

IPOTESI E STRUMENTI DI CO-REGOLAZIONE IN MATERIA DI SHARING MOBILITY. UNA CONFERMA DELLA SUA DIMENSIONE COSTITUZIONALE\*

YLENIA GUERRA\*\*

**Sommario**

1. Contesto, oggetto, metodo e obiettivi della ricerca: un primo approccio alla dimensione costituzionale della *sharing mobility*. – 2. Nozione e regole condivise: la disciplina giuridica della *sharing mobility*, una prima ricostruzione tra diritto interno e diritto europeo. – 2.1. *La sharing mobility tra intreccio con i servizi pubblici locali e profili di regolazione*. – 3. Cenni a (come) Regolare la *sharing mobility*? – 3.1. *Regolazione, pianificazione, contrattazione...* – 4. Riflessioni conclusive. Le principali questioni aperte sulla (co)regolazione della *sharing mobility*: tutela della concorrenza, trasporto pubblico e diritto sociale alla mobilità.

**Abstract**

*This paper seeks to frame sharing mobility within the categories of constitutional law, starting from the research question of whether shared mobility can be brought back into the dimension of public services, considering its regulatory characteristics. The study, therefore, searches for a legal definition of sharing mobility by examining existing legal provisions and academic literature. Subsequently, it investigates whether some of the transport services provided through sharing mobility platforms can integrate the concept of public service. If confirmed, this classification raises important questions about safeguarding constitutionally protected rights and principles associated with sharing mobility, such as, among others, social rights and equal access to digital platforms.*

**Suggerimento di citazione**

Y. GUERRA, *Ipotesi e strumenti di co-regolazione in materia di sharing mobility. Una conferma della sua dimensione costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione presentata al Convegno finale del Progetto PRIN 2017 *Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law* (SE.CO.R.E TECH) tenutosi a Firenze l'8 e 9 febbraio 2024 e organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università LUISS Guido Carli.  
Contatto: [yguerra@luiss.it](mailto:yguerra@luiss.it)

### 1. Contesto, oggetto, metodo e obiettivi della ricerca: un primo approccio alla dimensione costituzionale della *sharing mobility*

La *sharing mobility* (o anche *shared mobility*) e, più in generale, l'economia condivisa, sembrano segnare una nuova evoluzione del rapporto tra potere pubblico ed economia e tra il primo e la garanzia dei servizi pubblici. A differenza della *sharing economy* in senso generale, la *sharing mobility* sembra assumere una postura affatto peculiare, giacché intreccia la categoria dei trasporti pubblici<sup>1</sup> e, in essa, soprattutto quella dei trasporti pubblici locali, la cui garanzia ha ricadute concrete sulla tutela di alcuni diritti sociali<sup>2</sup>. Questa osservazione, del resto, si pone in linea con quanto attenta dottrina ha da tempo messo in luce in relazione alla peculiarità del trasporto pubblico nel

<sup>1</sup> V. la tesi esposta da L. SALTARI, *s.v. 'trasporto pubblico'*, I *Tematici*, III – *Funzioni Amministrative*, Enc. dir., Giuffrè, Milano, 2022, 1208 ss. secondo cui: «La responsabilità dei pubblici poteri nel garantire ai cittadini il diritto alla mobilità si articola variamente in ragione del modo e dell'ambito del servizio di trasporto. Il primo aspetto che viene in rilievo è la riacquisita centralità della programmazione pubblica. L'offerta sufficiente di trasporti pubblici, infatti, si collega strettamente al principio della sostenibilità ambientale. Motivo per il quale, ancor più alle prese con la problematica della transizione ecologica, non pare ragionevole una pura e semplice remissione al libero mercato delle scelte nella costruzione dell'offerta dei servizi di trasporto pubblico. Anzi è proprio l'evocato criterio di sostenibilità che impone un ripensamento del perimetro della nozione di trasporto pubblico. Ad esempio, un'agenzia metropolitana di regolazione del Tpl, chiamata a programmare lo sviluppo del trasporto pubblico locale, non può non considerare tutte le modalità liberamente accessibili di trasporto. Negli atti dell'Art questo elemento è enunciato in modo evidente. Sicché rientrano nel novero dei servizi di trasporto a valenza pubblicistica, sebbene non di linea, il servizio taxi, i Ncc e Uber, ma anche le forme di *sharing* di auto, moto, bici, monopattini, altro ancora» (pagina 1208).

<sup>2</sup> Argomenta chiaramente in tal senso, E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in *D&Q*, 2020 Special Issue, 46 quando ricorda le ricadute del sistema dei trasporti pubblici sul piano della inclusione sociale, alla cui conclusione vanno ricondotti i cd. principi di doverosità, universalità, accessibilità e continuità che orientano, per l'appunto, la garanzia di detto servizio. Scrive l'A.: «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». V., pure, ma si tornerà su tale punto anche nelle riflessioni conclusive, T.F. GIUPPONI, *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un "diritto alla mobilità"? Intervento al Seminario "Trasporti e servizi pubblici locali alla luce della giurisprudenza costituzionale"*, Università di Catania, Facoltà di Giurisprudenza, Corso Jean Monnet 2014/2015 "Servizi pubblici, diritti fondamentali e costituzionalismo europeo", 8 maggio 2015), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1° Maggio 2016.

In generale, la mobilità intreccia finalità a carattere costituzionale, v., sul punto, T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2020, 564.

sistema dei servizi pubblici che, per vero, è indicato come un campo privilegiato per delineare il confine tra pubblico e privato<sup>3</sup>.

In questa cornice, la ricerca condotta si è posta l'obiettivo di guardare, nella sostanza, alla *sharing mobility* con le categorie proprie del diritto costituzionale, interrogandosi sulla dimensione *pubblica* di quest'ultima, nella prospettiva specifica della regolazione. In particolare, dopo una prima ricostruzione del concetto giuridico di *sharing mobility*, anche alla luce delle regole prodotte sul piano interno e sul piano europeo, lo scritto cercherà di porre in evidenza le principali criticità e le (possibili) opportunità di un tentativo di inquadramento in chiave pubblicistica della mobilità condivisa. In tal senso, e più specificamente, la domanda di ricerca alla quale si è tentato di rispondere è se la *sharing mobility* possa definirsi a pieno titolo come un esempio di *sharing economy* influenzata, nella sua essenziale disciplina, dal profilo di co-regolazione e se ciò abbia precise ricadute sul piano della sfera pubblica, dalla tutela dei diritti (in particolare dei diritti sociali) alla organizzazione delle comunità locali (comuni, province, città metropolitane)<sup>4</sup>.

Il primo punto dal quale muovere un tentativo di ricostruzione della mobilità condivisa è la sua riconduzione alla nozione generale di *sharing economy*. Comunemente, si fa risalire l'origine della *sharing mobility* alla teorizzazione del concetto di *sharing economy*<sup>5</sup>, la cui stretta individuazione ha

<sup>3</sup> T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., 565, v. anche la nt. 4.

<sup>4</sup> Sull'impatto regolativo delle piattaforme digitali, si v. M. FINK, *Digital Co-Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, in *European Law Review*, 43, 2018, 47-68; C. BUSCH, H. SCHULTE-NÖLKE, A. WIEWIÓROWSKA-DOMAGALSKA, F. ZOLL, *The Rise of the Platform Economy: A New Challenge for EU Consumer Law?*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 1, 2016, 3-10. Gli Autori, argomentando in favore di una regolazione europea, della piattaforme digitali, ricordano come, guardando ai soggetti coinvolti: «The regulatory issues are not limited to questions of consumer protection in a traditional sense. A legislative instrument that is adequate for the regulation of two-sided markets may also seek to protect the suppliers' side, taking into consideration that in the so-called 'sharing economy' the suppliers are often consumers, or rather 'prosumers'» (pagina 9). In particolare sulla questione regolatoria della *sharing mobility* v. F. HULLER, *Die Regulierung des Rideselling (Uber). Personenbeförderungsrechtliche Analyse digitaler Beförderungsmodelle der Sharing Economy. Schriften zum Deutschen und Europäischen Infrastrukturrecht (SDEI)*, Denker & Humblot, Berlin, 2022.

<sup>5</sup> Sul problema definitorio v. diffusamente G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2021. V., anche, D. ARCIDIACONO, M. DUGGAN, *Sharing Mobilities: Questioning Our Right to the City in the Collaborative Economy*, 2019, Routledge, Oxon-New York, 1: «[...] as Juliet Schor (2014) warns us, the semantic ambiguity behind the concept of sharing is problematic. She suggests that this umbrella concept covers a sprawling variety of digital platforms and off-line activities, including those facilitated by multinational companies, such as Airbnb, Uber, and Deliveroo, as well as those facilitated by small, local, and informal initiatives of repair and collective exchange such as tool libraries, book clubs, and rail ticket-sharing collectives».

evidenziato una serie di problematicità, messe già in luce dalla dottrina<sup>6</sup>. La Commissione europea, dal canto suo, ha adottato una nozione ampia (e quindi per certi aspetti più sfumata) di *sharing economy*, individuando con questa un insieme di «modelli imprenditoriali in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati»<sup>7</sup>. I soggetti coinvolti nella dinamica dell'economia collaborativa sono: «i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale (“pari”) sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale (“prestatori di servizi professionali”); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione — attraverso una piattaforma online — i prestatori e gli utenti e che agevolano le transazioni tra di essi (“piattaforme di collaborazione”). Le transazioni dell'economia collaborativa generalmente non comportano un trasferimento di proprietà e possono essere effettuate a scopo di lucro o senza scopo di lucro»<sup>8</sup>.

In questo senso, e come già anticipato sopra, a differenza delle altre nozioni emerse negli studi scientifici sulla cd. economia condivisa<sup>9</sup>, la defini-

<sup>6</sup> V. G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, cit., 1414 e ss. In particolare, l'A. mette in evidenza la natura interdisciplinare di tale concetto e le difficoltà di addivenire a un significato unanimemente condiviso.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione europea, “Un'agenda europea per l'economia collaborativa”, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 2.6.2016 COM(2016) 356 final.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione europea, 2.6.2016 COM(2016) 356 final. Tale nozione è riportata in G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, cit., 1414 e ss. In generale, v. anche, C. MIGUEL, G. AVRAM, A. KLIMCZUK, B. SIMONOVITS, B. BALÁZS, AND V. CESNUIYT ˇ, *Introduction*, in ID. (ed. by), *The Sharing Economy in Europe: From Idea to Reality*, 2022, (eBook) <https://doi.org/10.1007/978-3-030-86897-0>, 6 e ss. V., anche A. ABEGG, C. BERNAUER, *Da Recht der Sharing Economy. Welchen Regulierungsbedarf schaffen Airbnb, Uber & Co?*, Schulthess, Zürich-Basel-Genf, 2018.

<sup>9</sup> Per un approfondimento sulle diverse nozioni di *sharing economy* elaborare in dottrina, v. C. MIGUEL, E. MARTOS-CARRIÓN, AND M. SANTA, *A Conceptualisation of the Sharing Economy: Towards Theoretical Meaningfulness*, in C. MIGUEL, G. AVRAM, A. KLIMCZUK, B. SIMONOVITS, B. BALÁZS, AND V. CESNUIYT ˇ, *The Sharing Economy in Europe: From Idea to Reality*, cit., 21 e ss. (in particolare alle 28 e 29 si trovano una tabella riepilogativa delle risorse utilizzate nella ricerca di una nozione univoca di economia collaborativa). Le ricerche, portate avanti nel prisma del Progetto COST (European Cooperation in Science and Technology), hanno condotto alla seguente nozione: «The sharing economy is a ubiquitous feature of contemporary society. The sharing economy aims to redistribute existing goods (e.g., tools, cars) across the population in order to maximise their functionality (Howard 2015. It seeks fairer and more sustainable means of consumption of products and services through digital platforms (Hamari et al. 2011). As originally indicated by Felson and Spaeth (1978), when analysing collaborative consumption, current sharing platforms continue to attract new members by highlighting the meaningfulness of experiencing sharing prac-

zione elaborata dalla Commissione europea è più generale, si direbbe “a maglie larghe”, e consente, pertanto, di ricomprendere in essa tutta una serie di attività, tra le quali va ricompresa pure la mobilità condivisa.

## **2. Nozione e regole condivise: la disciplina giuridica della *sharing mobility*, una prima ricostruzione tra diritto interno e diritto europeo**

In ragione di quanto si è appena scritto, la prima domanda alla quale rispondere guarda alla nozione di mobilità condivisa. È necessario fornire, in altre parole, una definizione giuridica il più possibile chiara di cosa s'intende per *sharing mobility*. Ciò richiede di indagare due differenti piani del discorso: l'uno teorico, rivolto, cioè, alle elaborazioni dottrinali sviluppatesi nel tempo e l'altro, per così dire, normativo, riguardante le norme europee e nazionali in tema di *sharing mobility*.

Sotto il profilo teorico, e in sintesi, con mobilità condivisa si è inteso indicare diverse forme di condivisione del trasporto, il cui utilizzo è offerto spesso come un vero e proprio servizio<sup>10</sup>. L'emersione di tale fenomeno deve

tices with strangers. [...]. The sharing economy, therefore, also addresses the economy term in that it produces and distributes goods and services (Slee 2015)».

V., anche, G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, cit., 1415, in particolare nt. 10. Il primo riferimento a un tentativo di definizione si ha in R. BOTSCHAN, R. ROGERS, *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, HarperBusiness, New York, 2010.

<sup>10</sup> V. P. D'URSO, A. GUANDALINI, F.R. MALLAMACI, V. VITALE & L. BOCCI, *To Share or not to Share? Determinants of Sharing Mobility in Italy*, in *Social Indicators Research*, 154, 2021, 647-692. Gli Autori fanno riferimento anche al Primo Rapporto dell'Osservatorio nazionale sulla Sharing Mobility (2016), secondo cui: «Ciò che va sotto il nome di Sharing mobility è un fenomeno socio-economico che investe tanto la domanda quanto l'offerta di servizi di mobilità. Dal lato della domanda, la Sharing mobility consiste in una generale trasformazione del comportamento degli individui che tendono progressivamente a privilegiare l'accesso temporaneo ai servizi di mobilità piuttosto che utilizzare il proprio mezzo di trasporto», il rapporto è consultabile al seguente link [osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2017/03/SINTESEI\\_Rapporto-sharing-mobility\\_2016.pdf](https://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2017/03/SINTESEI_Rapporto-sharing-mobility_2016.pdf).

In altri studi, la nozione indicata sembrerebbe più ampia: «Shared mobility - the shared use of a vehicle, bicycle, or other mode - is an innovative transportation strategy that enables users to gain short-term access to transportation modes on an “as-needed” basis. The term shared mobility includes various forms of carsharing, bikesharing, ridesharing (carpooling and vanpooling), and on-demand ride services. It can also include alternative transit services, such as paratransit, shuttles, and private transit services, called microtransit, which can supplement fixed-route bus and rail services. With many new options for mobility emerging, so have the smartphone “apps” that aggregate these options and optimize routes for travelers. In addition to innovative travel modes, new ways of transporting and delivering goods have emerged. These “courier network services” have the potential to change the nature of the package and food delivery industry. Shared mobility has had a transformative impact on many global cities by enhancing transportation accessibility, while simultaneously reducing driving and personal vehicle ownership» (S. SHAHEEN, N. CHAN, A. BANSAL, A. COHEN, *Shared Mobility: A Sustainability & Technologies Workshop: Definitions, Industry Developments, and Early Understanding*, Working Paper, in [escholarship.org/uc/item/2f61q30s](https://escholarship.org/uc/item/2f61q30s)).

molto allo sviluppo delle nuove tecnologie<sup>11</sup> e la dottrina ha indicato nella combinazione tra l'impiego di queste ultime – nella specie l'utilizzo delle piattaforme digitali – e la condivisione (temporanea) dei mezzi di trasporto, la chiave per tentare di circoscrivere il fenomeno della mobilità condivisa. Gli studiosi hanno, infatti, individuato nella espressione *sharing mobility* «una gamma eterogenea di servizi di mobilità, alternativi tanto all'utilizzo del mezzo proprio che dei mezzi collettivi o di massa, i quali si fondano sull'accesso temporaneo alle risorse [...], ed in cui l'erogazione del servizio avviene per il tramite di piattaforme digitali che garantiscono l'accesso alle risorse e la condivisione di mezzi, veicoli e tragitti, consentendo all'utenza di richiedere, prenotare e pagare il servizio attraverso dispositivi informatici»<sup>12</sup>.

Per altri studiosi, invece, l'espressione 'mobilità condivisa' indica, generalmente, quell'insieme di forme di trasporto per cui la richiesta può trovare soddisfazione attraverso la condivisione di mezzi o tragitti, i quali apprestano una valida alternativa all'utilizzo del mezzo privato<sup>13</sup>. «L'uso condiviso di un servizio di mobilità accomuna tutte le forme di trasporto che non prevedono l'utilizzo di un veicolo di proprietà. Rientrano dunque nella definizione di "servizi di mobilità condivisa" tanto i servizi di trasporto tradizionali come il treno, la metropolitana, il tram, l'autobus e il taxi, quanto i cosiddetti nuovi servizi di mobilità condivisa - o *sharing mobility* - come il *bikesharing*, il *carsharing*, il *carpooling* e altri servizi a carattere innovativo, consentiti dall'uso delle piattaforme digitali. [...] Come i tradizionali servizi on demand (es. taxi o noleggio con e senza conducente), tutti i servizi di *sharing mobility* sono caratterizzati dall'essere disponibili su richiesta dei trasportati, secondo itinerari e orari stabiliti di volta in volta. Rispetto ai primi

<sup>11</sup> Questo profilo è ben messo in luce da R. LOBIANCO, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, Giuffrè, Milano, 2022, 179. In particolare, l'A. pone l'accento sulla funzione di collegamento tra domanda e offerta che le ICT hanno assunto nella materia dei trasporti.

<sup>12</sup> Così G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in *D&Q*, 2020 Special Issue, 22. Lo stesso A. ricorda la vaghezza del concetto in questi termini: «'sharing' (or 'shared') mobility is an indefinite and ill-defined subject. Despite the fact that the term has come into wide use, it is extensively employed by scholars and public authorities, and it is still a vague and polysemic expression. Sharing mobility is commonly described as part of the so-called sharing economy— sometimes also referred to as 'collaborative economy', 'collaborative consumption', 'access-based consumption' and so on—a similarly loose concept, as it encompasses a number of business models and operational characteristics» V. G. SMORTO, I. VINCI, *A Multidisciplinary Approach to Sharing Mobility: An Introduction*, in ID. (ed.), *The Role of Sharing Mobility in Contemporary Cities Legal, Social and Environmental Issues*, ebook, 2020, 1.

<sup>13</sup> E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in *D&Q*, 2020 Special Issue, 49. Sembra rimanere su un piano per così dire onnicomprensivo anche la nozione elaborata da M. CIUFFINI, L. REFRIGERI, S. ASPERTI, *La sharing mobility in Italia*, in *D&Q*, 2020 Special Issue, 207. Tale nozione si rifà a quanto già elaborato dall'Osservatorio sulla *sharing mobility*.

però, i servizi di sharing mobility sono possibili grazie alle nuove tecnologie digitali»<sup>14</sup>.

Una ulteriore riflessione teorica può prendere in esame la difficoltà di sussumere la *sharing mobility* in una sola, specifica, categoria di mobilità, o, in senso non per forza sinonimico, di trasporto. La dottrina, del resto, ha osservato come accanto ai servizi taxi, Ncc e Uber anche le forme di *sharing* di auto, moto, bici, monopattini e altro ancora integrino forme di servizio a valenza pubblicistica<sup>15</sup>. In questi termini, allora, «il comune denominatore dell'eterogenea pluralità di servizi normalmente fatti rientrare sotto l'ombrello di "mobilità condivisa" resta in ogni caso la scissione del binomio possibilità di spostamento-proprietà del veicolo»<sup>16</sup>.

La nozione "normativa" di *sharing mobility* – il cui attributo è qui inteso in senso ampio, comprensivo, cioè, anche di tutte quelle regole di *soft law* – si sviluppa soprattutto in ambito europeo e va in parte distinta dal concetto giuridico di trasporto, come elaborato sul piano europeo e internazionale, che comprende il (ma non si esaurisce nel) concetto di mobilità condivisa. Tra i primi documenti europei in cui si rinviene un esplicito riferimento alla *sharing mobility* vi è la Comunicazione del 31 maggio 2017 recante "An agenda for a socially fair transition towards clean, competitive and connected mobility for all"<sup>17</sup> in cui, però, il richiamo alla condivisione ha come limite la finalizzazione alla sola protezione dell'ambiente e alla lotta al cambiamento climatico<sup>18</sup>. A questa prima, limitata, considerazione della mobilità condivisa, sono seguiti ulteriori riferimenti, sino alla precisa presa di posizione europea nello *Staff Working Document* della Commissione europea sulla mobilità urbana, in cui la mobilità diviene un elemento essenziale nella garanzia della inclusione sociale. Si legge infatti: «With its Communication of 14 January 2020 on a 'Strong Social Europe for Just Transitions', the Commission reaffirmed that the green and digital transitions should be socially fair and just. Good working conditions, reskilling opportunities, and attractive jobs should be promoted in line with the European Pillar of Social Rights. Mobility is a critical aspect of social inclusion and an important de-

<sup>14</sup> M. CIUFFINI, L. REFRIGERI, S. ASPERTI, *La sharing mobility in Italia*, cit., 207. Cfr. anche con E. G. ROSAFIO and A. CLARONI, *New Mobility Scenarios: Sharing Mobility and Micro-mobility*, in *European Business Law Review*, 1, 2023, 23-34.

<sup>15</sup> L. SALTARI, s.v. 'trasporto pubblico', cit., 1208.

<sup>16</sup> R. LOBIANCO, *I servizi di mobilità condivisa, parte I. Caratteristiche socio-economiche*, in *Diritto dei trasporti*, 1, 2021, 28.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione, COM(2017) 283 final. Richiama tale atto anche E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, cit., 48.

<sup>18</sup> Lo stesso può dirsi per lo Staff Working document evaluation della Commissione europea Brussels, 24.2.2021 SWD(2021) 47 final sul pacchetto della mobilità urbana del 2013.

terminant of human well-being, especially for disadvantaged groups. Transport, recognised as an essential service in the European Pillar of Social Rights, fulfils a basic need in enabling citizens to integrate into society and the labour market, but also constitutes a significant part of household expenditure. Enhanced connectivity and market opening has contributed to linking transport networks, bringing the EU together and making it more tangible and accessible for travellers»<sup>19</sup>.

In questa direzione si muove, ad esempio, anche la recente istituzione di un Fondo sociale per il clima, di cui al reg. (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023, destinato a sostenere finanziariamente gli Stati membri nelle loro politiche volte a mitigare l'impatto sociale della introduzione del sistema di scambio di quote di emissioni per il trasporto su strada<sup>20</sup>. Tra le proposte che possono essere oggetto di aiuto finanziario vengono prese in considerazione anche il sostegno e la promozione a forme di mobilità condivisa.

Rimanendo sempre sul piano della ricostruzione positiva del concetto di mobilità condivisa, va rimarcato come tale sintagma sembri abbastanza diffuso anche nella produzione normativa primaria e secondaria<sup>21</sup>. Dalla lettura

<sup>19</sup> Commission Staff Working Document “EU Urban Mobility state of play Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The New EU Urban Mobility Framework”, 14.12.2021 SWD(2021) 470, 11.

<sup>20</sup> V. il considerato n. (16) del menzionato regolamento. È interessante notare come, per il tramite del Fondo sociale per il clima, lo Stato membro è chiamato a compilare un piano che indichi i costi previsti. Tra le misure sostenibili che possono essere indicate dagli Stati membri degli anzidetti piani vi è anche la promozione dell'uso «di trasporti pubblici accessibili e a prezzi abbordabili e sostenere gli enti pubblici e privati, comprese le cooperative, nello sviluppo e nella fornitura di mobilità sostenibile su richiesta, servizi di mobilità condivisa e soluzioni di mobilità attiva» (v. art. 8, c. 1, lett. (g) del reg. (EU) 2023/955).

<sup>21</sup> La ricerca si è avvalsa del motore *Normattiva*, consultazione effettuata il 18 agosto alle ore 15:03. I dati sono i seguenti: 1) il d.l. n. 68/2022 recante “Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili”. Per il tramite di tale d.l. si prevede che al fine di promuovere la *sharing mobility* (e limitatamente agli anni 2022, 2023 e 2024) lo 0,3 per cento della dotazione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale è destinato al finanziamento di specifici progetti individuati con uno o più decreti adottati dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata», art. 8, c. 6 del d.l. 68/2022; 2) il d.P.C.M n. 115/2021 recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2020, n. 190, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3) e, per l'appunto, il regolamento n. 190/2020; 4) la l. n. 77/2020 recante Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19; 5) la l. n. 132/2018 recante Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione



delle singole previsioni, però, non si evince l'esistenza, sul piano interno, di una chiara nozione giuridica di mobilità condivisa, giacché il riferimento a tale sintagma non si accompagna ad alcuna elaborazione che guardi al significato e in grado di circoscriverne la portata<sup>22</sup>. Le regioni, dal canto loro – ove i testi rinvenuti vengano sottoposti a una disamina sistematica – sembrano più che altro funzionalizzare tale (nuova) forma di mobilità in massima parte in relazione alla questione ambientale, sulla scia di quanto già emerso sul piano della normazione nazionale ed europea e spingendo verso una integrazione del trasporto pubblico. In questo senso si veda, a titolo esemplificativo, il caso della Regione Lazio (art. 50 della l. reg. n. 28/2019)<sup>23</sup>, che indica nella promozione della mobilità condivisa una valida modalità di completamento del trasporto pubblico<sup>24</sup>.

dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate; 6) la l. n. 141/2019 recante Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229. V., anche, lo studio della Camera dei Deputati “La mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale” consultabile al seguente link: [https://temi.camera.it/leg19/temi/19\\_l-innovazione-nel-trasporto-stradale-e-la-mobilit-sostenibile.html](https://temi.camera.it/leg19/temi/19_l-innovazione-nel-trasporto-stradale-e-la-mobilit-sostenibile.html)

Sul piano regionale v. 1) il reg. n. 4/2022 della Regione Marche recante Disciplina dell'attività di commercio in sede fissa, in attuazione dell'art.16 della L.R. 22/2021; 2) il reg. n. 122/2022 della Regione Friuli-Venezia-Giulia; 3) la l. regionale della Puglia, n. 19/2020 recante Promozione della mobilità condivisa e sostenibile nei comuni pugliesi; 4) la l. regionale del Lazio n. 28/2019 (Legge di stabilità regionale 2020); 5) la l. regionale della Liguria n. 31/2019; 6) la l. regionale del Piemonte n. 16/2017 (che modifica parte della l. regionale 1/2000 in materia di trasporto pubblico); 7) la l. regionale Liguria n. 33/2013 recante Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale.

V., anche, R. LOBIANCO, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, cit., 180 ricorda come il primo riferimento a questa nuova forma di mobilità si rinviene nel cd. Decreto Ronchi, Decreto del Ministero dell'Ambiente del 27 marzo 1998.

<sup>22</sup> Il legislatore sembra limitare il riferimento alla mobilità condivisa come strumento per arginare gli effetti del cambiamento climatico. Evidenzia tale aspetto anche E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, cit., 51: «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 e la legge istituiva dei Piani urbani di mobilità a livello locale), sia in specifici interventi di regolazione».

<sup>23</sup> V., in tal senso, anche l'art. 29-*bis*, c. 2, lett. e) della l. regione Liguria n. 31/2019.

<sup>24</sup> Pure la Regione Emilia-Romagna, ad es., esplicita chiaramente la funzione integrativa della mobilità condivisa in riferimento alla disciplina del *carsharing*: «Art. 43 - Modifiche all'articolo 24 della legge regionale n. 30 del 1998 [...] 2. Dopo il comma 5 ter dell'articolo 24 della legge regionale n. 30 del 1998 è aggiunto il seguente: “5 quater Sono servizi di mobilità complementari al trasporto pubblico regionale e locale i sistemi che prevedono l'uso collettivo di autoveicoli (car sharing e car pooling) e di biciclette (bike sharing), parcheggi, noleggio di veicoli e di biciclette destinate ad essere utilizzate da una pluralità di soggetti. Tali servizi sono affidati dagli Enti locali nel rispetto delle norme e dei propri strumenti di pianificazione”» (l.r. n. 25/2017).

La ricerca di una nozione normativa di *sharing mobility* poi non deve trascurare che tale nuova modalità di trasporto è divenuta protagonista soprattutto degli strumenti di pianificazione: si pensi ai Piani urbani per la mobilità sostenibile (anche PUMS)<sup>25</sup>. In ogni caso, è possibile affermare come anche il quadro della normazione non lasci spazio alla individuazione di un'autonoma nozione di mobilità condivisa.

Altri spunti si trovano pure nell'attività dell'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito anche ART<sup>26</sup>) che, attraverso il più volte citato in dot-

Anche gli enti locali sembrano interpretare in questo modo la mobilità condivisa, impiegandola concretamente a integrazione del servizio di trasporto pubblico. Sul punto, v., ad es., il PUMS della città metropolitana di Bari, in particolare la Relazione illustrativa, in cui si legge: «Annoverare i servizi di micromobilità in condivisione tra i servizi complementari alla rete di trasporto pubblico per ridurre l'esigenza di collegamento porta-porta da parte della rete portante di trasporto pubblico urbano in modo da aumentarne velocità commerciale ed efficienza». V. [www.pumscmbari.it/download/](http://www.pumscmbari.it/download/). V., anche, il PUMS della città metropolitana di Bologna che, nella Relazione illustrativa, dedica un intero paragrafo alla *sharing mobility*. Si legge: «La Sharing Mobility rappresenta un'opzione promossa dal PUMS con l'obiettivo di ampliare l'offerta di servizi in sharing e la loro complementarità con altri sistemi quali trasporto pubblico e bicicletta. Il Piano propone pertanto una serie di strategie che contemplano anche il suo sviluppo in termini territoriali quali: - diffusione dei sistemi di sharing nell'ambito metropolitano [...]. - soluzioni di shared mobility integrate nella progettazione e realizzazione di nuovi poli attrattori o aree di rigenerazione urbana. - realizzazione di aree attrezzate per la Sharing Mobility in cui verranno realizzati stalli riservati, video sorveglianza e servizi ausiliari, ad esempio, negli ambiti con presenza di importanti poli di servizio e luoghi di lavoro (sedi universitarie, ospedali, aree di insediamenti artigianali e industriali). I Centri di Mobilità di I livello previsti dal PUMS, dei quali si tratterà in dettaglio al paragrafo 8.3.6, saranno i primi esempi di pianificazione integrata TPM – Sharing Mobility». ([pumsbologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/documenti\\_approvazione/RELAZIONE/Relazione.pdf](http://pumsbologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/documenti_approvazione/RELAZIONE/Relazione.pdf)). Anche la città metropolitana di Genova si riferisce alla mobilità condivisa come a un servizio integrativo del trasporto pubblico: «Il servizio attuale di car sharing a Genova si inserisce nella realtà del capoluogo genovese come “servizio pubblico integrativo di mobilità”» (PUMS città metropolitana di Genova, [pums.cittametropolitana.genova.it/sites/default/files/PUMS%20CMGE\\_0.pdf](http://pums.cittametropolitana.genova.it/sites/default/files/PUMS%20CMGE_0.pdf)). Così anche il PUMS della città metropolitana di Torino: «Lo scenario di piano, esteso evidentemente all'intero sistema della mobilità della Città metropolitana, deve inoltre affrontare ed approfondire una serie di aspetti essenziali, quali in particolare: [...] i servizi di mobilità, anche di carattere innovativo, come quelli riconducibili alla smart mobility (ad esempio condivisione dati, informazione all'utenza, ecc...) ed alla sharing mobility, in quanto parti integranti e sostanziali dei sistemi per la mobilità, in particolare per quella pubblica» (PUMS città metropolitana di Torino, Documento di Piano, in [www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/trasporti-mobilita-sostenibile/dwd/pums/RapportoFIN.pdf](http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/trasporti-mobilita-sostenibile/dwd/pums/RapportoFIN.pdf)).

<sup>25</sup> E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, cit., 51. V. poi il par. 2.2. del lavoro menzionato che si concentra sull'esame degli strumenti di programmazione e pianificazione.

<sup>26</sup> Per qualche approfondimento sull'Autorità di regolazione dei trasporti v. C. CARUSO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti nell'ordinamento amministrativo e costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 ottobre 2018, 1-11 e anche in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

trina Atto di regolazione (delibera n. 48/2017, del 30 marzo 2017)<sup>27</sup>, pone l'accento sulla interazione tra mobilità urbana e *sharing mobility*. Si legge in particolare che: «3. Avuto riguardo a fattispecie specifiche, la domanda debole o la relazione debole sono soddisfatte, di norma, come segue: 3.1 in contesti urbani o per spostamenti di breve distanza all'interno di un bacino di mobilità, mediante servizi di trasporto a chiamata, inclusi i servizi di mobilità condivisa, quali il car-sharing e taxi collettivi, connessi, ove necessario, ai servizi di trasporto di linea. In questi casi occorre, altresì, prevedere la integrazione dei servizi di linea e di quelli a chiamata con i servizi di trasporto scolastico, con quelli dedicati al trasporto di anziani e disabili, e con altre soluzioni offerte dai singoli Comuni, fermo restando quanto disposto dall'articolo 14, comma 4, del d.lgs. n. 422/1997»<sup>28</sup>. La posizione di ART sulla mobilità condivisa trova conferma anche nelle parole impiegate dal Presidente dell'Autorità nella Relazione annuale del 2022<sup>29</sup>.

### **2.1 La sharing mobility tra intreccio con i servizi pubblici locali e profili di regolazione**

Questo sintetico esame consegna allo studioso un dato sufficientemente circoscritto: a livello normativo non pare possibile rinvenire una nozione univoca di mobilità condivisa ma, al più, sembrerebbero emergere chiare indicazioni di politica dei trasporti, in linea, peraltro, con le informazioni rinvenibili sul piano europeo e da individuarsi, nello specifico, in una finalità, quella della promozione della sostenibilità ambientale, e in una sorta di funzionalizzazione della mobilità condivisa, a integrazione del sistema dei trasporti pubblici. Per questa ragione è necessario ricostruire tale categoria a partire dalla nozione giuridica di trasporto<sup>30</sup> e, in parte, per quel che qui in-

<sup>27</sup> L'atto è consultabile online sul sito ufficiale di ART, [www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-48-2017/](http://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-48-2017/).

<sup>28</sup> V. Delibera n. 48/2017, punto 3 "Misura 3 - Criteri per la scelta delle modalità e tipologie di servizi di trasporto atte a soddisfare la domanda debole o le relazioni deboli". Si evidenzia, tuttavia, che nella citata delibera manca una precisa individuazione di cosa s'intenda per mobilità condivisa, assenza che emerge chiaramente anche dal mancato richiamo alla mobilità condivisa nell'appendice definitiva alla delibera.

<sup>29</sup> ART, Relazione annuale 2022, Presentazione del Presidente Nicola Zaccheo presso il Senato della Repubblica, 7 settembre 2022, 15: «Come ho avuto più volte modo di dichiarare, il TPL costituisce un settore che ben si presta alla sperimentazione di modelli di mobilità sostenibile e di integrazione multimodale, temi, come noto, di primario rilievo nell'agenda del Governo e delle Istituzioni europee. L'introduzione di sistemi di mobilità innovativi, in particolare per gli spostamenti brevi in città, e la diffusione della mobilità condivisa, con l'utilizzo di applicazioni digitali, impongono la necessità di ripensare il ruolo dei servizi di TPL nel soddisfacimento delle esigenze di mobilità» ([www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/09/Presentazione-Presidente-Relazione-2022.pdf](http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/09/Presentazione-Presidente-Relazione-2022.pdf)).

<sup>30</sup> E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, cit.

teressa, di trasporto pubblico. A questa si farà cenno nei limiti di ciò che è strettamente necessario alla ricostruzione teorica della questione regolatoria della *sharing mobility*.

La forma di trasporto pubblico che appare più nitidamente influenzata dalle evoluzioni tecnologiche è quella di linea che, come rileva la dottrina amministrativistica, è da sempre al centro di un complicato processo di riforma<sup>31</sup>, a partire dalla seconda metà del XX secolo. Gli obiettivi perseguiti con il processo di revisione che ha riguardato il trasporto locale rispondono alla necessità di aprire alla concorrenza e al mercato anche questa specifica forma di servizio. Si tratta, nella sostanza, della volontà di determinare una sorta di “liberalizzazione regolata”<sup>32</sup>. Molte sono state le vicissitudini che hanno caratterizzato la disciplina del trasporto pubblico, sia sul piano nazionale, sia sul piano sovranazionale<sup>33</sup>. Una importante novità che deve essere messa in evidenza guarda a quelle nuove forme di organizzazione e di erogazione del trasporto locale che sembrano, perlomeno in parte, intrecciare una teoria pubblicistica della *sharing mobility*.

Oggi, infatti, i servizi di trasporto pubblico locale vengono calcolati sulla base dei cd. bacini di mobilità, individuati dalle regioni nell’ambito della pianificazione del trasporto pubblico. La determinazione dell’ambito – ci ricorda la dottrina<sup>34</sup> – si basa su una serie circoscritta di fattori quali, ad esempio, una utenza minima pari a 350.000 utenti, il livello di urbanizzazione, le caratteristiche socio-economiche, l’articolazione produttiva. L’ART, dal canto suo, ha definito l’ambito di mobilità come quell’insieme di servizi di trasporto garantiti per il tramite di modalità complementari, come taxi, Ncc e altre forme di mobilità condivisa<sup>35</sup>. Da questa prima considerazione parrebbe potersi inferire nel senso che, se nella determinazione del bacino di mobilità l’ente pubblico è chiamato a prendere in considerazione anche forme di mobilità condivisa, queste allora potrebbero integrare il trasporto pubblico (perlomeno in senso sostanziale e cioè senza alcuna formalizzazione della riconduzione di tale forma di trasporto nella categoria dei servizi pubblici).

Un altro profilo che si lega a quanto precedentemente puntualizzato in merito alla dimensione sovranazionale, si ritrova nella teorizzazione del concetto di ‘Mobility as a Service’, sintagma che sta a indicare un nuovo tipo di mobilità e che promuove l’integrazione di molteplici servizi di trasporto

<sup>31</sup> L. SALTARI, *s.v. ‘trasporto pubblico’*, cit., 1204 ss.

<sup>32</sup> Op. ult. cit., 1204.

<sup>33</sup> Op. ult. cit., 1205.

<sup>34</sup> Op. ult. cit., 1205-1206.

<sup>35</sup> ART, Delibera n. 48/2017. Fa riferimento specifico a questo punto L. SALTARI, *s.v. ‘trasporto pubblico’*, cit., 1206.

pubblico e privato, accessibili grazie alle ICT<sup>36</sup>. Attraverso le cd. piattaforme digitali di intermediazione, che vanno a combinare varie funzionalità e garantiscono diverse alternative di viaggio – dal trasporto pubblico al *car sharing*, dal *bike sharing* ai taxi –, gli utenti possono usufruire di più servizi in base alle proprie esigenze<sup>37</sup>. Tale concetto ha trovato spazio anche in Italia, e nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, in particolare al sub-Investimento 1.4.6 del PNRR “Mobility as a Service for Italy”, all’interno della Missione 1, per il tramite del quale si promuove tale nuova forma di modalità.

In questo senso, pare utile fare riferimento alla recente sentenza del Consiglio di Stato n. 6817/2023 che affronta, sia pure soltanto a margine, il tema della mobilità condivisa e, in particolare, il concetto di *Mobility as a Service*. La vicenda prende le mosse dalla volontà di individuare l’impresa alla quale assegnare la fornitura per la progettazione, lo sviluppo, la conduzione e la manutenzione della Piattaforma MaaS operante nell’area metropolitana milanese. In particolare, tale piattaforma avrebbe permesso agli utenti l’accesso a servizi ferroviari, di trasporto pubblico e di *sharing mobility*, prevedendone anche una ulteriore estensione. La particolarità di questa procedura, ai fini del presente scritto, riguarda la forma di servizio garantito. Il disciplinare di gara, infatti, puntualizzava che la procedura attivata «pur riguardando in tesi un affidamento non soggetto all’applicazione del d. lgs. n. 50/2016 [...], avrebbe fatto comunque capo, in via analogica e *per relationem*, alle disposizioni del vigente Codice dei contratti pubblici»<sup>38</sup>. Per il Consiglio di Stato, la *Mobility as a Service* deve qualificarsi come un «concetto globale di mobilità che prevede l’integrazione di molteplici servizi di trasporto pubblico e privato accessibili grazie ad un unico canale digitale. Attraverso “*piattaforme digitali di intermediazione*”, che combinano varie funzionalità e garantiscono diverse alternative di viaggio – dal trasporto pubblico al *car sharing*, dal *bike sharing* ai taxi – gli utenti possono pianificare, prenotare e pagare più servizi in base alle proprie esigenze»<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. Con l’art. 11 del d.lgs. 201/2022. Anche in assenza del riconoscimento di quel servizio come pubblico, le pubbliche amministrazioni possono prevedere forme di incentivazione. La legge, ancorché in via esemplificativa, sembra riferirsi ad agevolazioni in favore degli utenti (es. sconti per abbonati a TPL di linea). In particolare, è dato leggere: «Nei casi in cui, in esito alla verifica di cui all’articolo 10, comma 4, non risulti necessaria l’istituzione di un servizio pubblico, l’ente locale può comunque promuovere iniziative per assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni degli utenti, ferma restando la libertà di impresa degli operatori. Tali iniziative possono includere, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione e della normativa europea sugli aiuti di Stato, il riconoscimento agli utenti di vantaggi economici, titoli o altre agevolazioni ai fini della fruizione del servizio».

<sup>37</sup> V. [innovazione.gov.it/progetti/mobility-as-a-service-for-italy/](https://www.innovazione.gov.it/progetti/mobility-as-a-service-for-italy/).

<sup>38</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 6817/2023, par. 1 del *fatto*.

<sup>39</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 6817/2023, par. 3 del *diritto*.

La MaaS, allora, prende la forma di un nuovo paradigma della mobilità. Esso richiede, tra le altre cose, la creazione di una piattaforma aperta (“*Data Sharing and Service Repository Facilities-DS&SRF*”), che rappresenta, per il giudice amministrativo, una infrastruttura tecnologica in grado di garantire un unico punto di accesso nazionale all’insieme dei dati di offerta di mobilità disponibili e di consentire la scelta tra possibili opzioni di viaggio e facilitarne, così, la prenotazione e il pagamento, potenziando la dimensione digitale del trasporto pubblico con l’abilitazione di servizi di pagamento digitale, l’implementazione di sistemi di informazione agli utenti e di servizi per la prenotazione dei viaggi<sup>40</sup>. Il Consiglio di Stato, richiamando uno studio tecnico dell’Associazione italiana della telematica per i trasporti e la sicurezza<sup>41</sup>, ha poi suddiviso i servizi offerti nella MaaS in diverse subcategorie: «a) *MaaS Marketplace* (operante in un mercato libero e aperto, in assenza di regole definite dall’amministrazione pubblica); b) *MaaS Open Platform* (basato sulla definizione e determinazione di regole da parte dell’amministrazione pubblica, che si pone come infrastruttura pubblica sulla quale gli attori del mercato possono costruire una propria soluzione tecnologica); c) *MaaS Public Transport* (in cui la piattaforma viene direttamente gestita dall’operatore di trasporto pubblico locale, che definisce anche il sistema di regole, aggregando i servizi di mobilità); d) *Decentralised MaaS* (in cui la condivisione dei servizi di mobilità è basata sull’utilizzo di tecnologie tipo *blockchain* e tutti gli *stakeholder* lavorano attraverso una piattaforma di condivisione di dati e servizi decentralizzata, ma senza un amministratore/gestore del servizio)»<sup>42</sup>. Ne discende, dunque, come le prestazioni oggetto di affidamento debbano essere inquadrate, per le caratteristiche che connotano tale servizio, in termini di servizi *integrativi, accessori e strumentali* rispetto alla gestione della rete di trasporti, rientrando così nell’ambito dell’attività assoggettata agli obblighi evidenziali<sup>43</sup>.

Quali prime osservazioni è possibile, quindi, formulare? Due sono essenzialmente gli argomenti che meritano di essere messi in evidenza. Il primo guarda alla questione teorica della riconduzione della *sharing mobility* alla dimensione del servizio pubblico locale (perlomeno in senso finalistico), quando questa è posta in termini di integrazione del trasporto pubblico, in

<sup>40</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 6817/2023, par. 3 del *diritto*.

<sup>41</sup> Si fa riferimento a TTS Italia, Associazione Nazionale per la Telematica per i Trasporti e la Sicurezza, qui il link al sito: [www.ttsitalia.it/organizzazione/](http://www.ttsitalia.it/organizzazione/) peraltro richiamato anche dal C.d.S., nella sentenza n. 6817/2023. Peraltro, tale associazione ha recentemente pubblicato una proposta di linee guida in tema di MaaS, v. Linee Guida per lo sviluppo dei servizi MaaS in Italia, luglio 2021, [www.ttsitalia.it/wp-content/uploads/2021/07/Linee-guida-per-lo-sviluppo-dei-servizi-MaaS-in-Italia\\_web.pdf](http://www.ttsitalia.it/wp-content/uploads/2021/07/Linee-guida-per-lo-sviluppo-dei-servizi-MaaS-in-Italia_web.pdf).

<sup>42</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 6817/2023, par. 5.1. del *diritto*.

<sup>43</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 6817/2023, par. 5.1. del *diritto*.

particolare del trasporto pubblico locale. Tale questione determinerebbe, forse, un primo ripensamento teorico della categoria dei servizi pubblici soprattutto in conseguenza della influenza che le nuove tecnologie apportano al sistema pubblico. Immaginare la *sharing mobility*<sup>44</sup> come parte del servizio pubblico potrebbe essere giustificata sulla base della garanzia egualitaria di accesso ai servizi di trasporto, in termini di tariffe e garanzia effettiva dell'accesso alle piattaforme digitali.

Tale primo argomento intreccia giocoforza la questione della regolazione o co-regolazione della *sharing mobility*. In tal senso, se è vero, ed è già stato più volte ribadito in questa sede, che la *sharing mobility* è da inquadrare nell'alveo della politica dei trasporti, la questione ancora aperta è comprendere se tale aspetto incida sul tema, più generale, della regolazione. La dottrina ha ripercorso chiaramente tutti i passaggi evolutivi della regolazione dei trasporti, tra Italia ed Europa, mettendo l'accento sulla varietà dei profili emersi, da ricondurre in massima parte alla questione della regolazione delle piattaforme digitali che offrono "servizi" di trasporto in condivisione. Così, se si vuole guardare alla *sharing mobility* sotto il profilo specifico della regolazione, l'attenzione deve essere diretta non soltanto verso il trasporto (e, in particolare, verso il trasporto pubblico), ma deve tenere in considerazione (la questione della regolazione del) le piattaforme digitali.

### 3. Brevi cenni alle tipologie di mobilità condivisa

È possibile classificare sinteticamente i servizi offerti per il tramite della mobilità condivisa attraverso due grandi aree di afferenza: i servizi di linea e i servizi cd. *on demand*<sup>45</sup>. In generale, si è soliti distinguere servizi di *vehicle-sharing* e servizi di *ridesharing*: «I primi prendono il nome di monopattino in sharing, bikesharing, scootersharing, carsharing, vansharing in funzione del tipo di veicolo che si condivide: monopattino, bicicletta, scooter, auto, fur-

<sup>44</sup> Recentemente la Provincia di Padova, la Regione Veneto e Busitlia hanno dato il via a una iniziativa volta a promuovere l'utilizzo combinato del trasporto pubblico e della *sharing mobility*. A partire dai primi di marzo 2024 gli abbonati al TPL potranno, infatti, usufruire di agevolazioni economiche sulle piattaforme di sharing mobility, nello specifico per i monopattini DOTT e le biciclette RIDEMOVI, entrambi operatori titolari di un servizio pubblico di *Sharing Mobility* nel territorio del Comune di Padova, v. [www.padovanet.it/notizia/20240305/comunicato-stampa-integrazione-trasporto-pubblico-e-sharing-mobility-una-nuova](http://www.padovanet.it/notizia/20240305/comunicato-stampa-integrazione-trasporto-pubblico-e-sharing-mobility-una-nuova).

<sup>45</sup> «La mobilità condivisa si distingue in due grandi famiglie in funzione dell'accessibilità e della disponibilità del servizio: servizi offerti lungo un itinerario prestabilito e disponibili secondo un orario (servizi di linea/a orario), servizi non soggetti a queste due condizioni e dunque offerti da punto a punto, su richiesta e su un itinerario, da stabilire volta per volta (servizi on demand)». Così M. CIUFFINI, S. ASPERTI, L. REFRIGERI, *Il monitoraggio dei servizi di sharing mobility*, maggio 2021, Osservatorio Nazionale della Sharing Mobility, in [www.osservatoriosharingmobility.it](http://www.osservatoriosharingmobility.it), 6 e ss. V., anche, R. LOBIANCO, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, cit., 181 ss.

gone. L'aspetto che caratterizza i servizi di *vehiclesharing* è che l'utente guida lui stesso il veicolo messo in condivisione temporaneamente da altri (un operatore, una singola persona...). Nei servizi di *ridesharing*, invece, l'utente usufruisce di un servizio di trasporto che, in funzione del contesto sia organizzativo che normativo, assume le forme del servizio di *carpooling*, *e-hailing*, *ridehailing*, *ridesplitting*, *microtransit* o *DRT* (*Demand Responsive Transit*)»<sup>46</sup>.

Rientrano nella prima categoria il *carsharing* e il *bikesharing* che consentono, in sintesi, l'utilizzo di autovetture e biciclette per brevi periodi di tempo senza l'assistenza del personale della società erogatrice del servizio<sup>47</sup>. Per usufruire del servizio, l'utente dovrà registrarsi sulla piattaforma digitale creando un *account* e provvedendo al pagamento del canone.

Si distinguono da queste forme di mobilità il *carpooling* o *ridesharing* che consistono, invece, nella condivisione di una autovettura da parte di più utenti privati che decidono di condividere parte del tragitto insieme, suddividendosi le spese sostenute.

Nel tempo, le tipologie di trasporto condiviso si sono moltiplicate e così le varie definizioni impiegate dagli esperti di settore per classificare tali mezzi di trasporto. Le caratteristiche di questo servizio, la cui descrizione è utile per tentare di rispondere alla domanda come regolare la *sharing mobility*, possono essere sintetizzate come segue. Il servizio di *vehiclesharing* è il risultato di un'attività che consente nei fatti a un gruppo d'individui di spostarsi con un veicolo individuale senza, tuttavia, disporre della proprietà dello stesso. Tale attività è possibile per il tramite di piattaforme digitali «e di un'organizzazione più o meno complessa appositamente realizzata per erogare questo specifico servizio»<sup>48</sup>.

Il modello organizzativo che, a parere di chi scrive, sembrerebbe porsi quale uno dei fattori a maggiore rilevanza, si suddivide in diverse tipologie.

<sup>46</sup> M. CIUFFINI, S. ASPERTI, L. REFRIGERI, *Il monitoraggio dei servizi di sharing mobility*, maggio 2021, 7, 8.

<sup>47</sup> M. CIUFFINI, S. ASPERTI, L. REFRIGERI, *Il monitoraggio dei servizi di sharing mobility*, cit., 10. V., anche, R. LOBIANCO, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, cit., 182.

<sup>48</sup> M. CIUFFINI, S. ASPERTI, L. REFRIGERI, *Il monitoraggio dei servizi di sharing mobility*, cit., 10. Si legge nel rapporto: «Le componenti costitutive [...] di un servizio di *vehiclesharing* sono: (i) un soggetto - individuale o collettivo, privato o impresa - che rende disponibile uno o più veicoli; (ii) un gruppo di individui che possono accedere temporaneamente e separatamente all'utilizzo di un veicolo di cui non sono i proprietari. I dispositivi per consentire l'erogazione e la fruizione del servizio di *vehiclesharing* sono: (i) una piattaforma digitale [...]; (ii) una rete di veicoli sul territorio [...]; (iii) uno strumento tecnologico e/o organizzativo in grado di rendere possibile l'accesso fisico al veicolo senza che sia necessaria l'interazione fisica con il soggetto che lo rende disponibile [...]; (iv) la formazione di una comunità di utenti ovvero la iscrizione preventiva al servizio dei soggetti che intendono usufruirne [...]». Numerazione aggiunta.



Per l'Osservatorio sulla *sharing mobility*, a seconda del rapporto giuridico intercorrente tra soggetti pubblici e soggetti privati, si possono avere modelli a proprietà pubblica-gestione pubblica e modelli a proprietà privata-gestione privata. In tale ultimo sotto-modello uno o più soggetti di diritto privato detengono gli asset fondamentali del sistema ed elargiscono il servizio. L'amministrazione locale, tuttavia, definisce il quadro di regole in cui l'operatore privato svolgerà il suo ruolo. Infine, può esservi il modello di proprietà pubblica-gestione privata: in questo ultimo caso l'amministrazione locale possiede tutti o parte degli asset, mentre a fornire il servizio è un soggetto a natura privatistica. Quest'ultimo assume così gli oneri dell'esercizio connessi alla gestione della flotta, della piattaforma, remunerando il capitale investito con gli introiti delle tariffe<sup>49</sup>.

È da mettere in evidenza, poi, come le novità abbiano riguardato anche la forma del servizio garantito: oggi non soltanto servizi di linea o servizi *on demand* ma anche servizi Demand Responsive Transit (DRT)<sup>50</sup> – intesi come quei servizi ibridi di trasporto, a cavallo tra le due famiglie di servizi oggi più diffuse –, i servizi di linea e quelli non di linea.

Grazie all'uso delle piattaforme digitali è possibile costruire, pertanto, un sistema ibrido di trasporto che garantisce le caratteristiche del trasporto di linea ma costruito su una domanda effettiva (e non invece potenziale, come accade per il trasporto di linea classico)<sup>51</sup>. Tali piattaforme, per il tramite di algoritmi, consentono di mettere in relazione l'utente con l'operatore di trasporto attraverso un'*app mobile*<sup>52</sup>. La funzione dell'algoritmo è qui centrale giacché in grado di individuare, in poco tempo, «le corse che devono essere effettuate per soddisfare le richieste degli utenti, quali siano i tragitti e le fermate che dovranno effettuare i veicoli a disposizione. Questa decisione avviene sulla base di criteri che vengono stabiliti a monte e che possono anche essere modificati nel corso dell'esercizio, attraverso un processo di adattamento iterativo che è tipico dei modelli organizzativi fondati sull'uso delle piattaforme digitali, quali l'uso dei dati a scopo valutativo e predittivo»<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> S. ASPERTI, L. REFRIGERI, M. CIUFFINI, V. GENTILI, R. ORSINI (a cura di), *VII Rapporto nazionale sulla Sharing Mobility*, Osservatorio nazionale sulla Sharing Mobility, 2023, 67, <https://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2023/10/VII-Rapporto-nazionale-sharing-mobility.pdf>.

<sup>51</sup> *Ibidem*, 67. Nel Documento richiamato, si fa riferimento al Piano regionale del trasporto pubblico locale della Regione Friuli-Venezia Giulia che prevede un servizio DRT in quattro diverse modalità: 1. Servizio ad itinerari fissi; 2. Servizio ad itinerari base con possibilità di effettuare deviazioni; 3. Servizio ad itinerari liberi tra un insieme predefinito di punti; 4. Servizio ad itinerari liberi tra un insieme qualunque di punti.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

### 3.1 Cenni a (come e quanto) regolare la *sharing mobility*?

Nel diritto pubblico, il lemma *regolazione* evoca principalmente il rapporto tra stato ed economia e indica, nella sostanza, una scelta valoriale dei pubblici poteri, non più disposti a farsi carico della gestione diretta delle attività economiche e sociali e che preferiscono quindi «predisporre la cornice di regole e gli strumenti di controllo necessari affinché l'attività dei privati, svolta in regime di concorrenza, non leda interessi pubblici rilevanti [...]»<sup>54</sup>. Tale attività è stata sovente affidata ad autorità o agenzie indipendenti, a sottolineare il ruolo principalmente tecnico e non meramente politico dell'attività di regolazione<sup>55</sup>. Anche i servizi pubblici<sup>56</sup> e, nella specie, i trasporti<sup>57</sup>, che sono classificati come servizi aventi rilevanza economica, a fruizione individuale<sup>58</sup>, sono stati oggetto di regolazione<sup>59</sup>. Ciò, chiaramente, in ottemperanza alla regola secondo cui quando un'attività viene assunta dai pubblici poteri come servizio pubblico essa richiede una regolazione, al fine di garantire l'osservanza di una serie di principi quali, per citarne alcuni, l'universalità e la doverosità<sup>60</sup>.

Tutte queste considerazioni, necessarie a inquadrare la questione della *sharing mobility* nelle maglie del trasporto, non consentono di risolvere in maniera univoca il quesito posto, e ciò in ragione di una serie di variabili che vanno tenute in considerazione. Si fa riferimento, in particolar modo, (i) al ruolo assunto dalle *digital platforms* e (ii) alla necessaria presa in considera-

<sup>54</sup> M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Quinta edizione, il Mulino, Bologna, 2022, 30.

<sup>55</sup> Op., ult. cit.

<sup>56</sup> Sulla nozione di servizio pubblico la dottrina è vastissima, si segnalano almeno: U. REDANÒ, 'servizio pubblico', in Nuovo Digesto italiano, 231-234; S. CATTANEO, s.v. 'servizi pubblici', in Enc. Dir., 1990, 255-374; G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, II, Parte speciale e giustizia amministrativa, Monduzzi editore, Parma, 131-177; R. VILLATA, S. VALAGUZZA, *Pubblici servizi*, Giappichelli, Torino, 2021, in particolare 1-100 in cui si affronta il tema della nozione da attribuire al sintagma 'servizio pubblico' (sulla ricostruzione del dibattito scientifico, v., in particolare, la nt. 6 a pagina 4); E. SCOTTI, *Il pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Cedam, Padova, 2003, in particolare v. il capitolo I, 13-55.

<sup>57</sup> Per G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, 331-332 «sin dalla legge 29 marzo 1903, n. 103 (c.d. legge Giolitti), il trasporto pubblico è considerato dal legislatore come servizio pubblico, in quanto attività destinata al soddisfacimento di esigenze di ordine collettivo e perciò istituita ed organizzata dai pubblici poteri in modo tale da assicurarne l'esplicazione in termini di doverosità e nel rispetto dei principi di universalità, continuità e qualità gestionale».

<sup>58</sup> M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 361.

<sup>59</sup> V. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2021, in particolare la questione della regolazione è affrontata alle pagine 177-181; 394. In particolare, alla 394, l'A. affronta il passaggio da uno Stato-imprenditore a uno Stato-regolatore.

<sup>60</sup> Op. ult. cit., 66 e ss.

zione dell'aspetto per così dire bidirezionale della *sharing mobility*, che si contraddistingue per essere da un parte un valido mezzo integrativo del trasporto pubblico (e allora in questo caso la questione della regolazione acquista una veste affatto diversa e forse di più facile risoluzione) e, dall'altra, uno strumento rispondente in generale alle regole di diritto privato. In questo secondo caso la questione si espande sino a lambire il problema della regolazione delle piattaforme digitali<sup>61</sup>, alla quale qui si faranno soltanto brevi cenni. Come evocato in dottrina: «The Commission has put three alternative strategies on the table: traditional top-down secondary legislation, self-regulation or co-regulation»<sup>62</sup>. Il punto della regolazione delle piattaforme digitali e, per quel che qui interessa, delle piattaforme dedicate alla *sharing mobility*, prende la forma di tre diverse relazioni intercorrenti tra il soggetto regolatore e il destinatario della regolazione: regolazione, co-regolazione e auto-regolazione (all'inglese si direbbe *regulation*, distinta parzialmente dalla top-down *secondary legislation* – vedremo poi il perché –, *co-regulation* e *self-regulation*)<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Anche in questo caso, la letteratura è molto vasta e al contempo trasversale. Si v., almeno, T. RODRÍGUEZ DE LAS HERAS BALLELL, *Rules for a Platform Economy: A Case for Harmonisation to Counter "Platform Shopping" in the Digital Economy*, in I. PRETELLI (ed. by), *Conflict of Laws in the Maze of Digital Platform. Le droit international privé dans le labyrinthe des plateformes digitales. Actes de la 30<sup>e</sup> Journée de droit international privé du 28 juin 2018 à Lausanne*, Schulthess, Genève-Zurich, 2018, 55; S. SCHLEGEL AND B. SCHUPPLI, *The scope of the State as a Function of Transaction Costs: How Will Digitization Change the Role of Public Law. An Analytical Framework Beyond Technological Determinism and Longing for Politics Unconfined by Technological Context*, in C. SIEBER-GASSER, A. GHIBELLINI, *Democracy and Globalisation. Legal and Political Analysis on the Eve of the 4th Industrial Revolution*, Springer, Cham, 2021, 71. V. M. FINK, *Digital Co-Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, in *European Law Review*, 43, 2018, 47, v. anche nt. 2.

V. poi G. SMORTO, I. VINCI, *A Multidisciplinary Approach to Sharing Mobility: An Introduction*, in ID (ed.), *The Role of Sharing Mobility in Contemporary Cities Legal, Social and Environmental Issues*, cit., 2-4, mette ben in luce la quantità di modelli al momento esistenti in punto di *sharing mobility*. Queste differenze non fanno altro che rendere più complessa la risposta alla questione regolatoria.

Va, poi, ricordato come spesso nel medesimo contesto locale di riferimento le varie forme di mobilità condivisa si intreccino, a dimostrazione della complessità della questione. V., ancora, G. SMORTO, I. VINCI, *A Multidisciplinary Approach to Sharing Mobility: An Introduction*, in ID (ed.), *The Role of Sharing Mobility in Contemporary Cities Legal, Social and Environmental Issues*, cit., 6.

<sup>62</sup> V. M. FINK, *Digital Co-Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, cit., 50.

<sup>63</sup> Le origini dei diversi approcci sono risalenti nel tempo e vanno ricondotti in massima parte alla tradizione giuridica statunitense. «State Regulation and Self-regulation. Regulation in the original sense refers to an arbitrary process under the rule of the State, usually centred in a (more or less) independent regulatory body. This body makes decisions in situations where there are conflicting interests. The idea is that decision-making is so complex that a specialized body of independent experts is better equipped to do this than state bureaucrats. The term "regulation" is already mentioned in the US Constitution, dating back to the late eighteenth century. Regulatory bodies are also not new. The first "watchdog agencies" were established in the US in the second

L'approccio dell'Unione europea alle forme di regolazione delle piattaforme digitali non è nuovo<sup>64</sup>, sebbene recentemente due importanti iniziative abbiano avuto grande risonanza. Si fa riferimento, in particolare, ai due noti regolamenti: il Reg. (EU) 2022/2065, il cd. Digital Services Act e il Reg. (EU) 2022/1925, il cd. Digital Markets Act. Questi atti, tuttavia, per quel che qui interessa, hanno un raggio d'azione molto circoscritto con specifico riguardo alla *sharing mobility*, limitandosi a comprendere, nel loro spazio regolatorio, soltanto le grandi piattaforme digitali, i cd. gatekeepers. Dal canto suo, e come ben messo in evidenza dalla dottrina<sup>65</sup>, la mobilità condivisa rappresenta un *unicum* nello studio dei fenomeni connessi alla *sharing economy*. In ambito europeo, infatti, i trasporti raffigurano una materia concorrente ex art. 4, comma 2, lett. g) del TFEU e, ricondotti alla generale categoria dei servizi, trovano poi peculiare disciplina all'articolo 90 e seguenti del TFEU, a cui peraltro rinvia espressamente anche l'articolo 58 TFEU. Ciononostante, la politica comune in materia di trasporti si è contraddistinta per una forte inazione da parte delle istituzioni europee<sup>66</sup>. A ciò vanno, poi, aggiunte tutte le stratificazioni normative nazionali, regionali e finanche locali. In questo contesto generale, l'erompere delle piattaforme digitali ha rimesso al centro del dibattito politico la questione della mobilità, sotto molteplici punti di osservazione. Questo è l'assai complesso quadro in cui la domanda su quale tipo di regolazione immaginare per la *sharing mobility* prende forma. È chiaro allora come, e in comparazione ad altri settori della *sharing economy* forse contraddistinti da maggiore omogeneità, la questione della regolazione sia più complessa, non esaurendosi nella difficoltà di tracciare una linea di confine tra servizi di trasporto forniti su piattaforme digitali e altre forme di mobilità condivisa, ma lambendo pure il punto della regolazione della *mobility "as a service"* e, quindi, dell'uso sempre più diffuso delle piattaforme digitali di mobilità con finalità integrative del trasporto pubblico.

half of the nineteenth century for the private railroad industry». H.J. KLEINSTEUBER, *The internet between regulation and governance*, 2004, 62, consultabile al seguente link: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/13844.pdf>.

<sup>64</sup> Ripercorre pedissequamente il cammino europeo relative alla questione digitale, D. ADAMSKI, *Lost on the Digital Platform: Europe's Legal Travails with the Digital Single Market*, in *Common Market Law Review*, 55, 2918, 718-752. A questo Autore si rinvia anche per un esame del problematico profilo definitorio. V., anche, L. SENDEN, *Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet?*, in *Electronic Journal of Comparative Law*, 1, 2005, in [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=943063](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=943063).

<sup>65</sup> G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'unione europea*, cit., 25 ss.

<sup>66</sup> Op. ult. cit.

Parte della dottrina sembra aver genericamente escluso che la mobilità condivisa non di linea possa essere qualificata come un vero e proprio servizio di trasporto pubblico<sup>67</sup>. In particolare, si è scritto che i servizi di *sharing* rientrano nella disciplina del contratto di locazione, articolandosi in diverse tipologie negoziali: il contratto relativo alle condizioni generali di utilizzo o contratto quadro e il contratto di locazione individuale. Il primo fissa – si potrebbe dire – le regole generali (definizione della materia negoziale, determinazione delle regole generali), mentre il secondo regola il rapporto con l'utente del servizio e fornisce la disciplina degli elementi essenziali della relazione come, ad esempio, tariffa e durata<sup>68</sup>.

Tuttavia, e come più volte scritto sopra, la prospettiva che può dirimere il dubbio circa l'assoggettamento alle regole pubblicistiche della *sharing mobility*, potrebbe guardare alla funzionalizzazione della stessa, ad esempio se integrativa o meno del trasporto pubblico, e anche agli strumenti di diritto amministrativo che ne connotano la gestione<sup>69</sup>.

#### **4. Regolazione, pianificazione, contrattazione...**

Si è già scritto che, a differenza delle altre forme di *sharing economy*, la mobilità condivisa rappresenta un *unicum*. Ciò è dovuto, in gran parte, anche alla complessità di regole e stratificazioni che caratterizza il settore dei trasporti in Europa, ove si affastellano e sovrappongono diverse competenze normative. Si pensi al caso italiano. Limitando l'esame al nostro paese, si tenterà di mettere a sistema parte dei primi risultati rinvenuti. I dati qui riportati sono tratti anche dal sito ufficiale dell'Osservatorio sulla Sharing Mobility<sup>70</sup> e dai siti ufficiali degli enti territoriali consultati. Essi fotografano, e completano, quando indicato in relazione alla produzione normativa primaria e secondaria in tema di *sharing mobility*. In particolare, sono tantissimi gli enti locali che inseriscono forme di mobilità condivisa negli strumenti di pianificazione, a partire, chiaramente, dal Piano urbano per la mobilità sostenibile (anche PUMS)<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> G. LOBIANCO, *Trasporto di persone e assetto giuridico della nuova mobilità urbana*, cit., 186.

<sup>68</sup> Ibidem, 188-189.

<sup>69</sup> La questione, peraltro, emerge anche in S. CASTROVINCI ZENNA, *La regolazione del trasporto pubblico locale e l'evoluzione del concetto di mobilità: sfide e prospettive*, Tesi di dottorato, consultabile qui [iris.luiss.it](http://iris.luiss.it).

<sup>70</sup> <https://osservatoriosharingmobility.it/>. I dati, e il sito nel quale questi vengono riportati, sono stati consultati, da ultimo, il giorno 7 settembre 2023.

<sup>71</sup> Quasi tutti i PUMS delle città metropolitane consultabili riportano, in dettaglio, il riferimento alla *sharing mobility*. I dati sono tratti dalla documentazione dell'Osservatorio sulla *sharing mobility* che ha catalogato i dati a seconda del servizio messo a disposizione. La vastità (e diversità) dei dati a disposizione è testimoniata anche dal fatto che alcuni comuni hanno deciso di convenzionarsi per promuovere l'uso del *carsharing*, nella forma della micro-mobilità, anche in aree normalmente non appetibili dagli operatori economici del settore. È nata, in tal senso, *Iniziativa Car*

Per quanto riguarda il rapporto tra comuni e mobilità condivisa, i dati aggregati consultati sono vastissimi, soprattutto se si guarda alle singole forme di accordo – qui variamente inteso – che l’ente locale sceglie di sottoscrivere con la società di gestione del servizio, o, ancora, tra la società in house e l’operatore economico di riferimento. Entrare nel dettaglio dei singoli accordi, anche alla luce della dinamicità che contraddistingue tale settore, si spingerebbe ben al di là degli obiettivi di questa ricerca. Cionondimeno, ci sono alcune osservazioni che vale la pena formulare (specie ove si decida di intraprendere future ricerche sul tema). Innanzitutto, gli enti territoriali fanno, sovente, della mobilità condivisa uno strumento integrativo del trasporto pubblico locale. Per questa ragione, la gestione del rapporto giuridico tra il pubblico, nella forma dell’ente locale di riferimento o della società in house, è contraddistinto da regole volte a garantire accessibilità e diffusione capillare sul territorio di riferimento. In aggiunta, la maggior parte della documentazione esaminata, sulla falsariga di quanto è già emerso in sede europea, fa riferimento alla *sharing mobility* come strumento per disincentivare l’uso del mezzo di trasporto di proprietà, con l’intenzione di preservare l’ambiente e limitare così le emissioni climalteranti (ciò, lo si noti incidentalmente, si renderà possibile soprattutto nel caso in cui il parco mezzi messo a disposizione degli utenti sia caratterizzato da fonti di energia a basso impatto climatico).

##### **5. Riflessioni conclusive. Le principali questioni aperte sulla (co-)regolazione della *sharing mobility*: tutela della concorrenza, trasporto pubblico e diritto sociale alla mobilità**

Volendo tentare di mettere a sistema tutte le questioni emerse e ritornando alle riflessioni introduttive relative al rapporto tra pubblico e privato nel settore della mobilità, è necessario evidenziare due diversi snodi problematici.

(i) Il primo guarda alla assenza di una univoca nozione di mobilità condivisa nel discorso giuridico. In questo senso, l’assenza di una definizione comune sul piano delle norme determina ripercussioni sul piano della indivi-

*Sharing (ICS)*, coordinata dal Comune di Milano, «il cui mandato è favorire la diffusione delle pratiche di car sharing con l’obiettivo di contribuire in generale a un più razionale e limitato utilizzo delle autovetture e alla diminuzione della numerosità del parco circolante, ottenendo in tal modo benefici ambientali. ICS non ha personalità giuridica propria, e il Comune di Milano, come capofila della Convenzione, ha delegato la propria Agenzia Mobilità Ambiente e Territorio – AMAT a operare in nome e per conto di ICS fornendo la propria personalità giuridica alle sue iniziative. Per questo motivo, nel prosieguo del documento ci si riferirà, quando necessario a ICS - AMAT come ente attuatore dell’iniziativa. ICS è stata finanziata dal Ministero dell’Ambiente per sostenere, nel passato, l’avvio di servizi di car sharing in molte realtà territoriali nazionali». V. *Iniziativa di supporto alla diffusione di pratiche di condivisione dei veicoli su piccola scala* (denominato *microcarsharing*) ICS – iniziativa car sharing regolamento dell’iniziativa.

duazione delle forme di regolazione della stessa. Se si vuole seguire quella parte della dottrina che ha attribuito al sintagma *'sharing mobility'* un significato ampio – inteso cioè a ricomprendere «una gamma eterogenea di servizi di mobilità, alternativi tanto all'utilizzo del mezzo proprio che dei mezzi collettivi o di massa, i quali si fondano sull'accesso temporaneo alle risorse ed in cui l'erogazione del servizio avviene per il tramite di piattaforme digitali»<sup>72</sup> – il problema della co-regolazione si estende e assume diverse forme, anche alla luce del bene giuridico che si va a tutelare. In questi termini, la domanda che guarda alla regolazione sembrerebbe trovare, al momento, una risposta soltanto caso per caso, rivolta cioè al tipo di servizio concreto che si assume in condivisione e a seconda che questo sia un servizio integrativo del trasporto pubblico o se invece una modalità di condivisione che guarda alla sola interazione tra privati.

(ii) Per chi ha provato a studiare il fenomeno della *sharing mobility* con le lenti del diritto costituzionale, viene naturale sostenere come questa debba essere indagata alla luce dei beni giuridici che investe, anche indirettamente. Tra questi almeno tre, tra gli altri, meritano specifica attenzione: la tutela della concorrenza nella dimensione dei trasporti e la protezione del diritto alla mobilità, inteso anche come diritto sociale, nonché, in ultimo, la tutela dell'ambiente. In particolare, in riferimento alla dimensione sociale della *sharing mobility*, e brevemente, le forme di regolazione della mobilità condivisa richiedono allora un quadro generale di principi che possano garantire almeno la protezione di tale diritto, a partire, almeno, dalla accessibilità alle piattaforme da parte di tutti gli individui e dalla garanzia della convenienza del trasporto.

Tale incertezza generale si accompagna alla mancanza di criteri minimi uniformi e standards con specifico riguardo alla selezione degli operatori, alla qualità del servizio, alla complementarità con gli altri servizi di mobilità e trasporto (in particolare il trasporto pubblico)<sup>73</sup>.

Per il futuro, le ricerche dovranno mettere quindi a sistema i dati raccolti al fine di identificare uno standard minimo di co-regolazione che tenga conto dei beni costituzionalmente protetti che la *sharing mobility* interseca. Per vero, la dottrina ha già messo in evidenza come l'erompere delle piattaforme digitali in un settore così complesso abbia determinato una difficile risoluzione dei conflitti<sup>74</sup>. Sulle varie sollecitazioni emerse, del resto, la giurispru-

<sup>72</sup> G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'unione europea*, cit., 22.

<sup>73</sup> Osservatorio nazionale sulla sharing mobility. [osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/11/5-Rapporto-Nazionale-sulla-sharing-mobility-2.pdf](https://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/11/5-Rapporto-Nazionale-sulla-sharing-mobility-2.pdf).

<sup>74</sup> Questo profilo è ben messo in evidenza da A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana. Problemi e prospettive di diritto amministrativo*, Franco Angeli, Milano, 2024, 192.

denza, nazionale ed europea, ha già posto l'attenzione quando è stata chiamata a pronunciarsi sulle note vicende Uber e N.C.C.<sup>75</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, stante la situazione di incertezza che connota questo settore, si può ritenere auspicabile una forma di regolazione della mobilità condivisa «che orienti il sistema dei trasporti verso soluzioni aperte e interoperabili, fondate su standard comuni che possano essere condivisi dai diversi attori della domanda e dell'offerta, al fine di stimolare lo sviluppo di un mercato concorrenziale dei servizi basati sugli strumenti tecnologici»<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> V. la ricostruzione di A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana. Problemi e prospettive di diritto amministrativo*, cit., 186 ss. V., ad es., Cassazione civile, sez. I, sent. 22 luglio 2009, n. 17144 (nt. 199 dell'A.); il caso C-434/15, deciso con sentenza del 20 dicembre 2017, ECLI:EU:C:2017:981; Corte cost., sent. 265/2016 e, recentemente, Corte cost., sent. 36/2024 e ord. 35/2024.

<sup>76</sup> V. A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana. Problemi e prospettive di diritto amministrativo*, cit., 194.