beni, servizi, risorse e diritti essenziali che rendono impossibile partecipare alle attività ordinarie svolte dalla maggior parte delle persone della comunità di riferimento. L'esclusione sociale ha effetti negativi, sia in termini collettivi che individuali, in quanto, da un lato, porta ad una compromissione del senso di equità e coesione di una società e, dall'altro lato, influenza negativamente la qualità della vita percepita dall'individuo, portando anche, nei casi più estremi, ad una compromissione del benessere psicosociale associata ad alti livelli di disagio e malessere (LEVITAS et al. 2007).

Bradshaw e collaboratori (BRADSHAW et al. 2004) identificano tre categorie di determinanti alla base dell'esclusione sociale, che concorrono nel determinare l'entità del fenomeno: fattori socio-demografici, economici e politici. La prima categoria si riferisce alle caratteristiche sociali, come l'invecchiamento, la disoccupazione giovanile o l'aumento delle famiglie monoparentali. La seconda categoria si riferisce a fattori economici, tra cui la diminuzione degli stipendi per i più giovani e per i più anziani, la dispersione dei guadagni, l'aumento delle disparità nei salari tra categorie di lavoratori (ad esempio tra uomini e donne), l'aumento del lavoro autonomo e la maggiore precarietà delle condizioni lavorative. L'ultima categoria è costituita dai fattori socio-politici, come l'aumento del divario tra i redditi, il cambiamento dei sistemi fiscali che tendono a colpire sempre più la classe media, l'aumento delle tariffe per servizi sanitari e sociali e l'incremento degli affitti degli immobili (BRADSHAW et al. 2004). Gli autori, infine, aggiungono al loro modello l'influenza di intrinseche caratteristiche personali, come la disabilità, l'etnia, il background migratorio e i bassi livelli di scolarizzazione (SAMEK LODOVICI, TORCHIO 2015).

Levitas e collaboratori hanno proposto di operationalizzare il costrutto di esclusione sociale attraverso un modello denominato Bristol Social Exclusion Matrix (B-SEM), che include tre grandi dimensioni, articolate in vari domini (LEVITAS et al. 2007):

- *Risorse*, che si articolano in risorse economiche o materiali (come ad esempio, redditi, abitazioni, risparmi o altri beni materiali, come le pensioni integrative), accesso a servizi privati e pubblici (come i trasporti, i servizi di utilità sociale e quelli finanziari) e risorse sociali (concepite in termini di connessione alla famiglia, supporto sociale strumentale ed emotivo, qualità e frequenza del contatto con familiari, parenti, amici e colleghi di lavoro).
- *Partecipazione*, che si articola in partecipazione economica (possibilità di avere un impiego con caratteristiche soddisfacenti in termini di retribuzione, orari e condizioni lavorative), sociale (possibilità di prendere parte ad attività comuni e di ricoprire ruoli sociali), culturale ed educativa (possibilità di accedere al capitale culturale, in termini di qualificazioni educative e titoli formali, di prodotti culturali e artistici, di conoscenze ed attività nel tempo libero), civica e politica (appartenenza a gruppi o associazioni, attività di volontariato, comportamento di voto e status civile, includendo la “civic efficacy”, ossia la percezione di sé rispetto alla propria capacità di prendere parte al processo decisionale e avere voce in capitolo in questioni politiche e sociali).
- *Qualità della vita*, articolata in salute e benessere (benessere fisico, salute psichica, disabilità, sviluppo personale, autostima, soddisfazione di vita, vulnerabilità allo stigma), ambienti di vita (possibilità di disporre di un’abitazione, qualità degli spazi di vita quotidiana, sicurezza del posto dove si vive, soddisfazione rispetto al quartiere e alla possibilità di avere accesso a spazi aperti), crimine e delinquenza (tassi di criminalità e sicurezza percepita).

Recentemente, Schwanen e collaboratori hanno suggerito di concepire l’esclusione sociale come un costrutto multidimensionale, dinamico, multi-scalare, cumulativo, che riguarda sia gli individui che i gruppi. In questa prospettiva, l’esclusione viene descritta anche come la *manca*za di partecipazione attiva alla vita della società, nei suoi aspetti economici (come l’occupazione e le finanze), politici (come le decisioni politiche e la partecipazione al sistema di governance), sociali (come le attività della comunità e le relazioni interpersonali), culturali (come le attività artistiche e l’uso dei media) e relativi alla salute (sia fisica che mentale; SCHWANEN et al. 2015).

1.2 Esclusione Sociale e Mobilità

Partendo da tali definizioni, si può intuire che esiste una stretta connessione tra esclusione sociale, inadeguatezza dei trasporti e problematiche legate alla mobilità. La relazione tra esclusione e mobilità è sia diretta che indiretta, ossia mediata dall’azione di altre variabili come il capitale sociale, l’accessibilità e il *network capital* (URRY 2012; PRESTON, RAJ 2017; SCHWANEN et al. 2015). In questo ultimo caso, le difficoltà legate alla mobilità possono portare a una riduzione del capitale sociale, del *network capital* e dell’accessibilità che, a loro volta, conducono all’esclusione. Il capitale sociale è l’insieme di interazioni con istituzioni, persone e organizzazioni, che consente a un individuo di potere vivere attivamente nella comunità di riferimento (ACEVEDO 2007). L’accessibilità è la possibilità di avere accesso alle risorse ed i servizi di una comunità. Invece, il concetto di *network capital*, difficilmente traducibile in italiano, si riferisce al capitale sociale nell’Era Digitale, in cui diventa importante per ogni individuo sapere cercare informazioni su Internet e utilizzarle nella vita di ogni giorno, sapere creare e mantenere relazioni online e usare queste relazioni per ottenere delle risorse materiali e sociali (WELLMAN, FRANK 2001). In altre parole, il *network capital* è il capitale sociale riferito ai network digitali.

Tornando, invece, al rapporto diretto tra esclusione sociale e mobilità, alcuni autori hanno elaborato dei modelli teorici utili per comprendere le connessioni tra i due fenomeni. Ad esem-

pio, Kenyon e collaboratori¹ (KENYON et al. 2002) propongono un modello dell'esclusione sociale che prevede nove dimensioni, la maggior parte delle quali può essere collegata a mancanze o inadeguatezze nel sistema dei trasporti e della mobilità:

- *economica*, riferita all'impossibilità di trovare un lavoro per mancanza di trasporti utili a raggiungere le sedi lavorative o i colloqui;
- dello *spazio di vita*, che concerne l'isolamento geografico caratterizzato da mancanza di trasporti in aree urbane periferiche;
- *mobilità*, che riguarda le caratteristiche stesse del sistema dei trasporti pubblici e/o privati in termini di tempistiche, percorsi e costi che limitano l'accesso alle reti sociali e servizi;
- *partecipazione politica*, che concerne l'incapacità di raggiungere le aree in cui si espletano le funzioni politiche (es. congressi, meeting);
- *personale*, che si riferisce a vari aspetti legati al genere, all'etnicità o altre caratteristiche individuali, non direttamente connesse alla mobilità;
- *politica personale*, che è associata all'impotenza nei confronti di un sistema di salute o di assistenza sociale;
- del *network sociale*, che si riferisce all'isolamento per impossibilità a visitare familiari e amici;
- *sociale*, che concerne una impossibilità ad accedere servizi educativi e sociali di qualità;
- *temporale*, che fa riferimento alla riduzione dei tempi per usufruire dei servizi a causa del tempo stesso per viaggiare e spostarsi.

In questa ottica, gli autori parlano di *transport/mobility-related social exclusion* (esclusione sociale legata alla mobilità/trasporti), sostenendo che alcune persone sono private della possibilità di partecipare agli aspetti economici, politici e sociali della comunità in cui vivono a causa di una ridotta accessibilità alle opportunità, alle reti e ai servizi dovuta in parte o totalmente ad una difficoltà o una mancanza di mobilità adeguata che produce direttamente esclusione sociale o che acutizza quella preesistente (PUCCI, COLLEONI 2016).

Un concetto simile ma, per certi versi, sostanzialmente diverso è quello introdotto da Pucci e Colleoni, che prende il nome di *transport disadvantage* (svantaggio dei trasporti; CASS et al. 2005; CURRIE 2011; LUCAS 2012; PUCCI, COLLEONI 2016), ed è inteso come una condizione deficitaria nell'utilizzo dei trasporti legata ad un insieme di fattori come caratteristiche individuali e familiari (povertà, disabilità, etnia, genere, anzianità), caratteristiche dei trasporti stessi (ad esempio, i costi o l'efficienza dei servizi), fattori legati alle condizioni geopolitiche (come la densità di popolazione nel territorio di riferimento) e obblighi sociali (legati alla rete sociale o alla cultura di appartenenza).

Lucas sottolinea l'importanza di non considerare lo svantaggio dei trasporti e l'esclusione sociale legata alla mobilità come sinonimi. Difatti, è possibile essere socialmente inclusi nonostante le inefficienze del sistema di trasporti o, di contro, muoversi liberamente accedendo ai trasporti, pur vivendo una situazione di esclusione sociale. L'autore propone un modello complesso e multifattoriale che spiega il fenomeno dell'esclusione legata ai trasporti. Nella sua prospettiva, lo svantaggio sociale, che è prodotto dalla combinazione di vari fattori (come mancanza di lavoro, reddito basso, condizioni abitative svantaggiate, condizioni di salute negative) interagisce con lo svantaggio dei trasporti, prodotto da un insieme di fattori (quali mancanza di informazioni, mancanza di automobile privata, paura per la sicurezza personale, alti costi dei biglietti e carenza dei servizi), portando all'inaccessibilità di una serie di servizi e processi (come contatti sociali, beni e servizi di pubblica utilità, processi di partecipazione e decisionali, capitale sociale). Tale inaccessibilità determina, a sua volta, l'esclusione sociale, la quale ritorna ad influenzare, in modo circolare, i fattori

¹ KENYON S. 2003. *Greater social inclusion: What are the consequences for transport?* in *Proceedings of UTSG 2003*, Loughborough, UK, 6-8 January 2003. Disponibile in: <http://eprints.uwe.ac.uk/9452> (consultato il 28/10/2019).

che hanno determinato lo svantaggio. Il modello è arricchito dall'azione di sovrastrutture, come le norme sociali, politiche, economiche e le politiche governative, che agiscono e influenzano i vari processi che concernono i vari aspetti del fenomeno (LUCAS 2012).

Infine, bisogna considerare che la relazione tra esclusione e mobilità è controversa poiché alcune ricerche (tra cui EXCLUSION UNIT² 2003; PUCHER, BUEHLER 2010) dimostrano che un maggiore utilizzo di mezzi di trasporto può essere correlato anche ad una serie di problemi come una alta probabilità di incidenti stradali, di inquinamento atmosferico e riduzione dell'attività fisica, che incidono negativamente sul benessere e sulla salute delle persone. Ad esempio, Kenyon e collaboratori hanno riflettuto sulle conseguenze negative della crescita della mobilità, proponendo il concetto dell'effetto secondario (KENYON et al. 2002). Secondo tali autori un maggiore utilizzo dei trasporti privati e pubblici può portare a una riduzione sensibile dell'accessibilità pedonale delle strade che vengono progettate e costruite a misura di macchina (o di altri mezzi di trasporto) e non di persona (STANLEY, STANLEY 2017). A livello individuale, inoltre, suggeriscono che coloro che utilizzano maggiormente il sistema dei trasporti, si trovano con un tempo ridotto per altre attività, come quelle legate alla fruizione dei servizi oppure quelle funzionali a creare e mantenere relazioni interpersonali e reti sociali. Tutto questo potrebbe incidere, nel lungo periodo, sull'inclusione sociale, aumentando i costi che ogni individuo deve sostenere per utilizzare il sistema di trasporto. Queste considerazioni sono probabilmente ancora più valide quando ci focalizziamo sul caso di fasce di popolazione più deboli, come quelle che considereremo nella prossima sezione.

2. Gruppi a rischio di esclusione sociale: il caso dei migranti

Diversi autori hanno messo in luce come alcune categorie di persone provino maggiori difficoltà nei processi di inclusione sociale e siano quindi a rischio di esclusione. La letteratura concorda nell'identificare tra questi gli anziani, i giovani, le persone con disabilità, coloro che hanno redditi bassi, le donne ed i migranti (CURRIE, DELBOSC 2011; STANLEY, STANLEY 2017).

Samek Lodovici e Torchio (SAMEK LODOVICI, TORCHIO 2015), in uno studio sul fenomeno dell'esclusione sociale nell'Unione Europea, identificano tra i fattori di rischio più frequenti l'aver un reddito basso, delle condizioni lavorative disagiate, bassi livelli di educazione, l'essere residenti in aree periferiche e deprivate. Gli stessi autori notano che l'aver un background migratorio aumenta i livelli di rischio di emarginazione: la discriminazione conduce spesso i migranti a vivere in zone svantaggiate e ad avere meno accesso a servizi educativi, sociali, sanitari e a lavori di qualità (SAMEK LODOVICI, TORCHIO 2015).

Questo dato è confermato dal lavoro di Price e Chacko³ che hanno studiato le condizioni di vita dei migranti, mettendo in luce varie problematiche che questi affrontano in alcuni paesi ospitanti, come il Canada, gli Stati Uniti, o la Cina. La disoccupazione, le condizioni lavorative pericolose, i bassi redditi, la povertà, la mancanza di diritti di residenza, l'accesso limitato ai servizi educativi e sanitari, sono tutti fattori che incidono negativamente sulla loro partecipazione attiva alla vita sociale, economica e politica, ostacolandone un corretto processo di inclusione (BERRY, SAM 2013).

² SOCIAL EXCLUSION Unit 2003. *Making the Connections: Final report on Transport and Social Exclusion*. Office of the Deputy Prime Minister, London 2003.

³ PRICE M., CHACKO E. 2012. *Migrants' Inclusion in Cities: Innovative Urban Policies and Practices*. UNESCO/UN-HABITAT. Disponibile in: https://www.researchgate.net/publication/272023289_Migrants_Inclusion_in_Cities_Innovative_Urban_Policies_and_Practices_Prepared_for_UNHabitat_and_UNESCO O Marie Price and Elizabeth Chacko (consultato il 28/10/2019).

Secondo Berry l'inclusione sociale dei migranti è fortemente influenzata dal processo di acculturazione psicologica, ossia i cambiamenti culturali che avvengono quando individui, provenienti da differenti background, entrano in contatto fra loro in modo prolungato e continuo (BERRY 1997, 2005; BERRY et al. 2002). Nel modello teorico elaborato dall'autore, dalla combinazione di due dimensioni indipendenti che vengono definite mantenimento culturale (ossia un atteggiamento positivo a mantenere la cultura e l'identità del paese di provenienza) e contatto culturale (ossia un atteggiamento favorevole ad adottare la cultura e l'identità del paese ospitante), si possono identificare quattro diverse strategie di acculturazione: integrazione, separazione, assimilazione, marginalità. L'integrazione riflette il desiderio di mantenere la propria cultura e, allo stesso momento, di fare propri gli aspetti della comunità ospitante; la strategia dell'assimilazione prevede, invece, che l'individuo abbandoni totalmente la propria cultura di riferimento per acquisire i caratteri della società dominante; la separazione implica una sorta di attaccamento alla propria cultura d'origine, che si contrappone al contatto con la società ospitante; l'emarginazione è, infine, una strategia che tende a rifiutare sia la cultura dominante che quella di origine ed è spesso associata ad episodi di esclusione o discriminazione.

Tra queste strategie, quella che di frequente viene associata a migliori esiti adattivi e ad una migliore inclusione sociale è l'integrazione (INGUGLIA, MUSSO 2015; INGUGLIA et al. 2017; BERRY, WILCOX 2018). I migranti che riescono, senza alcuna costrizione, a mantenere vivi i riferimenti culturali del paese d'origine e, allo stesso tempo, entrare a fare parte della cultura del paese ospitante, partecipando attivamente ai vari aspetti della comunità, vivono generalmente condizioni di benessere psicosociale maggiori di coloro che scelgono strategie di acculturazione alternative.

In questa logica, il libero accesso ai servizi di mobilità può rappresentare una chiave di volta per un buon adattamento: potere raggiungere e frequentare le comunità etniche, fruire di ogni servizio fornito dal paese ospitante (scolastici, formativi, sociali, sanitari), cercare liberamente un lavoro e, una volta trovato, raggiungere la sede lavorativa, sono tutti comportamenti che hanno ricadute positive sull'inclusione dei migranti, che, d'altro canto, sono spesso esposti ad un rischio maggiore di esclusione e di marginalità, sia per questioni legate alla lingua (difficoltà di leggere, di orientarsi e comunicare), sia per una mancanza di risorse economiche necessarie a prendere la patente o possedere un mezzo proprio. Per un migrante, muoversi liberamente rappresenta, dunque, un mezzo efficace per accedere a beni e servizi offerti dalla comunità ospitante, e per questa via accrescere la opportunità di partecipazione e inclusione al nuovo contesto di vita.

L'ignoranza, la povertà, le barriere linguistiche, il razzismo e il classismo possono limitare le possibilità dei migranti di spostarsi liberamente e raggiungere luoghi e destinazioni nel paese ospitante. Malgrado la mobilità verso servizi essenziali per la sopravvivenza, come luoghi di cura della salute, uffici che erogano documenti, servizi che forniscono cibo e vestiario di prima necessità, servizi per l'educazione, la formazione e la ricerca di lavoro, servizi sociali, posta e distribuzione merci, nonché una quantità di attività ricreative e sociali sia considerata generalmente un diritto, i migranti hanno spesso difficoltà a muoversi in molte nazioni, anche a causa della struttura delle nostre società che sono fortemente dipendenti dall'automobile (PUCCI, COLLEONI 2016; MATTIOLI 2017).

Welsch e collaboratori hanno esaminato il comportamento di viaggio dei migranti in varie nazioni europee, ossia il modo in cui si muovono nelle loro comunità di residenza, utilizzando il territorio in cui vivono e il relativo sistema di trasporti (WELSCH et al. 2018). Gli autori osservano che, in generale, i migranti tendono ad utilizzare i mezzi pubblici (nei Paesi Bassi e in Austria in modo più massiccio rispetto agli altri paesi), tendono a possedere e utilizzare meno le biciclette e le auto rispetto alla popolazione autoctona (e le donne meno che gli uomini). Inoltre, i comportamenti di viaggio vengono influenzati anche dai redditi (con i redditi più bassi che corrispondono a minori possibilità di mobilità), dalla composizione delle famiglie (con le famiglie numerose che hanno maggiori difficoltà) e dall'educazione (per cui livelli più alti corrispondono a maggiore mobilità).

A causa dell'alto rischio di condizioni di povertà ed emarginazione tra la popolazione migrante, l'Unione Europea cerca di promuovere in questa popolazione le opportunità e le risorse necessarie per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale, godendo così di un tenore di vita e di un benessere adeguato nella società di residenza. A tal fine, alcune politiche sociali hanno cercato di fornire sostegno diretto ai soggetti fragili con una serie di misure tra cui il tentativo di rendere il sistema di trasporti pubblici più efficace ed accessibile per tutti. In tal senso può essere interessante indagare il potenziale contributo di un particolare tipo di mobilità, la Sharing Mobility, che può contribuire ad aumentare l'accessibilità e l'inclusione, rimuovendo alcune barriere alla libera circolazione come i costi legati all'acquisto, al mantenimento e il deposito di automobili e biciclette (CLARK, CURL 2016).

3. Sharing Mobility: definizioni e caratteristiche

La Sharing Mobility⁴ (*mobilità condivisa*) è una forma di Sharing Economy, ovvero un modello economico basato sulla condivisione e sullo scambio che si affianca ai servizi, pubblici e privati, erogati dalle istituzioni (SMORTO 2016). In particolare, per Sharing Mobility (SM) si intende un particolare tipo di mobilità a noleggio che si basa sulla condivisione del mezzo, un ibrido tra trasporto pubblico e privato. Questo può essere utilizzato o per raggiungere lo stesso posto (vedasi, ad esempio, Blabla Car) o per tragitti differenti, con uso in successione. Il servizio è erogato da enti pubblici, come i Comuni da enti privati (aziende e imprese) che da utenti privati, che mettono a disposizione il mezzo di proprietà per sfruttarne al massimo la capacità residua.

La SM si distingue per alcune caratteristiche principali. In primo luogo, sia gli enti pubblici che privati che erogano questo tipo di servizi si avvalgono dell'uso di Information and Communication Technologies (ICT) per l'implementazione e la gestione dei servizi, ovvero piattaforme digitali, che coordinano la domanda e l'offerta del mercato e offrono vantaggi in termini di costi, efficienza e fiducia. In questa ottica, la piattaforma stessa diventa garante dello scambio tra chi eroga il servizio e chi ne usufruisce, dato che vengono effettuati controlli in ingresso ed un monitoraggio costante dei comportamenti, che porta anche a sanzionare le condotte irregolari (SMORTO 2018). La facilità di utilizzo delle piattaforme digitali, grazie ad applicazioni per gli smartphone oltre che via computer, ha permesso di innalzare l'efficienza dei sistemi e far sì che il servizio fosse estendibile a quanti più utenti, diventando un servizio "di massa".

Oltre alla condivisione e l'uso dei sistemi digitali, la mobilità condivisa ha delle caratteristiche specifiche altresì considerate vantaggi da alcuni autori. Innanzitutto, il suo carattere innovativo: rispetto al passato e all'uso massiccio di auto private, la SM apre le porte a forme alternative di mobilità che, in futuro, includeranno sistemi sempre più all'avanguardia basati su maggiori automatizzazioni (STATHOPOULOS et al. 2017).

Il rispetto per l'ambiente fisico è un'altra caratteristica fondamentale (MIDGELY 2009). Va da sé che più si condivide il mezzo, meno utenti utilizzano ulteriori automobili e ciò riduce di gran lunga le emissioni di gas inquinanti. Oltre a ciò, è utile sottolineare il fatto che i mezzi alternativi da condividere oggi sono anche biciclette e auto o scooter ecologici, che già hanno un impatto minore sull'ambiente. Sperimentare meno congestione del traffico cittadino e avere possibilità sicura di parcheggio (grazie a parcheggi prestabiliti o agevolazioni comunali), inoltre, potrebbe aver effetti benefici sul benessere delle persone (ULRICH et al. 1991), definito non solo come assenza di malattie ma di completo benessere⁵ fisico, mentale e sociale (RUSSELL 2012; HISCOCK et al. 2014).

⁴ GIACON M. 2018. *La Sharing Mobility*. Dissertazione di dottorato, disponibile in: <http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/12289/859633-1209640.pdf?sequence=2> (consultato il 28/10/2019).

⁵ World Health Organization (1948). Preamble to the Constitution of the World Health Organization as

Un aumento del benessere, inoltre, accresce la qualità della vita, intesa da Pacione e colleghi (PACIONE et al. 2003) come l'insieme di condizioni ambientali buone (come l'aria, l'inquinamento dell'acqua, ecc.) e attributi positivi riguardanti le persone (come la salute e l'educazione).

I sistemi di condivisione sono altamente disponibili e flessibili secondo le esigenze. A differenza dei mezzi di trasporto pubblici, che hanno orari prestabiliti, posti limitati e ridotti servizi notturni, se un utente prenota un mezzo in Car, Bike, Scooter Sharing, ha la certezza di usarlo in qualsiasi momento, per qualsiasi tragitto e per lunghi lassi di tempo.

Secondo il Terzo Rapporto Nazionale della Sharing Mobility⁶, le forme di mobilità condivisa sono diverse dai classici servizi on demand, per le caratteristiche di seguito illustrate:

- Reticolarità, grazie alla possibilità dei sistemi digitali delle piattaforme di creare relazioni veloci nel tempo e nello spazio;
- Interattività, ossia la capacità degli utenti che usufruiscono del servizio di modificarlo e adattarlo alle proprie esigenze in tempo reale.
- Collaborazione, ovvero l'opportunità di dare avvio a varie forme di relazione anche di tipo non commerciale (vedasi la formazione di community);
- Sfruttamento della capacità residua, rispetto all'uso esclusivo del mezzo;
- Uso friendly e ludico, ossia la tipologia di esperienza caratterizzata da semplicità e divertimento.

Tra i vantaggi inoltre, si annovera il concetto stesso della *condivisione*. Sebbene ci siano delle eccezioni in termini di disturbi (come l'ansia sociale e la claustrofobia) che impediscono alle persone di accedere ai mezzi di trasporto, per la maggior parte degli individui la condivisione del mezzo è un momento di inclusione sociale, in quanto si entra in contatto con gli altri e ciò può contribuire a creare opportunità per conoscersi (CURRIE, STANLEY 2008). Arcidiacono⁷ e Pais hanno analizzato il caso di un servizio di car pooling italiano (Blablacar), mettendo in luce l'impatto relazionale e sociale che ha sugli utenti. Le persone che intervistate hanno espresso considerazioni positive rispetto alla dimensione socio-relazionale durante l'esperienza di mobilità condivisa, utilizzando in modo frequente aggettivi come *socievole*, *simpatico*, *aperto* e *disponibile* per descrivere gli altri utenti con cui sono entrati a contatto. Inoltre, la metà degli intervistati ha dichiarato di aver avuto relazioni non sporadiche con gli altri utenti, un po' più della metà di loro ha affermato di aver organizzato ulteriori viaggi insieme a coloro con cui avevano già condiviso il mezzo e, infine, quasi il 30% degli utenti ha rivelato di avere stretto legami di amicizia o rapporti più duraturi. In ultimo, gli autori osservano che i partecipanti alla ricerca mostrano un senso di appartenenza alla comunità di Blablacar, difatti l'85% circa degli utenti dichiara di sentirsi parte di questa sorta di nuova comunità vissuta in parte in strada e in parte online.

Alla luce di quanto emerge da queste e altre ricerche simili (PARIGI, SATE 2014; SCHOR et al. 2016, ANDREOTTI et al. 2018), la SM ha un elevato potenziale inclusivo e può rappresentare una soluzione per migliorare la qualità della vita delle fasce più "deboli" della popolazione, dato che

adopted by the International Health Conference, New York, 19-22 June, 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948. Disponibile in: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf (consultato il 28/10/2019).

⁶ Osservatorio Nazionale sulla Sharing Mobility. 2018. *Terzo Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility*, Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile. Disponibile in: <http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2019/07/come-sta-la-sharing-mobility-III-Rapporto-SM-13-e-FRONT.pdf> (consultato il 28/10/2019).

⁷ ARCIDIACONO D., PAIS I. 2016. *Reciprocità, fiducia e relazioni nei servizi di mobilità condivisa: un'analisi sul car-pooling di BlaBlaCar*, in conference SISEC. Disponibile in: www.sisec.it/wp-content/uploads/2017/02/Arcidiacono-Pais-Car-pooling-bla-bla-car-full-paper-SISEC.pdf (consultato il 28/10/2019).

è difficile che queste posseggano un'auto per muoversi autonomamente nella comunità. Da un punto di vista economico, infatti, tra le caratteristiche dei servizi di condivisione vi è il risparmio, come è anche emerso dalle interviste degli utenti Blablacar che nella quasi totalità dei casi usano il mezzo per avere un risparmio economico; da un altro punto di vista appartenere ad una comunità, che si incontra in viaggio, che scambia feed-back e recensioni e che chiacchiera a bordo, promuove l'inclusione sociale. Per alcune persone, tra cui i migranti, quindi, ciò potrebbero risultare un facilitatore durante il loro processo di acculturazione nel paese ospitante, sebbene in molti paesi europei non esistano ancora politiche sociali per favorire tali processi attraverso i servizi di mobilità condivisa.

Il nostro contributo di ricerca, illustrato nel seguente paragrafo, nasce proprio da queste riflessioni. Il tentativo è quello di analizzare le connessioni tra inclusione sociale e mobilità urbana, esplorandole potenzialità della SM come strumento per favorire inclusione e partecipazione dei migranti e di tutti i cittadini in generale.

4. Mobilità e Sharing Mobility nel contesto Palermitano: una ricerca qualitativa

I risultati che presentiamo in questo paragrafo sono il frutto di una ricerca qualitativa che è stata sviluppata nell'ambito del progetto "RIDER - Regulating and Deregulating Sharing Mobility in Europe", finanziato dal programma Jean Monet. L'obiettivo dello studio era analizzare le connessioni tra mobilità ed inclusione sociale dei migranti (e in generale di tutti i cittadini), esplorando il potenziale contributo che i servizi di Sharing Mobility possono fornire in questo senso e cercando di sollecitare nei partecipanti la produzione di proposte per migliorare la qualità della vita delle persone socialmente svantaggiate.

4.1 Metodo

4.1.1 Partecipanti

Hanno preso parte alla ricerca 34 partecipanti (M = 20, F = 14) di età compresa tra i 17 e i 40 anni. Tra questi, 18 erano di origine straniera e 16 di cittadinanza italiana. Le persone di origine straniera provenivano da diversi paesi africani (Marocco, Senegal, Mali, Gambia; il 63%), europei (Spagna, Francia, Romania; il 31%) e una dagli USA. Erano residenti a Palermo da qualche mese fino a qualche anno. Molti di loro abitavano nel centro storico, altri in quartieri meno centrali, una minoranza in paesi vicini all'area metropolitana. Lo status socioeconomico dei partecipanti, calcolato tenendo conto del loro livello di educazione e/o della condizione lavorativa, era medio. Tutti i partecipanti avevano una buona competenza della lingua italiana.

4.1.2 Procedura

Sono stati realizzati tre focus group con il supporto di alcune associazioni no profit di Palermo (Arci Porco Rosso, PUSH, CESIE, Per Esempio e Libera), che lavorano sui temi della mobilità e/o dell'inclusione sociale. Ad ogni focus group hanno partecipato dalle 10 alle 12 persone, selezionate su base volontaria tra gli utenti dei servizi o dei progetti delle associazioni coinvolte e tra gli operatori delle stesse associazioni. Ciascun focus group è stato condotto in una stanza tranquilla, fornita di tavolo e sedie per tutti i partecipanti ed ha avuto la durata di due ore circa. I focus group sono stati moderati da un conduttore/facilitatore dell'Università degli Studi di Palermo, in presenza di un osservatore indipendente. Per indagare i temi di interesse è stato elaborato un questioning route, che viene illustrato nella Tabella 1. Secondo questo schema, inizialmente è stata esplorata la percezione di mobilità nel contesto palermitano, soffermandosi su ciò

che ostacola una buona fruizione dei servizi di trasporto urbano; successivamente si è discusso, in particolare, sulla mobilità condivisa (SM), per raccogliere informazioni sulle esperienze reali dei partecipanti con questa tipologia di mobilità alternativa ed, infine, questi hanno avuto modo di suggerire delle proposte per migliorare il sistema di mobilità palermitano. Ogni focus group è stato registrato su un supporto audio, successivamente è stato trascritto al fine di condurre le analisi dei dati (KRUEGER 2006).

Tab. 1. Traccia focus group

Domanda di apertura	<i>Come è muoversi a Palermo? Quale immagine vi viene in mente quando pensate a muovervi a Palermo? E quando pensate al suo sistema dei trasporti?</i>
Domande introduttive	<i>Siete soddisfatti del sistema di trasporti a Palermo? Vi consente di fare tutto quello che volete e di raggiungere tutti i posti di cui avete bisogno nella vita di tutti i giorni?</i>
Domande di transizione	<i>Quali sono i problemi o gli ostacoli maggiori a muoversi liberamente a Palermo? Diteci un posto che avete difficoltà a raggiungere nella vostra esperienza di ogni giorno. Secondo voi, muoversi bene in una città è importante per viverci bene e per sentirsi appartenenti ad essa?</i>
Domande chiave	<i>Sapete cosa è la sharing mobility? Se sì, fate qualche esempio pratico. [Per sharing mobility intendiamo la mobilità attraverso mezzi o veicoli “condivisi”, servizi di uso collettivo, che sono flessibili, personalizzabili, spesso utilizzano piattaforme digitali e cercano di promuovere forme sostenibili di mobilità. Tra questi: car-sharing, bike sharing, car-pooling (es. Bla-Bla), car-riding, ride-sourcing (es. Uber)] Usate qualche servizio di sharing mobility di quelli esistenti a Palermo? Vi piacerebbe utilizzarne qualcuno? Quali sono gli ostacoli maggiori che vi rendono difficile usare i servizi di sharing mobility offerti a Palermo? Avete mai usato i servizi di car-sharing esistenti a Palermo? Se sì, come vi siete trovati. Se no, come mai? Quali sono gli ostacoli o le barriere? Avete mai usato i servizi di bike-sharing esistenti a Palermo? Se sì, come vi siete trovati. Se no, come mai? Quali sono gli ostacoli o le barriere?</i>
Domande di chiusura	<i>Pensate che servizi di sharing mobility più accessibili a tutti possano migliorare le condizioni di vita e l'inclusione di tutti i cittadini (anche di quelli con meno mezzi)? Avete qualche proposta di nuovo servizio di sharing mobility da introdurre?</i>

4.1.3 Analisi

Le analisi sono state condotte utilizzando un approccio comparativo (HEWITT-TAYLOR 2001). Ogni trascrizione di focus group è stata analizzata indipendentemente, individuandone i temi principali che sono stati etichettati con una parola chiave, come suggerito da JASPER (1994). Successivamente, ogni trascritto è stato confrontato con gli altri e si è pervenuti ad un insieme di temi in comune, basandosi sui passaggi più salienti. La rilevazione dei temi, per ciascun testo e poi nella comparazione, è stato il risultato di discussione tra i ricercatori che hanno raggiunto un massimo grado di accordo.

4.1.4 Risultati

Dall'analisi dei dati di tutti i focus group sono emersi complessivamente 6 temi generali che riguardano sia la mobilità che la Sharing Mobility: benessere, inefficienze, sicurezza, risorse economiche, punti di forza e punti di debolezza. Tra i 6 temi, 3 sono stati suddivisi in altri sub-temi (il tema *Inefficienza* in Tempi, Periferie, Mezzi e Risorse; il tema *Sicurezza* in Incolumità fisica e Genere; il tema *Punti di debolezza* in Costi, Critica, Digitale, Territorio) utili ad una dettagliata analisi dei contenuti emersi. Presentiamo a seguire i risultati emersi partendo da quelli sul tema della mobilità in generale e poi quelli che riguardano il tema della Sharing Mobility.

4.1.4.1 Mobilità

Benessere

Rispetto al primo tema, dall'analisi è emerso che la possibilità di muoversi senza alcun ostacolo, in sicurezza e con dei sistemi efficienti è collegata ad una percezione di benessere. Una mancanza di mezzi o risorse che permettono di muoversi, infatti, produce sentimenti di inadeguatezza, insoddisfazione e impotenza, che incidono negativamente sul benessere generale:

Il pensiero che non mi posso muovere mi fa sentire male... non avere la possibilità di raggiungere qualsiasi posto è una cosa che ti fa sentire in un carcere all'aperto.

Se non pensi che puoi raggiungere diverse parti della città in libertà e non puoi accedere alle tante opportunità si creano, quindi vivere, la vita diventa stantia, si creano malumori e diminuisce la voglia di fare.

La mobilità è un aspetto fondante della vita di comunità ed è essenziale ai fini di una soddisfacente qualità della vita delle persone:

La mia vita è qualitativamente cambiata da quando ho il mio scooter che mi permette di fare tutto quello che voglio.

L'inclusione sociale, importante fattore per la qualità della vita, è strettamente connessa alla possibilità di accedere ad occasioni sociali, sia che riguardano il tempo libero sia attività di lavoro e di volontariato:

Con i miei mezzi posso fare i turni e anche andare ad una festa e stare lì fino a sera.

Se non avessi avuto un mezzo, probabilmente sarei una persona senza amici.

Inefficienze

Il secondo tema riguarda le inefficienze e carenze del sistema urbano, che si pongono, per i partecipanti, come delle barriere alla mobilità. Il tema *inefficienze* è suddiviso in tre sub-temi (Tempi, Periferie, Mezzi e Risorse).

1. Tempi

Tutti i partecipanti evidenziano delle criticità quando si tratta di usufruire del sistema dei trasporti, a causa di inefficienze legate alle tempistiche:

Per spostarsi devi prendere almeno due mezzi pubblici per raggiungere una destinazione, la tempistica è assolutamente folle.

La gestione della vita cittadina risulta, dunque, ostacolata a causa dei ritardi nelle corse o disservizi occasionali nel sistema:

Devo spendere quantità di tempo perché devo affidarmi agli autobus e ai mezzi pubblici, ed è una enorme perdita di tempo oltre ad essere un'incognita.

Alcuni sottolineano, inoltre, che il confronto con il contesto nazionale e internazionale pone Palermo in una posizione di svantaggio rispetto ad altre nazioni:

In altri paesi dove ho vissuto non capitava mai di attendere un'ora come qui a Palermo senza nessuna notizia.

Le inefficienze stimolano i partecipanti provenienti da nazioni diverse a creare soluzioni alternative, evitando l'uso dei mezzi:

Preferiamo camminare piuttosto che aspettare l'autobus, andiamo a piedi tra una fermata e l'altra e alla fine arriviamo a destinazione prima che il bus sia arrivato.

2. Periferie

Le inefficienze evidenziate si riferiscono anche alla dislocazione territoriale del sistema dei trasporti, che accentuano il divario tra le periferie e il centro cittadino:

La gente per andare in centro dice "vado a Palermo", nonostante siano nella stessa città. I quartieri periferici è come se diventassero ancora più lontani di quanto siano.

Io sto in periferia ed è impossibile raggiungere il centro con i mezzi pubblici, sono scarsi e la prima fermata metro è lontanissima per non parlare della pista ciclabile che, anche se nuova, è strettissima.

Il minor numero di corse dei mezzi pubblici, unito ad eventi occasionali sfavorevoli, non permette a coloro i quali vivono nelle periferie di spostarsi in modo agevole:

Nel momento in cui mi sono trasferito ho capito di essere in difficoltà, perché nessun autobus faceva servizio fino a quella zona.

L'inesistenza di un sistema di trasporti pubblico nelle periferie palermitane mina anche alle attività lavorative dei residenti:

Penso all'Addaura in cui amici miei hanno B&B a cui non accedono molti turisti perché sono irraggiungibili attraverso i mezzi pubblici.

3. Mezzi e risorse

Il sistema pubblico dei trasporti è percepito carente anche dal punto vista strutturale:

Da qualche mese il servizio non esiste più e la corsa dell'autobus è stata soppressa.

Sia i ritardi che la carenza delle risorse e dei mezzi produce un sovraffollamento che crea disagi notevoli:

Se gli autobus non vengono è un problema, se vengono sono super affollati e quindi spesso ci abbiamo rinunciato. Siamo rimasti ad aspettare l'autobus una quarantina di minuti e poi c'era un esercito di gente che si è messo dentro non abbiamo veramente trovato a posto e abbiamo deciso di andare da un'altra parte.

Le problematiche sono emerse anche riguardo al sistema delle biciclette e alla mancanza delle strutture necessarie per usufruire di questa tipologia di servizio, come le piste ciclabili:

Se voglio andare in bicicletta non esiste una pista ciclabile e quindi diventa difficile muoversi.

Sicurezza

Il terzo tema emerso up riguarda una dimensione più individuale e soggettiva, rispetto alle precedenti, la sicurezza urbana percepita dai singoli partecipanti, che si pone come un evidente ostacolo per il vivere comunitario. Il tema è stato suddiviso in due sub-temi: incolumità fisica e genere.

1. Incolumità fisica

I partecipanti riportano svariate esperienze in cui hanno rischiato di essere investiti da automobili o autobus durante i loro percorsi in bicicletta:

Ho rischiato la vita tre volte questa settimana. Un bus mi ha sfiorata mentre ero in bicicletta. Gli scooter non hanno alcun rispetto dei ciclisti. Le auto non si fermano neanche sulle strisce! Infatti provo ad alzare il braccio per cercare di farli rallentare.

La percezione di insicurezza conduce i partecipanti ad evitare l'uso di mezzi alternativi, come le biciclette:

La bicicletta risulta essere una scelta poco saggia, personalmente l'ho fatto più volte e ho rischiato la morte quindi ho smesso.

Una simile insicurezza viene riportata anche quando si va a piedi:

Per raggiungere il tram devo fare un pezzo a piedi al buio, le auto passano e non mi sento sicura.

2. Genere

L'insicurezza percepita, inoltre, richiama le differenze di genere e il tema degli stereotipi sociali:

Mi è nata un'avversione per i mezzi pubblici, soprattutto perché sono una donna.

Il timore di insicurezza legata al fatto di essere donna è strettamente connesso a certe fasce orarie delle corse degli autobus. Dopo un certo orario, la sera, le partecipanti affermano di non sentirsi al sicuro sui mezzi pubblici:

Usare i mezzi pubblici la sera mi fa paura, quindi non prendo alcun mezzo dopo un certo orario.

L'atteggiamento sfavorevole nei confronti dell'uso dei mezzi da parte delle donne è acuitizzato dalle reali esperienze negative di alcune di loro, durante l'uso dei mezzi urbani:

Una volta sono stata molestata verbalmente perciò non ho un buon rapporto con i mezzi pubblici.

Risorse Economiche

L'ultimo tema è legato alle risorse economiche necessarie per acquistare e mantenere un mezzo personale:

Il problema principale (di avere un'auto) sono i soldi. Come faccio benzina? Come lo mantengo? Mi ricordo i 10 euro di benzina al giorno, le schede parcheggio, tutte le multe, il bollo, la revisione e tutte le cose che hanno gravato su di me o meglio sui miei.

Molti partecipanti lamentano i costi per possedere un'auto ed alcuni, provenienti da altri Paesi, hanno anche difficoltà a spendere l'ammontare necessario per le spese della patente, con evidenti ricadute negative sulla loro inclusione sociale e loro benessere:

Molti di noi non hanno la patente perché dobbiamo andare a scuola guida ed è troppo costoso.

La criticità economica è avvertita anche rispetto al sistema di trasporti pubblico e privato:

Non è giusto che paghi per fare 2 minuti di corsa.

Il prezzo del taxi è carissimo e delle volte, se non sei palermitano, ti truffano.

4.1.4.2 Sharing Mobility

La domanda chiave della traccia di ogni focus group si è concentrata sulla SM, al fine di sondare le conoscenze e le informazioni dei partecipanti su questo tipo di mobilità alternativa e conoscere le esperienze personali con questo tipo di servizi. L'analisi dei dati ha mostrato due grandi temi, *punti di forza* e *punti debolezza*, di seguito illustrati.

1. Punti di forza

Il primo tema emerso dall'analisi dei dati mette in luce i punti di forza della SM, difatti, tutti i partecipanti hanno mostrato apprezzamenti rispetto al sistema della mobilità condivisa, soprattutto per le grandi potenzialità che il servizio può avere in termini economici e di inclusione sociale:

Una bella dimensione la condivisione di un mezzo, che ti dà autonomia dividendo costi con gli altri.

Un tipo di mobilità che crea momenti di incontro tra le persone.

Mi pare una buona idea questo car pooling, si risparmierebbe e staremmo in compagnia.

In questo senso, la SM si pone come una possibile soluzione che prova a superare le criticità del sistema di mobilità tradizionale riportate nella sezione precedente.

2. Punti di debolezza

Tuttavia, nonostante i punti di forza, anche la percezione e le esperienze che i partecipanti hanno della mobilità condivisa sono caratterizzate da numerose criticità, che sono state suddivise in quattro sub-temi: *costi, critica, digitale, periferie*.

Costi

Il primo sub-tema riguarda l'aspetto economico, dato che la maggior parte degli intervistati lamenta difficoltà ad accedere ai servizi di SM a causa dell'elevato costo e le condizioni restrittive, come l'uso di una carta di credito che, per molti rappresenta una barriera:

Mi sarebbe piaciuto iniziare il bike Sharing ma appena ho saputo i costi del servizio, mi sono scoraggiato molto.

Vorrei usarla, ma ci vuole sempre la carta credito.

Il disagio legato alle risorse economiche necessarie ad usufruire del servizio ha, inoltre, evidenti ricadute negative sull'inclusione sociale, facendo perdere così la portata benefica che un sistema "condiviso" potrebbe avere sulla popolazione più svantaggiata, come i migranti:

Ci vuole una carta di credito? Non è un servizio democratico e inclusivo!

I servizi ti obbligano ad avere la carta di credito. Capisco il motivo valido ma ciò non porta affatto inclusione sociale.

Critica

Il secondo sub-tema riguarda il giudizio degli altri. I partecipanti subiscono critiche da amici ed estranei perché sostituiscono i loro mezzi privati con quelli alternativi o condivisi, sia occasionalmente che in modo duraturo.

Quando racconto alla gente che ho fatto il bike Sharing mi danno della "sfigata" e "pezzente".

Tra le persone c'è, difatti, una mancanza di conoscenza approfondita del sistema della Sharing Mobility unita al pregiudizio che sia un'attività per fasce svantaggiate della popolazione, in un'accezione svalutativa:

Ho deciso di vendere la macchina e muoverci in sharing perché siamo in una metropoli. Oltre al fatto che gli amici mi hanno chiesto se avessi difficoltà economiche, mi hanno augurato “buon divertimento” perché l’idea di andare in bici è associata ad un’attività ricreativa.

Digitale

Il terzo sub-tema emerso dall’analisi dei dati è l’accesso e l’uso dei mezzi digitali. Come illustrato nelle sezioni precedenti, una caratteristica peculiare di questo tipo di mobilità è la sfera digitale, ovvero l’uso di piattaforme per accedere e gestire il servizio. I partecipanti hanno messo in luce le problematiche legate all’accessibilità sia in termini conoscitivi che tecnici:

La Sharing Mobility include l’accesso al digitale. Ma quando l’utente non ha conoscenze sul digitale è tagliato fuori.

Le fasce svantaggiate della popolazione, che hanno problemi di lingua, difficoltà legate all’età o al tipo di educazione ricevuta, quindi, sono escluse dall’accesso al mondo digitale, necessario per l’uso del servizio:

Nei posti svantaggiati la connessione a internet non è scontata come non lo è la conoscenza base di informazioni digitali.

Arrivati in Italia abbiamo difficoltà a orientarci sia perché non conosciamo la città e la lingua, sia perché non sappiamo usare le applicazioni digitali per la mobilità.

Territorio

Come ultimo sub-tema, infine, i partecipanti hanno concordato sui disagi legati al territorio, evidenziando che le tante periferie non sono raggiunte dalle infrastrutture (autobus, stalli, posteggi) necessarie per muoversi in condivisione, proprio come era emerso dalle discussioni sul sistema dei servizi pubblici:

Gli stalli di bici sono legati ad un perimetro centrale, oltre quello non ce ne sono.

I partecipanti che abitano nel centro storico, che usano i mezzi in condivisione, si percepiscono quasi come “privilegiati” rispetto a coloro che vivono nelle periferie, a causa della mancanza di strutture:

Uso il bike Sharing perché ho la fortuna di abitare in un posto centrale.

Usi alcuni servizi solo se vivi in zone “elette”.

4.1.5 Conclusioni

La mobilità è un perno fondamentale su cui ruota la vita di molte comunità. Ognuno dovrebbe avere diritto a muoversi per accedere ai servizi utili per accrescere il proprio benessere e aumentare la partecipazione alla vita socioeconomica, soprattutto se appartiene alle fasce più svantaggiate della popolazione. Di converso, le persone che sono deprivate dell’accesso ad opportunità per migliorare la loro vita a causa di problemi legati al sistema di trasporti sono a rischio di esclusione sociale (JAIN, GUIVER 2001; LUCAS 2012; RICCI et al.2016). Simili conclusioni vengono confermate anche dai risultati del nostro studio.

La possibilità di spostarsi liberamente nella propria città è vissuta dai partecipanti alla ricerca come qualcosa di essenziale per la loro vita quotidiana, che consente loro di accedere a servizi ed opportunità importanti per il loro benessere psicologico e sociale. Il mezzo privile-

giato di spostamento è considerato quello privato (automobile, motociclo) anche se spesso i costi elevati ed il traffico vengono percepiti come dei deterrenti. In alternativa, alcune persone dichiarano una certa preferenza per il trasporto pubblico. Tuttavia, allo stesso tempo, mettono in luce una serie di limitazioni ed ostacoli alla libera circolazione nella rete urbana. Tra questi, innanzitutto, le evidenti difficoltà legate all'aspetto economico: i costi per mantenere un'auto, pagare le spese della patente, pagare il biglietto del sistema di trasporto pubblico (che da alcuni viene percepito come sproporzionato rispetto alla corsa effettiva), sono tutti aspetti che impediscono a persone che hanno un basso reddito, compresi i migranti, di accedere servizi di trasporto pubblici o privati all'interno della città. Altri ostacoli riguardano le barriere fisiche, come quelle costituite dal traffico o dalle infrastrutture inadeguate, che non permettono alle persone di camminare, usare la bici o altri mezzi alternativi in sicurezza. Spesso emerge che a coloro che non possono muoversi autonomamente, come i bambini, gli anziani e le persone con disabilità, è negata la possibilità di spostarsi per raggiungere le mete ambite in città.

Il sistema di trasporto urbano, inoltre, non ricopre in maniera efficiente e capillare le periferie e i paesi limitrofi – dove abita una buona percentuale di persone a rischio di esclusione sia a causa dei costi delle abitazioni sia a causa della distribuzione delle strutture di accoglienza per migranti – allo stesso modo delle zone centrali, creando così ulteriori difficoltà per vivere la vita comunitaria con uguali opportunità. Anche quando lo ricopre, un problema ulteriore è la frequenza delle corse che sono molto rare e spesso spingono i potenziali utenti a fare lunghi tragitti a piedi, non avendo alternative. I migranti lamentano anche difficoltà di orientamento e accessibilità alla rete urbana per persone che parlano lingue diverse dall'italiano o che conoscono poco il tessuto urbano cittadino. Nelle ore serali, infine, la maggior parte dei partecipanti di genere femminile preferisce non usufruire dei mezzi urbani, per evitare incontri spiacevoli o molestie, contribuendo ad acuitizzare le differenze di genere nell'accesso ai servizi.

Le rappresentazioni della *Sharing Mobility* dei partecipanti sono favorevoli per ciò che concerne il suo potenziale inclusivo. Quasi tutti reputano che la SM sia un modo utile per muoversi in città, stando in compagnia, risparmiando ed evitando di congestionare il traffico. Tuttavia, buona parte degli intervistati, soprattutto i migranti, non conosce sufficientemente i servizi di mobilità condivisa e, anche quando li conosce, dichiara di non averli mai utilizzati perché li percepisce come inaccessibili a causa delle procedure e dei prezzi. I costi reali dei servizi presenti sul territorio fanno, infatti, della SM un servizio di "nicchia", accessibile solo a coloro che possiedono una carta di credito, una patente e sono in grado di pagare le tariffe d'uso. Come sottolineano Clark e Curl sebbene la mobilità condivisa abbia un grande potenziale come mezzo per supportare l'inclusione dei cittadini, i fruitori di questo tipo di servizi sono in genere maschi bianchi di mezza età, con un livello socio-economico abbastanza elevato, quindi molto distanti dalle categorie a rischio di esclusione (CLARK, CURL 2016). Un ultimo ostacolo riguarda l'utilizzo della tecnologia: da un lato, è un elemento innovativo, al passo con i tempi, che permette di rendere il servizio snello ed efficace; dall'altro lato, non aver ricevuto un'educazione specifica sulle ICT non agevola alcune fasce della popolazione come i migranti, gli anziani o persone con disabilità intellettiva, che a causa del linguaggio o delle difficoltà cognitive non riescono ad avere dimestichezza con questo ambito.

In sintesi, la SM si potrebbe configurare come un potenziale strumento per favorire l'inclusione sociale delle persone che appartengono alle fasce più deboli e sperimentano difficoltà di mobilità. Le forme di mobilità condivisa potrebbero facilitare un esito integrativo rispetto al processo di acculturazione dei migranti, fornendo opportunità di entrare in contatto con la cultura del paese ospitante e con la popolazione autoctona (BERRY 2017; MUSSO, INGUGLIA, LO COCO 2017; MUSSO, INGUGLIA, LO COCO, ALBIERO, BERRY 2017). Tuttavia, allo stato attuale, i servizi di SM più diffusi si caratterizzano ancora per un certo grado di esclusività e vengono usati da una fascia ristretta e benestante della popolazione.

Dal lavoro di ricerca emergono alcune proposte e suggerimenti per rendere i futuri servizi di SM maggiormente inclusivi. Innanzitutto, bisognerebbe cercare di promuovere un'offerta differenziata per fasce di reddito (con agevolazioni per i meno abbienti) e potenziare i servizi messi a disposizione dalle aziende pubbliche o private anche in zone periferiche delle città, dove la frequenza del trasporto urbano è più rara. In secondo luogo, introdurre maggiori agevolazioni e/o tariffe combinate con gli altri sistemi di trasporto pubblici, verso una rete integrata, tra pubblico e privato, perché un altro punto sul quale tutti concordano è che non può esistere un buon sistema di mobilità condivisa se i trasporti pubblici non sono efficienti. Inoltre, cercare di trovare dei sistemi alternativi e più accessibili rispetto al vincolo del possesso della carta di credito da parte degli utenti. Ancora, bisognerebbe potenziare l'accessibilità a questi servizi da parte della popolazione straniera che non ha competenze linguistiche né buona capacità di orientarsi nel tessuto urbano, cercando anche di pubblicizzare maggiormente l'offerta esistente. Un'altra proposta emersa dai partecipanti è quella di aumentare l'offerta del parco macchine dei provider di car-sharing con mezzi collettivi ad uso specifico delle associazioni che lavorano con migranti o altre categorie a rischio di esclusione, in modo che gli operatori di tali associazioni possano accompagnare i loro utenti in servizi (sociali, sanitari, culturali) importanti per la loro inclusione. Inoltre, è stato consigliato di analizzare la fattibilità di scenari futuri che portino ad una condivisione dei sistemi di trasporto dedicati al turismo (per esempio, autobus per i tour cittadini, taxi condivisi o Tuk Tuk) per favorire la mobilità dei cittadini all'interno del centro storico e dei luoghi di interesse turistico, ad un prezzo vantaggioso. In più, sarebbe importante fare dei programmi educativi di sensibilizzazione alle nuove forme di mobilità esistenti nel tessuto urbano che riescano a raggiungere ed invogliare anche le categorie più svantaggiate di cittadini. Infine, gli enti locali dovrebbero incentivare, attraverso finanziamenti, la nascita di start-up e servizi peer-to-peer innovativi, rivolti a favorire forme di mobilità condivise a basso prezzo in queste fasce di popolazione.

Riferimenti bibliografici

- ACEVEDO M. 2007. *Network Capital: an Expression of Social Capital in the Network Society*, in «The Journal of Community Informatics», 3, 2007, 1 ss.
- ANDREOTTI A., ANSELMINI G., HOFFMANN C. 2018. *I Legami Deboli Funzionano? Le Piattaforme di Condivisione e il Capitale Sociale*, in «Sociologia del lavoro» 152, 2018, 87 ss.
- BERRY J.M., WILCOX C. 2018. *The Interest Group Society*, London, Routledge.
- BERRY J.W. 1992. *Acculturation and Adaptation in a New Society*, in «International Migration», 30, 1992, 69 s.
- BERRY J.W. 1997. *Immigration, Acculturation, and Adaptation*, in «Applied Psychology», 46, 1997, 5 ss.
- BERRY J.W. 2005. *Acculturation: Living Successfully in Two Cultures*, in «International Journal of Intercultural Relations», 29, 2005, 697 ss.
- BERRY J.W. 2017. *Mutual Intercultural Relations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BERRY J.W., POORTINGA Y.H., SEGALL M.H., DASEN P.R. 2002. *Cross-cultural Psychology: Research and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BERRY J.W., SAM D.L. 2013. *Accommodating Cultural Diversity and Achieving Equity*, in «European Psychologist», 18, 2013, 151 ss.
- BRADSHAW J., KEMP P., BALDWIN S., ROWE A. 2004. *The Drivers of Social Exclusion: A Review of the Literature for the Social Exclusion Unit in the Breaking the Cycle series*, London, SEU/ODPM.
- CASS N., SHOVE E., URRY J. 2005. *Social Exclusion, Mobility and Access*, in «The Sociological Review», 53, 2005, 539 ss.
- CLARK J., CURL A. 2016. *Bicycle and Car Share Schemes as Inclusive Modes of Travel? A Socio-Spatial Analysis in Glasgow, UK*, in «Transport Policy and Social Inclusion», 4, 2016, 83 ss.
- CURRIE G. 2011. *New Perspectives and Methods in Transport and Social Exclusion Research*, Bingley, Emerald.
- CURRIE G., DELBOSC A. 2011. *Field Survey Results*, in CURRIE 2011, 133 ss.
- CURRIE G., STANLEY J. 2008. *Investigating Links Between Social Capital and Public Transport*, in «Transport Reviews», 28, 2008, 529 ss.
- HEWITT-TAYLOR J. 2001. *Use of Constant Comparative Analysis in Qualitative Research*, in «Nursing Standard», 15, 2001, 39 s.
- HISCOCK R., MUDU P., BRAUBACH M., MARTUZZI M., PEREZ, L., SABEL C. 2014. *Wellbeing Impacts of City Policies for Reducing Greenhouse Gas Emissions*, in «International Journal of Environmental Research and Public Health», 11, 2014, 12312 ss.
- INGUGLIA C., MUSSO P. 2015. *Intercultural Profiles and Adaptation Among Immigrant and Autochthonous Adolescents*, in «Europe's Journal of Psychology», 11, 2015, 79 ss.
- INGUGLIA C., MUSSO P., LO COCO A. 2017. *Mutual Intercultural Relations in Italy*, in BERRY 2017, 187-209.
- JAIN J., GUIVER J. 2001. *Turning the Car Inside Out: Transport, Equity and Environment*, in «Social Policy & Administration», 35, 2001, 569 ss.
- JASPER M.A. 1994. *Issues in Phenomenology for Researchers of Nursing*, in «Journal of Advanced Nursing», 19, 1994, 309 ss.
- KENYON S., LYONS G., RAFFERTY J. 2002. *Transport and Social Exclusion: Investigating the Possibility of Promoting Inclusion through Virtual Mobility*, in «Journal of Transport Geography», 10, 2002, 207 ss.
- KNOWLES R.D. 2006. *Transport Shaping Space: Differential Collapse in Time-space*, in «Journal of Transport Geography», 14, 2006, 407 ss.
- KRUEGER R.A. 2006. *Analyzing Focus Group Interviews*, in «Journal of Wound, Ostomy, Continence Nursing», 33, 2006, 478 ss.
- LEVINSON D. 2010. *Equity Effects of Road Pricing: A review*, in «Transport Reviews», 30, 2010, 33 ss.

- LEVITAS R., PANTAZIS C., FAHMY E., GORDON D., LLOYD E., PATSIOS D. 2007. *The Multi-Dimensional Analysis of Social Exclusion*, Bristol, Department for Communities and Local Government (DCLG).
- LUCAS K. 2012. *Transport and social exclusion: Where are we now?*, in «Transport policy», 20, 2012, 105 ss.
- MANAUGH K., EL-GENEIDY A.M. 2012. *What Makes Travel Local. Defining and Understanding Local Travel Behavior*, in «Journal of Transport and Land Use», 5, 2012, 15 ss.
- MATTIOLI G. 2017. *Forced Car Ownership in the UK and Germany: Socio-Spatial Patterns and Potential Economic Stress Impacts*, in «Social Inclusion», 5, 2017, 147 ss.
- MIDGLEY P. 2009. *The Role of Smart Bike-Sharing Systems in Urban Mobility*, in «Journeys», 2(1), 2009, 23 ss.
- MUSSO P., INGUGLIA C., LO COCO A. 2017. *Relationships between ethnic identity, ethnic attitudes, and acculturative stress in Tunisian individuals in early and middle adolescence*, in «Journal of Early Adolescence», 37(9), 2017, 1309 ss.
- MUSSO P., INGUGLIA C., LO COCO A., ALBIERO P., BERRY J.W. 2017. *Mediating and moderating processes in the relationship between multicultural ideology and attitudes towards immigrants in emerging adults*, in «International Journal of Psychology», 52, 2017, 72 ss.
- PACIONE M. 2003. *Urban Environmental Quality and Human Wellbeing a Social Geographical Perspective*, in «Landscape and Urban Planning», 65, 2003, 19 ss.
- PARIGI P., STATE B. 2014. *Disenchanted the World: The Impact of Technology on Relationships*, in AIELLO L.M., MCFARLAND D. (eds.), *International Conference on Social Informatics*, London, Springer, 166 ss.
- PEREIRA R.H., SCHWANEN T., BANISTER, D. 2017. *Distributive Justice and Equity in Transportation*, in «Transport Reviews», 37, 2017, 170 ss.
- PRESTON J., RAJÉ F. 2007. *Accessibility, Mobility and Transport-Related Social Exclusion*, in «Journal of Transport Geography», 15, 2007, 151 ss.
- PUCCI P., COLLEONI M. 2016. *Understanding Mobilities for Designing Contemporary Cities*, Milano, Springer.
- PUCHER J., BUEHLER R. 2010. *Walking and Cycling for Healthy Cities*, in «Built Environment», 36, 2010, 391 ss.
- RICCI M., PARKHURST G., JAIN J. 2016. *Transport Policy and Social Inclusion*, in «Social Inclusion», 4, 2016, 1 ss.
- SAMEK LODOVICI M., TORCHIO N. 2015. *Social Inclusion in EU Public Transport*, Brussels, European Parliament.
- SCHOR J., FITZMAURICE C., CARFAGNA L.B., ATTWOOD-CHARLES W., POTEAT D. 2016. *Paradoxes of Openness and Distinction in the Sharing Economy*, in «Poetics», 54, 2016, 66 ss.
- SCHWANEN T., LUCAS K., AKYELKEN N., SOLSONA D.C., CARRASCO, J.A., NEUTENS T. 2015. *Rethinking the Links Between Social Exclusion and Transport Disadvantage Through the Lens of Social Capital*, in «Transportation Research Part A: Policy and Practice», 74, 2015, 123 ss.
- SMORTO G. 2016. *The Sharing Economy as a Means to Urban Commoning*, in «Comparative Law Review», 7, 2016, 1 ss.
- SMORTO G. 2018. *La Tutela del Contraente Debole nella Platform Economy*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», Milano, Franco Angeli, 2018.
- STANLEY J., STANLEY J. 2017. *The Importance of Transport for Social Inclusion*, in «Social Inclusion», 5, 2017, 108 ss.
- STATHOPOULOS A., SENER I.N. 2017. *Transforming Mobility Systems with Sharing and Automation*, in «Transportation», 44(6), 2017, 1255-1259.
- ULRICH R.S., SIMONS R.F., LOSITO B.D., FIORITO E., MILES M.A., ZELSON, M. 1991. *Stress Recovery During Exposure to Natural and Urban Environments*, in «Journal of Environmental Psychology», 11, 1991, 201 ss.
- URRY J. 2012. *Social Networks, Mobile Lives and Social Inequalities*, in «Journal of Transport Geography», 21, 2012, 24 ss.

WELLMAN B., FRANK K. 2001. *Network Capital in a Multi-Level World: Getting Support from Personal Communities*, in «Social Capital: Theory and Research», 10, 2001, 233 ss.

WELSCH J., CONRAD K., WITTOWSKY D. 2018. *Exploring Immigrants Travel Behaviour: Empirical Findings from Offenbach am Main, Germany*, in «Transportation», 45, 2018, 733 ss.

MOBILITÀ CONDIVISA E PROCESSI DI SVILUPPO SOSTENIBILE NELLE CITTÀ: LE QUESTIONI APERTE E GLI SPAZI PER LE POLITICHE PUBBLICHE

IGNAZIO VINCI



Mobilità condivisa e processi di sviluppo sostenibile nelle città:
le questioni aperte e gli spazi per le politiche pubbliche

Sharing mobility and sustainable urban development:
emerging geographies and policy perspectives

IGNAZIO VINCI

È professore associato di Urbanistica all'Università di Palermo.
E-mail: ignazio.vinci@unipa.it

ABSTRACT

L'articolo compie un percorso esplorativo, facendo ricorso soprattutto alla letteratura esistente, sui potenziali effetti dei sistemi di mobilità condivisa sullo sviluppo e l'organizzazione delle città. La prima sezione ripercorre in una prospettiva storica le forme di interazione tra esigenze di mobilità e modelli di urbanizzazione, analizzandone i presupposti socio-economici e gli effetti dal punto di vista ambientale. Successivamente vengono esaminate le condizioni culturali e tecnologiche che hanno consentito la diffusione della *sharing mobility* nelle città occidentali, analizzandone in chiave critica le relazioni con lo spazio urbano. Nell'ultimo paragrafo ci si interroga sulle forme di pianificazione e regolazione più congrue per collocare i servizi di *sharing mobility* all'interno delle politiche pubbliche condotte dai governi locali, in particolare quelle rivolte allo sviluppo sostenibile ed al contrasto della marginalità urbana.

In the context of the relationship between transport and urban development, the paper discusses the impact that shared mobility services can have on the spatial and functional organisation of cities. The first section provides a review of the interplay in history between transport and urban development, with a view to the implication different mobility systems can have on space and the environment. Then, the cultural and technological drivers for the spreading of shared mobility in contemporary cities are examined, including the response these services can provide to the mobility needs of different users in urban areas. In the concluding section we analyse in what circumstances shared mobility can be part of a policy-making process to promote a balanced urban development, making cities more inclusive and sustainable.

KEYWORDS

sharing mobility, sviluppo urbano, sostenibilità, pianificazione

shared mobility, urban development, space, sustainability, planning

Mobilità condivisa e sviluppo sostenibile nelle città: geografie e scenari per le politiche pubbliche

IGNAZIO VINCI

1. Introduzione - 2. Trasporti, mobilità e morfologie dell'urbanizzazione - 3. Il territorio della mobilità condivisa - 4. Sharing mobility come strumento di politica urbana?

1. Introduzione

I sistemi di mobilità condivisa svolgono un ruolo ormai cruciale nel funzionamento della città contemporanea, almeno nelle aree urbane più evolute e di significativa dimensione demografica. La loro diffusione è il risultato di una pluralità di fattori economici, sociali ed organizzativi, che solo superficialmente si possono attribuire all'emergere di una nuova sensibilità verso l'ambiente. Si tratta, invece, anche di dirompenti processi tecnologici, quali la diffusione di Internet e dei sistemi di geolocalizzazione accessibili dagli *smartphone*, in primo luogo, ma anche di processi sociali derivanti dal cambiamento negli stili di vita degli abitanti, i quali tendono a relazionarsi ai luoghi in forme sempre più flessibili rispetto al passato.

Al contempo, nel panorama degli strumenti che i governi locali hanno a disposizione per migliorare la sostenibilità ambientale dei trasporti, i servizi di mobilità condivisa costituiscono un ibrido di non agevole collocazione sia sul piano normativo, sia dal punto di vista progettuale. Mentre infatti non vi è dubbio che essi contribuiscano a risolvere problemi di natura collettiva di cui le autorità locali sono responsabili – la congestione stradale, la qualità dell'aria, l'accessibilità ai servizi pubblici –, essendo condotti in molti casi da operatori privati, la loro sostenibilità economico-finanziaria assume una rilevanza primaria, certamente superiore che in altre forme di servizio pubblico. Tutto ciò pone delle questioni di una certa portata per le politiche pubbliche, peraltro riconducibili al tema più generale delle “*economie della condivisione*” (MCLAREN D., AGYEMAN J. 2015; PARKER et al. 2016; SHAREABLE 2016; SRNICEK 2016), cui i governi locali sono chiamati a rispondere pur non potendosi avvalere di adeguati strumenti di regolazione.

Rispetto a questo contesto problematico, peraltro in rapida evoluzione, il presente articolo si propone di esplorare il rapporto tra *sharing mobility* e sviluppo urbano, con la prospettiva di identificare metodi e strumenti di *policy* attraverso i quali il nesso possa essere gestito in chiave progettuale. Dopo la presente introduzione, il secondo paragrafo è dedicato ad analizzare in chiave storica il rapporto tra reti/sistemi di mobilità ed evoluzione fisica e funzionale delle città. In particolare, vengono evidenziate le interdipendenze tra modelli di trasporto e morfologie dell'urbanizzazione, con una specifica attenzione alle conseguenze per i sistemi di mobilità derivanti dall'emergere di sempre più diffuse forme di urbanizzazione a bassa densità ai margini dei nuclei urbani storici. Al contempo, si fa un richiamo ad alcuni modelli di pianificazione proposti in ambito internazionale che riconcettualizzano il rapporto tra trasporti e sviluppo insediativo, riconsiderando i vantaggi della città compatta e della mobilità ciclo-pedonale.

Nel terzo paragrafo ci si propone di esplorare la dimensione territoriale della mobilità condivisa, un tema che nella letteratura (soprattutto se di taglio manualistico) viene generalmente affrontato in termini riduttivi, tendenti a considerare la città come spazio cartesiano entro cui assicurare l'accessibilità delle funzioni urbane dalle reti di trasporto. Analizzando in chiave critica i nuovi paradigmi che tendono ad influenzare la comparsa dei sistemi di mobilità condivisa nelle città, invece, il testo esplora le forme attraverso cui la *sharing mobility* tende ad interfacciarsi con i luoghi e le risorse urbane, compresi i contesti caratterizzati da marginalità geografica e sociale.

Nella quarta ed ultima sezione dell'articolo ci si interroga sulle condizioni necessarie a far sì che la mobilità condivisa possa essere efficacemente collocata all'interno delle politiche pubbliche per lo sviluppo urbano sostenibile. A partire dalle questioni tecniche e di fattibilità più comunemente affrontate nell'azione dei governi locali, il testo ne propone una riarticolazione facendo riferimento a tre specifiche dimensioni da affrontarsi nelle pratiche di pianificazione: strategica, progettuale, gestionale. In conclusione, viene argomentata la necessità di adottare nuovi metodi per consentire che piani e politiche pubbliche possano essere effettivamente implementati a diverse scale e dimensioni territoriali, e tra questi la necessità di conferire importanza ai processi di consultazione con i portatori di interesse locale.

2. *Trasporti, mobilità e morfologie dell'urbanizzazione*

La crescita e la trasformazione delle aree urbane sono processi inseparabili dall'evoluzione delle reti per il trasporto e la mobilità collettiva (BANISTER 1995), tanto che tale intersezione è ormai oggetto di una densa letteratura che spazia dalle letture storiche (HART 2001; DIVALL, BOND 2003) ai profili più marcatamente interdisciplinari (HICKMAN ET AL. 2015). Tale relazione continua ad essere di estrema attualità in quanto i trasporti hanno un impatto ingente sulla sostenibilità ambientale (HICKMAN, BANISTER 2014) e la distribuzione delle reti di mobilità nello spazio una importanza primaria per accompagnare i processi di transizione economica. Inoltre, l'evoluzione dei sistemi di trasporto non può essere intesa meramente come sviluppo di fattori tecnologici ed organizzativi, quanto anche come risposta a transizioni di carattere culturale e sociale: come hanno dimostrato un numero cospicuo di ricerche (CASTELLS 1996; GRAHAM, MARVIN 2001; GRIECO, URRY 2012; URRY 2004; LARSEN et al. 2006; SHELLER, URRY 2006), nelle società urbane contemporanee i cittadini hanno stili di vita che li portano a relazionarsi in maniera sempre più intensa e flessibile con lo spazio, e dunque con quell'insieme di elementi materiali e funzioni sociali che tendiamo a definire come "luoghi".

Soprattutto nelle grandi aree urbane, abitanti e *city-users* tendono a rapportarsi con luoghi e funzioni urbane distribuite in uno spazio che può essere molto esteso. Non è infrequente, infatti, che essi vivano in un quartiere e svolgano le attività lavorative in un altro, così come impiegano il tempo libero o frequentino persone in luoghi distanti dalla propria residenza. Ciò che rende possibili queste esperienze sono le reti di trasporto che, se particolarmente efficienti, consentono di soddisfare le proprie esigenze di mobilità in tempi e con una libertà sconosciuti nel passato (BERTOLINI 2012). Dietro questa accresciuta accessibilità a luoghi e funzioni urbane eterogenee, tuttavia, si cela un paradosso: ovvero, che talvolta spendiamo più tempo per la mobilità di quanto ne venga dedicato alle ragioni stesse dello spostamento, in un circolo vizioso formatosi in alcuni passaggi storici nel corso dei quali il rapporto tra individui e funzioni urbane è andato modificandosi radicalmente. Vediamo quali sono i principali.

Un tratto caratterizzante delle città storiche, soprattutto quando queste erano ancora contenute all'interno delle proprie mura, è la prevalenza degli spostamenti pedonali, la più inefficiente e *time-consuming* delle modalità di spostamento secondo una rigida razionalità trasportistica. Ciò ha determinato l'esigenza di contenere le funzioni urbane entro raggi spazialmente limitati, creando le premesse per quella densità funzionale che oggi è il tratto distintivo, potremmo dire una delle principali qualità, delle città occidentali. Questa caratteristica consente ai residenti dei centri storici di molte città europee, ad esempio, di svolgere tuttora tra uno e due terzi delle proprie esigenze di spostamento muovendosi a piedi o in bicicletta (RODRIGUE 2017).

L'equilibrio tra densità di funzioni e compattezza morfologica proprie della città pre-moderna viene destabilizzato con la rivoluzione industriale, quando il processo di inurbamento e l'aumento di efficienza dei sistemi di trasporto induce il primo consistente processo di espansione delle aree urbane. Con la creazione di nuovi quartieri al di fuori dei centri storici, la distribuzione delle fun-

zioni urbane comincia ad assumere un nuovo e più complesso ordinamento spaziale. In altri termini, le città cominciano ad assumere quell'organizzazione che oggi chiameremmo "policentrica", con una pluralità di nuclei urbani talvolta indipendenti connessi da reti di trasporto sempre più estese ed efficienti. Quando sotto la spinta dell'innovazione tecnologica e della ricerca di localizzazioni economicamente più vantaggiose le industrie si sono allontanate ulteriormente dai nuclei storici (RODRIGUE 2017), le aree centrali hanno assunto un ruolo sempre più caratterizzato dalla presenza di attività terziarie, producendo ulteriori modificazioni nella forma urbana strettamente correlate alla distribuzione delle reti di trasporto come principali vettori dell'accessibilità.

Il processo di suburbanizzazione derivante dalla diffusione delle funzioni urbane in ambiti sempre più estesi ha inizialmente avuto luogo lungo i principali corridoi di trasporto dal centro verso la periferia. Successivamente, gli spazi intermedi tra i nuclei originari sono andati saturandosi di nuovi insediamenti, creando le premesse per l'insorgere di estese strutture urbane radiali convergenti sui centri storici delle città. Una tipica risposta della cultura trasportistica alla congestione lungo queste direttrici centro-periferia è stata lo sviluppo di strade tangenziali ai centri delle maggiori aree urbane. Queste, nel migliorare la reciproca accessibilità dei sobborghi, e divenendo più di recente gli spazi privilegiati per la localizzazione delle grandi strutture di vendita, hanno finito per accrescerne l'indipendenza rispetto ai nuclei urbani storici delle città.

Queste forme di periferizzazione dello sviluppo urbano sono state insieme causa ed effetto dell'accresciuta dipendenza dall'automobile manifestatasi nelle maggiori agglomerazioni metropolitane sin dagli anni sessanta del secolo scorso. La più macroscopica distorsione nei modelli di urbanizzazione correlata alla presenza dell'automobile è il fenomeno del cosiddetto "sprawl urbano", ovvero lo sviluppo di estesi insediamenti a bassa densità ai margini delle maggiori città. Stimolato da un insieme di diversi fattori economici e sociali – quali i minori costi di urbanizzazione, l'emergere di stili di vita orientati al possesso della casa unifamiliare, i crescenti incentivi all'acquisto dell'automobile – lo *sprawl* urbano ha invertito il processo di progressiva densificazione che aveva caratterizzato l'evoluzione delle città in occidente (KNOACHER et al. 2008). È un processo questo, come efficacemente osservato da RODE et al. (2014), in cui si passa da un modello in cui l'accessibilità viene garantita dalla "prossimità" ad un altro in cui l'accessibilità richiede una sempre più accresciuta "mobilità".

La dipendenza dall'automobile propria dei modelli di urbanizzazione a bassa densità, insieme ai fenomeni di pendolarismo che questa determina, producono le più dirompenti implicazioni sul rapporto tra reti di trasporto e sviluppo urbano. Le auto private, infatti, sono di gran lunga il mezzo di trasporto che determina il maggiore impatto sulla forma delle città: nelle città americane, ad esempio, il suo "spatial imprint" risulta mediamente superiore a quello dell'edilizia residenziale, mentre in Europa la superficie occupata da strade e parcheggi si situa tra il 15% ed il 20% delle aree urbanizzate. Se inoltre consideriamo che le auto stazionano mediamente circa il 98% del proprio ciclo di vita ferme in un'area di sosta (RODRIGUE 2017), vi sono elementi sufficienti a considerare tale forma di mobilità altamente inefficiente anche dal punto di vista urbanistico.

Oggi il fattore "densità" (insediativa e funzionale) nelle città, lungamente associato a fenomeni quali il sovraffollamento e la congestione, viene invece visto come una chiave per assicurare maggiore sostenibilità allo sviluppo urbano. Aumentare la prossimità e l'integrazione tra residenze, luoghi di lavoro, funzioni eterogenee in prossimità dei nodi principali per la mobilità collettiva, oltretutto, non significa soltanto cogliere obiettivi di sostenibilità ambientale, quanto anche catturare alcuni effetti positivi delle cosiddette "economie di agglomerazione" (RODE et al. 2014). Tuttavia, l'obiettivo della densità/integrazione tra funzioni eterogenee all'interno di spazi facilmente accessibili, un tempo garantito dalla forma peculiare delle città storiche, richiede oggi uno sforzo supplementare alla pianificazione urbanistica ed alla progettazione degli spazi urbani. In altri termini, appare necessario perseguire strategie in grado di coniugare la densità di funzioni eterogenee, la loro accessibilità con la qualità degli spazi pubblici che costituiscono il tessuto connettivo entro cui si svolge la vita urbana.

Con questi presupposti, gli ultimi decenni hanno visto l'emergere di alcuni nuovi approcci alla pianificazione urbanistica ispirati proprio dal tentativo di riconcettualizzare il rapporto tra mobilità e ambiente costruito nei processi di sviluppo delle città. I due filoni più chiaramente riconoscibili in questo solco sono quelli che si rifanno a due concetti che vantano anche alcune concrete applicazioni in ambito internazionale: quello di "Compact City" e quello di "Transit Oriented Development".

Il concetto di *Compact City* ha avuto una significativa diffusione soprattutto in ambito americano, dove tra gli anni ottanta e novanta il movimento del *New Urbanism* (CALTHORPE 1993) svolge un ruolo propulsivo nella messa in discussione dei modelli di sviluppo insediativo a bassa densità e dipendenti dal trasporto privato. Al di là delle varie definizioni presenti in letteratura (OECD 2012), nella progettazione di nuovi insediamenti ispirati al concetto di *Compact City* si assume come priorità: (a) la densità e la prossimità delle funzioni urbane; (b) l'organizzazione delle aree urbane (residenze e servizi) in stretta connessione alle reti di trasporto pubblico; (c) una accessibilità ai servizi ed ai luoghi del lavoro fondati sulla qualità dello spazio pubblico ed il rapporto con il verde. In questo senso il concetto di *Compact City* si presta ad essere utilizzato sia per il suo carattere normativo, ovvero come insieme di tecniche volte ad assicurare la traduzione formale degli obiettivi di cui si è detto, sia come strategia complessiva da tradursi nella pianificazione di area vasta, ad esempio prevedendo trasformazioni urbanistiche solo se compatibili con le reti della mobilità collettiva.

Proprio quest'ultimo aspetto costituisce l'elemento cardine degli approcci alla pianificazione riconducibili al concetto di *Transit Oriented Development* (TOD) (CALTHORPE 1993; CERVERO 1998; CERVERO, SULLIVAN 2010; CURTIS et al. 2009), richiamato ormai esplicitamente in varie esperienze di progettazione condotte in ambito internazionale. Nato inizialmente dall'idea di creare nuovi insediamenti accessibili ed a misura d'uomo lungo le grandi dorsali di trasporto, le sperimentazioni progettuali nell'ottica TOD si sono progressivamente confrontate anche con la questione della città esistente. Numerose esperienze condotte in Europa e Nord America (BERNICK, CERVERO 1997; CERVERO 1998), ad esempio, dimostrano come l'applicazione dell'approccio TOD alla rigenerazione urbana abbia condotto non solo alla crescita esponenziale degli utilizzatori del trasporto pubblico, quanto anche a stimolare la rivitalizzazione dei quartieri svantaggiati.

In comune al concetto di *Compact City*, il modello TOD trae ispirazione dal contrasto al modello di città diffusa e la proposizione di una visione alternativa dello sviluppo urbano fondato sulla compattezza degli insediamenti, la concentrazione spaziale delle funzioni, l'attenzione all'accessibilità quale principale leva per la sostenibilità ambientale delle città (BERTOLINI 2012; PUCCI, COLLEONI 2016; SUZUKI et al. 2013). Il modello TOD presenta anche delle implicazioni per la pianificazione metropolitana e di area vasta, in quanto l'integrazione delle funzioni urbane superiori attorno ai nodi della mobilità collettiva rende potenzialmente integrati gli spostamenti a lunga distanza, lungo le reti di trasporto regionale, con gli spostamenti alla scala del quartiere, in un reticolo virtuale in cui si tende a salvaguardare gli spostamenti ciclo-pedonali.

Il relativo successo di queste ricette alla progettazione urbana lascia naturalmente intatta la questione della loro trasferibilità da un contesto territoriale ad un altro. Infatti, rispondendo ad assetti strutturali che si consolidano nel corso del tempo, la struttura di ogni città risponde ad una logica di "path dependency", difficile da sovvertire anche attraverso ingenti investimenti nel breve-medio periodo. In altri termini, in ogni città le relazioni di interdipendenza tra reti per la mobilità e sviluppo urbano tendono a definire ciò che RODE e FLOATER (2014) hanno definito "urban accessibility pathway", condizionato da variabili quali la forma fisica degli insediamenti, i vincoli di natura ambientale, le scelte strategiche che, nel corso del tempo, sono stati effettuati sulle reti di trasporto. Per tale ragione, rimodellare le relazioni tra trasporto e sviluppo urbano è una operazione complessa in quanto il cambiamento nella struttura fisica di una città avviene in un tempo infinitamente più lungo di quello che occorre alle funzioni urbane (soprattutto quelle commerciali) per riarticolarsi nello spazio producendo nuove domande di trasporto.

Le lezioni che emergono dalle esperienze in corso ci inducono a riflettere su due principali questioni, tra loro strettamente interconnesse: da un lato, che la relazione tra sistemi insediativi e di mobilità richieda una visione olistica ed integrata dello sviluppo urbano, al di là delle barriere imposte dalle diverse prospettive tecniche; in secondo luogo, che l'efficace integrazione tra funzioni urbane e domande di mobilità necessiti di una giusta combinazione tra interventi strutturali e politiche (ovvero servizi di mobilità), in grado di adattarsi in maniera più rapida e flessibile al mutare nella distribuzione delle attività nello spazio urbano. In questi termini, la mobilità condivisa non può che costituire un ingrediente imprescindibile per accompagnare il cambiamento – fisico e funzionale – che si determina nelle aree urbane contemporanee.

3. Il territorio della mobilità condivisa

Le città sono state storicamente un spazio privilegiato per diverse forme di condivisione di beni e servizi, dalle biblioteche pubbliche ai servizi di comunità, ma è solo negli ultimi 10-15 anni che tali pratiche hanno interessato in forma sistematica il settore dei trasporti e la mobilità. L'affermarsi della *sharing mobility* è un fenomeno che interessa in occidente ormai la totalità delle aree urbane di dimensioni medio-grandi ed annovera un numero crescente di applicazioni anche nei paesi in via di sviluppo (UN HABITAT 2013). Inizialmente limitato ai servizi di *car-sharing* e *bike-sharing*, il campo della mobilità condivisa si è rapidamente esteso ad altre componenti della filiera dei trasporti, come ad esempio la condivisione degli slot di parcheggio privati (*park-sharing*) o le esigenze del trasporto merci e della logistica tramite la *shared freight mobility*.

In termini generali, va dunque precisato che all'interno del concetto di *sharing mobility* ricadono un'ampia gamma di pratiche e servizi di mobilità, rivolti ad una pluralità di utenti con diverse esigenze di trasporto, i quali rispondono ad altrettanto eterogenei sistemi organizzativi e “modelli di business” (SHAHEEN, CHAN 2015). Tra le caratteristiche comuni a queste diverse tipologie di servizio, Docherty et al. (2018) indicano le seguenti.

- L'essere espressione di quel cambiamento culturale, sintetizzabile nel concetto di ‘Mobility as a Service’ (MaaS), secondo cui un numero crescente di individui preferisce rimpiazzare la proprietà dei veicoli di trasporto (*ownership*) con la loro semplice utilizzazione temporanea (*usership*), acquisendone facilmente il diritto all'uso grazie alla presenza di piattaforme informatiche in grado di facilitare le prenotazioni, i pagamenti, etc.
- L'impiego di sistemi informatici in grado di trattare simultaneamente una grande quantità di dati geolocalizzati, molti dei quali fondati sulla condivisione di informazioni da parte degli stessi utilizzatori, offrendo servizi ed opzioni di trasporto ‘context-specific’ profilati sulle esigenze di specifiche tipologie di utenti.

In questi termini, la diffusione dei sistemi di mobilità condivisa può essere descritta come un processo sociale, che coinvolge in primo luogo le generazioni più giovani, tendenti per ragioni economiche e culturali a conferire minore importanza al possesso dell'automobile. D'altro canto, ciò sarebbe impossibile senza il dirompente contributo offerto dall'innovazione tecnologica, in primo luogo con la diffusione degli smartphone collegati ad Internet ed ai sistemi di localizzazione GPS, in grado di interagire sia con le piattaforme pubbliche – i cosiddetti Intelligent Transport Systems (ITS) –, sia di scambiare informazioni con altri utenti attraverso i social network (RODE et al. 2014). Sono soprattutto queste condizioni tecnologiche, ad esempio, ad avere dato impulso alla proliferazione dei servizi di *bike-sharing* anche in contesti caratterizzati da governi locali con minori risorse economiche ed organizzative, come le città nei paesi in via di sviluppo (LARSEN 2013).

La stretta interdipendenza tra servizi, informazioni territorializzate ed utenti tipica della *sharing mobility* non rende inappropriato a tal riguardo l'utilizzo del concetto di "mobility ecosystem" (CIVITAS 2016). In questa accezione, la mobilità non andrebbe più considerata come un servizio, sia esso reso dal settore pubblico o da quello privato, quanto piuttosto come una serie di differenti servizi di mobilità e modalità di trasporto la cui integrazione offre agli utilizzatori un'ampia gamma di opzioni su cui orientarsi in maniera flessibile e su base quotidiana. In riferimento al già citato concetto di "Mobility as a Service" (Maas), è stato osservato come questo preveda una sostanziale

«door-to-door combination of all transportation modes where a "Mobility Aggregator" gathers and sells all services through a single smartphone app, allowing easy fare payment, one-stop billing and the integration of subsidies, if any. Following this logic, MaaS can dissolve the boundaries between different transport modes by providing a customer-centric experience while improving the efficiency of the entire transport system (CIVITAS 2016, 13)».

Questa transizione da un modello di trasporto urbano "infrastructure-based" verso modelli basati su servizi flessibili, profilati sulle esigenze dei singoli utenti e dunque sostanzialmente "user-based", presenta straordinarie implicazioni sul rapporto che si instaura tra le pratiche di mobilità e la struttura materiale delle città. I sistemi di mobilità condivisa, che di questa transizione sono la più limpida espressione, pongono in relazione gli utilizzatori dei mezzi di trasporto con lo spazio urbano in forme estremamente flessibili e differenziate, certamente molto più indipendenti dai vincoli posti dalla localizzazione delle infrastrutture di trasporto ai viaggiatori urbani tradizionali. LOW and ASTLE (2009) hanno argomentato in proposito che i processi in corso stanno scardinando ciò che essi stessi definiscono «the fixity of the 'regime'» del trasporto urbano, cioè un pensiero egemone fondato sulla centralità dell'automobile e sulla capacità delle reti infrastrutturali come condizioni indispensabile per la sua stessa efficienza.

A differenza di un tempo, le pratiche della mobilità nello spazio urbano contemporaneo attribuiscono alla dimensione comunicativa – una comunicazione sempre interattiva e 'real time' – un ruolo preponderante. Grazie soprattutto all'affermarsi di Internet ed alla diffusione degli *smartphone* connessi alla rete, negli ultimi due decenni non si è prodotta soltanto una rivoluzione nella maniera in cui gli individui organizzano le proprie attività nell'arco della giornata, quanto anche il loro relazionarsi con lo (e nello) spazio fisico delle città. Tutto ciò naturalmente non comporta che le strutture materiali cui storicamente si appoggiano i servizi di trasporto perdano rilevanza. Piuttosto, sembrano emergere nuovi meccanismi combinatori tra gli individui in movimento, le reti per la mobilità ed i luoghi entro cui la popolazione sperimenta la propria quotidianità, avendo la disponibilità di un'enorme quantità di dati ed informazioni geografiche (CASTELLS et al. 2014; WANG et al. 2016).

Proprio in quest'ottica, è estremamente suggestivo l'adattamento alle tematiche dei trasporti della nozione di *Socio-Technical System* (STS) proposta da FRANK GEELS (2012). Egli afferma che il sistema della mobilità è un sistema tra i più complessi in quanto comprende una varietà di componenti solo in parte riconducibili alla propria dimensione tecnologica: infatti, accanto a dispositivi propriamente tecnologici (mezzi di trasporto, infrastrutture viarie, strumenti di regolazione del traffico), la mobilità è oggi espressione di molte altre componenti immateriali, quali ad esempio la cultura, i valori o i significati simbolici attribuiti (al muoversi) dagli utenti, così come le politiche condotte dalle istituzioni, o i processi di innovazione che le industrie del settore operanti sui mercati mettono in atto. Di conseguenza, afferma ancora Geels, la transizione del sistema non può ridursi ad una mera questione di know-how (dalla progettazione delle reti alle politiche di trasporto), ma anche e soprattutto come quel processo di (ri)negoziato di norme sociali che cambia continuamente il comportamento degli individui.

L'impatto della *sharing mobility* su quel sistema ancor più complesso che potremmo definire "eco-sistema urbano" pone molte questioni ancora aperte, solo in parte affrontate nella letteratura. Nei pochi contributi che ne analizzano gli effetti in maniera olistica e non settoriale, – ad esempio COHEN and SHAHEEN (2018) –, questi vengono ricondotti a quattro principali categorie: gli effetti sulle abitudini della popolazione, sull'ambiente in termini ecologici, sull'organizzazione fisica delle città, sulla coesione sociale. Questi ultimi due aspetti, in particolare, sono quelli sui quali la ricerca non ha ancora prodotto analisi sistematiche, pur essendo chiaro come tali dimensioni risultino cruciali per comprendere il ruolo che la *sharing mobility* potrà esercitare nel prossimo futuro a supporto di modelli di sviluppo urbano sostenibile. Di conseguenza, è più frequente che il tema venga affrontato in termini normativi e di *policy guidelines*, piuttosto che in termini di analisi strutturate sugli impatti che la *sharing mobility* determina sullo spazio urbano e le risorse territoriali.

In alcuni di questi contributi – ad esempio in CIVITAS (2016) – si afferma che il maggiore impatto dei sistemi di mobilità condivisa si produce in ambiti caratterizzati da una significativa densità di popolazione, dalla presenza di quartieri differenziati sul piano sociale, e della coesistenza di funzioni urbane eterogenee. La disponibilità di spazi pubblici ed aree protette dal traffico, comprensibilmente, viene annoverata tra i fattori che sono stati in grado di favorirne la diffusione nelle città di medio-grandi dimensioni. Inoltre, significativi impatti si determinano quando i servizi di *sharing mobility* si trovano in corrispondenza di nodi di trasporto di rilevanza metropolitana o regionale, in quanto risolvono il ben noto problema delle connessioni "First Mile Last Mile" (FMLM), una delle condizioni che sfavoriscono maggiormente il ricorso al trasporto pubblico nelle aree urbane, soprattutto se periferiche.

Proprio le periferie urbane costituiscono quella dimensione territoriale entro cui risulta più difficile, per i sistemi di mobilità condivisa, trovare un punto di equilibrio tra logiche di mercato a vantaggi collettivi. Alcune analisi disponibili sul *bike-sharing* – ad esempio in SCAHEEN et al. (2014) o in STEHLIN (2019) –, mostrano come nelle periferie urbane la diffusione dei servizi di mobilità condivisa rimanga ostacolata dal sussistere di un chiaro circolo vizioso: da un lato, la collocazione delle stazioni di *bike-sharing* in quartieri a bassa densità di popolazione risulta economicamente non conveniente secondo le classiche valutazioni di fattibilità condotte dagli operatori del settore; dall'altro, la rarefazione delle stazioni di prelievo delle biciclette rende molto limitato il numero dei fruitori sistematici dei servizi, privando i gestori di quel ritorno finanziario utile ad assicurare quanto meno la manutenzione dei mezzi e degli impianti. Inoltre, essendo molte periferie urbane prive di infrastrutture dedicate agli spostamenti in bicicletta, il disincentivo consistente nelle distanze da coprire verso le principali destinazioni si aggiunge a quello derivante dalla limitata sicurezza negli spostamenti.

Quando la marginalità geografica si combina al disagio socio-economico, come è tipico di tanti quartieri popolari anche nelle città più sviluppate, ulteriori ostacoli alla diffusione dei sistemi di mobilità condivisa risiedono nel rischio percepito da parte degli operatori, i quali – siano essi pubblici che privati – spesso rinunciano agli investimenti per il timore di furti e vandalizzazioni dei propri beni (STEHLIN 2019). Benché rispondenti a logiche di sostenibilità finanziaria non del tutto coincidenti con quelle del *bike-sharing*, anche la bassa diffusione dei servizi di *car-sharing* nelle aree urbane più periferiche può essere spiegata attraverso analoghe considerazioni.

4. *Sharing mobility come strumento di politica urbana?*

La limitata efficienza dei sistemi di *sharing mobility* nelle aree urbane marginali, ovvero la difficoltà di coniugarne la sostenibilità economica con quella sociale, ci pone drasticamente dinanzi alla questione se tali servizi possano essere annoverati o meno tra gli strumenti di *policy* in ambi-

to pubblico. Le logiche di mercato cui tali servizi per buona parte rispondono rendono legittimi, almeno nella prospettiva assunta in questo scritto, una serie di quesiti: è possibile pianificarne la diffusione secondo una prospettiva che non sia semplicemente la loro sostenibilità finanziaria? Attraverso quali strumenti possiamo assicurarne l'integrazione con altre politiche rivolte allo sviluppo urbano sostenibile (il trasporto pubblico, in primo luogo, ma anche le politiche abitative e di rigenerazione urbana)? A quali condizioni le politiche pubbliche sono in grado di orientare la mobilità condivisa alla riduzione delle diseguaglianze geografiche e socio-economiche che si manifestano nelle città?

Rispondere a tali questioni ci impone di tornare a riflettere sulla dimensione spaziale del trasporto nelle aree urbane, le cui politiche e strategie di pianificazione si basano ancora largamente sul carattere rigido, ancorchè reticolare, delle infrastrutture e dei nodi urbani su cui i flussi di mobilità si determinano. I vincoli derivanti dalla configurazione delle reti di trasporto sono invece un carattere che i sistemi di *sharing mobility* tendono a mettere in discussione, o quanto meno l'idea di uno spazio gerarchizzato, entro cui si ritenga appropriato convogliare i flussi di mobilità lungo quelle direttrici, corridoi, assi portanti in grado di connettere in maniera più efficiente i principali centri erogatori di funzioni urbane. In altri termini, un carattere proprio dei servizi di *sharing mobility*, soprattutto se di ultima generazione quali i servizi *free-floating*, è la massima flessibilità nel rapporto con lo spazio urbano e le reti fisiche di cui esso è naturalmente intessuto.

Nella sua interpretazione più autentica (HEITANEN 2014), il paradigma "Mobility as a Service" cui i sistemi di *sharing mobility* di ultima generazione tendono a rispondere identifica il settore dei trasporti come un "eco-sistema" cooperativo ed interconnesso, orientato a fornire servizi ad una platea di clienti con differenti esigenze, espressione di un rapporto estremamente flessibile con lo spazio. In quest'ottica, i confini tra diverse modalità di trasporto tenderebbero a scomparire e la questione delle azioni volte ad assicurare un efficiente e capillare servizio pubblico ridotta alla necessità di approntare "integrated mobility aggregators", ovvero intermediari intelligenti in grado di soddisfare in tempo reale le esigenze dei viaggiatori. Questa interpretazione radicale dei processi di innovazione nella mobilità urbana offre molti argomenti a favore di coloro che considerano la *sharing mobility* come un sistema isolato, incontrollabile sotto il profilo delle interconnessioni con gli altri sistemi di trasporto e, in altri termini, impossibile da pianificare. Di contro, molti altri argomenti possono invece essere portati a favore della necessità di una più chiara collocazione dei sistemi/servizi di mobilità condivisa all'interno delle politiche pubbliche condotte dai governi locali.

A tal riguardo, ad esempio DOCHERTY et al. (2018) fanno notare come le innovazioni nel campo della *smart mobility*, tra cui la mobilità condivisa ricade, si producano normalmente senza che il quadro dei sistemi/servizi esistenti a livello locale venga modificato. Tuttavia, proprio la carenza di regolazione tra i diversi servizi di trasporto in ambito urbano di frequente tende a produrre tensioni tra gli operatori degli uni e degli altri, con il rischio che emergano comportamenti irrazionali, sia che si guardi la questione dalla prospettiva del mercato, sia sotto il profilo dei benefici collettivi. Su medesimi argomenti, MACHADO et al. (2018) osservano come l'ingresso di servizi di mobilità condivisa all'interno delle aree urbane segue normalmente delle negoziazioni tra governi locali ed operatori privati i cui termini divengono raramente di dominio pubblico, rendendo poco chiari i vantaggi degli uni e degli altri e soprattutto il loro impatto sul funzionamento dei sistemi di trasporto collettivo esistenti. Solo per fare un esempio, è frequente che i servizi di mobilità condivisa ricevano facilitazioni nell'accesso a zone della città normalmente precluse agli altri mezzi di trasporto (corsie riservate agli autobus pubblici, zone a traffico limitato), con il rischio che il loro successo possa condurre a nuove forme di congestione e/o entrare in conflitto con alcuni servizi di trasporto pubblico tradizionale. In altri termini, non possiamo non riconoscere come la diffusione della *sharing mobility* si accompagni inevitabilmente a nuove forme di competizione per lo spazio pubblico, la cui regolazione è uno dei nodi che dovrebbe essere posto al centro delle attenzioni dei governi locali già nel prossimo futuro.

Se veniamo alla seconda delle questioni sollevate in premessa, ovvero le possibili integrazioni dei sistemi di mobilità condivisa all'interno dei processi di pianificazione urbana, scopriamo come lo stato di sviluppo del tema sia tuttora ad uno stato embrionale. Infatti, a dispetto del numero ormai rilevante dei lavori disponibili sulla pianificazione della mobilità in chiave sostenibile – siano essi di natura manualistica (EC 2013; SUZUKI et al. 2013; UN-HABITAT 2013; WILLIAMS 2016) o di taglio più critico (BERTOLINI 2017; GIVONI, BANISTER 2014) –, i contributi rivolti a trattare il rapporto tra *sharing mobility* e pianificazione rimangono circoscritti (tra questi i già citati CIVITAS 2016 e COHEN, SHAHEEN 2018). In termini generali, tali lavori tendono ad evidenziare i vantaggi ambientali della *sharing mobility* nelle aree urbane e le azioni che i governi locali dovrebbero intraprendere per facilitarne la diffusione e l'appetibilità nei confronti dei cittadini/utenti. Si tratta di raccomandazioni accompagnate in genere da sintetiche illustrazioni di casi di successo che, ai nostri fini, potremmo raggruppare in tre tipiche dimensioni della pianificazione in ambito urbano: strategica, progettuale, gestionale.

In termini strategici, si tende a sottolineare come una ottimale incorporazione dei sistemi condivisi nella mobilità cittadina richieda una visione di lungo termine che renda compatibili le diverse modalità di trasporto con i processi di cambiamento nella distribuzione delle funzioni urbane nel corso del tempo. Si tratta, in termini più pragmatici, di assicurare coordinamento e sinergie tra due tipiche funzioni di pianificazione delle municipalità: quella dei trasporti e quella urbanistica, non di rado caratterizzate da conflitti derivanti dai discordanti cicli di vita dei piani e dalle logiche settoriali che talvolta ne dominano la definizione. In questi termini, soprattutto in ambito europeo, ampio richiamo viene fatto ai piani urbani per la mobilità sostenibile (PUMS), i quali sono chiamati proprio a fornire una visione di lungo termine sulla mobilità urbana in grado di contaminare diverse dimensioni dello sviluppo urbano, co-prodotta attraverso il coinvolgimento di una pluralità di attori urbani, inclusi proprio i gestori dei diversi servizi di mobilità condivisa (EC 2013).

La dimensione “progettuale” chiama in causa principalmente la capacità, degli strumenti di pianificazione urbanistica e più in generale delle politiche di trasformazione dello spazio urbano, di assicurare una armonica collocazione di ciò di cui i sistemi di mobilità condivisa hanno bisogno per essere messi in opera: banalmente, le postazioni per il *car-sharing* ed il *bike-sharing*, ma anche le infrastrutture entro cui tali servizi massimizzano la propria efficienza, ovvero piste ciclabili, corsie preferenziali, parcheggi di interscambio, aree pedonali, etc. (COHEN, SHAHEEN 2018). Obiettivo meno banale, soprattutto se ci si confronta con la densità e l'eterogeneità delle funzioni nelle aree urbane centrali, è invece ridisegnare e adattare spazi pubblici in larga misura esistenti, riducendo i conflitti tra gli usi richiesti dagli abitanti ed al contempo assicurare una ottimale accessibilità dei servizi di trasporto. Una ricetta presente nella manualistica è quella di ridurre tali conflitti concentrando le opportunità di accesso alla mobilità condivisa entro lo spazio circoscritto di “public transport hubs” (CIVITAS 2016), nodi di interscambio tra diverse modalità di trasporto e tra sistemi di trasporto pubblico e servizi in condivisione.

Molte difficoltà che risultano insormontabili per la progettazione urbanistica possono essere affrontate solo attraverso appropriate politiche di gestione da parte dei governi locali. Queste possono comprendere soluzioni molto varie sotto il profilo normativo, quali le politiche tariffarie, gli incentivi all'uso, le restrizioni nell'accesso ad alcune aree urbane. Tra le misure di breve periodo, molte municipalità prevedono ad esempio sconti ai costi di parcheggio o l'accesso libero ad aree a traffico limitato per gli utilizzatori dei mezzi di mobilità condivisa. Altre misure piuttosto diffuse riguardano la previsione di abbonamenti combinati tra diverse modalità di trasporto che includano anche tariffazioni speciali nell'accesso ai servizi di *sharing mobility*. Tra le politiche di più complessa implementazione, invece, in alcune città si stanno sperimentando forme di premialità nei confronti degli operatori immobiliari che prevedano spazi dedicati ai sistemi di mobilità condivisa, ad esempio attraverso la riduzione del numero di parcheggi normalmente richiesti dalle amministrazioni locali in sede di approvazione dei progetti. Politiche come quest'ultime mostrano come la

dimensione progettuale e quella gestionale siano in realtà legate a doppio filo e possano essere efficacemente praticate solo attraverso un approccio integrato che spinga alla cooperazione i diversi settori in cui normalmente gli apparati amministrativi delle città sono articolati.

La questione degli incentivi o delle condizionalità poste ai gestori, peraltro, si rivela ineludibile quando i governi locali si propongono l'attivazione di servizi di *sharing mobility* in aree con limitate potenzialità di mercato. Ad esempio, la bassa redditività dei sistemi di mobilità condivisa nei quartieri marginali o nelle aree a bassa densità residenziale viene sempre più frequentemente superata mediante accordi in cui agli operatori privati viene richiesta una quota minima di servizi da localizzare nelle aree svantaggiate come condizione per l'ingresso nelle aree urbane più profittevoli. Un caso tra i più evoluti, in questo senso, è la politica condotta nell'area urbana di San Francisco, la cui municipalità ha richiesto agli operatori di *car-sharing* di localizzare non meno del 15% dei veicoli in locazione nelle aree periferiche della città (CABANATUAN 2014).

Queste diverse dimensioni della pianificazione per la *sharing mobility* possono in realtà rivelarsi impraticabili in assenza di un approccio alternativo alle prassi con cui diffusamente i governi locali gestiscono le politiche dei trasporti in ambito urbano. Nella letteratura vi è un consenso unanime sul fatto che lo sviluppo della mobilità sostenibile nelle città sia anche e soprattutto una questione di buona *governance* tra gli operatori che, a vario titolo, offrono servizi di trasporto in ambito urbano e metropolitano. Nel caso della *sharing mobility*, e soprattutto della sua integrazione all'interno dei sistemi di trasporto pubblico, tale requisito appare ancor più necessario stante la forte asimmetria (di finalità, obiettivi, logiche di mercato) che vi può essere tra gli operatori dei servizi in condivisione e quelli convenzionali.

Di conseguenza, un ingrediente non trascurabile nel processo di costruzione di una *governance* in grado di aumentare i benefici della mobilità condivisa dovrebbe consistere nella capacità di coinvolgere portatori di interesse diffusi e certamente non limitati ai portatori di interesse nel settore dei trasporti. In altri termini, andrebbero sviluppati meccanismi decisionali in grado di: da un lato, coinvolgere soggetti in grado di esprimere bisogni e punti di vista sui processi di cambiamento socio-economico nelle città, esplorando che tipo di opportunità la mobilità condivisa può offrire ad obiettivi non strettamente trasportistici, quali la rigenerazione urbana o la rivitalizzazione socio-economica dei quartieri; dall'altro, espandere il più possibile la conoscenza sulla platea di potenziali utilizzatori di tali servizi, avendo chiaro come il successo della *sharing mobility* risieda nella capacità di modificare su larga scala i cosiddetti *travel behaviours* degli abitanti.

Proprio la carenza di conoscenze strutturate sui fenomeni urbani più o meno direttamente legati alla diffusione della *sharing mobility* è un nodo sulla cui soluzione dovrebbe concentrarsi l'attenzione di regolatori e *policy-makers* nell'immediato futuro. Cohen and Shaheen (2018) suggeriscono tre principali mosse in questa direzione: primo, i governi locali dovrebbero richiedere agli operatori dei sistemi di mobilità condivisa di rendere disponibili i dati in loro possesso sull'utilizzazione dei servizi offerti in ambito urbano; secondo, mettere in relazione tali dati con quelli relativi ad altri sistemi di trasporto regionale e metropolitano, al fine di comprenderne gli impatti a diverse scale territoriali; infine, sollecitare la ricerca e gli studi per misurare gli effetti sociali ed economici che i sistemi di mobilità condivisa possono determinare a livello micro-urbano, soprattutto nei quartieri marginali ed economicamente svantaggiati.

Riferimenti bibliografici

- BANISTER D. 1995. *Transport and Urban Development*, London, Spon.
- BERNICK M., CERVERO R. 1997. *Transit Villages in the 21st Century*, New York, McGraw-Hill.
- BERTOLINI L. 2012. *Integrating Mobility and Urban Development Agendas: a Manifesto*, in «disP», 188, 2012, 16-26.
- BERTOLINI L. 2017. *Planning the Mobile Metropolis. Transport for People, Places and the Planet*. London, Palgrave.
- CABANATUAN 2014 *Car-Sharing Firms Getting 900 S.F. Street Parking Spaces*, in «SFGate», Wednesday, April 9 2014. Disponibile in: <https://www.sfgate.com/bayarea/article/Car-sharing-firms-getting-900-S-F-street-parking-5387271.php>.
- CALTHORPE P. 1993. *The Next American Metropolis: Ecology, Communities, and the American Dream*, New York, Princeton Architectural Press.
- CASTELLS M. 1996. *The Rise of The Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford, Blackwell.
- CASTELLS M., GELERNTER D., VÁZQUEZ J., MOROZOV E. 2014. *Change: 19 Key Essays on How Internet Is Changing Our Lives*, Nashville, Turner.
- CERVERO R. 1998. *The Transit Metropolis: a Global Inquiry*, Washington, Island Press.
- CERVERO R., SULLIVAN C. 2010. *Toward Green TODs*, Berkeley, University of California.
- CIVITAS 2016. *Smart Choices for Cities. Cities Towards Mobility 2.0: Connect, Share and Go!* Brussels, Civitas Consortium.
- COHEN A., SHAHEEN S. 2018. *Planning for Shared Mobility*. Report of the Planning Advisory Service, Chicago, American Planning Association.
- CURTIS C., RENNE J.L., BERTOLINI L. 2009. *Transit Oriented Development: Making it Happen*, Farnham, Ashgate.
- DIVALL C., BOND W. 2003. *Suburbanizing the Masses: Public Transport and Urban Development in Historical Perspective*, Aldershot, Ashgate.
- DOCHERTY I., MARSDEN G., ANABLE J. 2018. *The Governance of Smart Mobility*, in «Transportation Research Part A», 115, 2018, 114-125.
- EC - European Commission. 2013. *Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan. Guidelines*. Bruxelles, Directorate-General for Mobility and Transport.
- GEELS F. 2012. *A Socio-Technical Analysis of Low-Carbon Transitions: Introducing the Multi-Level Perspective into Transport Studies*, in «Journal of Transport Geography», 24, 2012, 471-482.
- GIVONI M., BANISTER D. 2014. *Moving Towards Low Carbon Mobility*, Cheltenham, Elgar.
- GRAHAM S., MARVIN S. 2001. *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London-New York, Routledge.
- GRIECO M., URRY J. 2012, *Mobilities: New Perspectives on Transport and Society*, Farnham, Ashgate.
- HART T. 2001. *Transport and the City*, in PADDISON R. (ed.), *Handbook of Urban Studies*, London-New York, Sage.
- HEITANEN S. 2014. *Mobility as a Service – the New Transport Model?*, in «ITS & Transport Management Supplement», 12(2), 2014, 2-4. Disponibile in: http://www.itsineurope.com/itsio/media/press_clippings/ITS%20Supp_et214.pdf.
- HICKMAN R., BANISTER D. 2014. *Transport, Climate Change and the City*, London-New York, Routledge.
- HICKMAN R., MOSHE G, BONILLA D., BANISTER D. (eds.) 2015. *Handbook on Transport and Development*, Cheltenham, Elgar.

- KNOACHER H., RODE P., TIWARI G. 2008. *How Roads Kill Cities*, in BURDETT R., SUDJIC R., *The Endless City*, London, Phaidon, 340-347.
- LARSEN J., URRY J., AXHAUSEN K. 2006. *Mobilities, Networks, Geographies*, Aldershot, Ashgate.
- LARSEN J. 2013. *Bike-Sharing Programs hit the Streets in over 500 Cities Worldwide*, Earth Policy Institute, Rutgers University, 2013. Disponibile in: http://www.earth-policy.org/plan_b_updates/2013/update112.
- LOW N., ASTLE R. 2009. *Path Dependence in Urban Transport: an Institutional Analysis of Urban Passenger Transport in Melbourne, Australia, 1956-2006*, in «Transportation Policy», 16 (2), 2009, 47-58.
- MACHADO C., DE SALLES N., BERSSANETI F., QUINTANILHA A. 2018. *An Overview of Shared Mobility*, in «Sustainability», 10, 2018, 4342.
- MCLAREN D., AGYEMAN J. 2015. *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, Boston, MIT Press.
- OECD 2012. *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- PARKER G.G., VAN ALSTYNE M.W., CHOUDARY S.P. 2016, *Platform Revolution*, New York-London, Norton.
- PUCCI P., COLLEONI M. 2016. *Understanding Mobilities for Designing Contemporary Cities*, Cham, Springer.
- RODE P., FLOATER G., THOMOPOULOS N., DOCHERTY J., SCHWINGER P., MAHENDRA A., FANG, W. 2014. *Accessibility in Cities: Transport and Urban Form*, in «NCE Cities Paper 03. London, London School of Economics and Political Science», 3, 2014.
- RODRIGUE J.P. 2017. *The Geography of Transport Systems*, London-New York, Routledge.
- SHAHEEN S., CHAN N. 2015. *Mobility and the Sharing Economy Impacts Synopsis: Shared Mobility Definitions and Impacts*, Berkeley, Transportation Sustainability Research Center.
- SHAHEEN S., ELLIOT A., MARTIN W., CHAN N.D., COHEN A.P., POGODZINSKI M. 2014. *Public Bikesha- ring in North America During a Period of Rapid Expansion: Understanding Business Models, Industry Trends, and User Impacts*, San Jose, Mineta Transportation Institute 2014. Disponibile in: <http://transweb.sjsu.edu/PDFs/research/1131-public-bikesharing-business-models-trends-impacts.pdf>.
- SHAREABLE. 2016. *Sharing Cities: Activating the Urban Commons*. Disponibile in: <https://www.shareable.net>.
- SHELLER M., URRY J. 2006. *The New Mobilities Paradigm*, in «Environment and Planning A», 38, 2006, 207-226.
- SRNICEK N. 2016. *Platform Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- STEHLIN J.G. 2019. *Cyclescapes of the Unequal City: Bicycle Infrastructure and Uneven Development*, Minneapolis, University of Minnesota.
- SUZUKI H., CERVERO R., IUCHI K. 2013. *Transforming Cities with Transit: Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development*, Washington, The World Bank.
- UN HABITAT 2013. *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements 2013*, New York, United Nations.
- URRY J. 2004. *Mobilities*, Cambridge, Polity Press.
- WANG D., XIANG Z., FESENMEIER D. 2016. *Smartphone Use in Everyday Life and Travel*, in «Journal of Travel Research», 55(1), 2016, 52-63.
- WILLIAMS K. 2016. *Spatial Planning, Urban Form and Sustainable Transport*, New York-London, Routledge.

LA SHARING MOBILITY
È UN APPROCCIO ALLA
MOBILITÀ SOSTENIBILE
DAL PUNTO DI VISTA
DELL'IMPATTO
AMBIENTALE?
ALCUNE CONSIDERAZIONI
BASATE SU UN'ANALISI
EMPIRICA

ERICA **MAZZOLA**

UMBERTO **LA COMMARE**

GIUSEPPE **INGARAO**



La *sharing mobility* è un approccio alla mobilità sostenibile dal punto di vista dell'impatto ambientale? Alcune considerazioni basate su un'analisi empirica

Is the sharing mobility an environmentally friendly mobility approach?
Some considerations based on an empirical analysis

ERICA MAZZOLA

È professore associato di Ingegneria Economico-Gestionale all'Università di Palermo.
E-mail: erica.mazzola@unipa.it

UMBERTO LA COMMARE

È professore ordinario di Tecnologie e Sistemi di Lavorazione all'Università di Palermo.
E-mail: umberto.lacommare@unipa.it

GIUSEPPE INGARAO

È ricercatore di Tecnologie e Sistemi di Lavorazione all'Università di Palermo.
E-mail: giuseppe.ingarao@unipa.it

ABSTRACT

L'influenza della *sharing mobility* sulla sostenibilità ambientale non è stata ancora pienamente compresa. Da un lato la *sharing mobility* consente ai consumatori di assumere comportamenti che portano ad una riduzione delle emissioni di CO₂ grazie, per esempio, alla minore produzione di automobili (riduzione dell'acquisto di auto) e alla riduzione dei chilometri percorsi dalle auto (condivisione della corsa e maggiore tasso di occupanti per veicolo). D'altra parte, l'implementazione della *sharing mobility* porta ad effettuare un numero maggiore di viaggi in automobile. Infatti, un certo numero di chilometri che vengono percorsi oggi dalle auto condivise, erano percorsi prima con mezzi di trasporto più rispettosi dell'ambiente (es. trasporti pubblici, passeggiate, ecc.) o non erano percorsi affatto. Pertanto, la *sharing mobility* attiva nuovi e diversi comportamenti da parte dei consumatori rendendo l'analisi globale del fenomeno complessa e sfidante da analizzare in una prospettiva di riduzione dell'impatto ambientale. Inoltre, la *sharing mobility* è composta da diversi modelli e i le ricadute di ciascun modello sull'impatto ambientale devono essere ancora pienamente analizzate. In letteratura ci sono solo pochi lavori sistematici che studiano l'impatto della *sharing mobility* su questioni ambientali. Per giungere ad un'immagine completa e chiara del fenomeno, il percorso è ancora lungo. L'obiettivo del presente studio è quello di descrivere e analizzare in modo approfondito le ricerche che hanno già studiato gli effetti della *sharing mobility* sull'ambiente. Inoltre, lo studio riporta i risultati di una *survey*, che è stata realizzata in diverse città europee, per capire se la *sharing mobility* può essere effettivamente etichettata come un approccio alla mobilità ecologica.

The Influence of sharing mobility on environmental sustainability it is still to be fully understood. Sharing mobility enables consumer behaviours leading to CO₂ emission reduction such as, less cars manufacturing (as a reduction in car ownership is expected) and reduction of kilometres travelled by cars (ride sharing and higher occupants rate of vehicles). On the other hand, sharing mobility implementation could activate an higher number of new trips by car. In fact a certain numbers of kilometres now covered by shared cars, were before travelled using more environmentally friendly modes of transportation (public transportation, walking, etc.), or they would not have been travelled at all. Thus, sharing mobility activates new and different consumer behaviours making the overall sharing mobility phenomenon challenging to be analysed under the environmental impact reduction perspectives. Moreover, sharing mobility is made of different models, and the benefits/repercussions of each model on environmental impact are still to be fully analysed. Only a few number of systematic studies concerning the impact of sharing mobility on environmental related issues have been already developed. The way to get a comprehensive and clear picture is still long. The aim of the paper is to describe and analyse the already developed researches in the domain of repercussions/benefits of sharing mobility on the environment. Also, it describes the results of a survey implemented in different European cities. The survey means to understand if sharing mobility, at present, can be actually labelled as an green travelling approach.

KEYWORDS

mobilità condivisa, impatto ambientale, consumo delle risorse, analisi empirica, survey

sharing mobility, environmental impact, resource consumption, empirical analysis, survey

DIRITTO & QUESTIONI PUBBLICHE | XX, 2020 / *Special Issue* (giugno) | pp. 187-203

© 2020, *Diritto e questioni pubbliche*, Palermo.

ISSN 1825-0173

Tutti i diritti sono riservati.

La *sharing mobility* è un approccio alla mobilità sostenibile dal punto di vista dell'impatto ambientale? Alcune considerazioni basate su un'analisi empirica

ERICA MAZZOLA, UMBERTO LA COMMARE, GIUSEPPE INGARAO

1. Introduzione – 2. I diversi servizi di *sharing mobility* – 3. Analisi della letteratura – 4. L'indagine empirica – 5. Elaborazione dei dati ricavati dal questionario – 5.1 Analisi del campione intervistato – 5.2 Analisi delle abitudini di mobilità del campione intervistato – 5.3 Impatto sull'*ownership* – 5.4 Abitudini di mobilità dei consumatori: cambiamenti nei mezzi di trasporto usati e cambiamenti nei chilometri percorsi – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La diffusione di servizi di mobilità condivisa (*sharing mobility*) nelle sue diverse forme ha delle ricadute dirette sull'impatto ambientale causate dal settore trasporti. Un sguardo superficiale al fenomeno indurrebbe ad individuare esclusivamente degli aspetti positivi. La *sharing mobility* è uno degli aspetti del fenomeno più ampio indicato con il termine *sharing economy* che può essere definito come:

«The sharing economy is an emerging economic model usually defined as a peer-to-peer based sharing of access to goods and services, which are facilitated by a community-based online platform. It focuses on the sharing of underutilised assets in ways which improve efficiency, sustainability and community.» (MI, COFFMAN 2019: 1214).

«The meaning of sharing as 'sharing is use' is helpful if one wants to focus attention to the environmental benefits. In many cases, consumers gain access to under-utilized goods when they rent one another's goods. If sharing practices were to scale up, the total number of consumer goods could go down considerably without loss of consumer welfare.» (FRENKEN 2017: 375).

In entrambe le definizioni si evidenzia come la condivisione dei beni, e più in generale il concetto di *collaborative consumption*, determini una migliore utilizzazione delle risorse che potrebbe portare ad una riduzione dei beni prodotti in generale grazie all'uso condiviso di essi. Questo permetterebbe di ridurre l'impatto ambientale causato dalla fase di produzione dei materiali e della produzione del bene stesso. In un editoriale di una *special issue* della rivista *Sustainability* pubblicata nel 2018, Penz et al. elencano le principali caratteristiche della *sharing mobility* che la renderebbero un modello economico sostenibile dal punto di vista dell'impatto ambientale:

- diminuzione della produzione grazie alla riduzione della domanda del bene condiviso;
- migliore utilizzazione delle risorse attraverso lo sfruttamento della capacità inutilizzata dei beni;
- l'uso collettivo ed interattivo di beni si traduce in un'impronta ecologica più bassa;
- riduzione dei rifiuti e del relativo impatto ambientale per lo smaltimento ed eventuale recupero di materie prime.

Quindi i vantaggi in termini di impatto ambientale della *sharing economy* sono riscontrabili in tutte le fasi del ciclo di vita di un bene: 1) produzione del bene (includendo sia la produzione di materiali di cui è fatto il bene sia i processi produttivi per realizzare il bene stesso), 2) la fase d'uso, 3) dismissione e smaltimento o recupero del bene o parti di esso.

Contestualizzando le sopra citate definizioni all'interno della *sharing mobility*, questo condurrebbe il ragionamento verso l'identificazione di due concetti le cui ricadute positive sull'ambiente sono di facile intuizione ossia: 1 / miglioramento del tasso di utilizzazione di un veicolo (tempo di effettivo utilizzo del mezzo / vita utile del mezzo stesso); 2 / miglioramento del tasso di occupazione dei veicoli (si condivide un unico mezzo per una data percorrenza invece di utilizzare indipendentemente diversi mezzi). Senza dubbio i concetti finora espressi lasciano pensare che una maggiore diffusione dei servizi di *sharing mobility*, potrebbe portare ad una riduzione di emissioni di CO₂ legate al settore trasporti inteso sia nella sua accezione di fase d'uso (impatto ambientale dovuto alle percorrenze su automobili) sia riguardo al settore manifatturiero ossia una riduzione dell'inquinamento dovuto all'ipotizzata riduzione di veicoli prodotti. Guardando il grafico riportato in Figura 1, che riporta in dettaglio i contributi di diversi settori dei paesi OECD in termini di emissioni di CO₂, è possibile notare come il settore trasporto su strada e l'industria manifatturiera siano responsabili insieme di circa il 50% delle emissioni totali. Inoltre, ridurre la produzione di autoveicoli, porterebbe ad una riduzione di materiali consumati. Per avere un'idea dell'impatto del settore *automotive* in questo senso basti pensare che il settore *automotive* assorbe circa 11.6% della domanda annuale di acciaio e il 26.6 % della domanda annuale di alluminio (ALLWOOD and CULLEN 2012). Questo dato risulta ancora più significativo se si pensa che la produzione di materiali causa circa il 25% delle emissioni totali causate dall'uomo e la produzione annua di acciaio e alluminio sono rispettivamente il primo ed il quarto materiale in termini di emissioni di CO₂. Nello specifico, le produzioni mondiali annue di acciaio ed alluminio causano circa il 25% ed il 3% delle emissioni di CO₂ imputabili all'intero settore industriale (WORRELL et al. 2016).

La diffusione dei servizi di *sharing mobility*, dà la possibilità al consumatore di utilizzare una autovettura o un passaggio in automobile/van con un costo limitato ed un accesso al servizio molto rapido, tipicamente tramite piattaforme-online. Questo, di fatto, influenza l'*ownership* ed anche le abitudini di mobilità di un generico consumatore. Da un lato tale facilità all'accesso porta ad una diminuzione della *ownership*, e questo si potrebbe tradurre in una diminuzione del numero di autovetture prodotte con una riduzione di impatto ambientale di facile intuizione. D'altra parte, l'implementazione della *sharing mobility* porterebbe ad effettuare un numero maggiore di nuovi viaggi in automobile. Infatti, bisogna capire se la *sharing mobility* possa portare ad un aumento dell'uso dell'automobile, ossia verificare se un certo numero di chilometri che vengono percorsi oggi dalle auto condivise, erano percorsi prima con mezzi di trasporto più rispettosi dell'ambiente (es. trasporti pubblici, passeggiate, ecc.) o non erano percorsi affatto. Di contro, la riduzione dell'*ownership* e quindi l'assenza della disponibilità immediata della propria automobile potrebbe anche causare l'effetto opposto a quello appena menzionato, ossia una riduzione degli spostamenti totali effettuati attraverso un'autovettura. Come si intuisce l'analisi del fenomeno è molto complessa in quanto gli effetti positivi e negativi della *sharing mobility* sono molteplici ed interdipendenti. Inoltre, l'analisi diventa ancora più complicata se si considera che negli ultimi anni sono sorti diversi servizi di *sharing mobility* (MACHADO et al. 2018), ed ognuno di essi ha delle ricadute diverse sull'impatto ambientale. L'obiettivo del presente articolo è quello di cominciare a fare chiarezza in merito a questi aspetti; nello specifico ci si è concentrati sulla comprensione dei potenziali effetti negativi sull'ambiente causati dalla diffusione della *sharing mobility*. In particolare l'idea è quella di analizzare come i diversi modelli di *sharing mobility* influenzino l'*ownership* e le abitudini di mobilità dei consumatori al fine di potere identificare i servizi di *sharing mobility* più virtuosi dal punto di vista della sostenibilità ambientale. A tal fine si è somministrato un questionario mirato all'analisi di come la diffusione della *sharing mobility* abbia influenzato le abitudini di mobilità di un generico utilizzatore. L'articolo contiene una descrizione dei principali servizi di *sharing mobility* ed un'analisi letteratura sui principali studi scientifici riguardo alle ricadute della *sharing mobility* sull'impatto ambientale. Successivamente verrà presentato il questionario e ne saranno analizzati i risultati.

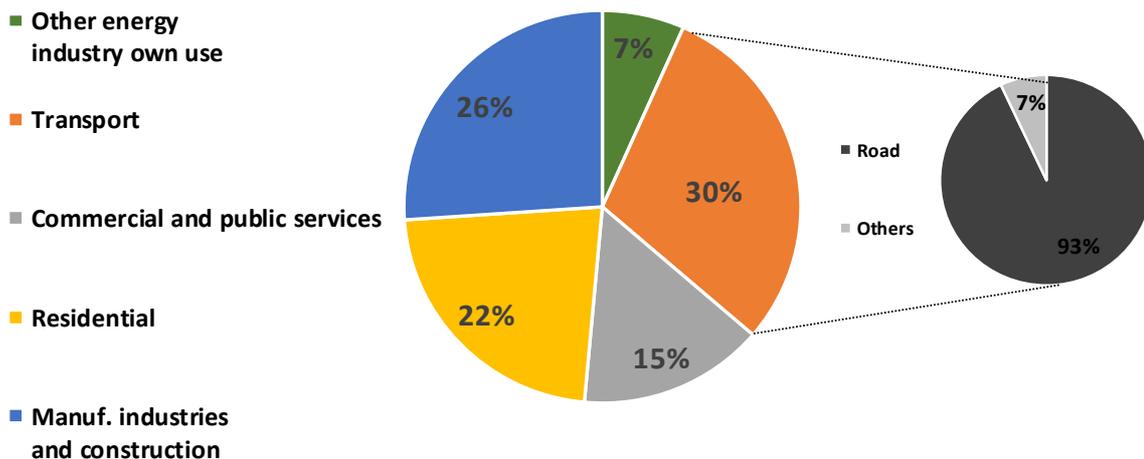


Figura 1: Emissioni di CO₂ prodotte dai paesi OECD

2. I diversi servizi di sharing mobility

Per comprendere appieno il fenomeno e potere delineare linee guida per il futuro si ritiene necessario descrivere i principali servizi di *sharing mobility* esistenti. In effetti, il termine *sharing mobility* include al suo interno una serie di servizi fortemente diversi fra di loro con implicazioni sull'impatto ambientale molto diverse. Si riporta in questo paragrafo, una breve descrizione di alcuni servizi seguendo il framework proposto da MACHADO et al. (2018).

- Car sharing. Tramite questo servizio è possibile noleggiare per breve tempo un'automobile. Tipicamente con questo termine si intende un servizio che funziona tramite un approccio *Business to Consumer* (BTC). Un'organizzazione, proprietaria della flotta di autovetture, affitta le automobili agli utenti registrati su una piattaforma. All'interno di questa tipologia si possono individuare due principali sottocategorie: *station based* (detto anche tradizionale o a stazione fissa) *free floating* (o a flusso libero). I primi prevedono che i veicoli siano parcheggiati in apposite stazioni e possano essere prelevati senza interazioni con il personale. Nei sistemi di *car sharing free floating* (o a flusso libero) le vetture si possono prelevare e depositare all'interno di un'area geografica predefinita; non vi sono pertanto stazioni predefinite, in questo caso le auto sono localizzate tramite tecnologia GPS ed individuabili tramite la stessa *app* del servizio.
- Condivisione di automobili private tra pari. Con questa modalità si intende il noleggio tra privati, è possibile quindi affittare un'auto privata mentre il proprietario non la sta utilizzando. Questa modalità viene chiamata anche *Peer-to-Peer (PTP) car sharing*. L'Organizzazione che gestisce questo servizio in genere fa da intermediario nella transazione tramite la gestione della piattaforma che serve come luogo virtuale di incontro tra domanda e offerta.
- Ridesharing: con questo termine si intende proprio la condivisione del viaggio con altri utilizzatori del servizio. All'interno di questa categoria, l'approccio più famoso è quello del *carpooling* che consente di condividere un passaggio con altre persone che devono fare gli stessi percorsi agli stessi orari. Tali servizi generalmente non rappresentano un'attività di impresa, ma i passeggeri contribuiscono alle spese di mobilità sostenute dal proprietario del veicolo. Oltre ai sistemi di *carpooling* informali, esistono quelli attivati da un *app* che mette in contatto utenti che hanno orari e destinazioni sovrapponibili. L'esempio più famoso di questa tipologia di servizio è BlaBlaCar (<https://www.blablacar.it/>) in cui i proprietari postano percorsi e prezzi e gli utenti possono prenotare posti a sedere. Alcune varianti di questo schema sono il *vanpooling* e i taxi collettivi; nel *vanpooling* normalmente diversi utenti (in genere tra 7 e 15 componenti) condividono

un van per viaggiare regolarmente e vengono divise le spese di viaggio e di acquisto e manutenzione del van. I taxi collettivi, invece, permettono di formare un equipaggio tra più utenti per condividere il viaggio. I passeggeri, quindi, accedono ad un servizio on-demand e vengono generalmente prelevati e lasciati dove desiderano. Si intuisce che attraverso i metodi di *ridesharing* si massimizza il tasso di occupazione di un'autovettura.

- *On demand ride services*. In questa categoria rientrano i servizi di *sharing mobility* che si attivano "a richiesta" tramite *app* installate sugli *smartphone*. Il principale approccio all'interno di questa categoria è il RideSourcing: l'utente prenota un'automobile il cui conducente utilizza veicoli personali. Il servizio si basa su una *app* gestita dall'organizzazione (che in questo caso non possiede alcuna autovettura) che gestisce il pagamento e prende anche una percentuale sulla transazione. L'esempio più famoso di questo modello di business è UBER (www.uber.com). A tale servizio si può integrare anche un approccio di tipo *ride sharing*, ossia prenotare un'auto su richiesta e condividere il viaggio tra più passeggeri, in questo caso si parla di *ridesplitting*.

- *Bikesharing e scootersharing*. all'interno dei servizi di *sharing mobility*, il *bikesharing* è uno tra i più diffusi. Tale servizio consente all'utente di affittare per breve tempo una bicicletta che normalmente si trova in stazioni dedicate. L'utente può prendere la bicicletta in qualsiasi stazione e lasciarla in qualsiasi altra stazione vicina al luogo di arrivo. Anche questo schema funziona con approccio BTC in quanto l'organizzazione possiede normalmente sia la flotta di biciclette che la *app* che attiva e gestisce l'affitto di esse. Lo *scootersharing* è una delle più recenti forme di *sharing mobility*. Si tratta di un servizio che consente di noleggiare per breve tempo dei monopattini elettrici, distribuiti in un'area predefinita; tipicamente questo servizio è di tipo *free floating*. Sebbene questo servizio in Italia sia principalmente diffuso in tre grandi città: Milano, Roma e Torino, il 2018 ha visto crescere la flotta italiana di monopattini elettrici in condivisione di quattro volte rispetto al 2017, dato che dà un'idea del successo che sta avendo questo nuovo servizio di *sharing mobility*. (Terzo rapporto nazionale sulla *sharing mobility*, Osservatorio Nazionale *Sharing mobility*, 2019, disponibile sul sito osservatoriosharingmobility.it).

3. Analisi della letteratura

Da quando i modelli di "*collaborative consumption*" hanno cominciato a diffondersi, gli studiosi hanno analizzato l'effetto di tale fenomeno sul consumo delle risorse, cominciando a delineare anche gli aspetti positivi e negativi sull'impatto ambientale in generale (LEISMANN et al. 2013). Chiaramente, lo spostamento da un approccio basato sull'*ownership* ad un modello di consumo basato sul "*servitization*" determina un cambiamento nella modalità del consumo delle risorse (AGRAWAL, BELLOS 2016). Il risultato finale di tale cambiamento sull'efficienza nell'uso delle risorse, e più in generale sull'implementazione di pratiche di Economie Circolari, è comunque ancora oggetto di indagine da parte degli studiosi (CHIAPPETTA JABBOUR et al. 2014).

In questo paragrafo è riportata una overview dei lavori scientifici che hanno effettuato un'analisi quantitativa degli effetti della *sharing mobility* sugli aspetti legati alla sostenibilità ambientale. In particolare si riportano la descrizione dei principali risultati delle ricerche scientifiche in cui è stato stimato l'impatto sulla *ownership* (numero medio di automobili possedute da un generico utente o nucleo familiare) e sulle abitudini di mobilità degli utilizzatori dei servizi di *sharing mobility*.

In uno studio del 2017, Nijland e van Meerkerk, hanno quantificato l'effetto del *carsharing* sull'*ownership*, sull'utilizzo dell'automobile e le emissioni di CO₂ in Olanda. Lo studio è stato effettuato utilizzando i risultati di una *survey* e le analisi sono state fatte sulla base di 363 rispondenti. Il 20% dei rispondenti erano membri di un servizio di PTP *car sharing*, il 50% utilizzava esclusivamente il *car sharing* con gestione di tipo BTC mentre il restante 30% utilizzava entrambi i servizi. I risultati dell'indagine hanno evidenziato una riduzione della *ownership* pari al 30%, una riduzione di chilome-

tri percorsi in automobile dagli utenti di circa 20%. Inoltre, lo studio ha dimostrato che tali riduzioni si traducono in una diminuzione delle emissioni di CO₂ del 18%. In questo articolo viene anche presentato una *review* della letteratura in cui si riportano gli studi dell'impatto della *sharing mobility* sulla *ownership* e sulla riduzione nell'uso dell'automobile. I risultati mostrano che le percentuali di consumatori che hanno venduto o hanno deciso di non comprare una autovettura sono rilevanti (fino a circa il 50 % degli intervistati nei vari studi), riduzioni significative sono riportate anche in merito alla riduzione dei chilometri percorsi in auto (circa il 40% di chilometri in meno).

Altri studiosi (BAPTISTA et al. 2014) hanno analizzato gli effetti del *car sharing* a Lisbona. In particolare questo studio del 2014 è stato svolto somministrando un questionario a 241 iscritti al servizio BTC operante in città. Tra i risultati più interessanti si riporta la stima fatta dagli autori che una singola auto di un servizio di *car sharing* possa sostituire, nel contesto analizzato fino a 6 auto private; ciò porterebbe ad un risparmio annuale di 37 Tonnellate di emissioni CO₂.

Engel-Yan e Passmore nel 2013 (ENGEL-YAN and PASSMORE nel 2013), hanno svolto una ricerca con un approccio simile a quelli già citati. In particolare tramite una *survey* hanno intervistato 250 persone per analizzare l'influenza della diffusione della *sharing mobility* sulla *ownership* e sulla domanda di parcheggio nella città di Toronto. In particolare i risultati riguardano l'impatto dei servizi di *car sharing* presenti in città. Il 30% dei rispondenti ha dichiarato di avere eliminato un veicolo dopo essersi iscritti al servizio mentre il 55% ha dichiarato di non avere comprato un nuovo veicolo a seguito dell'utilizzo dei servizi di *sharing*. Le richieste di parcheggi si riduce in generale ma si riduce ancora più drasticamente se aumenta la prossimità della stazione del *car sharing* rispetto al luogo di abitazione del consumatore.

Chen e Kockelman, in uno studio del 2016 (CHEN, KOCKELMAN 2016), applicano la metodologia *Life Cycle Assessment* (LCA) per quantificare la riduzione di impatto ambientale legato alla diffusione dei servizi di *sharing mobility* negli Stati Uniti d'America. In questo studio sono stati considerati gli effetti combinati di diversi fattori: la riduzione della *ownership*, una migliore efficienza delle auto di servizi di *car sharing* perché caratterizzate da un turnover più elevato, una riduzione dell'infrastrutture relative ai parcheggi, lo spostamento verso mezzi di trasporto più ecologici (mezzi pubblici, spostamenti in bicicletta o a piedi). I risultati di questo studio rivelano che l'utilizzo frequente della mobilità condivisa può portare ad una riduzione del 51% delle emissioni. Gli autori affermano che, tra tutti i fattori considerati, questo risultato è principalmente da imputare all' utilizzo di modalità più ecologiche invece dell'automobile privata per molte percorsi o al rinunciare del tutto a fare determinati spostamenti per assenza di un'auto di proprietà.

Firnkorn e Müller, nel 2011 hanno studiato gli effetti benefici sull'ambiente causati dall' introduzione di servizi di *car sharing* di tipo *free-floating* nella città di Ulm. Tale studio si è basato sull'analisi di 308 interviste e i risultati hanno dimostrato che l'utilizzo di tale servizio consentirebbe al singolo utilizzatore di diminuire le emissioni di CO₂ annuali causati dai suoi spostamenti fino ad un massimo di 312 kg. Inoltre, gli autori hanno analizzato anche l'impatto di tale sistema sulla *ownership* in quanto viene stimato che 13,5% degli iscritti al questo servizio di mobilità condivisa faranno a meno di un'autovettura. Quest' ultimo risultato è stato tradotto in una stima di una riduzione di 1995 autovetture nel periodo che va dal 2009 al 2014 limitatamente alla città analizzata.

Martin e Shaheen (MARTIN, SHAHEEN 2011), utilizzando una *survey* on line che ha coinvolto le principali aziende di *car sharing* hanno analizzato l'impatto del *car sharing* sulle emissioni di CO₂ nel Nord America. In questo lavoro si cita un potenziale effetto negativo, infatti viene affermato che molti degli utilizzatori del *car sharing* privi di un'auto privata, hanno aumentato i loro percorsi in macchina e quindi causato maggiori emissioni a causa della facile accessibilità all'autovettura garantita dai servizi di *car sharing*. Gli autori, però, dimostrano che questo peggioramento ambientale è marginale rispetto agli effetti positivi dagli altri utilizzatori che hanno dichiarato di usare meno l'automobile, infatti la riduzione della *ownership* ha in maniera sostanziale ridotto gli spostamenti in auto di una famiglia media americana. In generale gli autori stimano che i chilometri percorsi in un anno da un utilizzatore di servizi di *sharing mobility* diminuiscono in media del 27%.

Gli autori affermano che il *carsharing* induce uno stile di vita che si basa su un basso chilometraggio annuo percorso in automobile avendo effetti benefici sull'ambiente.

Rabbit e Gosh (RABBIT, GOSH 2016) analizzano l'impatto dei servizi di car sharing di tipo BTC sia a Dublino che in tutta l'Irlanda. In questo caso sono stati utilizzati 2 diverse survey, una per la città di Berlino in cui si sono analizzati 816 interviste, ed un'altra per tutta l'Irlanda in cui il campione di riferimento ha una numerosità pari a 1172 risposte. Gli autori dichiarano che i servizi di *sharing mobility* provocherebbero una riduzione annua di emissioni di CO₂ pari a 84000 Tonnellate per la città di Dubino e pari a 229000 Tonnellate se si considera l'intera Irlanda. Gli autori evidenziano, però, che per alcune categorie di consumatori, come per esempio coloro che non posseggono un'auto privata, l'utilizzo dei servizi di *sharing mobility* porti ad un aumento delle emissioni di CO₂. Tale effetto negativo, per questo modello di *sharing mobility* e per il contesto analizzato, è ampiamente compensato dagli effetti positivi. Quest'ultimo aspetto è in linea con quanto già evidenziato da Martin e Shaheen (MARTIN, SHAHEEN 2011) per quanto concerne il Nord America.

Come è possibile dedurre da questa *overview*, l'analisi dell'effetto sull'ambiente della diffusione di servizi di *sharing mobility* è stato oggetto di studio di diversi gruppi di ricerca; bisogna, però, sottolineare che questi studi riguardano principalmente l'analisi di servizi di *sharing mobility* di tipo BTC. Solo alcuni trattano anche il servizio di *car sharing* di tipo CTC.

Se consideriamo i diversi servizi di *sharing mobility* descritti nel secondo paragrafo si intuisce che risulta urgente estendere le analisi di impatto ambientale a tutti i diversi modelli presentati. Infatti bisogna capire se alcuni di questi modelli hanno delle tendenze ad enfatizzare gli aspetti negati già intravisti nella descrizione dei servizi di *car sharing* descritti in questo paragrafo.

4. L'indagine empirica

L'obiettivo principale della ricerca è quello di studiare la *sharing mobility* declinata nei suoi diversi servizi per capire se effettivamente questa possa essere etichettata come approccio sostenibile ed ecologico alla mobilità. Per realizzare questo obiettivo la metodologia scelta è stata quella della analisi qualitativa e lo strumento di raccolta dei dati tramite il questionario online (STASKO et al. 2013; CHEN, KOCKELMAN 2016; NIJLAND, VAN MEERKERK 2017).

Il questionario è composto da 3 sezioni principali che contengono tutte domande a risposta multipla. Le domande sono state definite considerando le ricerche esistenti che studiano l'impatto della *sharing mobility* sull'ambiente e presentate nel paragrafo precedente (BAPTISTA et al. 2014; NIJLAND and VAN MEERKERK 2017). La prima sezione del questionario, composta da 8 domande, permette di collezionare informazioni di carattere generale sui rispondenti quali età, genere, città di residenza, professione, stato civile, numero di componenti del nucleo familiare, e i mezzi di trasporto posseduti. La prima sezione include inoltre una domanda chiave relativa all'uso della *sharing mobility* da parte dell'intervistato. La seconda sezione, composta da 4 domande, indaga le abitudini di mobilità di un generico consumatore ed in particolare viene chiesto al rispondente la frequenza con la quale utilizza i diversi servizi di *sharing mobility*, per quale finalità li utilizza, come si spostava prima di utilizzare la *sharing mobility*, e quanto durano in media gli spostamenti fatti. Con la terza sezione del questionario, composta da 5 domande, si cerca di capire quali sono gli impatti dei diversi servizi di *sharing mobility* sull'ambiente. In particolare, si è chiesto al rispondente se da quando utilizza i servizi di *sharing mobility* ha deciso di eliminare o di non acquistare un mezzo di trasporto privato, e nel caso di risposta affermativa quale mezzo di trasporto ha deciso di non acquistare (es. automobile). Inoltre, è stato chiesto se l'uso dei servizi di *sharing mobility* ha portato il rispondente ad usare di più l'automobile come mezzo di trasporto in alternativa ai mezzi pubblici, alla bicicletta o allo spostamento a piedi. Infine, è stato chiesto al rispondente se l'uso dei servizi di *sharing mobility* lo ha portato a fare degli spostamenti in automobile che altrimenti non avrebbe fatto.

Il questionario è stato somministrato online e in forma anonima a individui residenti in Polonia e in Italia sia in inglese che in italiano in modo da evitare distorsioni dovute alla conoscenza o meno della lingua. Prima della somministrazione si è proceduto ad un'indagine pilota attraverso la somministrazione di un pre-test al fine di individuare eventuali problematiche nella comprensione delle domande, delle risposte o nelle possibili interpretazioni di uno stesso quesito (FORZA 2002). La rilevazione è stata condotta tra Aprile 2019 ed Agosto 2019 e sono stati collezionati in totale 250 questionari.

5. Elaborazione dei dati ricavati dal questionario

L'elaborazione dei dati è stata effettuata sul campione totale dei 250 questionari. La discussione dei risultati è divisa in quattro parti. La prima parte presenta un'analisi generale delle informazioni anagrafiche del campione raccolto. La seconda parte presenta i risultati relativi alle abitudini di mobilità dei rispondenti. La terza parte discute i risultati relativi ai cambiamenti nell'ownership dovuti all'uso della *sharing mobility*. Infine, la quarta parte, presenta i risultati relativi ai cambiamenti nelle abitudini di mobilità di un generico consumatore in termini di cambiamenti nei modi di trasporto e nei chilometri percorsi.

5.1 Analisi del campione intervistato

La prima parte dell'indagine ha riguardato l'analisi descrittiva del campione per capire le caratteristiche generali dei rispondenti ed avere una prima visione di insieme dei dati raccolti tramite la *survey*. I rispondenti sono per il 42% Polacchi e per il 58% Italiani, quindi il campione è equamente distribuito tra i due Paesi. Il campione comprende il 49% di uomini e il 50% di donne, quindi anche la distribuzione di genere è rispettata. Il campione, inoltre, comprende una percentuale più alta di giovani rispetto a rispondenti più anziani. Infatti, come è possibile rilevare nel grafico di Figura 2, il 76% degli individui intervistati ha tra i 21 e i 35 anni e il 19% ha meno di 20 anni.

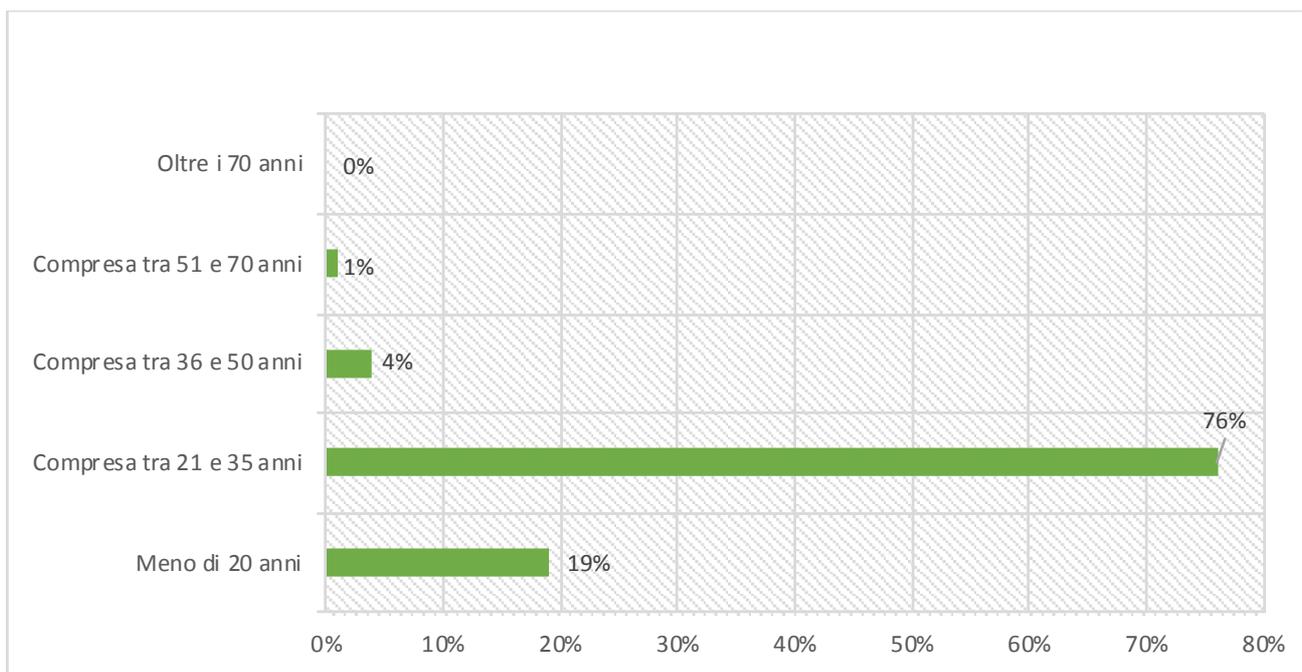


Figura 2: Percentuale di rispondenti per fascia d'età

Per quanto riguarda la professione (Figura 3), la maggior parte dei rispondenti intervistati sono studenti (63%) o impiegati (29%).

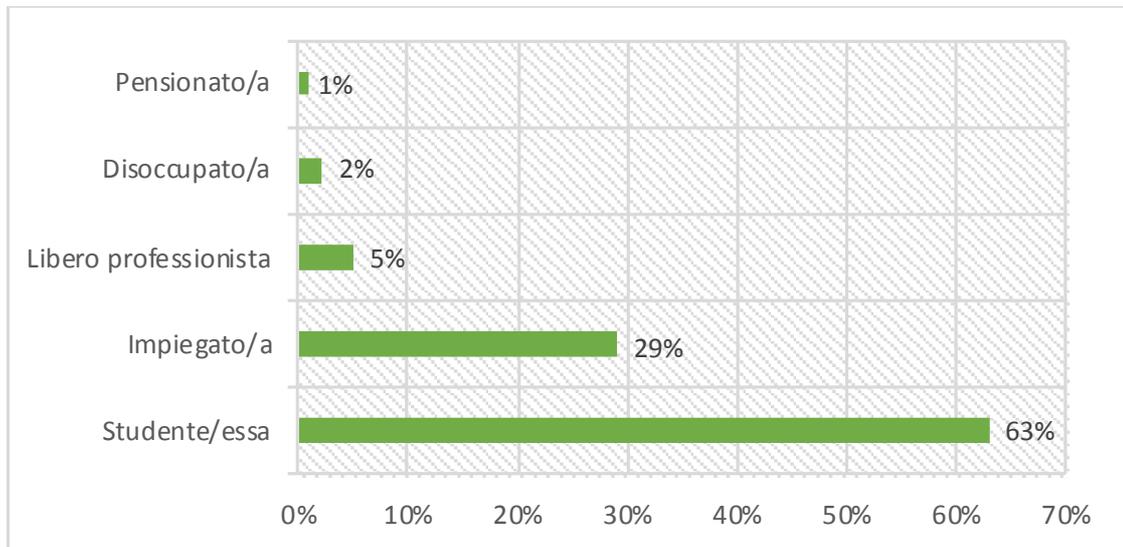


Figura 3: Percentuale di rispondenti per profilo professionale

5.2 Analisi delle abitudini di mobilità del campione intervistato

L'indagine sulla mobilità generale del campione intervistato permette di capire le preferenze degli utenti intervistati riguardo la mobilità. Inizialmente è stato chiesto all'utente intervistato quale mezzo di trasporto possedesse. Come riportato in Figura 4, il 31% dei rispondenti dichiara di possedere solo l'automobile, il 33% di possedere sia l'automobile che la bicicletta, il 14% dichiara di possedere sia l'automobile, sia la bicicletta che lo scooter/motociclo, e l'8% sia l'automobile che lo scooter/motociclo. Solo il 4% dichiara di possedere esclusivamente la bicicletta. Infine, 11 rispondenti (9%) dichiarano di non possedere alcun tipo di mezzo di trasporto.

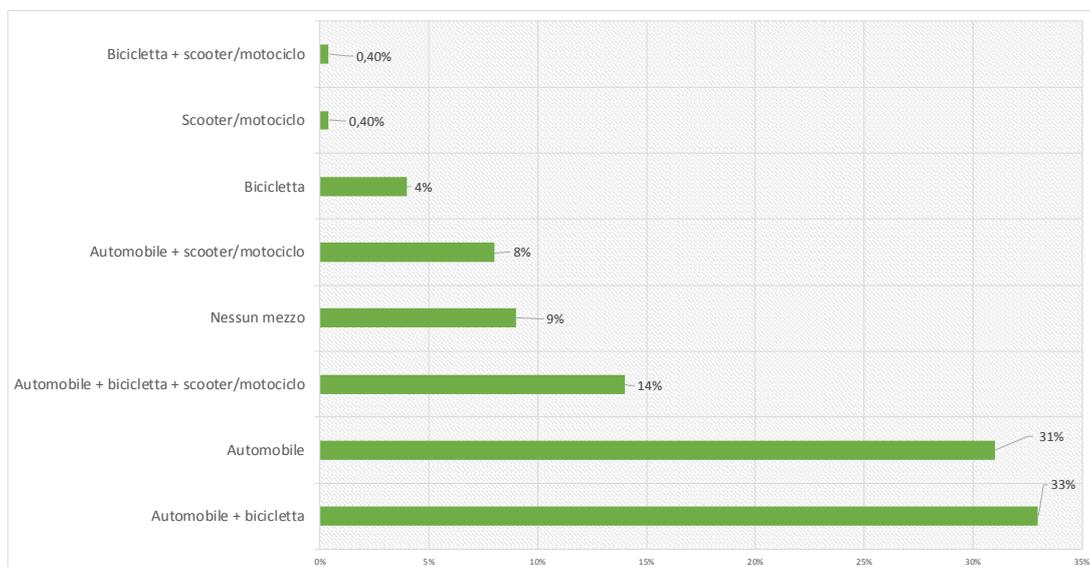


Figura 4: Mezzo/i di trasporto posseduto/i dal campione intervistato

Successivamente è stato chiesto ai rispondenti se avessero mai utilizzato per i propri spostamenti un qualsiasi servizio di *sharing mobility*. Il 39% (97 rispondenti) ha risposto affermativamente e il 61% (153 rispondenti) negativamente (Figura 5).

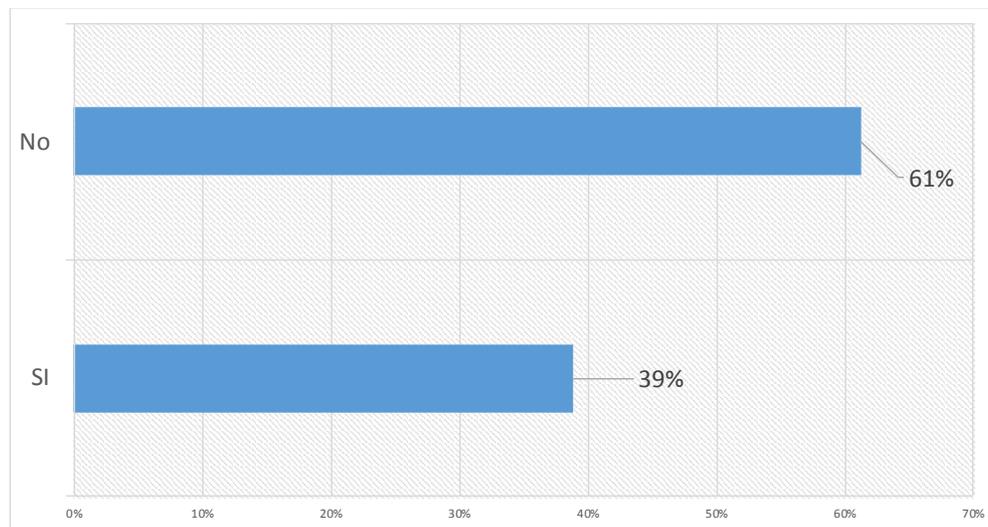


Figura 5: Percentuale di utilizzo della *sharing mobility*

Per conoscere più nel dettaglio le abitudini di mobilità del campione è stato inoltre chiesto quali fossero le motivazioni principali che inducono all'utilizzo dei servizi di *sharing mobility* (Figura 6). Gli utenti intervistati dichiarano di usare la *sharing mobility* primariamente per attività ricreative come fare acquisti/commissioni, andare al ristorante, ecc. (77 rispondenti). 48 rispondenti hanno dichiarato di utilizzare la *sharing mobility* come mezzo per raggiungere altri mezzi di trasporto mentre 21 hanno dichiarato di usare la *sharing mobility* per fare gite di un giorno. Circa lo stesso numero di utenti rispondenti dichiara di usare la *sharing mobility* per andare/tornare dal luogo di studio e per andare/tornare dal luogo di lavoro. Infine, sembra che la *sharing mobility* non sia molto utilizzata per raggiungere professionisti (es. studi di avvocati, medici ecc.).

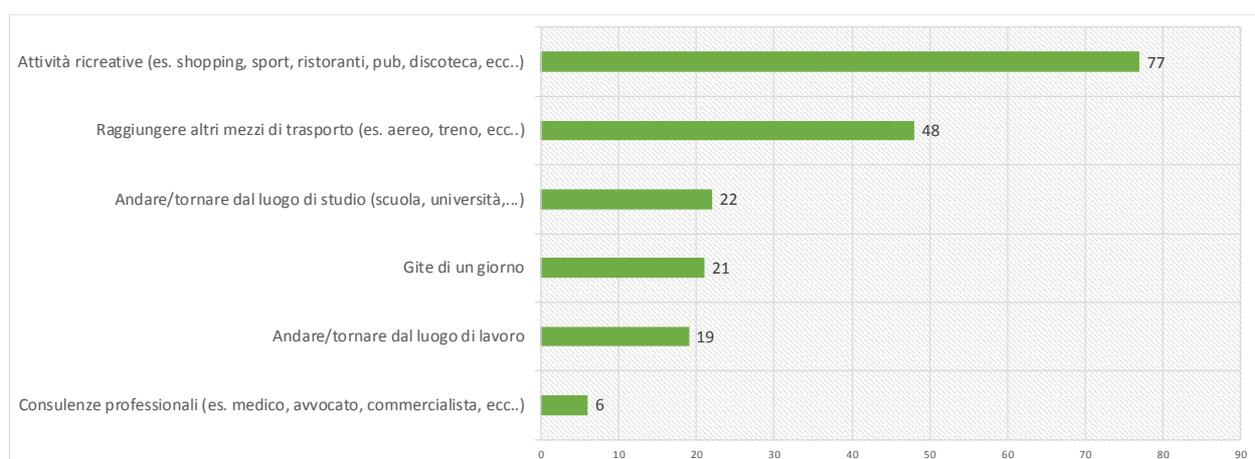


Figura 6: Motivazioni principali all'utilizzo della *sharing mobility*

Infine è stato chiesto ai rispondenti con che frequenza utilizzassero i diversi servizi di *sharing mobility*. Come si evidenzia dalla Figura 7, la frequenza di utilizzo maggiore si ha per le categorie "1/6 volte l'anno" e "una volta al mese". Questo risultato evidenzia come in generale i servizi

di *sharing mobility* non siano ancora utilizzati con frequenza alta. Inoltre, risulta evidente dal grafico come non ci siano differenze significative nelle frequenze di utilizzo dei diversi servizi di *sharing mobility*. Escludendo il servizio di bike sharing, che è comunque una categoria a basso impatto ambientale, i due servizi di *sharing mobility* che hanno una frequenza di utilizzo lievemente maggiore sono il car sharing e il car pooling.

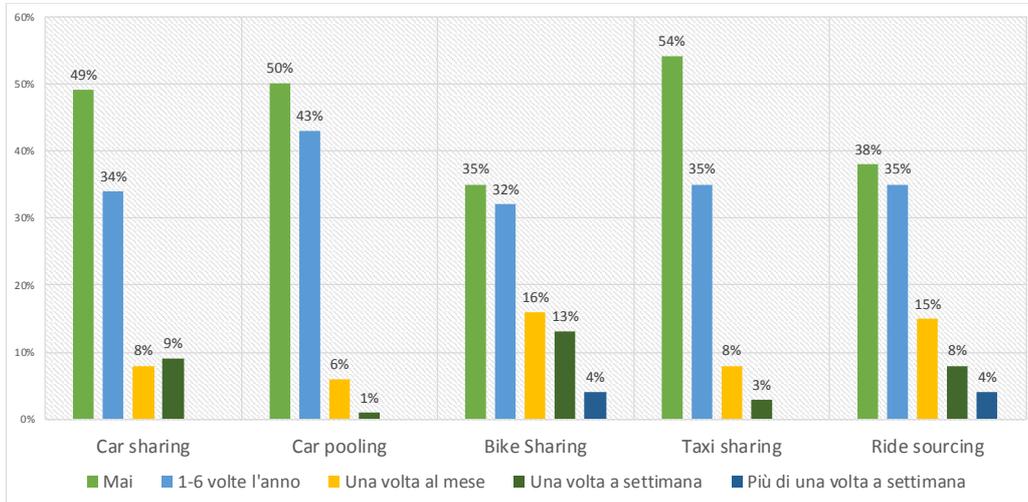


Figura 7: Frequenze di utilizzo dei servizi di *sharing mobility*

5.3 Impatto sull'ownership

Al fine di analizzare se e come i diversi modelli di *sharing mobility* influenzino l'*ownership* di altri mezzi di trasporto degli utenti intervistati è stato chiesto loro se, da quando utilizzano i servizi di *sharing mobility*, abbiano deciso di dismettere o di non acquistare un mezzo di trasporto privato e nel caso affermativo specificare di quale mezzo di trasporto si tratta. Dalla Figura 8 si evince come il 26% dei rispondenti ha dichiarato che l'uso dei servizi di *sharing mobility* lo ha portato a dismettere o non acquistare un mezzo di trasporto privato. Tra questi utenti intervistati, 4 rispondenti hanno dichiarato di avere dismesso o non acquistato una bicicletta, 7 uno scooter/motociclo e 18 un'automobile (Figura 9). Da questo risultato è immediato dedurre che, dal punto di vista dell'*ownership*, la *sharing mobility* sembra avere un impatto positivo sull'ambiente poiché nel caso analizzato l'uso dei servizi di *sharing mobility* ha portato a ridurre l'acquisto di 7 scooter/motocicli e 18 automobili.

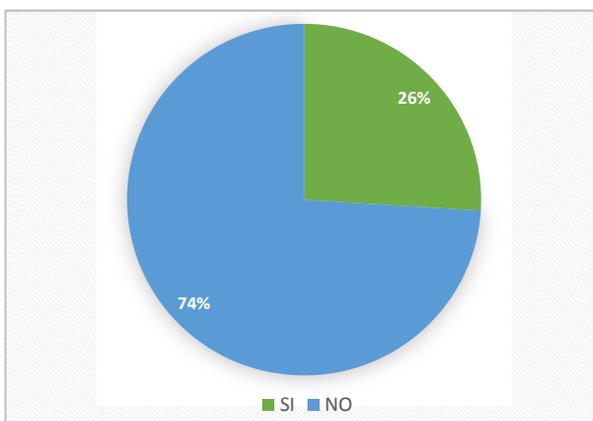


Figura 8: Decisioni su acquisto e dismissione di un mezzo di trasporto privato a causa dell'uso della *sharing mobility*

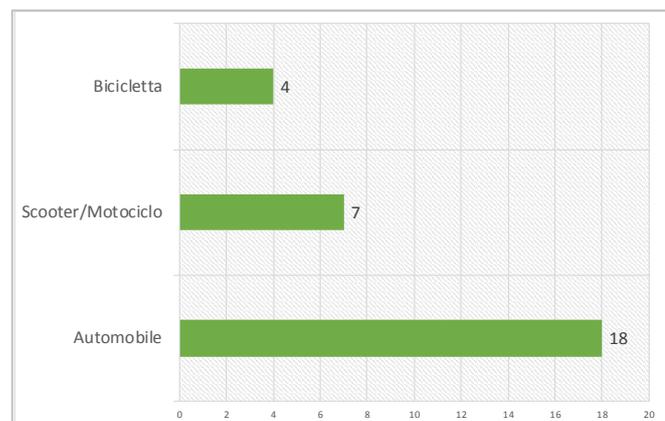


Figura 9: Utenti che hanno deciso di dismettere o di non acquistare un mezzo di trasporto privato per tipologia di mezzo di trasporto

I risultati ottenuti nelle indagini precedenti (Figura 8 e 9) sono stati combinati con i diversi servizi di *sharing mobility* per capire se e come questo impatto sull'*ownership* cambi in relazione ai diversi servizi di *sharing mobility* (Tabella 1). Per esempio, tra le persone che dichiarano di usare il servizio di *car sharing*, il 24% ha dichiarato di aver dismesso l'automobile o di non averla acquistata affatto. Questa influenza è ancora più elevata per il servizio di *car pooling* in cui tra le 49 persone che hanno dichiarato di utilizzare tale servizio, quasi il 37% dichiara di aver dismesso l'automobile o di non averla acquistata affatto. Da una prima analisi dei risultati, quindi, si evidenzia come questa tendenza risulti positiva sull'impatto ambientale.

	Numero di rispondenti per servizi di <i>sharing mobility</i>	Numero di rispondenti che hanno deciso di dismettere o non acquistare un mezzo di trasporto privato	%
Car sharing	50	12	24%
Car pooling	49	18	36,7%
Bike sharing	63	21	33,3%
Taxi sharing	45	15	33,3%
Ride sourcing	60	18	30%

Tabella 1: Distribuzione dei rispondenti che hanno deciso di dismettere o non acquistare un mezzo di trasporto privato per tipologia di servizio di *sharing mobility*

5.4 Abitudini di mobilità dei consumatori: cambiamenti nei mezzi di trasporto usati e cambiamenti nei chilometri percorsi

Per gli obiettivi che si vogliono raggiungere con il presente lavoro è fondamentale indagare i cambiamenti che la *sharing mobility* ha portato nelle abitudini di mobilità dei consumatori in termini di mezzi di trasporto utilizzati e chilometri percorsi.

Quello che si è chiesto inizialmente agli utenti rispondenti è se l'uso della *sharing mobility* li abbia portati a preferire l'uso dell'automobile (condivisa) rispetto ai mezzi pubblici. Come mostrato in Figura 10, il 65% degli intervistati ha dichiarato che l'uso della *sharing mobility* non ha portato a preferire l'automobile rispetto ai trasporti pubblici, mentre il 35% ha dichiarato di preferire l'automobile (condivisa) ai mezzi pubblici. Questo valore del 35% è un risultato negativo per la sostenibilità ambientale. Sembra, infatti, che per il 35% la *sharing mobility* abbia spostato la modalità di trasporto da una modalità di trasporto pubblico all'automobile, riconosciuta in letteratura come servizio di mobilità meno verde e sostenibile rispetto al più ecologico trasporto pubblico.

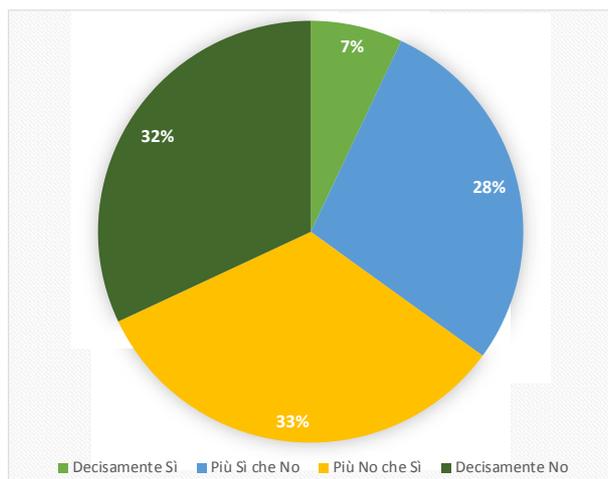


Figura 10: Preferenza dell'automobile (condivisa) rispetto al trasporto pubblico

In Tabella 2 si sono riportati i risultati di Figura 10 distribuite tra i diversi servizi di *sharing mobility*. Per esempio, tra le persone che hanno dichiarato di utilizzare il servizio di *sharing mobility ride sourcing*, circa il 43% ha dichiarato di preferire l'automobile al trasporto pubblico. Praticamente la stessa cosa accade per le modalità *car pooling* e *taxi sharing*.

	Decisamente sì – Più sì che no	%	Decisamente no – Più no che sì	%
Car sharing	16	32%	34	68%
Car pooling	21	42,8%	28	57,2%
Taxi sharing	18	40%	27	60%
Ride sourcing	26	43,3%	34	56,7%

Tabella 2: Distribuzione dei rispondenti che hanno dichiarato che l'uso della *sharing mobility* li ha portati a preferire l'automobile rispetto ai trasporti pubblici.

Inoltre, è stato chiesto ai rispondenti se l'uso della *sharing mobility* li abbia portati a preferire l'automobile (condivisa) rispetto alla bicicletta o allo spostamento a piedi (Figura 11). Il 72% degli utenti intervistati dichiarano di non preferire l'automobile né alla bicicletta né agli spostamenti a piedi. Il 28% invece dichiara invece di preferire l'utilizzo dell'auto condivisa.

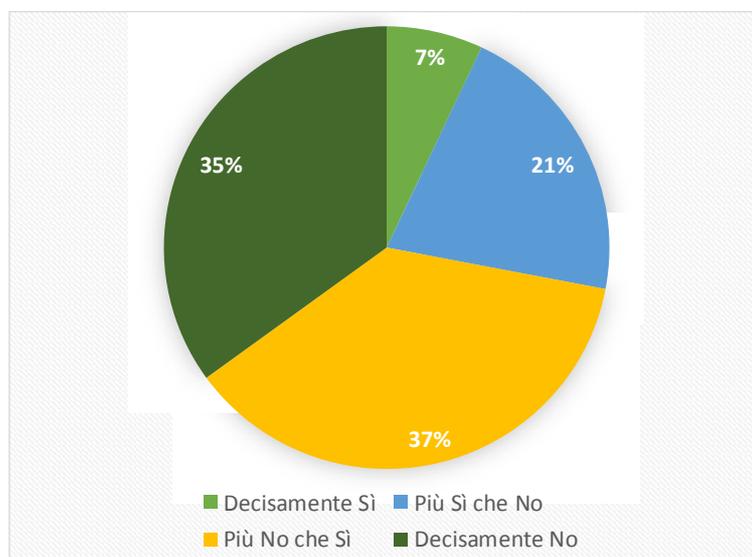


Figura 11: Preferenza dell'automobile (condivisa) rispetto alla bicicletta o allo spostamento a piedi

In Tabella 3 si è approfondito come si distribuiscono i risultati di Figura 11 tra le diverse modalità di *sharing mobility*. Per esempio, tra le persone che dichiarano di utilizzare la modalità di *sharing mobility taxi sharing*, il 44% ha dichiarato di preferire l'automobile rispetto alla bicicletta e agli spostamenti a piedi.

	Decisamente sì – Più sì che no	%	Decisamente no – Più no che sì	%
Car sharing	13	26%	37	74%
Car pooling	13	26,5%	36	73,5%
Taxi sharing	20	44,4%	25	55,6%
Ride sourcing	21	35%	39	65%

Tabella 3: Distribuzione dei rispondenti che hanno dichiarato che l'uso della *sharing mobility* li ha portati a preferire l'automobile rispetto alla bicicletta o allo spostamento a piedi per servizi di *sharing mobility*

Infine si è investigato se l'utilizzo della *sharing mobility* porti ad aumentare l'uso dell'automobile in quanto alcuni chilometri, che prima non erano percorsi affatto, vengono oggi percorsi dalle auto condivise. Nello specifico, si è chiesto agli utenti rispondenti se l'uso della *sharing mobility* li abbia portati a percorrere chilometri in macchina che altrimenti non avrebbero mai percorso (Figura 12). Il 36% degli utenti intervistati dichiara che, da quando usa i servizi di *sharing mobility* percorre più km. Questo aspetto potrebbe avere una ricaduta negativa sull'impatto ambientale. Infatti, per ridurre l'impatto negativo sull'ambiente, il totale dei chilometri percorsi in automobile dovrebbe diminuire e non aumentare a causa dell'attivazione di nuovi percorsi effettuati tramite servizi di mobilità condivisa.

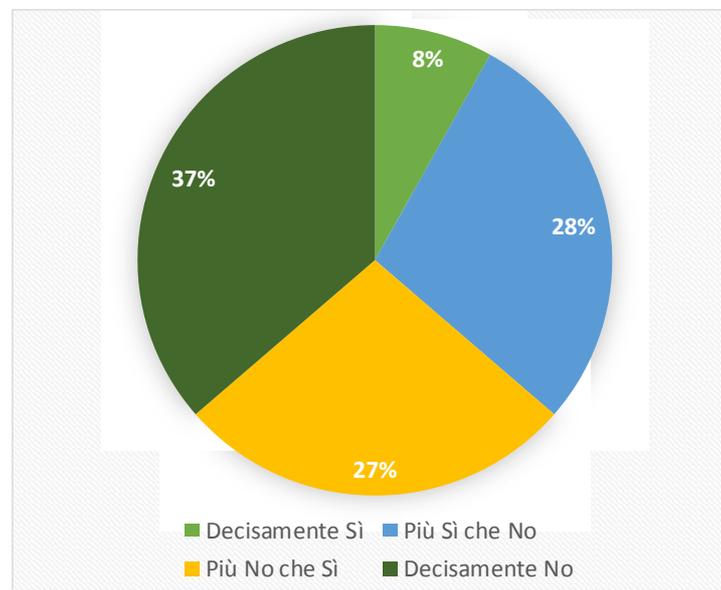


Figura 12: Percentuali sull'attivazione di nuovi spostamenti (che prima non venivano percorsi affatto) effettuati in automobile

In Tabella 4 sono stati analizzati i risultati di Figura 12 attraverso le diverse modalità di *sharing mobility*. Per esempio, tra le persone che dichiarano di utilizzare la modalità di *sharing mobility taxi sharing*, il 44% ha dichiarato di avere percorso chilometri in auto di più o che prima non avrebbe percorso affatto.

	Decisamente sì – Più sì che no	%	Decisamente no – Più no che sì	%
Car sharing	13	26%	37	74%
Car pooling	13	26,5%	36	73,5%
Taxi sharing	20	44,4%	25	55,6%
Ride sourcing	21	35%	39	65%

Tabella 4: Distribuzione dei rispondenti che hanno dichiarato che l'uso della *sharing mobility* li ha portati ad effettuare nuovi spostamenti (che prima non percorrevano affatto) percorsi in automobile.

6. Conclusioni

L'effetto che la *sharing mobility* ha sulla sostenibilità ambientale non è stato ancora pienamente compreso e analizzato. Infatti, se da un lato la *sharing mobility* permette una riduzione delle emissioni di CO₂ grazie, ad esempio, alla minore produzione di automobili e la riduzione dei chilometri percorsi in automobile dall'altro l'uso della stessa può portare a percorrere nuovi chilometri o chilometri percorsi prima con mezzi di trasporto più sostenibili o non percorsi affatto. Il fenomeno analizzato è molto complesso in quanto gli effetti positivi e negativi della *sharing mobility* sono molteplici ed interdipendenti tra di loro. La ricerca presentata ha l'obiettivo di fare chiarezza in questa complessità esaminando i potenziali effetti negativi sull'ambiente causati dalla diffusione della *sharing mobility*. In particolare si è analizzato come i diversi modelli di *sharing mobility* influenzino i cambiamenti nell'*ownership* e i cambiamenti nelle abitudini di mobilità di un generico consumatore in termini di cambiamenti nei modi di trasporto e nei chilometri percorsi.

A questo scopo è stato somministrato un questionario in due Paesi Europei (Polonia e Italia) che ha permesso di analizzare come la diffusione della *sharing mobility* ha influenzato le abitudini di mobilità di un generico utilizzatore. Si sono evidenziate alcune possibili tendenze negative in merito alla riduzione dell'impatto ambientale. Infatti una non trascurabile percentuale degli intervistati dichiara di avere preferito l'utilizzo dell'automobile (condivisa) rispetto a modalità di trasporto più sostenibili come il trasporto pubblico (35% - Figura 10), l'uso delle biciclette o gli spostamenti a piedi (28% - Figura 11). Inoltre il 36% dichiara che la disponibilità dei servizi di *sharing mobility* abbia attivato spostamenti in automobile del tutto nuovi; in altre parole, per alcuni utilizzatori, i servizi di *sharing mobility* rappresentano un aumento delle possibilità di spostamento in automobile con ovvie ricadute negative sull'impatto ambientale. Per gli intervistati appartenenti agli insiemi complementari delle percentuali appena esposte, tuttavia, la *sharing mobility* potrebbe indurre dei comportamenti virtuosi in grado di compensare ampiamente gli effetti negativi. Inoltre, in generale la *sharing mobility* ha un aspetto inequivocabilmente positivo sull'ambiente in quanto causa una riduzione della *ownership*, tale riduzione è stata dimostrata in letteratura e provata anche nel presente studio.

Si può concludere che risulta necessario un ulteriore sforzo di quantificazione e modellizzazione del fenomeno per potere fornire linee guida affidabili per la definizione di una nuova mobilità, condivisa, effettivamente sostenibile.

Riferimenti bibliografici

- AGRAWAL V.V., BELLOS I. 2017. *The potential of servicizing as a green business model*, in «Management Science», 63(5), 2017, 1545 ss.
- ALLWOOD J.M., CULLEN J.M. 2012. *Sustainable materials: with both eyes open*, Cambridge UK, UIT Cambridge, 384.
- WORRELL E., ALLWOOD J., GUTOWSKI T. 2016. *The Role of Material Efficiency in Environmental Stewardship*, in «Annual Review of Environment and Resources», 41, 17 October 2016, 575 ss.
- BAPTISTA P., MELO S., ROLIM C. 2014. *Energy, environmental and mobility impacts of car-sharing systems. Empirical results from Lisbon, Portugal*, in «Procedia-Social and Behavioral Sciences», III, 2014, 28 ss.
- CHEN T.D., KOCKELMAN K.M. 2016. *Carsharing's life-cycle impacts on energy use and greenhouse gas emissions*, in «Transportation Research Part D: Transport and Environment», 47, 2016, 276 ss.
- CHIAPPETTA JABBOUR C.J., DE CAMARGO FIORINI P., WONG C.W.Y., JUGEND D., LOPES DE SOUSA JABBOUR A.B., PAIS SELES B.M.R., PINHEIRO M.A.P, RIBEIRO DA SILVA H.M. 2020. *First-mover firms in the transition towards the sharing economy in metallic natural resource-intensive industries: Implications for the circular economy and emerging industry 4.0 technologies*, in «Resources Policy», 2020, 101596.
- CO₂ Emissions from Fuel Combustion 2018 Highlights IEA, disponibile in: <https://webstore.iea.org/co2-emissions-from-fuel-combustion-2018-highlights>.
- ENGEL-YAN J., PASSMORE D. 2013. *Carsharing and car ownership at the building scale: Examining the potential for flexible parking requirements*, in «Journal of the American Planning Association», 79(1), 2013, 82 ss.
- FIRNKORN J., MÜLLER M., 2011. *What will be the environmental effects of new free-floating car-sharing systems? The case of car2go in Ulm*, in «Ecological Economics», 70(8), 2011, 1519 ss.
- FORZA C. 2002. *Survey research in operations management: a process-based perspective*, in «International journal of operations & production management», 22(2), 2002, 152 ss.
- FRENKEN K. 2017. *Political economies and environmental futures for the sharing economy*, in «Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences», 375(2095), 2017, 20160367
- LEISMANN K., SCHMITT M., ROHN H., BAEDEKER C. 2013. *Collaborative consumption: towards a resource-saving consumption culture*, in «Resources», 2(3), 2013, 18 ss.
- MACHADO C.A.S., DE SALLES HUE N.P.M., BERSANETI F.T., QUINTANILHA J.A. 2018. *An overview of shared mobility*, in «Sustainability», 10(12), 2018, 4342 ss.
- MARTIN E.W., SHAHEEN S.A., 2011. *Greenhouse gas emission impacts of carsharing in North America*, in «IEEE transactions on intelligent transportation systems», 12(4), 2011, 1074 ss.
- MI Z., COFFMAN D.M. 2019. *The sharing economy promotes sustainable societies*, in «Nature communications», 10(1), 2019, 1 ss.
- NIJLAND H., VAN MEERKERK J. 2017. *Mobility and environmental impacts of car sharing in the Netherlands*, in «Environmental Innovation and Societal Transitions», 23, 2017, 84-91.
- PENZ E., HARTL B., HOFMANN E. 2018. *Collectively building a sustainable sharing economy based on trust and regulation*, in «Sustainability», 10, 2018, 1 ss.
- RABBITT N., GHOSH B., 2016. *Economic and environmental impacts of organised Car Sharing Services: A case study of Ireland*, in «Research in Transportation Economics »,57, 2016, 3 ss.
- STASKO T.H., BUCK A.B., GAO H.O. 2013. *Carsharing in a university setting: Impacts on vehicle ownership, parking demand, and mobility in Ithaca, NY*, in «Transport Policy», 30, 2013, 262 ss.

LA SHARING MOBILITY IN ITALIA

MASSIMO **CIUFFINI**
LUCA **REFRIGERI**
SOFIA **ASPERTI**



La *sharing mobility* in Italia

The sharing mobility sector in Italy

MASSIMO CIUFFINI

Responsabile Mobilità presso la Fondazione per lo sviluppo sostenibile.

E-mail: ciuffini@susdef.it

LUCA REFRIGERI

Analista Senior presso la Fondazione per lo sviluppo sostenibile.

E-mail: refrigeri@susdef.it

SOFIA ASPERTI

Analista presso la Fondazione per lo sviluppo sostenibile.

E-mail: asperti@susdef.it

ABSTRACT

La *sharing mobility* italiana è un fenomeno in continua crescita sia dal punto di vista dell'offerta dei servizi che dal punto di vista della domanda. Se guardato nell'insieme, vale a dire prendendo in esame tutti i servizi di mobilità condivisa abilitati da piattaforme digitali, il quadro è positivo. Lo stesso può dirsi se si analizzano singolarmente i diversi servizi. Ciascun servizio di *sharing mobility* infatti – di *vehiclesharing* o di *ridesharing* – cresce in termini quantitativi ma soprattutto reagisce positivamente alle sfide che, caso per caso, affrontano le città italiane. Il presente lavoro, dunque, indagherà le tendenze che governano la diffusione dei servizi di *sharing mobility* nel territorio nazionale al fine di far emergere le criticità e i nodi politici e tecnici che ostacolano, in Italia, il primato della mobilità come servizio condiviso.

In Italy shared mobility is a phenomenon that is constantly growing, from both the demand and supply side of services. Looking at it as a whole, taking into consideration all shared mobility services enabled by digital platforms, the picture is positive, similarly if we analyze the different services separately. Vehicle and ride-sharing services grow in quantitative terms demonstrating positive adaptation to the challenges emerging, case by case, in the context of Italian cities. In the second part, trends and statistics of the Italian shared mobility sector are analyzed. This analysis serves to highlight political and technical issues that must be resolved in Italy to limit the primacy of individual mobility in the advantage of shared mobility.

KEYWORDS

shared mobility, mobilità sostenibile, italia, trasporti, mobility as a service

shared mobility, sustainable mobility, italy, transport sector, mobility as a service

La *sharing mobility* in Italia

MASSIMO CIUFFINI, LUCA REFRIGERI, SOFIA ASPERTI

1. *Premessa: la mobilità come servizio condiviso* – 2. *Come sta la sharing mobility italiana?* – 3. *Diffusione dei servizi sul territorio e nuove prospettive di sviluppo.*

1. *Premessa: la mobilità come servizio condiviso*

L'uso condiviso di un servizio di mobilità accomuna tutte le forme di trasporto che non prevedono l'utilizzo di un veicolo di proprietà. Rientrano dunque nella definizione di “servizi di mobilità condivisa” tanto i servizi di trasporto tradizionali come il treno, la metropolitana, il tram, l'autobus e il taxi, quanto i cosiddetti nuovi servizi di mobilità condivisa – o *sharing mobility* – come il *bikesharing*, il *carsharing*, il *carpooling*¹ e altri servizi a carattere innovativo, consentiti dall'uso delle piattaforme digitali. Tutti i servizi condivisi di mobilità prevedono che vi sia un'organizzazione (dalla più semplice alla più complessa) che eroga un servizio di mobilità e una pluralità di soggetti che si avvalgono di quel servizio, condividendo veicoli e tragitti. La condivisione dei servizi di mobilità può avvenire in due differenti modi: in sequenza, come nel caso di un servizio di *carsharing* o di una corsa in taxi, o simultaneamente, quando cioè si condivide un tragitto in metropolitana o in *carpooling*.

Come i tradizionali servizi *on demand* (es. taxi o noleggio con e senza conducente), tutti i servizi di *sharing mobility* sono caratterizzati dall'essere disponibili su richiesta dei trasportati, secondo itinerari e orari stabiliti di volta in volta. Rispetto ai primi però, i servizi di *sharing mobility* sono possibili grazie alle nuove tecnologie digitali. Si deve a questa fondamentale rivoluzione tecnologica la trasformazione di alcuni servizi di nicchia in forme di produzione/consumo di massa, e l'acquisto di caratteri inediti da parte di pratiche o servizi di mobilità preesistenti, come l'autostop, l'autonoleggio o gli stessi servizi di Taxi o NCC.

Le caratteristiche che distinguono i servizi di *sharing mobility* sia da quelli *di linea o a orario* che da quelli *on demand* tradizionali sono le seguenti:

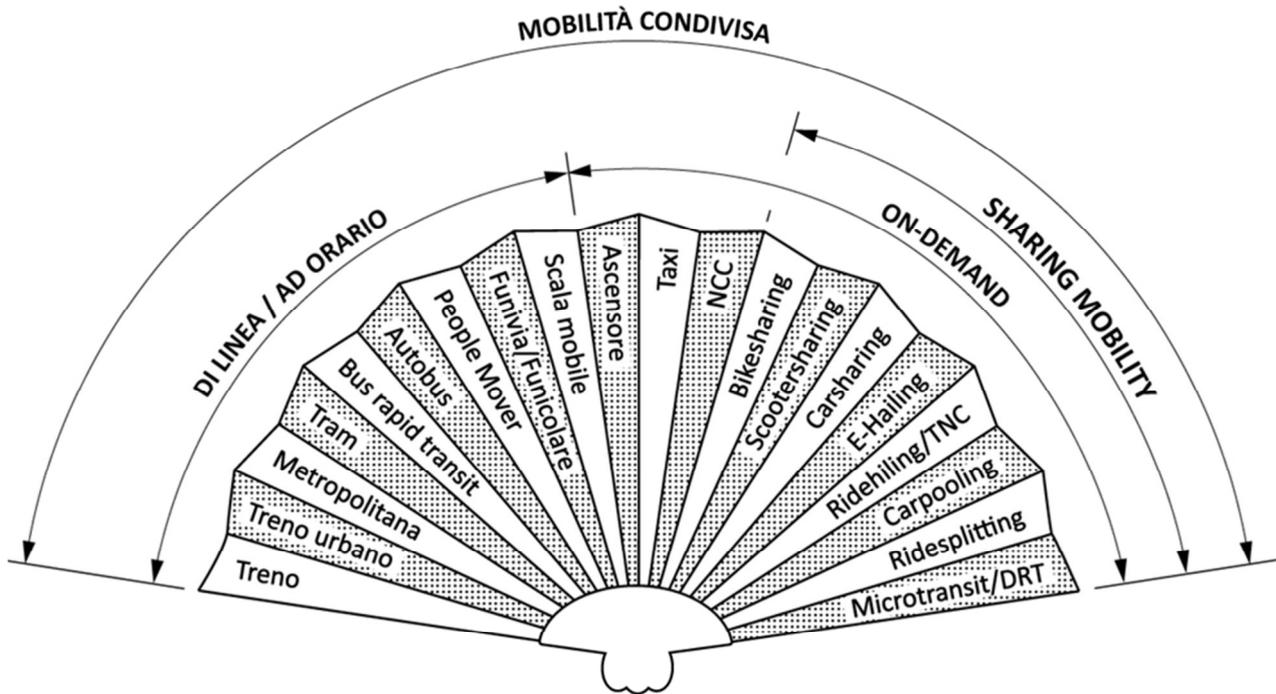
- Reticolarità – Le piattaforme digitali permettono di creare relazioni e scambi oltre i confini fisici, in modo più veloce ed efficace.
- Interattività – Attraverso le piattaforme digitali gli utenti dei servizi di *sharing mobility* non solo hanno la possibilità di fruire, ma anche di creare e/o modificare il servizio offerto. L'interazione in tempo reale con la piattaforma consente anche una continua adattabilità del contenuto dei servizi da parte dei provider, per adeguarle alle necessità degli utenti.
- Collaborazione – La formazione di una rete attiva molteplici forme di collaborazione e pratiche di coordinamento tra individui, sino a oggi inedite. La community, oltre a costituire un elemento di riconoscibilità e reputazione delle piattaforme, rappresenta permette di realizzare molteplici transazioni, anche di tipo non commerciale, basate sullo scambio e il dono.
- Sfruttamento della capacità residua – I servizi di *sharing mobility* sono caratterizzati dalla capacità di sfruttare la capacità che residua da un mero uso personale e esclusivo di un veicolo di proprietà. Un simile incremento di produttività può realizzarsi nell'arco di uno spostamento, all'aumentare del tasso

¹ Per le definizioni dei servizi adottate dall'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility vedi “Glossario” all'interno del 3° Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility scaricabile dal sito: www.osservatoriosharingmobility.it.

di riempimento del veicolo² – si pensi, ad esempio, all’uso di una piattaforma di *carpooling* – o nell’arco di un intervallo di tempo, riducendo i momenti in cui il veicolo è fermo, in particolare a bordo strada, senza trasportare nessuno³ come, ad esempio, nel caso di un’auto in *carsharing*.

- Ludicità – I servizi di *sharing mobility* sono concepiti per garantire un’esperienza d’uso improntata non solo alla semplicità d’utilizzo (*user friendly*) ma anche al gioco e al divertimento.

Figura 1. Il ventaglio della mobilità condivisa



Fonte: Osservatorio Sharing Mobility

L’innovazione tecnologica consente ai servizi di *sharing mobility* di garantire prestazioni confrontabili con quelle offerte dai servizi *on demand* tradizionali ma a costi più accessibili e/o con performance migliori. Nel caso dei servizi di *vehiclesharing*, l’innovazione tecnologica e organizzativa permette di integrare nel servizio offerto la capacità e l’attività degli utenti di guidare un veicolo, oltre alla possibilità di effettuare noleggi per brevissimi periodi, automaticamente e senza interazione con del personale dedicato. Di conseguenza, i servizi di *vehiclesharing* vengono offerti a prezzi concorrenziali rispetto agli altri servizi di trasporto/mobilità che hanno bisogno di un conducente o di una rete di addetti all’attività di prelievo e restituzione dei veicoli. Nei servizi di *ridesharing*, inoltre, l’innovazione consente non solo di moltiplicare le possibilità d’incontro tra domanda e offerta ma anche di ridurre i costi unitari del viaggio. Un simile effetto è visibile in modo evidente nel caso di un tragitto di *carpooling*, che viene offerto dal c.d. *driver* a tutti gli iscritti di una piattaforma in cambio del rimborso di una parte delle proprie spese di viaggio,

² Secondo diverse fonti sia nazionali che europee, in media, un’automobile viene utilizzata da 1, 2 persone in ciclo urbano e 1, 7 in ciclo extraurbano. Il coefficiente di riempimento varia anche in funzione della motivazione dello spostamento. Di norma gli spostamenti casa-lavoro sono quelli contraddistinti da tassi di riempimento più bassi.

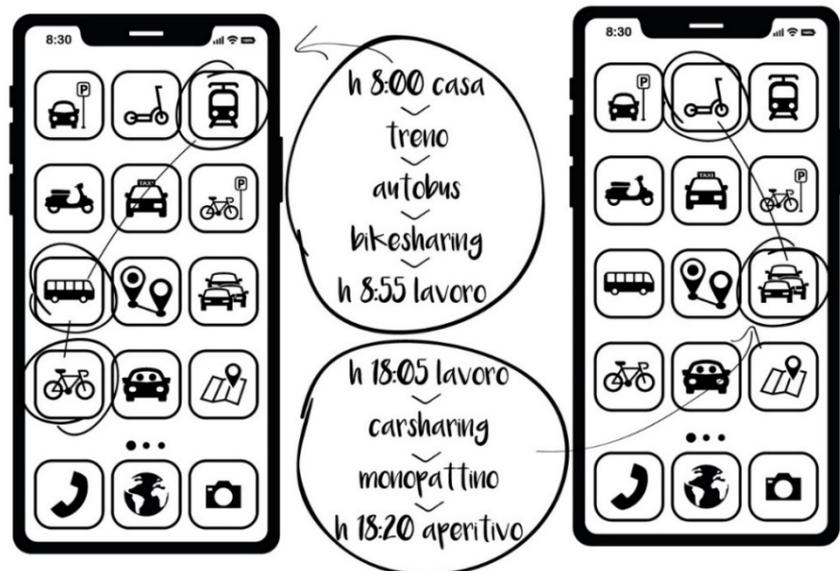
³ Questo aspetto potrebbe emergere con maggiore evidenza se l’occupazione del suolo pubblico fosse sempre tariffata. Si stima che un’auto stia ferma, dunque senza trasportare nessuno, per circa il 95% del tempo.

cioè a un prezzo normalmente inferiore a quello praticato da qualunque azienda di trasporto. Per quanto rimangono una tipologia di servizi usati solo occasionalmente, grazie alla riduzione dei costi e alla possibilità di rispondere in termini originali a una domanda di mobilità sempre più granulare, imprevedibile e ubiqua, i servizi di *sharing mobility* si prestano ad una maggiore frequenza d'uso e ad accogliere una platea di utilizzatori molto più ampia rispetto ai servizi *on demand* tradizionali. Il fatto che il numero dei servizi di *sharing mobility* aumenti e che le loro performance siano migliori rispetto agli altri servizi condivisi *on demand*, crea nuove e inedite opportunità d'integrazione tra servizi di mobilità condivisa. Questa evoluzione è possibile grazie alla presenza delle nuove tecnologie digitali e alla moltiplicazione delle combinazioni a disposizione di chi, per muoversi, intende accedere a un servizio di mobilità invece che utilizzare il proprio mezzo di trasporto. L'integrazione tra servizi di mobilità può avvenire:

- lungo l'itinerario, ovvero tra l'origine e la destinazione finale di uno spostamento (intermodalità);
- nell'arco del tempo, ovvero nella successione degli spostamenti che ciclicamente si ripetono in un giorno, una settimana, etc. (multimodalità).

Negli spostamenti intermodali o combinati, i servizi di *sharing mobility* ampliano l'attrattività dei servizi di trasporto di linea/a orario nel compiere il cosiddetto *primo e ultimo miglio*. L'integrazione tra servizi complementari, consente nuove e migliori opzioni di viaggio in grado di competere con gli spostamenti porta a porta realizzati con veicoli privati. L'integrazione commerciale tra servizi di mobilità diversi, con piena interoperabilità dei rispettivi sistemi di pagamento, si realizza oggi con le piattaforme MaaS. Con questo tipo di piattaforme, i consumatori possono acquistare servizi di mobilità forniti da uno o più operatori utilizzando un'unica piattaforma e un unico pagamento. La piattaforma fornisce agli utenti un *journey planner* intermodale, un sistema di prenotazione, informazioni in tempo reale e un unico metodo di pagamento per tutti i modi di trasporto integrati nella piattaforma.

Figura 2. Programmare lo spostamento intermodale

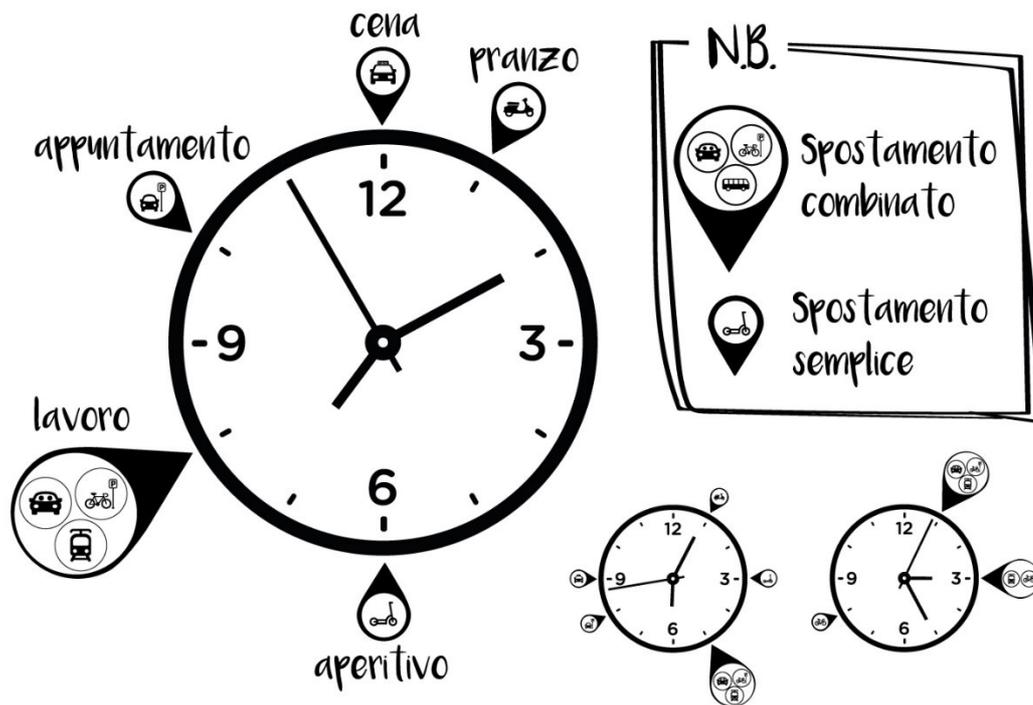


Fonte: Osservatorio Sharing Mobility

L'allargamento e l'arricchimento del ventaglio dei servizi di mobilità condivisa consentono agli individui di utilizzare *volta per volta* la soluzione di viaggio più conveniente, in alternativa all'uso esclusivo del proprio mezzo di trasporto, aumentando la propensione alla *multimodalità*. Questa condizione si realizza quando gli individui, che di norma nell'arco della settimana compiono ciclicamente diversi tipi di spostamento, usano servizi di mobilità sempre diversi, a se-

conda delle specifiche esigenze che intendono soddisfare. Se il ventaglio delle soluzioni di mobilità a disposizione si allarga, sarà possibile preferire il treno all'auto per uno spostamento dalla periferia verso le aree centrali della città, la bicicletta alla metropolitana per fare un acquisto nei pressi del proprio ufficio o il *carsharing* all'autobus per rientrare a casa durante la notte, quando la frequenza dei mezzi pubblici è troppo bassa. In presenza di un'offerta di servizi di mobilità sufficientemente ampia, per ogni spostamento si tende a utilizzare il servizio e la modalità di trasporto nelle sue condizioni ottimali.

Figura 3. Combinazione tra servizi di mobilità nell'arco del tempo



Fonte: Osservatorio Sharing Mobility

Questo tipo d'integrazione tra spostamenti effettuati in modo diverso in un arco di tempo viene ulteriormente favorita dalla disponibilità di cosiddetti "bundle" o pacchetti di servizi di mobilità integrata, possibili, anche in questo caso, grazie allo sviluppo delle piattaforme di *MaaS*. Questi pacchetti di mobilità combinano più servizi eterogenei, in funzione delle abitudini e delle esigenze del singolo utilizzatore, del nucleo familiare o dell'organizzazione cui ci si rivolge. Tali servizi vengono offerti sotto forma di minuti prepagati di viaggio con diversi servizi di mobilità (taxi, bus, metro, *carsharing*...), che l'utente usa quando necessario, così come fa oggi con un piano telefonico in cui siano inclusi una certa quantità di traffico dati, sms e voce.

L'integrazione sia spaziale che temporale tra servizi condivisi di tutti i tipi è un aspetto chiave sia per l'efficienza dell'offerta fornita sia per consentire realmente agli utenti di poter ridurre l'uso del proprio mezzo di trasporto, fino a rinunciare a possederne uno. Solo l'allargamento complessivo del ventaglio delle soluzioni di mobilità condivisa e l'accesso a un'offerta integrata, in sostituzione dell'uso del veicolo privato, sono in grado di perseguire l'obiettivo di una mobilità efficiente

nel consumo di risorse, a basse emissioni e socialmente inclusiva. Secondo l'OCSE⁴, se l'intero traffico stradale privato di una città, a parità di accessibilità del territorio, venisse sostituito dall'uso di diversi servizi di mobilità condivisa integrati tra loro, si ridurrebbero considerevolmente le percorrenze dei veicoli privati e, proporzionalmente, tutti gli "impatti" connessi, dai consumi energetici alle emissioni inquinanti, dalla congestione all'incidentalità. Inoltre, grazie all'uso molto più intenso dei veicoli condivisi rispetto ai veicoli privati, sarebbe possibile una drastica riduzione del parco circolante e un nuovo e diverso utilizzo dello spazio stradale normalmente impiegato per la sosta. Il modello OCSE/ITF, calato nella città di Lisbona, nell'ambito di una simulazione in cui il trasporto motorizzato è sostituito dall'uso di tre diversi servizi di mobilità condivisa (*ridesplitting*, *microtransit* e trasporto rapido di massa), evidenzia l'eliminazione della congestione e la riduzione delle emissioni di CO₂ di un terzo e delle necessità di parcheggio pubblico del 95%. Nella simulazione la flotta di mezzi di trasporto necessaria a raggiungere questi risultati è pari al solo 3% della flotta attuale presente nella città portoghese. Allo stesso tempo, sebbene ogni veicolo condiviso percorra circa dieci volte più chilometri di un veicolo privato, il numero totale delle percorrenze si riduce del 37% nelle ore di punta. A causa delle lunghe percorrenze, il ciclo di vita dei veicoli condivisi è molto più breve e ciò consente una penetrazione più rapida dell'elettrificazione, contribuendo ad accelerare la riduzione delle emissioni di CO₂ causate dalla mobilità urbana. I vantaggi per i cittadini sono anche di tipo sociale ed economico, non solo ambientale. La congestione, infatti, è fortemente ridotta, gli spostamenti offerti sono *porta a porta* senza interscambi e l'accessibilità generale dei cittadini ai servizi della città aumenta sensibilmente, garantendo una maggiore equità d'accesso. Nella simulazione, le disparità relative all'accessibilità al luogo di lavoro, alle scuole o ai servizi sanitari nelle aree urbane vengono annullate. Muoversi costa meno grazie all'alto tasso di occupazione dei veicoli: anche senza sussidi pubblici, il costo di un viaggio in città può scendere fino al 50% rispetto alle condizioni attuali. Enormi spazi precedentemente dedicati al parcheggio possono essere riconvertiti per migliorare la vivibilità, sia che si tratti di parchi, piazze, marciapiedi più ampi o percorsi ciclabili di qualità migliore.

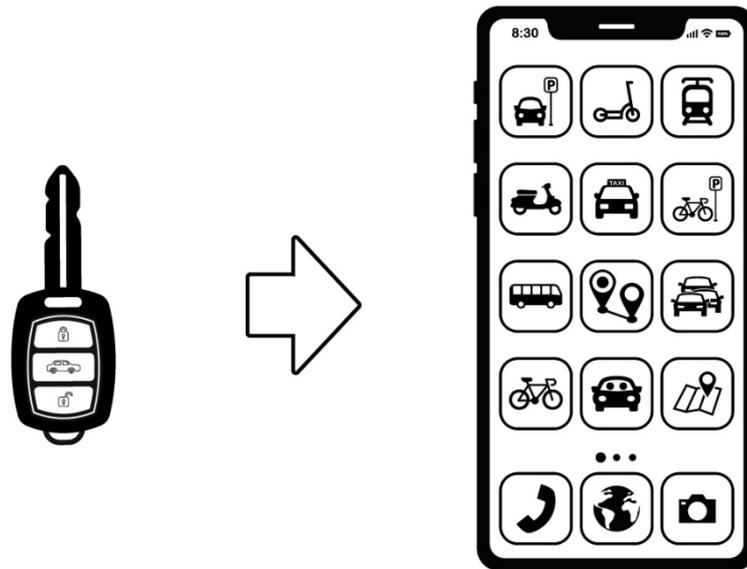
L'opportunità di richiedere, prenotare e pagare spostamenti su dispositivi mobili sta cambiando il modo in cui le persone si muovono e interagiscono, mettendo in discussione il primato della mobilità individuale. La digitalizzazione è il fulcro di questa rivoluzione. Il primo aspetto di questa rapida e radicale trasformazione in corso è la quantità e qualità dei nuovi servizi di mobilità condivisa abilitati dalle piattaforme digitali. Ogni anno nascono e si affermano nuovi servizi di mobilità condivisa sino a oggi impensabili. In alcuni casi, si tratta di servizi che hanno favorito trasformazioni graduali negli ultimi due o tre anni affermandosi su scala globale, come il *bikesharing free floating*. In altri casi, si tratta di servizi che sono esplosi in alcune aree urbane del mondo che si stanno rapidamente diffondendo dovunque, come la cosiddetta "micromobilità condivisa", di cui fanno parte i monopattini elettrici. Vi sono poi servizi che lasciano intravedere grandi potenzialità, ma che ancora non godono di sufficiente popolarità, come il *microtransit* (anche detto DRT) o il *vehiclesharing peer-to-peer*. Accanto a queste novità, si consolidano e continuano a crescere i servizi di recente introduzione come il *ridehailing*, il *carpooling* e tutti i servizi di *vehiclesharing* che permettono la condivisione di auto, scooter e biciclette.

Il secondo aspetto connesso alla digitalizzazione è l'aumento delle opportunità che si offrono a colui che intende usare i servizi di mobilità condivisa in combinazione tra loro. L'esistenza dei *journey planner* multimodali e, nel futuro, delle piattaforme MasS con cui immaginare, costruire e consumare uno spostamento integrato a partire da un clic sul proprio smartphone, sono in grado di aprire possibilità d'integrazione sino a oggi inesplorate. Quando si pianifica uno spostamento da casa al lavoro o un viaggio di lunga distanza, le persone considerano il costo, la convenienza e la complessi-

⁴ ITF (2016), *Shared Mobility: Innovation for Liveable Cities*.

tà dell'intero viaggio da porta a porta, non un singolo elemento di esso. Tutto questo avviene con molta più facilità di un tempo, anche combinando tra loro servizi offerti da più operatori e modalità di trasporto diverse.

Figura 4. La mobilità come servizio condiviso



Fonte: Osservatorio Sharing Mobility

Il terzo aspetto, anche se più difficile da cogliere, è forse il più rivoluzionario. Oggi, quando si acquista un'auto si acquista un "pacchetto di viaggi prepagati", una "carta ricaricabile con minuti di mobilità". La nostra auto, spesso acquistata a rate o pagando canoni di leasing o di noleggio a lungo termine⁵, rappresenta la nostra assicurazione sulla possibilità di muoverci sempre e dovunque. Analizzando le performance dell'insieme dei servizi di mobilità condivisa, sia quelli tradizionali che quelli innovativi, ciò che emerge è che mentre i servizi di tipo tradizionale continuano ad assicurare quei livelli di capacità, velocità e raggio d'azione per cui occupano una posizione insostituibile nel panorama dei trasporti contemporaneo, i servizi *on demand* tradizionali e i servizi di *sharing mobility* sono in grado di offrire quelle caratteristiche di accessibilità, disponibilità, flessibilità e versatilità tipiche del modello d'uso del veicolo personale.

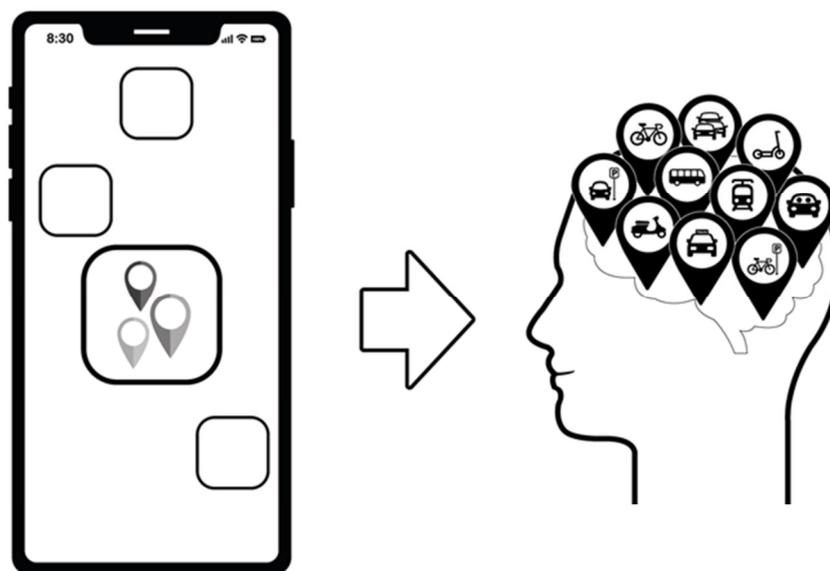
Se l'intero ventaglio dei servizi di mobilità condivisa è inserito in un "pacchetto prepagato" grazie a un'offerta coordinata tra operatori e all'integrazione permessa dalle piattaforme *MaaS*, il nostro *smartphone* diventa la "chiave d'accensione" della nostra personale libertà di muoverci. L'avvento del digitale spinge poi nuove forme di coordinamento tra settori industriali separati attraverso la spinta di una domanda che cambia. L'uso delle piattaforme, la smaterializzazione delle transazioni, insieme al fenomeno della "connessione continua" e della "navigazione" o, ancora, il passaggio dal primato delle relazioni binarie a quello delle interazioni, dei processi e delle

⁵ Le attuali forme di noleggio a lungo termine prevedono che nel canone di noleggio sia compreso oltre all'uso del veicolo anche il costo dell'assicurazione, del bollo e la manutenzione ordinaria in un unico pacchetto *all-inclusive*.

reti sono oramai parte integrante della nostra esperienza quotidiana. Questa nuova percezione della realtà spinge gli individui a desiderare un modo di muoversi nella realtà fisica che è sempre più vicino a quello che accade nel mondo virtuale.

Questo significa che gli individui sono oggi molto più orientati all'utilizzo di servizi di mobilità in combinazione tra loro di quanto non lo fossero in passato. Il motivo principale è che percepiscono che tutto questo è tecnicamente possibile.

Figura 5. *MaaS* e potere dell'idealizzazione



Fonte: Osservatorio Sharing Mobility

Inoltre, accedere a un servizio, usare solo temporaneamente ciò che ci serve invece di possederlo e, soprattutto, “essere trasportati” invece che “guidare” è qualche cosa che sta lentamente diventando più vicino allo stile di vita contemporaneo: meglio viaggiare in treno potendo fare anche altre cose come leggere un libro, vedere un film o “chattare” con un amico, piuttosto che tenere le mani fisse sul volante con lo sguardo sull’asfalto.

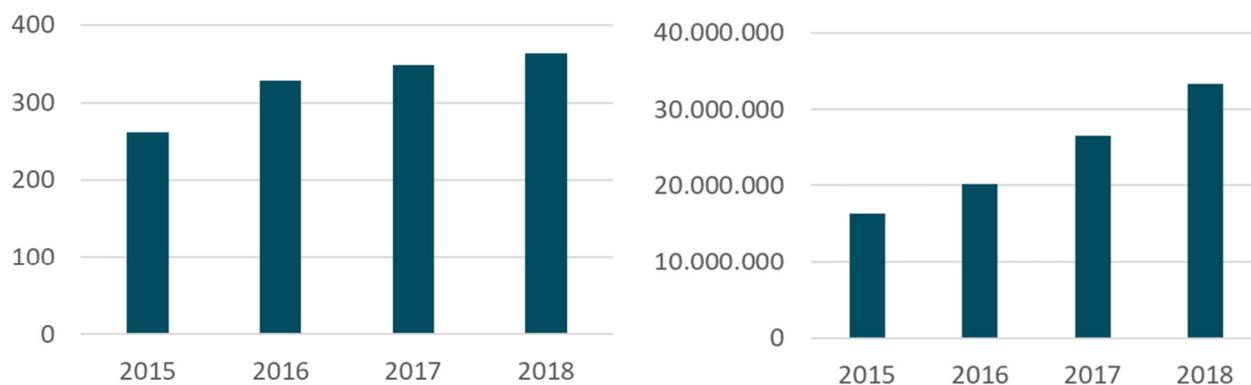
La futura applicazione della cosiddetta guida autonoma contribuirà ulteriormente a consolidare questa tendenza alla continua trasformazione dei modelli di organizzazione e consumo dei servizi condivisi sino ad annullare molte delle attuali differenze tra servizi. I veicoli *driveless* consentiranno un radicale abbattimento dei costi operativi di alcune tipologie di servizio, oltre alla possibilità di offrire soluzioni di viaggio ancora più vicine alle esigenze della domanda quanto a disponibilità, flessibilità e scalabilità. La guida autonoma permetterà, per esempio, che alcuni servizi come il *ridehailing*, il *microtransit* e lo stesso *carsharing* diventino ancora più competitivi sia sul piano del prezzo che delle performance. In realtà, tutte queste denominazioni perderanno completamente senso nel momento in cui un’auto non dovrà essere più guidata da un conducente. Quale sarà la differenza tra taxi e *carsharing* se in entrambi un’auto potrà raggiungerci – viaggiando vuota – sino al punto in cui l’abbiamo chiamata, portandoci poi dove abbiamo bisogno, senza che siamo noi a guidarla?

Alla luce di tutte queste trasformazioni in corso, connesse alla rivoluzione digitale, acquista sempre più peso l’ipotesi che oggi ci troviamo di fronte a un nuovo ed imminente cambio di paradigma, della stessa portata di quello generato dall’avvento della motorizzazione di massa nel secolo scorso. Si tratta di un capovolgimento che può mettere in discussione il primato della mobilità individuale e della *mobilità autoprodotta*, a vantaggio della mobilità di condivisione e della *mobilità come servizio*.

2. Come sta la sharing mobility italiana?

La *sharing mobility* continua a crescere in Italia, confermandosi come una delle novità più rilevanti degli ultimi decenni nel settore dei trasporti, nonché un fenomeno sociale e culturale caratteristico dei nostri giorni. I servizi di mobilità condivisa di tipo *innovativo* vedono infatti crescere, anno dopo anno, i loro dati di utilizzo, aumentano contestualmente il numero e la tipologia delle piattaforme digitali, oltre che dei veicoli condivisi nelle città italiane. I numeri del settore ne testimoniano l'avanzamento e lo stato di salute, raccontandoci come e quanto l'offerta di trasporto si stia ampliando e in quale modo la domanda di mobilità si stia orientando sempre di più verso soluzioni alternative all'uso del proprio mezzo di trasporto, modificando in profondità modelli comportamentali e abitudini radicati nella società. Basti pensare che il numero di spostamenti effettuati utilizzando un servizio di mobilità condivisa di tipo innovativo nel 2018 sono stati poco più di 33 milioni secondo le stime dell'Osservatorio, il 26% in più dell'anno precedente e il doppio di quelli stimati per il 2015. Continua a salire molto rapidamente anche il numero di iscrizioni alle piattaforme dei servizi di *sharing mobility*, arrivati al 31 dicembre 2018 a quota 5,2 milioni, con un incremento positivo rispetto all'anno precedente pari al 24%. Insieme alla domanda cresce anche l'offerta di *sharing mobility*, come testimoniato dai dati sul numero di servizi complessivamente attivi in Italia, arrivati a 363 nel 2018 oltre 100 servizi in più di quelli presenti nel 2015, con un tasso di crescita medio del 12% all'anno. Anche il numero di veicoli in condivisione si è consolidato nel 2018, mantenendosi stabile rispetto all'anno precedente intorno alle quarantacinque mila unità, più del doppio rispetto al 2015.

Figura 6. Numero dei servizi in Italia (a sinistra) e numero degli spostamenti⁶ utilizzando i servizi di *sharing mobility* (a destra)



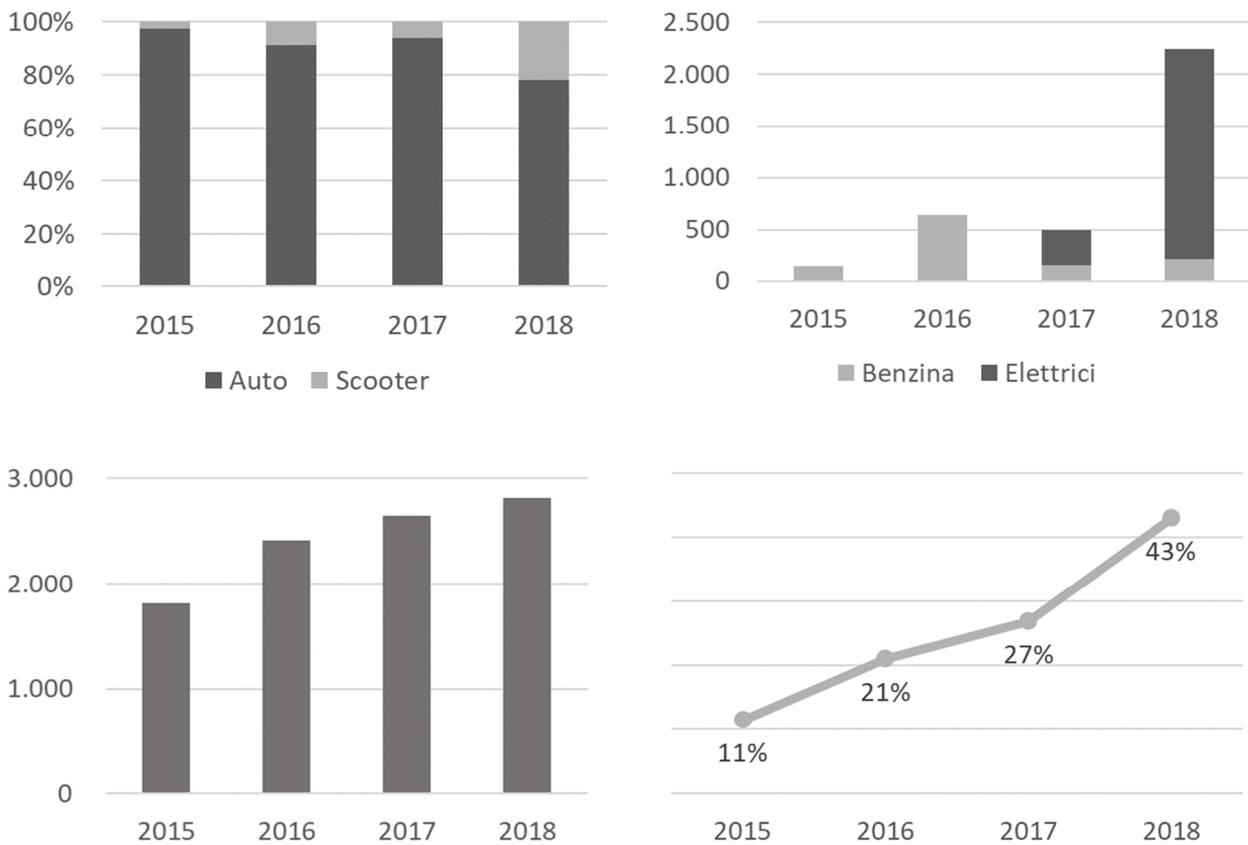
Fonte: Osservatorio Nazionale Sharing Mobility

Il carattere *innovativo* della *sharing mobility* non si sostanzia però soltanto nella cesura tra passato e presente plasticamente rappresentata dall'uso delle tecnologie digitali, ma si concretizza soprattutto nella capacità di essere lo strumento più efficace con il quale disegnare la mobilità del futuro, al servizio di città più sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale. In quest'ottica, la *sharing mobility* italiana evidenzia segnali incoraggianti perché dimostra di puntare sempre di

⁶ Somma degli spostamenti effettuati al 31/12 di ogni anno attraverso le seguenti modalità: prelevando/noleggiando un veicolo in *carsharing* (free-floating e station-based), *scootersharing*, *bikesharing* (free-floating e sistemi station-based con flotta maggiore di 100 bici); condividendo un tragitto su piattaforme di *carpooling aziendale* e *carpooling extra-urbano*; prenotando un *taxi* attraverso piattaforme digitali di *e-hailing*.

più su veicoli elettrici e leggeri, veicoli cioè capaci di muoversi con maggiore disinvoltura all'interno delle città congestionate, con minore impatto dal punto di vista ambientale e in sinergia con l'uso del trasporto pubblico di massa per realizzare il primo e ultimo miglio di uno spostamento. Sale infatti la percentuale di veicoli elettrici sul totale dei veicoli a disposizione degli utenti, passando dal 27% nel 2017 al 43% nel 2018. Una differenza positiva di sedici punti percentuali che è conseguenza, soprattutto, del boom dei servizi di *scootersharing* elettrici in grado di accrescere di sei volte la loro flotta in un anno e di aumentare la quota relativa delle due ruote rispetto alle auto, passando dal 6% nel 2017 al 22% nell'anno successivo. Oltre ad essere più elettrici, i veicoli in condivisione che circolano sulle nostre strade sono anche mediamente sempre più leggeri e meno ingombranti, perché pensati per offrire migliori prestazioni in termini di consumi: la massa media dei veicoli a motore è infatti diminuita del 17% tra il 2015 e il 2018 e l'arrivo previsto dei monopattini in condivisione sulle strade delle città italiane aprirà a breve ulteriori scenari interessanti in materia.

Figura 7. In senso orario a partire dal quadrante in alto a sinistra: 1) composizione flotta dei veicoli a motore; 2) numero scooter per alimentazione; 3) percentuale veicoli elettrici sul totale (auto + scooter); 4) numero di e-bikes in condivisione

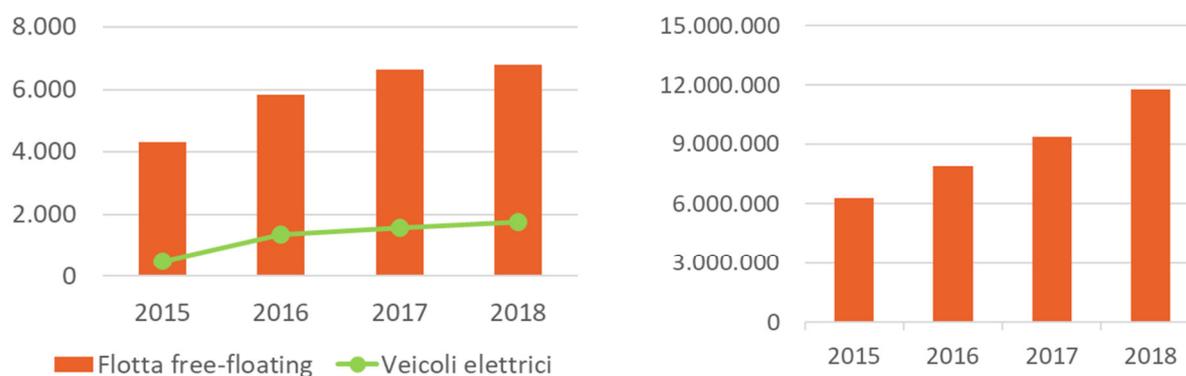


Fonte: Osservatorio Nazionale Sharing Mobility

Anche il *carsharing*, uno dei segmenti tradizionali della mobilità condivisa in Italia, è divenuto negli ultimi anni un terreno fertile di sperimentazione in cui coniugare l'innovazione tecnologica del mercato dell'auto, l'elettrificazione e la ricerca avanzata nel campo del digitale. Non a caso, in Italia, un notevole cambio di passo per la *sharing mobility* è avvenuto intorno al 2013 con l'arrivo dei primi servizi di *carsharing free-floating* sulle strade di Milano e Roma. La rivoluzione tecnologica dei primi smartphone posta al servizio dell'uso, poco vincolato e secondo necessità, di un veicolo individuale come l'automobile ha avuto il merito di mostrare le potenzialità dei nuovi servizi di mobilità condi-

visa a un pubblico molto più ampio di quello che pionieristicamente utilizzava già tali servizi. Innovazione, dunque, è la parola d'ordine, ma anche consolidamento dei dati strutturali del settore *carsharing*, proprio come nel caso dei servizi a flusso libero. In Italia, nel 2018, le iscrizioni ai servizi di *carsharing* sono state in totale 1 milione e 860 mila, di cui circa il 90% per servizi *free-floating*, registrando una crescita del 27% rispetto al 2017 e una progressione media del 40% nel triennio 2015-2018. In linea con il trend degli ultimi anni, il numero di persone che si avvicina ai servizi a flusso libero parallelamente all'utilizzo dei veicoli delle flotte è aumentato, arrivando a quota 11, 8 milioni di noleggi per un totale di 80 milioni di km, il doppio di quelli percorsi nel 2015. Al contrario, l'offerta in termini di auto disponibili per gli utenti è diminuita, fissando il totale delle auto in *free-floating* a 6.787 nel 2018, prova di un consolidamento nella presenza dei servizi sul territorio a fronte anche di un maggiore utilizzo al giorno delle automobili. Nell'ultimo anno Torino è stata la città con il tasso di rotazione medio più alto per le flotte in *free-floating* (6, 2 noleggi/auto/giorno), davanti a Milano (5, 6), Roma (4, 1) e Firenze (3).

Figura 8. Flotta (a sinistra) e numero di noleggi (a destra) del carsharing free-floating

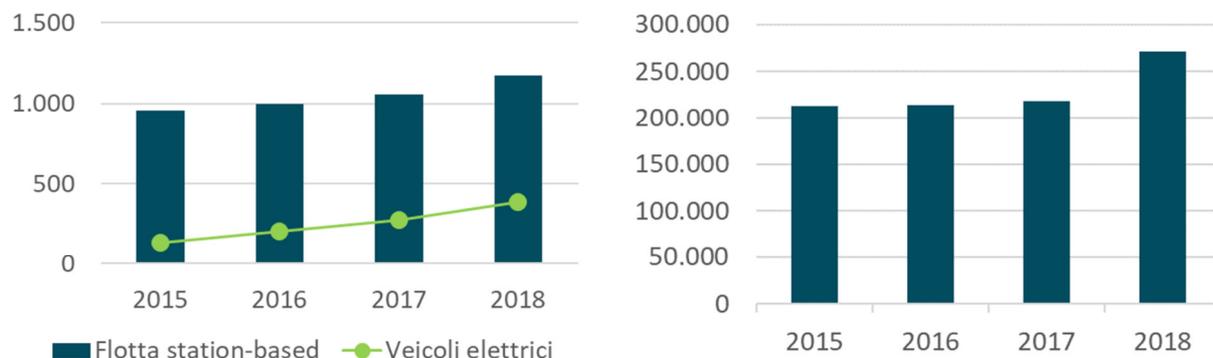


Fonte: Osservatorio Nazionale Sharing Mobility

Dimensioni e prospettive positive si osservano anche per il *carsharing station-based*, il capostipite della famiglia italiana di questo tipo servizi di *vehicle-sharing*. Le forme di *carsharing* strutturate in servizio di mobilità arrivarono in Italia a cavallo tra gli anni '90 e 2000, per effetto del Decreto del Ministero dell'Ambiente "Interventi per la mobilità sostenibile", emanato nel marzo del 1998. I primi servizi di *carsharing* furono dunque servizi che utilizzavano postazioni fisse di prelievo e rilascio dei veicoli; sistemi che in alcuni casi sono ancora oggi attivi sul territorio, anche al sud, con numeri buoni e ormai consolidati di domanda e offerta. Nel 2018, inoltre, è aumentata la percentuale di iscrizioni e noleggi, le prime cresciute del 37% rispetto all'anno precedente e in media del 22% ogni anno dal 2015, mentre i prelievi sono aumentati dell'8% rispetto al 2017, arrivando nell'ultimo anno rilevato dall'Osservatorio a 270 mila totali. Sono cresciute anche le percorrenze totali effettuate con veicoli di *carsharing station-based*, raggiungendo 8, 2 milioni di chilometri riportando un aumento rispetto all'anno precedente del 12%. La medesima percentuale rispetto al 2017 si registra in relazione al numero di automobili in flotta, in particolare nella componente di veicoli elettrici, cresciuti nel 2018 del 40%. La longevità dei servizi di *carsharing station-based* è senza dubbio il portato dell'adattabilità e della scalabilità di questa tipologia di servizi alle diverse realtà urbane, ma anche il risultato di una continua ricerca e innovazione sulle tecnologie e sull'organizzazione dei servizi. Tra le più interessanti evoluzioni c'è senz'altro

quella dei *carsharing* regionali, che lavorano cioè su aree del territorio più ampie del singolo comune coinvolgendo più città, e dei sistemi combinati in cui il noleggio può avvenire, limitatamente ad alcune aree, anche in modalità *free-floating* grazie al *geo-fencing*⁷ digitale del territorio.

Figura 9. Flotta (a sinistra) e numero di noleggi (a destra) del *carsharing* station-based



Fonte: Osservatorio Nazionale Sharing Mobility

Con un percorso evolutivo molto simile ai servizi di *carsharing*, procede la crescita e la trasformazione continua del *bikesharing* italiano. Anche in questo caso, l'arrivo sulle strade dei servizi a flusso libero verso la fine del 2017 ha rappresentato un elemento di grande novità per i cittadini, le amministrazioni comunali e per gli operatori *station-based* che fornivano i servizi, con un aumento del 147% rispetto al 2016 in termini di biciclette disponibili. Numero che è poi sceso del 9% nel 2018 dopo la chiusura di alcuni servizi e che, in termini assoluti, supera le 35 mila unità considerando anche una flotta *station-based* stabile e con più dotazioni elettriche (+6% nel 2018 rispetto all'anno precedente). Analizzando i numeri di tre città dove sono presenti contemporaneamente sistemi *free-floating* e sistemi *station-based*, si constata anche nel *bikesharing* la possibile coesistenza delle due tipologie di servizio. Se, da un lato, i sistemi a postazione fissa pagano qualcosa in termini di noleggi per l'inevitabile sovrapposizione del bacino di utenza, dall'altro, gli stessi tengono il passo e migliorano in termini di numero di iscrizioni e abbonati ai propri servizi, i quali sono cresciuti del 21% nel 2018. Sembrano essersi ampiamente ridimensionate le preoccupazioni iniziali legate alle modalità di utilizzo dei servizi *free-floating*, in particolare quelle relative alla poca cura nella gestione delle biciclette all'interno dello spazio urbano. Nel 2019, l'arrivo dei servizi *free-floating* nelle città medio piccole del centro Italia e la scelta dei nuovi operatori di rimettere su strada a Roma, Torino e Milano migliaia di biciclette elettriche a flusso libero hanno evidenziato la forte vitalità del settore, che amplia e consolida la sua offerta per incontrare una sempre più crescente domanda di veicoli piccoli, veloci e pratici con cui spostarsi all'interno delle città.

Una simile tendenza trova ancora più conferma se si volge lo sguardo ai dati raccolti nel 2018 in un altro settore della *sharing mobility* a due ruote: lo *scootersharing*. La progressione che il settore ha realizzato nell'ultimo anno è senza dubbio la migliore per l'intero comparto della mobilità condivisa di tipo innovativo, con un'offerta di ciclomotori in condivisione arrivata a 2.240 veicoli il 31 dicembre 2018, di cui il 90% con alimentazione elettrica. La flotta nazionale quadruplicata e l'espansione dei servizi sostengono un aumento altrettanto forte della domanda: le iscrizioni

⁷ Funzione di un programma software che utilizza il sistema di posizionamento globale (GPS) o l'identificazione a radiofrequenza (RFID) per definire perimetri virtuali associati a un'area geografica del mondo reale.

del 2018 sono il 230% in più di quelle del 2017, mentre il numero di noleggi raggiunge quota 1 milione (+285%), con tassi di rotazione che segnano punte massime di 4 noleggi al giorno per veicolo. Anche nello *scootersharing* appare evidente che l'elettrificazione e il ridimensionamento della massa e della potenza dei veicoli costituiscano la chiave per ottenere modelli di business e servizi apprezzati dal pubblico, poiché in grado di trovare soluzioni di mobilità perfette su distanze medio-lunghe in ambito urbano senza troppi problemi di parcheggio una volta arrivati a destinazione. Il trend della condivisione di veicoli più leggeri ed elettrici diventa dunque un tratto sempre più caratteristico della *sharing mobility* in Italia con riferimento al segmento delle due ruote. Nel 2019, tale settore ha compiuto un ulteriore salto in avanti con l'avvento dei monopattini in *sharing* e la tendenza degli operatori addetti al servizio di proporre sia i cosiddetti dispositivi elettrici di micromobilità sia *e-bike*.

Figura 10. Numero di iscrizioni (a sinistra) e numero di noleggi (a destra) dello scootersharing



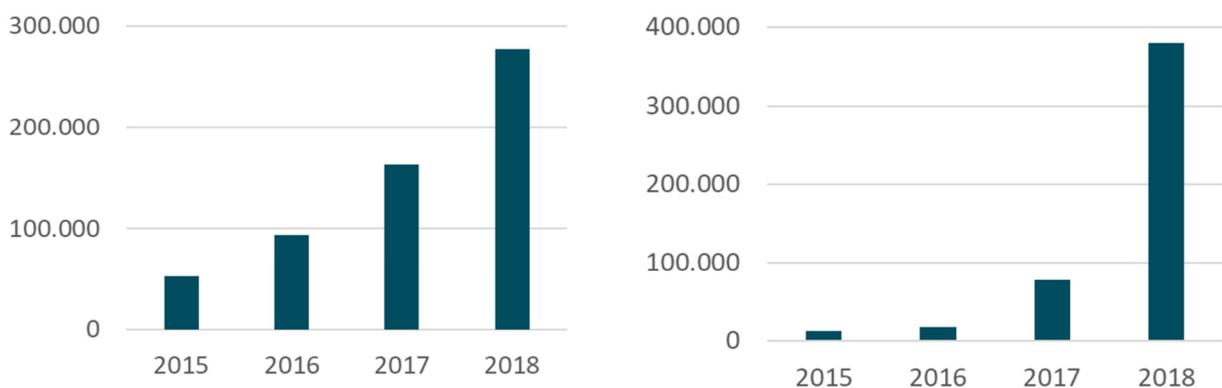
Fonte: Osservatorio Nazionale Sharing Mobility

L'economia della condivisione rappresenta uno dei fenomeni più caratteristici nel quadro dell'organizzazione economico-produttiva contemporanea delle nostre società. L'uso quotidiano delle piattaforme social e la moltiplicazione di community virtuali, in grado di accogliere un numero praticamente infinito di partecipanti, rappresentano i presupposti per lo sviluppo futuro di nuove tipologie di servizi di *vehiclesharing* già presenti in Italia. Meno diffusi oggi, ma alternativi ai sistemi *free-floating* e *station-based*, sono i servizi *peer-to-peer*, che si basano sul prestito dell'automobile tra privati, attraverso l'utilizzo di una piattaforma digitale che organizza il servizio e favorisce l'incontro tra domanda e offerta, sia che essi siano privati cittadini, aziende di noleggio a lungo termine, terminal di parcheggio a lunga sosta, o altri soggetti. In Italia sono già attive piattaforme che offrono servizi tradizionali di *carsharing* tra privati (*Consumer-2-Consumer*) o che in alcuni casi coinvolgono anche le flotte aziendali (*Business-2-Business-2-Consumer*). Da questo punto di vista, sono anche interessanti le sinergie tra modelli di *carsharing* P2P e noleggio a lungo termine, soluzione a cui ricorrono sempre più automobilisti italiani che devono cambiare l'auto. Nuovi servizi *peer-to-peer* attivati in Italia tra il 2018 e il 2019 mettono al centro dello scambio non solo l'automobile, ma anche altri mezzi destinati a usi differenti, come camper e roulotte. Guardando ai dati relativi al mercato europeo, è possibile prevedere che in futuro la condivisione *peer-to-peer* rappresenti una risposta sempre più importante alla domanda di mobilità degli italiani.

I dati solidi e positivi dei settori del *vehiclesharing* italiano si riflettono anche nelle tendenze e negli scenari dei servizi di *ridesharing*, categoria della *sharing mobility* in cui, in funzione del contesto sia organizzativo che normativo, rientrano *carpooling*, *e-hailing*, *ridehailing*, *ridesplitting*, *microtransit* o *DRT* (*Demand Responsive Transit*). La grande disponibilità di risorse digitali e piattaforme

social spinge oggi le persone ad approcciare gran parte della realtà fisica, mobilità compresa, in maniera diversa, secondo una prospettiva basata sulla connettività, sulla continuità, sulla *community* e sull'accesso ai servizi attraverso un profilo personale. Tra i servizi di *ridesharing* che rispettano a pieno queste caratteristiche e che mostrano delle ottime performance nel panorama italiano vi sono il *carpooling* extra-urbano e il *carpooling* aziendale. Il numero di iscrizioni a piattaforme per la condivisione di viaggi extra-urbani è cresciuto del 15% tra il 2017 e il 2018, superando nell'ultimo anno i 2, 8 milioni, per un'offerta complessiva di 1, 5 milioni di passaggi. Anche per quanto riguarda il *carpooling* aziendale si osserva negli ultimi anni una forte crescita delle iscrizioni, mediamente del 75% all'anno dal 2015, arrivando a quota 277 mila alla fine del 2018. Un simile risultato si accompagna ad un sensibile incremento del numero di viaggi in condivisione, con tassi di crescita anche dell'800% da un anno all'altro. L'aumento della sensibilità sul tema della mobilità condivisa e sostenibile anche all'interno delle aziende italiane è testimoniato altresì dalle sempre più frequenti occasioni di cooperazione tra management e lavoratori, che insieme disegnano piani di incentivazione e premialità per la formazione di equipaggi, aumento dei passaggi condivisi e cambiamento delle abitudini di mobilità del singolo.

Figura 11. Numero di iscrizioni (a sinistra) e numero di viaggi condivisi (a destra) del carpooling aziendale



Fonte: Osservatorio Nazionale Sharing Mobility

Quello dei servizi digitali per la prenotazione delle corse in taxi è uno dei settori della *sharing mobility* più dinamico oggi e potenzialmente in grado di intercettare una quota di domanda di mobilità molto ampia. Basti pensare alla diffusione del servizio taxi in Italia, presente in tutti i capoluoghi di provincia con più di 23 mila licenze attualmente attive. A guidare la classifica del numero di licenze per 1.000 abitanti c'è Milano con 36 licenze, seguono Roma con 27, Napoli con 24 e Firenze, Torino e Bologna con 17. In funzione della regolazione propria del mercato, questo tipo di servizio assume forme diverse. In Italia, per esempio, chi possiede una licenza di taxi può offrire un servizio di piazza anche attraverso una piattaforma digitale di *e-hail* ma sempre nella cornice regolamentare preesistente (orari, tariffe etc.). Stessa cosa può ripetersi anche per gli operatori di NCC, i quali possono utilizzare le piattaforme di *ridehailing*. Nel servizio di *ride-splitting*, inoltre, è prevista la possibilità di formare equipaggi di più utenti che si coordinano per condividere il viaggio tra un'origine e una destinazione prestabilita. Cercando di delineare un quadro sintetico dell'offerta, le tipologie di piattaforme digitali di *e-hail* oggi attive sul mercato in Italia sono tre, che si differenziano per operatore/gestore e tipo di servizio offerto ai tassisti: 1) piattaforme per consorzi di cooperative 2) piattaforme per cooperative di taxi 3) piattaforma per tassisti. Stando ai dati più recenti raccolti dall'Osservatorio e aggiornati ai primi mesi del

2019, sono 120 le città dove operano uno o più piattaforme contemporaneamente, mentre le corse prenotate via applicazione digitale sono 3,1 milioni al 31 dicembre 2018, considerando solo i maggiori *player* delle tre categorie sopraelencate.

Uno dei segmenti cruciali e in forte espansione della *sharing mobility* italiana è quello delle piattaforme digitali per la pianificazione degli spostamenti attraverso il trasporto pubblico locale e l'aggregazione dei servizi di *sharing mobility*. Soprattutto nell'utilizzo di modalità collettive come il TPL, sono oggi perfettamente riconoscibili alcune nuove esigenze nella domanda di trasporto che si affiancano a quelle tradizionali di funzionamento, affidabilità, sicurezza e pulizia quali, per esempio, la maggiore personalizzazione dei servizi, l'allargamento massimo della multimodalità nella pianificazione del viaggio, la bigliettazione unica, gli aggiornamenti informativi *real-time* sul viaggio e la possibile riprogrammazione del viaggio secondo necessità, solo per citarne alcune. Oggi, dunque, è possibile osservare un numero crescente di imprese e startup che identificano i nuovi bisogni di mobilità condivisa dei passeggeri italiani e che, attraverso le loro applicazioni digitali, entrano nel settore mettendo in discussione abitudini e pratiche consolidate da decenni, attratte in primo luogo dal grande potenziale che offre il mercato degli spostamenti quotidiani. In Italia, il numero di città in cui sono accessibili i servizi digitali di pianificazione degli spostamenti con il TPL e di gestione delle piattaforme di *vehicle-sharing* è ancora in crescita: 47 nel 2018 contro le 43 del 2017, abilitando 40 servizi (7 servizi in più dell'anno precedente), compresi i servizi di micromobilità (monopattini) a Milano e Firenze. Merita inoltre una menzione la partenza a Torino del primo progetto pilota di MaaS denominato "Living Lab MaaS", che punta a creare un ecosistema della mobilità coinvolgendo TPL, *bikesharing*, *scootersharing* e piattaforme di *e-hailing*.

3. Diffusione dei servizi sul territorio e nuove prospettive di sviluppo

In termini di distribuzione territoriale, il *carsharing free-floating* continua a essere un fenomeno esclusivamente legato alle grandi città del centro-nord. Milano con 22 auto per 10.000 abitanti resta la città con la più alta offerta di veicoli a flusso libero d'Italia, seguita da Firenze (13), Bologna (9), Torino (8) e poi Roma (7). Più ampia appare la copertura territoriale del *carsharing station-based*, grazie anche alle esperienze ormai consolidate dei *carsharing* regionali del nord e di quelli inaugurati nel 2018 in Salento e in Sardegna nelle provincie di Lecce e Sassari. Cagliari è la città con l'offerta maggiore in termini di auto per abitante, seguita da Palermo, Torino, Venezia e Milano.

La diffusione dei servizi di *bikesharing free-floating*, come nel caso delle auto in condivisione, rimane confinata esclusivamente ai Comuni delle regioni del nord con l'eccezione di Firenze, prima per offerta di veicoli con più di 10 biciclette ogni 1.000 abitanti, seguita da Milano e Bologna con valori intorno a 6 bici/1.000 abitanti. Diversa la situazione dei servizi di *bikesharing station-based* che sono presenti anche nelle regioni meridionali, ma solo con servizi inferiori a 100 biciclette. Nessuna città del sud, infatti, ha sistemi di *bikesharing* più grandi, ad eccezione di quello attivo a Palermo con 400 biciclette. Milano è invece la città con la maggiore offerta di veicoli ad abitante, 3,5 bici a stazione fissa ogni 1.000 abitanti.

Anche la diffusione dei servizi di *scootersharing* è ancora limitata a sole tre grandi città: Milano, Roma e Torino. Il capoluogo lombardo è la città con più servizi (5) e più ciclomotori e/o scooter per abitante (10 ogni 10.000 abitanti), segue Roma con 2 servizi e 2,5 ciclomotori ogni 10.000 abitanti, chiude Torino con 1 servizio e 1,7 veicoli ogni 10.000 abitanti.

A fianco dei numeri senza dubbio positivi che la *sharing mobility* italiana ha fatto registrare fino a oggi, sia come settore nel suo complesso che nella specificità dei singoli servizi, ci sono altri parametri importanti per determinare la situazione della mobilità condivisa nel nostro paese. Uno di questi deriva proprio dall'analisi della presenza dei servizi sul territorio e della tipologia di offerta nelle diverse aree geografiche, a cui l'Osservatorio nazionale della *sharing mobility* de-

dica attenzione all'interno del Rapporto Nazionale. Ciò che emerge dall'analisi condotta nel 2018 su un campione di 34 città italiane formato da capoluoghi di regione, città metropolitane e città con più di 150 mila abitanti è una generale polarizzazione nella diffusione dei servizi di *sharing mobility*, con un ampio sbilanciamento verso le regioni del nord e, per i servizi di *free-floating*, un netto sbilanciamento in favore delle grandi città.

Infatti, se da un lato, i servizi di mobilità condivisa tradizionale come il trasporto pubblico locale e i servizi taxi non mancano in nessuna delle città osservate, soltanto 2 città nel mezzogiorno possono vantare la presenza di servizi di *sharing mobility* attualmente attivi: Palermo e Cagliari, dove sono presenti servizi di *carsharing* e di *bikesharing* (con più di 100 bici). Rispetto alla presenza di servizi al sud, bisogna aggiungere che in nessuna delle città meridionali appartenenti al campione analizzato vi è un servizio *free-floating* di *carsharing* (anche se i *carsharing* di Palermo e Cagliari prevedono in alcune aree specifiche la possibilità di prelievo e riconsegna fuori dalle stazioni), un servizio di *bikesharing* a flusso libero, oppure un servizio di *scootersharing*.

Palermo e Cagliari rappresentano dunque delle buone pratiche di diffusione dei servizi nel Mezzogiorno, ma anche Bologna fornisce delle indicazioni positive circa gli sviluppi futuri del settore. Il capoluogo emiliano è infatti l'esempio di una città di media grandezza che ha inaugurato negli ultimi due anni una nuova stagione di *sharing mobility* con servizi di *carsharing* e *bikesharing free-floating*, anche elettrici, superando con la pianificazione e l'organizzazione i principali ostacoli tecnici legati all'implementazione dei servizi a flusso libero in città di tali dimensioni.

Altri esempi analoghi potrebbero essere fatti nell'ambito di un settore come la *sharing mobility*, che dimostra dinamismo e innovazione soprattutto nei suoi modelli organizzativi, ma quello che sembra certo è che esista ormai una consapevolezza diffusa da parte dei cittadini e delle istituzioni (su scala comunale più che nazionale) sul ruolo a cui oggi sono chiamate le città. Non più spettatrici, ma protagoniste della trasformazione della mobilità urbana, con compiti di indirizzo dei relativi processi di transizione che puntino a ridurre il peso dell'auto privata e la velocità dei veicoli in città, ad aumentare lo spazio per le modalità di minor impatto e più leggere e a liberare le strade dalle auto in sosta. Affinché vi sia una crescita regolata, armonica e diffusa dei servizi di *sharing mobility*, occorrono regole e strumenti uniformi in ambito nazionale per l'attivazione, l'esercizio e il monitoraggio degli stessi, in grado di gestire gli aspetti negativi e incentivare quelli migliori. Le collettività locali devono poter inoltre sussidiare indistintamente tutti i servizi di mobilità condivisa e non solo i servizi di trasporto pubblico locale, soprattutto se questi rispondono a criteri di efficienza e assicurano vantaggi tangibili alla collettività come l'equa accessibilità del territorio e la riduzione degli impatti della mobilità. La prima forma d'integrazione tra servizi che appare necessaria per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità complessiva del sistema dei trasporti è quella tra le loro diverse forme di finanziamento pubblico. Ad oggi la *sharing mobility* italiana è un settore che opera e si muove seguendo prevalentemente logiche di mercato, ma che attraverso opportune forme di sostegno pubblico potrebbe realizzare un ulteriore salto di qualità in termini di efficacia ed equità.

indice

GUIDO SMORTO

Quali regole per la sharing mobility in Europa. Un'introduzione 7-15

CONTRIBUTI

GUIDO SMORTO

Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea 17-41

EDOARDO CARUSO

Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa 43-79

ROSSANA DUCATO

Scritto nelle stelle. Un'analisi giuridica dei sistemi di rating nella piattaforma Uber alla luce della normativa sulla protezione dei dati personali 81-105

ANDRÉS BOIX PALOP

Le sfide per la regolamentazione della mobilità urbana e la Nuova Agenda Urbana 107-132

MIRIAM RICCI

Mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile in una periferia della città di Bristol, Regno Unito 133-149

CRISTIANO INGUGLIA, MARTINA DI MARCO

Mobilità urbana ed inclusione sociale dei migranti: il ruolo della sharing mobility. Una ricerca qualitativa 151-171

IGNAZIO VINCI

Mobilità condivisa e processi di sviluppo sostenibile nelle città: le questioni aperte e gli spazi per le politiche pubbliche 173-186

ERICA MAZZOLA, UMBERTO LA COMMARE, GIUSEPPE INGARAO

La sharing mobility è un approccio alla mobilità sostenibile dal punto di vista dell'impatto ambientale? Alcune considerazioni basate su un'analisi empirica 187-203

MASSIMO CIUFFINI, LUCA REFRIGERI, SOFIA ASPERTI

La sharing Mobility in Italia..... 205-221

Realizzato da rospeinfrantumi
per conto di Diritto & Questioni pubbliche (PA)
nel giugno 2020