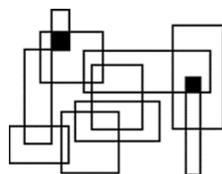


POLITICHE E REGOLE  
PER LA SHARING MOBILITY  
SHARING MOBILITY POLICIES  
AND REGULATION



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

COMITATO EDITORIALE

*Direzione*

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

REDAZIONE

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

COMITATO SCIENTIFICO

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

© 2020, *Diritto e questioni pubbliche*, Palermo

[www.dirittoequestionipubbliche.it](http://www.dirittoequestionipubbliche.it)

ISSN 1825-0173

Double-Blind Peer Review

Banche dati: Scopus, Heinonline, Elsevier

Progetto grafico e impaginazione rospeinfrantumi

Tutti i diritti riservati



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

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

# POLITICHE E REGOLE PER LA SHARING MOBILITY

# indice

GUIDO SMORTO

*Quali regole per la sharing mobility in Europa. Un'introduzione* ..... 7-15

CONTRIBUTI

GUIDO SMORTO

*Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea* ..... 17-41

EDOARDO CARUSO

*Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa* ..... 43-79

ROSSANA DUCATO

*Scritto nelle stelle. Un'analisi giuridica dei sistemi di rating nella piattaforma Uber alla luce della normativa sulla protezione dei dati personali* ..... 81-105

ANDRÉS BOIX PALOP

*Le sfide per la regolamentazione della mobilità urbana e la Nuova Agenda Urbana* ..... 107-132

MIRIAM RICCI

*Mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile in una periferia della città di Bristol, Regno Unito* ..... 133-149

CRISTIANO INGUGLIA, MARTINA DI MARCO

*Mobilità urbana ed inclusione sociale dei migranti: il ruolo della sharing mobility. Una ricerca qualitativa* ..... 151-171

IGNAZIO MARCELLO VINCI

*Mobilità condivisa e processi di sviluppo sostenibile nelle città: le questioni aperte e gli spazi per le politiche pubbliche* ..... 173-186

ERICA MAZZOLA, UMBERTO LA COMMARE, GIUSEPPE INGARAO

*La sharing mobility è un approccio alla mobilità sostenibile dal punto di vista dell'impatto ambientale? Alcune considerazioni basate su un'analisi empirica* ..... 187-203

MASSIMO CIUFFINI, LUCA REFRIGERI, SOFIA ASPERTI

*La sharing Mobility in Italia*..... 205-221

Realizzato da rospeinfrantumi  
per conto di Diritto & Questioni pubbliche (PA)  
nel giugno 2020

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

EDOARDO **CARUSO**



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

## Continuity and discontinuity in regulating local transport services

EDOARDO CARUSO

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

E-mail: [crsdrd@unife.it](mailto:crsdrd@unife.it)

### ABSTRACT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### KEYWORDS

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

public transport, taxi, private hired vehicles, regulation

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

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

ISSN 1825-0173

Tutti i diritti sono riservati.

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

EDOARDO CARUSO

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

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

Il settore dei trasporti è storicamente caratterizzato da un intervento pubblico particolarmente importante che è espressione non solo di potestà conformativa per lo svolgimento in sicurezza di attività private<sup>1</sup>, ma anche di complessi moduli organizzativi funzionali a garantire la doverosità e il rispetto dei principi di universalità, continuità, qualità del servizio e accessibilità delle tariffe rispetto a prestazioni ritenute rilevanti per l'interesse generale (il cd. pubblico servizio)<sup>2</sup>.

A conferma della rilevanza della categoria del servizio pubblico nel settore, se già la legge 29 marzo 1903, n. 103 sulla cd. municipalizzazione – poi trasfusa nel r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578 – richiamava tra i servizi che potevano essere assunti dai Comuni "la costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica", a livello europeo l'unico riferimento al pubblico servizio contenuto nei trattati riguarda proprio i trasporti<sup>3</sup>.

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

<sup>1</sup> CARNEVALE VENCHI 1992a, 1065 ss.

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

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

giunge, a livello europeo, un obiettivo anch'esso di natura economica ma che, nell'ottica della originaria concezione dell'integrazione basata sul funzionalismo economico, in parte la trascende: l'evidente strumentalità della mobilità delle persone e delle merci rispetto all'effettiva attuazione delle libertà di circolazione previste dal Trattato e, in ultima istanza, rispetto alla costruzione del mercato unico, presupposto indefettibile, nella concezione di alcuni padri fondatori, della futura integrazione politica<sup>4</sup>.

Non si possono tuttavia trascurare alcune ricadute in termini di inclusione sociale che contribuiscono a spiegare la centralità della categoria del servizio pubblico nel settore in questione e il corredo dei principi di doverosità, universalità, accessibilità e continuità: si vuol dire che le politiche pubbliche dei trasporti, attraverso il ricorso al servizio pubblico, testimoniano la volontà dei decisori politici di evitare che la mobilità si configuri come un diritto per pochi. I pubblici poteri intervengono, infatti, affinché tutti i cittadini, a prescindere dagli ostacoli di ordine economico, sociale, fisico o territoriale (cd. *mobilità a domanda debole*<sup>5</sup>), possano soddisfare le loro esigenze di mobilità e gli interessi finali (una economia e una società "aperte") che conseguono a una mobilità diffusa e facilitata<sup>6</sup>.

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

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

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

Per riassumere, istanze di inclusione sociale, di eguaglianza sostanziale non meno rilevanti di quelle caratterizzanti altre prestazioni tipiche dello Stato sociale, hanno richiesto un intervento pubblico particolarmente penetrante e pervasivo nel settore dei trasporti<sup>7</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

Così se i primi passi verso la politica comune dei trasporti, mossi intorno alla metà degli anni '80<sup>10</sup>, sono stati volti prevalentemente ad assicurare la sicurezza, l'efficienza e l'economicità delle relative attività (e quindi a tutela dei diritti dei passeggeri e a garanzia degli operatori del settore)<sup>11</sup>, a partire dal Libro Bianco del 1992 e soprattutto da quello del 2001, il tema della mobilità sostenibile è diventato elemento centrale delle politiche di settore<sup>12</sup>.

In particolare, la Commissione – nel Libro bianco del 2001, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento della scelta* – ha individuato nella questione ambientale e nello sviluppo squilibrato le principali problematiche del settore<sup>13</sup>: ciò con riguardo al profilo delle modalità di trasporto, troppo sbilanciate a favore del trasporto stradale e in parte di quello aereo, ma anche con riguardo al profilo della mobilità territoriale, con gli spazi urbani congestionati e quelli periferici isolati. In tale ottica la Commissione ha anche optato per un cambiamento apparentemente di metodo ma a forte valenza politica, ovvero l'ampliamento dell'azione comunitaria anche “verso il basso” attraverso un intervento anche nel settore del trasporto urbano, fino a quel momento rimesso esclusivamente agli interventi dei singoli Stati membri<sup>14</sup>.

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

<sup>8</sup> Sul tema, v. FRACCHIA 2012, 559 ss.

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

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

<sup>11</sup> AMMANATI 2018b, 4.

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

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

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

<sup>15</sup> DI GIOVANNI 2017, 911 ss.

In aggiunta alla direttiva 2014/94/UE<sup>16</sup>, vanno richiamate due recenti Comunicazioni della Commissione, rispettivamente del 2016 e del 2017.

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

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

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

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

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

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

Nella Comunicazione del 31 maggio 2017, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti*, la Commissione – oltre a prendere in considerazione interessi di natura sociale quali la tutela delle condizioni di lavoro degli operatori del settore – sottolinea come i servizi di mobilità condivisa e le forme di intermodalità stiano cambiando profondamente la mobilità tradizionale sempre più intesa come servizio piuttosto che come mera infrastruttura<sup>17</sup>. Per realizzare l'obiettivo di un trasporto puli-

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

<sup>17</sup> Il riferimento è al nuovo paradigma della mobilità urbana resa possibile dalla tecnologia ICT cui si fa riferimento con l'espressione cd. *Mobility as a service* o semplicemente MAAS, ovvero "a mobility distribution model in which a customer's major transportation needs are met thanks to one single interface with services offered by one single integrated service provider combining transportation infrastructures, transportation services, information and payment services, and others more». Viene precisato come essa richieda un quadro regolatorio che "1) takes intermodality as a starting point, 2) puts the user (citizens and companies alike) at the centre of the new mobility system, and 3) sees the role of the public sector mainly as an enabler of mobility, rather than as a direct provider of transportation services"; tali passaggi sono ripresi da "3rd Florence Intermodal Forum": *Mobility-as-a-service: from the Helsinki experiment to a European model?*, Florence School of Regulation, 9.3.2015, in *European Transport Regulation Observer*, n. 2015/1, richiamato anche da AMMANNATI 2018b, 17. Sul tema v. pure PALLADINO 2018, 664 s.

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

Lo sviluppo e la promozione della mobilità condivisa, da ultimo considerata in due Comunicazioni della stessa Commissione in tema di trasporto automatizzato e di qualità dell’aria<sup>19</sup>, sono stati inoltre sollecitati in alcuni atti di indirizzo del Parlamento Ue. In particolare, nella risoluzione del 15 giugno 2017, *Un’agenda europea per l’economia collaborativa*, si sottolinea la necessità di offrire certezza giuridica alle piattaforme e l’importanza di operare una netta distinzione tra il *carpooling* (definito quale condivisione dei costi nel quadro di un viaggio in corso che il conducente ha pianificato per fini propri) e i servizi regolamentati per il trasporto passeggeri<sup>20</sup>; nella risoluzione del 18 maggio 2017 su *Trasporto stradale nell’Unione europea*, si invitano Istituzioni e Stati membri, incluse le autorità locali, a promuovere l’emersione di tali forme di mobilità che costituiscono “una risorsa importante per lo sviluppo sostenibile della connettività, tra l’altro nelle regioni ultraperiferiche, montane e rurali”<sup>21</sup>.

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

In ambito nazionale la mobilità condivisa è da tempo presa in considerazione quale strumento di supporto delle politiche di mobilità sostenibile dal punto di vista ambientale, sia a livello di strumenti di programmazione di settore (cfr. il Piano generale dei trasporti e della logistica del gennaio 2001 a livello statale<sup>22</sup> e la legge istitutiva dei Piani urbani di mobilità a livello locale<sup>23</sup>), sia in specifici interventi di regolazione.

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

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

<sup>18</sup> In continuità con le Comunicazioni richiamate nel testo e con quella del 23 marzo 2016 sull’attuazione degli impegni dell’accordo di Parigi COM(2016) 110 def., nel novembre 2017 la Commissione ha presentato un *Pacchetto mobilità pulita* comprensivo di diversi elementi: nuove norme in materia di emissioni di CO<sub>2</sub>, direttiva sui veicoli puliti, un piano di azione e una serie di soluzioni di investimento per la diffusione a livello trans-europeo di un’infrastruttura per i combustibili alternativi, la revisione della direttiva sui trasporti combinati, la direttiva sui servizi di trasporto passeggeri effettuati con autobus, un’iniziativa sulle batterie.

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

<sup>20</sup> Risoluzione 2017/2003(INI).

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

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

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

<sup>24</sup> Sui quali si rinvia alla puntuale ricostruzione di MARFOLI 2013, 325 ss.

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

Inoltre ha disposto l’adozione, da parte di imprese ed enti pubblici di maggiori dimensioni di “un piano degli spostamenti casa-lavoro” (P.S.C.L.) del proprio personale al fine di ridurre “l’uso del mezzo di trasporto privato individuale” e la congestione del traffico. A tale scopo è stata anche introdotta la figura del *mobility manager*, distinguendosi tra quello *aziendale* – cui spetta l’adozione del PSCL per conto dell’impresa e dell’ente locale – e il *mobility manager d’area*, istituito presso l’ufficio tecnico del traffico, con funzioni di coordinamento dei manager aziendali e di raccordo tra le imprese, le amministrazioni e le aziende di trasporto locali<sup>25</sup>.

Nota a tutti è la scarsa diffusione e la limitata efficacia di questi e degli altri interventi con cui ha partire dalla fine degli anni ’90 si è cercato di promuovere la mobilità condivisa. Essa è risultata del tutto marginale rispetto ai distinti strumenti sui quali si sono incentrate le politiche di sostenibilità ambientale, quali: gli eco-incentivi per l’acquisto di veicoli a basso impatto ambientale e per la rottamazione dei mezzi più inquinanti, il potenziamento delle modalità di trasporto collettivo e in particolare del TPL, i blocchi del traffico, le isole pedonali e le aree ZTL<sup>26</sup>, i sistemi tariffari dei parcheggi, le piste ciclabili etc.

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

È solo con il recente avvento dell’*Information and Communication Technology* (ICT) che il trasporto condiviso ha acquisito una rinnovata centralità nell’ambito delle misure di mobilità sostenibile. E invero la riduzione dei *costi di transazione* e delle *asimmetrie informative*, il conseguente ampliamento dei soggetti in grado di erogare determinati servizi, la gestione di un’enorme quantità di dati e tutti gli altri vantaggi derivanti dall’utilizzo delle piattaforme digitali<sup>27</sup>, uniti ai cambiamenti comportamentali e culturali favoriti dalla crisi economica (su tutti, il passaggio da un consumo basato sulla proprietà a uno basato sull’accesso)<sup>28</sup>, hanno portato a un’esponentiale crescita delle pratiche di condivisione, con il settore dei trasporti che è stato uno dei più interessati da tale tendenza<sup>29</sup>.

Benché il quadro normativo difficilmente è in grado di tenere il passo della realtà sociale ed economica<sup>30</sup> – regola di esperienza valevole anche nel caso della mobilità condivisa – la sua diffusione conseguente all’affermarsi del sistema delle piattaforme (cd. *sharing mobility*) ha già atti-

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

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

<sup>27</sup> EDELMAN, GERADIN 2016, 301 ss.

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

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

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

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

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

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

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

Merita un cenno anche l'esclusione per i servizi di mobilità condivisa, e in particolare per il *carsharing*, dell'obbligo di comunicazione dei dati identificativi del contraente; obbligo previsto, per finalità di prevenzione del terrorismo, a carico degli esercenti l'attività di noleggio di veicoli senza conducente<sup>32</sup>.

Con riguardo ai meri progetti di legge<sup>33</sup>, si segnalano, da ultimo le p.d.l. A.C. 930 e A.C. 859 presentate nel luglio 2018 che mirano a disciplinare i servizi tra "privati non professionisti" di *carpooling* ("uso di veicoli privati condiviso tra due o più utenti che devono percorrere uno stesso itinerario, o parte di esso, messi in contatto tramite le piattaforme di intermediazione fornite dai gestori", così l'art. 2 della proposta di legge A.C. 930) per favorire la riduzione dei costi di viaggio e soprattutto la diminuzione della congestione del traffico e dell'impatto ambientale; nonché i servizi di *carharing* ("l'uso di un veicolo privato che viene messo in condivisione dal proprietario in favore di soggetti terzi che lo utilizzano per fini privati", così l'art. 2 della proposta di legge A.C. 859), nell'ottica della riduzione dei veicoli privati parcheggiati e non utilizzati, dell'uso più razionale degli spazi urbani e della progressiva riduzione dei veicoli di proprietà.

Oltre che misure promozionali dei rispettivi servizi, le proposte contengono una disciplina minima su oggetto del servizio, obblighi e doveri delle parti (compresi alcuni profili di garanzia dell'utente), nonché obblighi e *modus operandi* dei gestori delle piattaforme digitali. Particolare attenzione viene inoltre dedicata al profilo del corrispettivo: se per un verso si esclude che l'utente operatore possa ottenere remunerazioni ulteriori al rimborso delle spese sostenute<sup>34</sup>, per l'altro si ammette che l'attività delle piattaforme possa configurarsi come attività di impresa con possibilità di applicazione di apposite commissioni (così almeno la proposta sul *carpooling*, mentre quella sul *carsharing* non fornisce indicazioni sul punto)<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Cfr. art. 5 della l. 28 dicembre 2015, n. 221.

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

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

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

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

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

Tale recente interessamento si è tradotto, in alcuni casi, in previsioni volte a favorire la diffusione di tale nuove forme di mobilità nell'ambito delle politiche di sostenibilità ambientale del settore<sup>36</sup>.

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

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

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

In termini simili la Regione Emilia Romagna che, nel modificare l'art. 24 della l. 2 ottobre 1998, n. 30, sul trasporto pubblico regionale e locale, ha qualificato i “sistemi che prevedono l'uso collettivo di autoveicoli (*carsharing* e *carpooling*)” quali “servizi complementari”, attribuendo ai Comuni il loro affidamento “nel rispetto delle norme e dei propri strumenti di pianificazione”. Sebbene la legge non fornisca indicazioni sul punto, la sottoposizione alle regole ordinarie del settore, in particolare quelle sull'affidamento dei servizi, fa supporre che la disposizione si riferisca esclusivamente ad attività svolte secondo logiche imprenditoriali, difficilmente assimilabili, quindi, a quelle con carattere di pura condivisione oggetto delle proposte di legge statale sopra richiamate<sup>39</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>45</sup> Sul tema, di dottrina, v. da ultimo DONATI 2019, 947 ss.

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

Si tratta di un approccio simile a quello che emerge dall’*Atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico* [...] dell’Autorità di regolazione dei trasporti (ART) del marzo 2017. In tale documento l’ART invita le Amministrazioni a tener conto della crescente intermodalità che caratterizza i trasporti locali e delle diverse tipologie di trasporto disponibili, pubbliche e private, comprese le soluzioni “a chiamata” e i servizi di mobilità condivisa (car sharing e taxi collettivi)<sup>46</sup>; e ciò sia nella fase “a monte” di definizione della “domanda di mobilità potenziale” e in particolare della “domanda debole” (per la cui individuazione vengono fornite interessanti indicazioni); sia in quella “a valle” di configurazione della rete di servizi idonea a soddisfare in modo più efficace ed efficiente le esigenze rilevate, tenendo ovviamente conto dei profili economici e ambientali<sup>47</sup>.

Un approccio senza dubbio innovativo – come peraltro riconosciuto anche dall’AGCM<sup>48</sup> – che mira a favorire l’utilizzo e lo sviluppo del trasporto intermodale e delle forme di mobilità innovative, nel rispetto della (e per certi versi attraverso la) funzione di programmazione delle autorità pubbliche competenti; trattasi peraltro di impostazione conforme alle indicazioni del legislatore statale che, già nella definizione dei “bacini di mobilità”, ha riconosciuto rilievo alla “quantificazione o alla stima della domanda di trasporto pubblico locale e regionale, riferita a tutte le modalità di trasporto che intende soddisfare [...] di linea e no”<sup>49</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>47</sup> Adottato con delibera n. 48 del 30 marzo 2017, cit.

<sup>48</sup> Cfr. il parere AS1305 del 27 ottobre 2016.

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

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

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

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

Tale inidoneità dei PUMS a produrre effettivi conformativi, propri invece degli ordinari atti di pianificazione territoriale ed urbanistica, trova poi conferma negli stessi Piani varati dalle singole amministrazioni che, non a caso, evidenziano come gli stessi siano privi di effetti territoriali e non si configurino quali varianti agli strumenti urbanistici<sup>51</sup>. In altri termini, al fine di assegnare alle previsioni dei PUMS una reale portata pianificatoria, occorre pur sempre che le stesse siano veicolate nei piani tradizionali o comunque da questi recepite.

Tuttavia, dalla sottoposizione PUMS a VAS<sup>52</sup>, ovvero alla *valutazione ambientale strategica* riguardante “i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale”<sup>53</sup>, potrebbe ricavarsi l'intenzione (o, come detto, l'auspicio) di riuscire a superare la natura meramente programmatico/finanziaria di tali strumenti; ma, perché ciò possa verificarsi, occorrerà comunque una specifica legittimazione normativa al momento non sussistente.

Si tratterebbe senz'altro di un importante passo in avanti per favorire la mobilità condivisa: questa, infatti, necessita un intenso coordinamento con gli strumenti di pianificazione urbanistica, indispensabile per realizzare quegli investimenti infrastrutturali dai quali la diffusione di tali forme innovative di mobilità non può prescindere<sup>54</sup>.

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

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

Innanzitutto è evidente lo stretto legame con il tema della sostenibilità ambientale cui si connette costituendone una specifica pista regolativa. E invero l'assoluta improcrastinabilità di politiche pubbliche volte ad affrontare la questione ambientale ha senza dubbio favorito il rinnovato interesse per la mobilità condivisa; ciò mediante interventi di diversa natura, alcuni di taglio regolamentare e/o promozionale, altri di indirizzo e programmazione<sup>55</sup>.

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

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

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

<sup>52</sup> Prevista sempre dal D.M. 4 agosto 2017.

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

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

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

*ring commerciale* preso in considerazione dalle leggi e dagli atti di pianificazione regionali richiamati; quest'ultimi, infatti, riguardano servizi diversi mirati a mettere a disposizione dell'utenza una flotta di veicoli – di norma reperibili sulla pubblica via e senza interazione con il personale dedicato – per brevi tragitti, a fronte di un corrispettivo per il gestore proporzionato all'utilizzo che se n'è fatto. Come emerge anche dai documenti analizzati nei precedenti paragrafi<sup>56</sup>, il *carsharing commerciale* – potendo accrescere, soprattutto nella fase di avvio, il numero delle percorrenze veicolari e dei mezzi in sosta – richiede attente valutazioni in termini di “convenienza ambientale”, di vivibilità dei centri urbani e di gestione del suolo pubblico.

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

In questo senso è condivisibile l'invito della dottrina ad approcci orientati al cd. “sperimentalismo giuridico urbano” basati su “schemi di *governance* differenziati, sperimentali e soprattutto adattativi” che, se affiancati da efficaci strumenti e attività di monitoraggio, potrebbero consentire di integrare la base di conoscenza e colmare l'attuale deficit informativo su tali fenomeni e, quindi, aggiustare gli interventi in essere alla luce del dato empirico<sup>57</sup>. Si pensi, al riguardo, al richiamato PRT della Regione Lombardia che fa riferimento all'opportunità, per il Comune di Milano, di prevedere soluzioni organizzative distinte da quelle adottate per gli altri Comuni, nonché di prefigurare una funzione differente alla mobilità condivisa in tale contesto metropolitano.

Il carattere innovativo ed eterogeneo della mobilità condivisa e le incertezze che ancora la contraddistinguono rendono opportuna, inoltre, una maggiore effettività degli strumenti di *better regulation*, ovvero dell'analisi e della valutazione di impatto della regolazione (rispettivamente AIR e VIR). Tali strumenti – in Italia, al contrario che in altri ordinamenti, utilizzati ancora in modo eccessivamente formalistico<sup>58</sup> – sono incentrati su analisi *ex ante* (del contesto, degli obiettivi che si vogliono perseguire, dei rischi, delle possibili soluzioni), su verifiche periodiche *ex post* (sull'efficacia e l'efficienza degli interventi posti in essere), su attività di manutenzione e di consultazione, agevolando in tal modo un approccio “circolare” e “partecipato” alla regolamentazione che pare perfettamente calzante per affrontare i fenomeni di mobilità condivisa<sup>59</sup>.

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

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

<sup>56</sup> Cfr. il PRIT dell'Emilia Romagna richiamato al § 2.2.

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

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

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

Al tal proposito è stato osservato come l'affermarsi della *sharing mobility*, in particolare dei servizi caratterizzati da rapporti *peer to peer* resi possibili dalla intermediazione delle piattaforme, possa portare al superamento o comunque a un allentamento della funzione di programmazione dei pubblici poteri in ragione della policentricità e della dispersione dell'offerta di servizi di trasporto, posto che ogni individuo è un potenziale erogatore<sup>60</sup>. In effetti, l'offerta di servizi proveniente dagli utenti-operatori pare prescindere e per certi versi rifuggire dal ruolo di programmazione dell'amministrazione, modulandosi esclusivamente e direttamente sulla base della variabilità domanda degli utenti-fruitori.

La ricostruzione fin qui svolta sembra dimostrare, almeno in parte, il contrario, emergendo la volontà dei pubblici poteri di prendere in considerazione, per quanto possibile, tali forme di mobilità innovativa e di definire le azioni che i privati possono intraprendere. Ciò sia nell'ottica di sfruttarne i vantaggi in termini di miglior soddisfacimento dell'interesse generale (un'offerta di mobilità più ricca e quasi "sartoriale"); sia per prevenire eventuali pregiudizi ad altri interessi pubblici rilevanti (ambiente, vivibilità dei centri urbani, gestione degli spazi pubblici), ovvero alla sostenibilità finanziaria dei servizi pubblici e delle infrastrutture ad essi coesenziali. D'altronde, la necessità che le amministrazioni tengano conto della possibile incidenza della *sharing mobility* sull'offerta di servizi tradizionali e sul relativo finanziamento è confermata da alcuni studi che hanno dimostrato gli effetti negativi che il trasferimento di utenza dai tradizionali servizi di trasporto collettivo (treni e autobus) ai servizi di *carpooling* (in particolare Blablacar) ha avuto sul finanziamento delle infrastrutture e degli obblighi di pubblico servizio<sup>61</sup>.

A tal riguardo, si consideri come, ragionando su fenomeni simili, la dottrina abbia messo in evidenza l'affermarsi di due approcci distinti. Il primo, *bottom-up*, tipico dei Paesi anglosassoni e in particolare degli Stati Uniti, ove è la libera iniziativa dei privati il vero "motore" dell'attuazione della città *smart*: le proposte sperimentali degli operatori economici finiscono, di fatto, per orientare le scelte concrete delle amministrazioni volte a definire la cornice normativa e giuridica entro cui, a tale "moto" dal basso, è consentito muoversi. Il secondo approccio, *top-down*, rintracciabile invece nella maggior parte dei Paesi Ue, ove, invece, è il settore pubblico "a determinare le linee d'intervento e i percorsi attivabili per conseguire e garantire alla collettività un contesto *smart*", nonché a definire le azioni che è possibile intraprendere e il relativo quadro finanziario<sup>62</sup>.

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

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

E non per ragioni di tenuta giuridica del sistema: la storicità che da sempre ha contraddistinto la nozione di pubblico servizio e la sua morfologia adattiva, ne esprimono infatti la naturale propensione ad adeguarsi ai cambiamenti economici e sociali, e quindi ai bisogni dei cittadini e all'offerta di servizi generata dalla stessa società e/o dal mercato<sup>63</sup>; quanto per ragioni di inclusività e universalità

<sup>60</sup> OSTENGO 2019.

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

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

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

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

In alcune delle normative regionali esaminate, in particolare quella della Provincia Autonoma di Trento e della Regione Lazio, tale funzione integrativa della mobilità condivisa emerge dalle previsioni che legittimano gli Enti locali a considerare la mobilità sostenibile negli strumenti di programmazione, nonché a intervenire tramite misure di incentivazione di tali attività<sup>64</sup>.

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

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

Innanzitutto, va precisato come da esse non discenda in alcun modo la configurazione del *carsharing* e del *carpooling* quali servizi pubblici; rimane quindi nella discrezionalità degli enti locali decidere se imporre a tali attività obblighi di servizio pubblico (da cui deriva la qualificazione dell'attività o di parte di essa quale servizio pubblico), senza peraltro che a tal fine sia necessaria una specifica previsione normativa legittimante<sup>65</sup>.

Nel caso in cui gli enti locali decidano di imporre obblighi di pubblico servizio (OPS) a tali attività, ne consegue l'obbligo di rispettare principi generali e regole in tema di assunzione<sup>66</sup> e modalità organizzative dei pubblici servizi locali, incluse ovviamente quelle sulle procedure di

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

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

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

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

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

Un intervento dell'autorità pubblica in tal senso potrebbe inoltre legittimarsi, soprattutto con riguardo ai servizi di *carsharing* che presuppongono la messa a disposizione degli utenti di un'apposita flotta, alla luce delle funzioni di governo del territorio che spettano agli Enti locali<sup>68</sup>. Questi potrebbero infatti ritenere non opportuno – per ragioni di fluidità della circolazione, vivibilità, tutela dei centri storici e dell'ambiente – ingolfare i centri abitati con diverse “flotte” e invece affidare a uno o più operatori la gestione del servizio, consentendo solo a questi l'accesso alle corsie riservate e alle zone ZTL e/o la sosta in appositi spazi riservati (ovvero la sosta gratuita sulle “strisce blu”).

Altro profilo delicato attiene al finanziamento di eventuali obblighi di servizio pubblico. Si è detto come la Regione Liguria espressamente escluda che i servizi complementari di mobilità sostenibile possano comportare oneri a carico del bilancio regionale; indicazioni simili si rintracciano nell'avviso pubblico per il *carsharing a flusso libero* dell'Agenzia reti e mobilità del Comune e della Città metropolitana di Bologna<sup>69</sup> in cui si prevede che l'affidamento del servizio è “regolato in regime di concessione, prevedendo obblighi contrattuali e non obblighi di servizio soggetti a compensazione”. Se al di là dell'astrattezza delle enunciazioni di tale avviso, si guarda al suo contenuto sostanziale, ci si avvede come esso non si limiti a prevedere obblighi conformativi dell'attività dell'operatore introdotti tramite clausole convenzionali (ad. es. dimensioni e caratteristiche del parco mezzi), ma nella sostanza prevede anche l'imposizione all'affidatario di veri e propri obblighi di servizio pubblico, ovvero attività da svolgere a prescindere da una valutazione di convenienza economica/imprenditoriale (ad. es. l'individuazione di un'area minima di operatività del servizio e di una durata minima dello stesso).

Di guisa che può sostenersi come le richiamate indicazioni che escludono la compensazione finiscano per confliggere con le regole e i principi generali di matrice europea giusti i quali all'imposizione di un OPS deve corrispondere una compensazione<sup>70</sup>. Si ritiene quindi che ad essere esclusa non sia la compensazione in sé, ma una sua modalità, ovvero quella comportante un'erogazione diretta di risorse pubbliche (ad. es. nel caso del *carsharing* di Bologna, gli OPS imposti al gestore sembrano compensati dal diritto di esclusiva che l'affidamento del servizio in concessione gli riconosce).

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

<sup>68</sup> Cfr. art. 7 del Codice della strada.

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

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

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

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

### 3. La disciplina dell'autotrasporto pubblico non di linea

Il progresso tecnologico e l’avvento delle piattaforme digitali incidono su tutto il settore della mobilità, soprattutto quella urbana: le città costituiscono infatti il terreno più fertile ove soluzioni innovative, in particolar modo pratiche di condivisone, possono attecchire<sup>72</sup>.

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

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

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

Nonostante la comune disciplina, sin dalla versione originaria della legge, e in modo ancor più marcato a seguito delle successive modifiche<sup>73</sup>, il regime giuridico di tali attività è ben distinto sot-

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

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

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

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

Limitando l'analisi agli aspetti più rilevanti, il servizio taxi, pur soddisfacendo le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi, si rivolge a un'utenza indifferenziata con obbligo del tassista di rispettare l'ordine di chiamata e divieto, di norma, di rifiutare la prestazione. L'inizio del servizio deve avvenire all'interno dell'area comunale o comprensoriale di riferimento con stanziamento in luogo pubblico (nell'ambito di spazi pubblici di sosta), in modo da preservarne la "dimensione locale", ovvero il suo essere rivolto innanzitutto a soddisfare le esigenze della comunità locale e di coloro che si vengano a trovare sul territorio comunale<sup>74</sup>.

Sono oggetto di regolazione amministrativa anche le tariffe, determinate dai Comuni nell'ottica di garantire la più ampia accessibilità sociale e territoriale del servizio, evitando al contempo che l'erosione del margine di guadagno del tassista comporti una diminuzione dell'offerta; così come le sue modalità di svolgimento<sup>75</sup>, incluso il numero di veicoli da adibire a taxi, determinato dal Comune con la partecipazione dell'ART. L'attività infatti può essere svolta solamente in presenza di apposito titolo legittimante (licenza) il cui rilascio è subordinato, oltre che al rispetto dei requisiti e delle condizioni previste dal Comune, al soddisfacimento di criteri di contingentamento numerico.

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

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

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

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

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

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

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

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

Di contro, la maggior intensità della regolazione pubblicistica dell'attività dei taxi pare riconducibile alla sua qualificazione, seppur controversa, di servizio pubblico, ovvero al fatto di esser soggetta a obblighi di servizio pubblico volti al perseguimento di finalità sociali ulteriori a quelli che verrebbero raggiunti lasciando agli operatori la libertà di seguire esclusivamente ragioni di convenienza economica. Tale qualificazione non sembra invece riferibile all'attività degli NCC che, per quanto anch'essa integrativa del trasporto pubblico di linea e quindi funzionale a soddisfare esigenze di interesse generale, è qualificata quale servizio privato offerto al pubblico<sup>77</sup>.

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

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

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

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

specifica<sup>78</sup>), in altri casi le suddette inefficienze sono da ricondurre ad atteggiamenti lobbistici e corporativi degli *incumbent*, volti a preservare rendite di posizione e quindi difficilmente inclini al cambiamento, anche quando esso risulta necessario per migliorare la qualità del servizio e la sua efficienza. Emblematiche in tal senso sono le forti opposizioni, provenienti soprattutto dalle associazioni dei tassisti, rispetto ai tentativi di parziale liberalizzazione del settore e, più in generale, al rilascio di nuove licenze e autorizzazioni taxi e NCC (il cui numero, negli ultimi vent'anni, raramente è stato adeguato all'incremento della domanda di tali servizi<sup>79</sup>); così come significativa in tal senso è pure la vicenda dell'app Mytaxi che avrebbe consentito l'ingresso nel settore di una tecnologia molto simile a quella utilizzata dalla piattaforma Uber, ma la cui diffusione è stata invece ostacolata dalla resistenza monopolistica delle compagnie di radio-taxi<sup>80</sup>.

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

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

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

Occorre inoltre distinguere tra i servizi UberBlack e quelli UberPop: mentre primi gli autisti reclutati da Uber sono in possesso dell'autorizzazione per l'attività di NCC, nel caso di UberPop si dà la possibilità al cliente di noleggiare un'auto con autista non professionista, ossia privo di qualunque autorizzazione. Comunque, in entrambi i casi si tratta di servizi distinti da quelli che normalmente si fanno rientrare nella nozione di *carpooling* (in cui si ha la mera condivisione di un tratto comune, stabilito dal conducente e non dal passeggero) e, al contrario, molto simili alle prestazioni offerte da taxi e NCC<sup>82</sup>.

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

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

<sup>80</sup> MELI 2019, 31 ss.

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

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

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

Senza entrare nel dettaglio di tali pronunce, ormai ampiamente analizzate dalla dottrina<sup>83</sup>, la questione interpretativa che si è posta ai giudici concerneva, in estrema sintesi, la riconducibilità o meno dei servizi offerti tramite Uber a quelli dei prestatori tradizionali; in altri termini, si è trattato di stabilire se i servizi Uber dovessero essere considerati “diversi” o “corrispondenti” a quelli erogati da taxi e NCC (solo in questo secondo caso, infatti, è configurabile un rapporto di concorrenza tra due soggetti e quindi l'applicazione della norma codicistica richiamata). Pur in presenza di autorevoli sostegni a favore della prima posizione, i giudici di merito, chiamati a pronunciarsi sulle sanzioni e sui divieti imposti agli autisti Uber, hanno ritenuto sovrapponibile la nuova offerta di servizio di trasporto non di linea a quella tradizionale e ricondotto, quindi, le prestazioni offerte tramite Uber all'interno dei confini della l. 21/1992 e delle regole ivi previste (il cui mancato rispetto costituisce esercizio abusivo della professione).

Si tratta di una soluzione pienamente condivisibile: se l'analogia fra i servizi *UberBlack* e quelli tradizionali è evidente, alla medesima conclusione pare doversi giungere anche rispetto ai servizi *UberPop*, ovvero quelli erogati da autisti non professionisti, non in possesso di autorizzazione. Questi ultimi, infatti, al pari di quelli offerti da taxi e NCC, sono “autoservizi pubblici non di linea [*rectius*, offerti al pubblico] che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone” (art. 1 co. 1, l. n. 21/1992), a prescindere dalla qualificazione quale pubblico servizio che non costituisce presupposto per l'applicazione della disciplina di settore<sup>84</sup>.

Né sembrano convincenti le argomentazioni dei fautori della prima soluzione (la diversità ontologica tra i servizi erogati tramite *UberPop* e quelli degli operatori tradizionali) che, per sostenere l'alterità fra le due offerte e dei relativi mercati di riferimento, fanno leva su aspetti meramente accessori rispetto alla prestazione principale, quali il pagamento elettronico, anche differito, la conoscibilità *ex ante* del presuntivo costo, la geolocalizzazione del veicolo e della propria posizione, l'assistenza legale in caso di inconvenienti<sup>85</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>84</sup> Sul punto sia nuovamente consentito rinviare a CARUSO 2018, 241 ss.

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

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

Proprio con riguardo ai servizi offerti da Uber, con decisione C-434/15 del 20 dicembre 2017, la CGUE ha qualificato l'attività della piattaforma quale servizio d'intermediazione *non autonomo*, ma parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è il trasporto. Ciò in quanto la piattaforma crea "un'offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile segnatamente con strumenti informatici", organizzandone inoltre il funzionamento generale<sup>87</sup>, ed esercita "un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione dei conducenti"<sup>88</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

Spetta quindi alla legge statale stabilire se, ed eventualmente a quali condizioni, consentire l'ingresso nel mercato di riferimento dei nuovi operatori che offrono servizi di trasporto pubblico non di linea a chiamata attraverso l'intermediazione delle piattaforme. Il che, peraltro, pare opportuno vista "la dimensione (quanto meno) nazionale degli interessi coinvolti"<sup>89</sup>, anche se in dottrina vi è chi ritiene che il livello ottimale di regolazione sarebbe quello sovranazionale<sup>90</sup>.

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

Le soluzioni possibili per la regolazione di tali servizi oscillano tra le due opposte consistenti nella *regulation down* (deregolamentazione dell'attività delle piattaforme o comunque l'assoggettamento a una disciplina minima) e nella *regulation up* (assoggettamento dei servizi erogati tramite le piattaforme informatiche alla disciplina di settore esistente), cui si affiancano approcci intermedi favorevoli all'introduzione di discipline *ad hoc* adattate alle caratteristiche dei nuovi servizi<sup>91</sup>.

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

Se la prima, in conformità alla funzione di tutela e promozione della concorrenza che le attribuisce la legge che l'ha istituita e che ne disciplina l'attività<sup>92</sup>, ha auspicato l'adozione di una regolamentazione minima ("la meno invasiva possibile"), tale da configurare una terza categoria di fornitori di servizi di mobilità<sup>93</sup>, più cauta nel perseguire istanze di *deregulation* pare la proposta di modifica della l. 21/1991 avanzata dall'ART, che può essere ricondotta a una posizione intermedia tra le due estreme sopra individuate<sup>94</sup>.

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

<sup>89</sup> Così Corte Cost. n. 265/2016.

<sup>90</sup> CANEPA 2018, 159.

<sup>91</sup> Sul tema, cfr. AMMANNATI 2018, 201 ss.

<sup>92</sup> Cfr. LIBERTINI 2014, 52.

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

<sup>94</sup> Atto di segnalazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti del 21 maggio 2015.

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

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

Può innanzitutto enuclearsi una nozione più circoscritta, e senz’altro maggiormente aderente alla versione originaria del fenomeno<sup>96</sup>, caratterizzata da tre invarianti, quali:

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

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

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

Senza addentrarsi in un argomento complesso, preme sottolineare come il *quid pluris* di “socialità” sopra descritto, pare comunque sussistere – seppur con tonalità per alcuni profili più sfumate – anche a fronte di una remunerazione per la singola prestazione, purché siano previsti accorgimenti tali da garantire la permanenza contestuale delle tre invarianti richiamate. Ad esempio, imponendo l’occasionalità di un’attività (anche erogata a fronte di una remunerazione che superi un mero rimborso spese<sup>99</sup>), dovrebbe impedirsi il suo svolgimento secondo logiche puramente imprenditoriali, nella sostanza incompatibili sia con un rapporto *peer to peer*, sia con un vera e propria condivisione di risorse sottoutilizzate (è difficile immaginare, infatti, investimenti appositi per attività che consentono profitti limitati e occasionali)<sup>100</sup>.

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

<sup>96</sup> GORENFLO 2017, 7 ss.

<sup>97</sup> SMORTO 2019, 897 SS.; ID 2017, 201.

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

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

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

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

Alla luce di quanto osservato, si ritiene che la precisazione dell'ART – secondo cui un regime giuridico peculiare andrebbe previsto esclusivamente per i conducenti non professionali che, per quanto a fronte di una remunerazione per la singola prestazione, operano meramente in via occasionale – dia rilievo alla necessità di enucleare, tra le tante attività impropriamente ricondotte nella nozione ampia di *sharing economy*, quelle caratterizzate anche da una relazione *peer to peer* e da una vera e propria condivisione di risorse sottoutilizzate. Solo in tali casi, infatti, pare comunque sussistere quel *quid pluris* in termini di maggiore socialità che potrebbe giustificare un regime differenziato da quello degli operatori tradizionali<sup>102</sup>.

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

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

Da ultimo, la legge 11 febbraio 2019, n. 12<sup>104</sup> ha previsto che l'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea venga disciplinata da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dello sviluppo economico, da adottare ai sensi dell'art. 17, co. 3, della l. 23 agosto 1988, n. 440, senza però fornire alcun criterio guida.

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

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

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

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

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

Tale previsione si presta ad alcune riflessioni critiche.

Come è noto, la legge n. 400/1998 non disciplina i regolamenti del Presidente del Consiglio dei Ministri che si ritengono comunque ammessi<sup>105</sup>. Occorre quindi soffermarsi sui confini di tale potestà regolamentare del P.C.M., muovendo dall'art. 17, co. 3 della legge n. 400/1998, espressamente richiamato dalla legge n. 12/2019, e in particolare dalla previsione secondo cui tali regolamenti possono essere adottati “quando la legge espressamente conferisca tale potere”.

Per quanto il punto non sia pacifico, si ritiene che con tale inciso si faccia riferimento al principio di legalità inteso in senso sostanziale; di guisa che non dovrebbe risultare sufficiente la mera previsione legislativa del potere regolamentare (legalità in senso formale) ma occorre che la fonte primaria contenga criteri specifici tali orientare e restringere la discrezionalità dell'autorità che adotta il regolamento<sup>106</sup>; in altri termini, seguendo tale impostazione, ai sensi dell'art. 17, co. 3, possono adottarsi esclusivamente regolamenti che integrino e sviluppino i contenuti sostanziali di una fonte primaria. Se così fosse, la previsione contenuta nella l. n. 12/2019 si presterebbe a obiezioni in termini di rispetto del principio di legalità (sostanziale).

La scelta della legge n. 12/2019 di rimettere interamente a un regolamento la disciplina dell'attività delle piattaforme pare inoltre contrastare con il principio di preferenza di legge, non espressamente previsto dalla Costituzione ma desumibile da diverse previsioni costituzionali (l'art. 70 ma anche artt. 76 e 77). E invero il sistema delle fonti primarie è “chiuso” a livello costituzionale nel senso che, fuori dai casi esplicitamente previsti (artt. 76 e 77), la stessa legge non solo non può istituire fonti a sé preordinate, ma non può nemmeno pariordinare a sé fonti secondarie perché altrimenti si spoglierebbe di una competenza che l'art. 70 esplicitamente le demanda<sup>107</sup>; ciò anche alla luce delle conseguenze, incluse quelle di natura giurisdizionale, che si avrebbero sul piano ordinamentale<sup>108</sup>.

Ma vi è di più. Come si è detto, la legge del settore dell'autotrasporto non di linea n. 21/1992, così come interpreta dalla giurisprudenza che si è pronunciata sull'attività di Uber (v. *supra* § 3.1), individua quali operatori del settore solamente i taxi e gli NCC, prevedendo per entrambi una disciplina particolarmente pregnante, incluso l'obbligo che il servizio sia erogato esclusivamente da operatori professionisti. Pare quindi evidente come un eventuale decreto adottato sulla base della legge n. 12/2019 non costituisca fonte normativa idonea a modificare tale impostazione, ad esempio ammettendo l'ingresso nel mercato di operatori privi di licenza o autorizzazione: se così disponesse, infatti, il d.P.C.M. porrebbe in essere una delegificazione non rientrante nel meccanismo previsto dall'art. 17, co. 2, della l. n. 400/1998, con conseguente violazione dell'art. 70 della Costituzione<sup>109</sup>.

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

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

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

<sup>106</sup> BIN, PITRUZZELLA 2015, 353 s.

<sup>107</sup> SORRENTINO 2009, 56.

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

<sup>109</sup> In tal senso RUOTOLO 2011, 12 ss.

ridico dei taxi e, soprattutto, del servizio NCC. In particolare, tale riforma, se da un lato ha abrogato la norma che sospendeva l'efficacia delle previsioni contenute nell'art. 29, co. 1-*quater* del d.l. n. 207/2008, dall'altro ha modificato la fisionomia disegnata nel 2008, introducendo diversi elementi di flessibilità rispetto alla precedente disposizione<sup>110</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Su tale riforma si sono espressi sia l'AGCM, in termini fortemente critici, che nella sostanza ha riproposto l'equiparazione del servizio taxi con quello NCC, previa compensazione dei tassisti per la perdita di valore della licenza e per gli obblighi di servizio pubblico che devono sopportare<sup>111</sup>; sia il

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

Presidente dell'ART che, pur criticando alcuni profili della riforma (in particolare il mantenimento dell'obbligo del rientro in rimessa degli NCC che produrrebbe diseconomie e inefficienze sul piano gestionale, oltre a esternalità negative di natura ambientale, in ragione del prolungamento ingiustificato dei tragitti del vettore), ha fornito un giudizio nel complesso meno negativo<sup>112</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto alla dimensione provinciale (o di area metropolitana) del servizio NCC, essa pare salvaguardata. Invero, permane l'obbligo degli NCC di stazionare all'interno di una delle rimesse situate sul territorio provinciale o presso i pontili di attracco, con conseguente divieto di “so-sta in posteggio di stazionamento” su suolo pubblico nei Comuni ove sia esercitato il servizio di taxi”. Ciò implica non solo che, nell'attesa di nuovi clienti, il vettore deve sostare in una delle rimesse di cui può disporre<sup>113</sup>, ma anche che la prima partenza giornaliera del vettore deve avvenire dalla Provincia di riferimento<sup>114</sup>. D'altronde, la Corte Costituzionale ha preso espressamente posizione a favore del vincolo di ubicazione in ambito provinciale (o di area metropolitana) delle rimesse, osservando come ciò che viene percepito come una discriminatoria restrizione della concorrenza da parte della Regione ricorrente, costituisce in realtà un “limite intrinseco alla stessa natura del servizio” che “mira infatti a soddisfare, in via complementare e integrativa (...), le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione”<sup>115</sup>.

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

A una diversa conclusione potrebbe giungersi con un'interpretazione rigorosa dell'obbligo, ritenuto legittimo dalla sentenza n. 56 del 2020, di ricevere le prenotazioni, anche mediante strumenti tecnologici, “presso la sede o la rimessa”: se la prenotazione non venisse considerata come “ricevuta presso la sede” anche allorquando il veicolo si trovi fuori dalla stessa, se ne ricaverebbe un (implicito) obbligo del vettore NCC di far ritorno alla rimessa al termine di ogni servizio non preventivamente registrato. In altri termini, il vettore NCC potrebbe svolgere, senza ritorno in rimessa, solo i servizi la cui prenotazione è stata registrata prima della partenza dalla rimessa. Ma la prospettazione di un simile scenario pare difficilmente conciliabile con le argomentazioni, sopra richiamate, della Corte<sup>116</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

Lo scenario pare, in conclusione, distante da quello auspicato dai sostenitori della liberalizzazione e della deregolamentazione del settore<sup>117</sup>.

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

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

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

Si ritiene che un futuro intervento non possa non dare rilievo alla distinzione tra coloro che operano in modo continuativo (come dei veri professionisti) e gli operatori occasionali: per i primi un regime diverso e alleggerito rispetto agli operatori tradizionali pare ingiustificato e contrario al principio di eguaglianza e, finanche, al divieto di aiuti di stato<sup>120</sup>; per gli operatori occasionali potrebbe anche valutarsi un intervento che introduca una disciplina *ad hoc*, purché

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

<sup>118</sup> GIOMI 2019, 170 e 226 e la giurisprudenza ivi richiamata.

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

<sup>120</sup> HATZOPOULOS 2018, 144 ss.

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

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

Ciò pare necessario affinché la *sharing economy* sia effettivamente messa in grado di esprimere tutte le sue potenzialità. In caso contrario, correrebbe il rischio di diventare una formula “bon à tour faire”, una sorta di slogan dall’“elevato tasso di equivocità, di imprecisione e di ambivalenza” che “asseconda” piuttosto che “orientare” le scelte dei poteri pubblici<sup>122</sup>; ovvero, in termini ancor meno auspicabili, uno strumento per liberare le imprese, spesso multinazionali, dalla potestà regolatoria dei pubblici poteri, se non addirittura uno strumento per una riduzione generalizzata delle tutele e dei diritti di cittadini e lavoratori.

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

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

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

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

<sup>123</sup> IAIONE 2016, 430.

*Riferimenti bibliografici*

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

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

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

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