

# 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](mailto: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 CEE<sup>1</sup>.

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"<sup>2</sup>, 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.

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

<sup>2</sup> 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”<sup>3</sup> 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 scena<sup>4</sup>. 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'ambiente<sup>5</sup>. Parallelamente, si registra un rinnovato interesse nei confronti della mobilità urbana e dei problemi ad essa connessi, dalla congestione ai rischi di inquinamento<sup>6</sup>.

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 lavoro<sup>7</sup>, 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”).

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

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

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 fare<sup>8</sup>.

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 europeo<sup>9</sup>. 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'Unione<sup>10</sup>. 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.

<sup>8</sup> 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").

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

<sup>10</sup> 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 offerta<sup>11</sup>.

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*)<sup>12</sup>. L'esistenza di questa capacità a riposo deriva dal fatto che, in un sistema basato

<sup>11</sup> Per un'introduzione alla *sharing economy* si rinvia a SUNDARARAJAN 2016.

<sup>12</sup> 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)<sup>13</sup>. 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 tempo<sup>14</sup>. 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 condivisione<sup>15</sup>.

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 sottoutilizzate<sup>16</sup>. 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-

<sup>13</sup> 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»).

<sup>14</sup> 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»).

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 risorse<sup>17</sup>.

### 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)<sup>18</sup>.

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"<sup>19</sup>. Per effetto di questa disciplina, i servizi della società dell'informazione sono soggetti a norme di estremo favore e a una

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

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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. 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 TFUE<sup>20</sup>. 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 servizi<sup>21</sup>. 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 variabile<sup>22</sup>.

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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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/>.

<sup>22</sup> 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*<sup>23</sup>, 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'informazione<sup>24</sup>. 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-

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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 algoritmi<sup>25</sup>. 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 piattaforma<sup>26</sup>.

#### 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-

<sup>25</sup> Sul tema della segretezza degli algoritmi si veda, su tutti, PASQUALE 2016.

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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 servizio<sup>28</sup>.

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

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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](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](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, Francia<sup>29</sup>, Spagna<sup>30</sup>, Belgio<sup>31</sup>, Paesi Bassi<sup>32</sup>, Germania<sup>33</sup>, Regno Unito<sup>34</sup> e Italia<sup>35</sup>). 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 Europa<sup>36</sup>.

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-

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> 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>.

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

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

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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/y8dxfwgi>.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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 basso<sup>37</sup>.

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 condivisa<sup>38</sup>.

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

<sup>37</sup> FRAIBERGER, SUNDARARAJAN, 2015; DILLAHUNT, MALONE, 2015.

<sup>38</sup> MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE 2018, 105.

da un modello proprietario ad uno basato sull'accesso<sup>39</sup>. 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 ambientale<sup>40</sup>.

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 CO<sub>2</sub> 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

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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 trattamento<sup>41</sup>.

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

<sup>41</sup> 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'atto<sup>42</sup>. Seppure con le adeguate cautele<sup>43</sup>, 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 mercati<sup>44</sup>.

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)<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Cf. DEMPSEY 1996.

<sup>43</sup> 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>.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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.

<sup>46</sup> 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 disegualianze 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 pagamento<sup>47</sup>; sostegni e agevolazioni a quei servizi che operano al di fuori di una semplice valutazione di convenienza economica<sup>48</sup>. 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 CO<sub>2</sub>; 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

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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 urbano<sup>49</sup>. 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.<sup>50</sup> 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 avviate<sup>51</sup>. 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-

<sup>49</sup> Vedi, ad esempio, DAVIDSON, INFRANCA 2016.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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 traffico<sup>52</sup>. 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 cancellazione<sup>53</sup>.

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.

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

<sup>53</sup> 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.concorrenca.pt/vPT/Noticias\\_Eventos/ConsultasPublicas/Documents/Relatorio%20Preliminar%20sobre%20Concorrência%20e%20Regulação%20no%20Transporte%20de%20Passageiros%20em%20Ve%C3%ADculos%20Ligeiros.pdf](http://www.concorrenca.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/ccca-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](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](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.