

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA**



**Dottorato di ricerca in diritto pubblico, giustizia penale e  
internazionale  
XXXIV Ciclo**

**SERVIZI SU PIATTAFORMA DIGITALE E NUOVE FORME DI  
REGOLAZIONE**  
*Mobility as a service*

RELATORE:

Chiar.ma Prof.ssa Giulia Avanzini

COORDINATORE:

Chiar.mo Prof. Sergio Seminara

Tesi dottorale di  
Valentina Buratti  
Matricola n. 475199

Anno accademico 2020/2021



# INDICE

Introduzione.....	9
-------------------	---

## -CAPITOLO PRIMO-

### L'INGRESSO DEI SERVIZI SU PIATTAFORMA DIGITALE NELL'ORDINAMENTO.

#### RIFLESSIONI A PARTIRE DAL CASO UBER

1. Premessa introduttiva .....	13
2. Uber, la piattaforma e il servizio d'intermediazione .....	15
3. La centralità della piattaforma nella qualificazione della fattispecie: servizio di trasporto, servizio di intermediazione o fattispecie complessa? .....	18
3.1. L'assimilazione di Uber a un servizio di trasporto privato e la mancata valutazione della piattaforma nel processo di qualificazione .....	19
3.2. La Corte costituzionale conferma l'irrilevanza della piattaforma nel solco della qualificazione del servizio come trasporto pubblico non di linea .....	23
3.3. L'attività interpretativa del Consiglio di Stato e la valorizzazione del ruolo della piattaforma: il servizio di Uber come <i>tertium genus</i> .....	27
3.4. Le prime distinzioni all'interno della categoria dei servizi di mobilità sul <i>web</i> : la progressiva rilevanza della piattaforma .....	30
4. La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sul ruolo della piattaforma nel servizio di trasporto .....	34
4.1. La decisione della Corte: la piattaforma come architrave della prestazione di trasporto .....	37

4.2. Il parere dell'Avvocato generale: Uber come «servizio misto» .....	40
4.3. L'elaborazione dell' <i>Uber-test</i> : le basi per il giudizio di prevalenza nei servizi erogati tramite piattaforma .....	43
5. Un'analisi comparata: il servizio di Uber tra Unione europea e Stati Uniti d'America .....	48
5.1. L'esclusione della piattaforma per legge e l'estrema rilevanza del controllo pubblico in Francia .....	50
5.2. L'ordinamento inglese: l'assimilazione al servizio delle <i>private hire cars</i> .....	53
5.3. La diversa fisionomia dell'intervento pubblico negli Stati Uniti d'America e l'approccio all'operare delle piattaforme .....	56
6. Riflessioni conclusive.....	59

-CAPITOLO SECONDO-

CRISI DEI MODELLI E NECESSARIA TRASFORMAZIONE DELLE CATEGORIE  
TRADIZIONALI

1. L'impatto dei servizi erogati dalle piattaforme sulle categorie tradizionali del diritto: prime coordinate .....	63
2. Il trasporto pubblico non di linea: tra corporativismo ed esigenze di rinnovamento	65
2.1. La frammentarietà e la difficoltà di perimetrazione della materia del trasporto pubblico .....	66
2.2. Le fonti europee: l'esclusione del trasporto pubblico non di linea dal regime della libera prestazione dei servizi .....	69
2.3. La struttura piramidale del sistema nazionale .....	72
2.4. Le fragilità del sistema di pianificazione e programmazione nei trasporti pubblici .....	76

2.5. Il contingentamento dell'iniziativa economica privata e la prospettata riduzione degli adempimenti amministrativi nel recente DDL concorrenza.....	80
3. Il servizio taxi e il servizio di noleggio con conducente: caratteristiche, disciplina e natura giuridica delle fattispecie del trasporto pubblico non di linea.....	82
3.1. La classificazione del servizio taxi quale servizio pubblico.....	86
3.1. La qualificazione del servizio Uber nella categoria del trasporto non di linea: servizio trasporto pubblico o attività privata a rilevanza pubblica? .....	89
4. Le piattaforme per la fornitura di beni e servizi e il regime pubblico tradizionale: punti di attrito .....	91
4.1. La <i>disruptive innovation</i> e le cause della crisi.....	93

### -CAPITOLO TERZO-

#### LA PIATTAFORMA DIGITALE E LA PROGRESSIVA AFFERMAZIONE DI UNA SUA AUTONOMIA GIURIDICA

1. La centralità delle piattaforme nello studio dei servizi .....	98
2. La difficile definizione di piattaforma digitale.....	100
2.1. La piattaforma digitale nella riflessione giuridica .....	102
2.2. Le tipologie di piattaforme e il tentativo di catalogazione .....	106
2.3. L'intervento del <i>Digital Service Act</i> e <i>Digital Market Act</i> e la persistente assenza di un quadro definitorio per le piattaforme dei servizi .....	110
3. I caratteri e i principi dell'attività delle piattaforme.....	112
3.1. L'operatività su mercato multiversante e l'effetto rete .....	114
3.2. La ricerca e lo sfruttamento delle falle del sistema .....	116

3.3. L'assenza di beni propri, lo sfruttamento delle risorse sottoutilizzate, l'azzeramento dei costi di transazione e la condivisione tra i membri della comunità: le basi dell'operare delle piattaforme .....	118
3.4. Il rapporto <i>peer to peer</i> e la fiducia tra gli utenti: le basi della co-regolazione.	123
4. L'uso dei dati e la personalizzazione del servizio .....	128
4.1. La profilazione dell'utente mediante l'algoritmo .....	133
5. L'economia collaborativa nel prisma dei servizi erogati tramite piattaforma.....	136
6. Il delinarsi di un nuovo diritto delle piattaforme digitali.....	142

#### -CAPITOLO QUARTO-

### NUOVE FORME DI REGOLAZIONE PER I SERVIZI SU PIATTAFORMA E SCENARI FUTURI NELLA MOBILITÀ URBANA

1. I servizi su piattaforma: prospettive future.....	147
2. La messa in discussione dell'efficacia del modello autorizzatorio a favore di <i>principle based regulation</i> .....	149
3. Il ricorso a sistemi di autoregolamentazione nei servizi su piattaforma: rischi e prospettive .....	151
3.1. Il sistema reputazionale come modello di <i>self-regulation</i> .....	154
3.2. I caratteri del sistema di <i>feedback</i> nelle piattaforme digitali .....	156
3.3. Chi controlla i controllori? Aspetti controversi nella gestione dei servizi su piattaforma.....	159
3.4. Una soluzione di compromesso: la co-regolazione .....	161
4. Dall'autoproduzione alla co-produzione del servizio di mobilità urbana: una nuova alleanza tra pubblico e privato favorita dalle piattaforme .....	166

5. La valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e il fondamento giuridico del paradigma della co-regolazione.....	170
6. <i>Mobility as a service</i> : l'emersione di piattaforme integrate di mobilità urbana.....	173
6.1. L'impiego dei <i>big data</i> nella programmazione e nell'erogazione dei servizi di trasporto locale .....	177
7. Riflessioni conclusive.....	180
Bibliografia.....	185





## Introduzione

Le nuove tecnologie rappresentano la sfida che, attualmente, più di tutte, impegna il decisore pubblico. L'impiego di dispositivi elettronici, il proliferare di piattaforme digitali e l'utilizzo diffuso di algoritmi e l'emersione di un'economia dei dati hanno contribuito e contribuiscono a plasmare il contesto sociale ed economico, costringendo il diritto ad interfacciarsi con questioni giuridiche nuove e urgenti.

Si tratta di una mutazione che agisce gradualmente e spesso inaspettatamente, come spesso fanno le grandi rivoluzioni. Se, infatti, inizialmente, il suo impatto sull'amministrazione e sulla sua legge sembrava essere piuttosto superficiale, dando l'impressione di «dover semplicemente accelerare le operazioni amministrative banali e ricorrenti», la situazione è mutata con l'avvento delle piattaforme e dei dati. Oggi, la digitalizzazione sta cambiando importanti aspetti dell'azione amministrativa, sia in termini di procedimento e di determinazione del contenuto delle decisioni, sia in relazione ai margini di intervento pubblico in economia<sup>1</sup>.

Sul punto, si è coniato in dottrina il concetto di *disruptive innovation*, nella misura in cui le piattaforme risultano in grado di creare un nuovo segmento di mercato, maggiormente efficiente di quello precedente, o di modificare totalmente le regole di quelli già esistenti, offrendo agli utenti soluzioni alternative e più accessibili. In particolare, sembra che quest'ultime risultino in grado di creare servizi che tradizionalmente erano erogati solo da istituzioni pubbliche.

Il settore del digitale è ampio e ricomprende istituti e fenomeni diversi, quanto a morfologia e operatività, che impongono riflessioni che sappiano adattarsi al diverso contesto di azione. Nel caso di specie, si è rivolta l'attenzione alle piattaforme, o meglio, ai servizi da queste erogati, nel tentativo di enucleare questioni problematiche e di prospettare una lettura.

---

<sup>1</sup> J. B. AUBY, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 3, p. 641.

Il punto di partenza della ricerca è stato lo studio del caso Uber che, secondo la dottrina, ha avuto il merito, o la colpa, di aprire un «vaso di Pandora»<sup>2</sup>, costringendo, per la prima volta, la scienza giuridica a una seria riflessione sul tema.

L'interrogativo che è immediatamente emerso è stato quello relativo all'esatta qualificazione dell'attività svolta dalla piattaforma; trasporto, mera intermediazione o *tertium genus*, non inquadrabile nelle categorie tradizionali?

La risposta alla domanda non soddisfa astratte esigenze definitorie, ma risulta indispensabile sia per una corretta interpretazione del fenomeno sia per la delimitazione dei confini di intervento del potere pubblico. Infatti, a seconda della categorizzazione fornita, servizio pubblico o attività privata, cambiano i mezzi impiegabili per disciplinare la fattispecie e l'ampiezza e l'intensità degli stessi.

La preoccupazione che è emersa con urgenza è che servizi aggiuntivi, come quello offerto da Uber, potessero mettersi in concorrenza con il servizio pubblico tradizionale, erodendone i margini di redditività o progressivamente sostituirlo, in tutto o in parte, con chiari rischi per la tutela e la salvaguardia dei diritti dell'utente.

La seconda questione oggetto di studio, strettamente collegata alla prima, è legata all'individuazione delle ragioni che hanno determinato l'insufficienza dei modelli e degli strumenti tradizionali del diritto nella gestione del fenomeno. Infatti, se è indubbio che tutti gli eventi nuovi possano causare una messa in discussione della disciplina vigente, nel caso di specie, prima del normale superamento della stessa, si è registrato un sostanziale contrasto e mancato rispetto delle regole esistenti, non giustificato e giustificabile sulla base del solo avanzamento tecnologico.

Stante l'ampiezza concettuale della questione, si è rivolta l'attenzione a un settore speciale, quello del trasporto pubblico, con specifico riferimento a quello non di linea.

La scelta è stata dettata da due ordini di ragioni. Da una parte, si è resa necessaria alla luce del caso concreto che si è posto alla base dello studio, nella misura in cui il servizio erogato dalla piattaforma Uber si è inserito nel settore del trasporto non di linea, mettendone in discussione le logiche ispiratrici, e in questo modo è stato qualificato dalla giurisprudenza. Dall'altra, tale branca del diritto rappresenta un campo di studio

---

<sup>2</sup> V. BRINO, *Il caso Uber tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018, p. 139.

congeniale alla comprensione delle condizioni che favoriscono lo sviluppo dei nuovi servizi su piattaforma e può costituire un interessante laboratorio per sperimentare inedite soluzioni, in una prospettiva *de iure condendo*.

Molteplici sono le difficoltà incontrate nell'approfondimento di un fenomeno nuovo e ancora in evoluzione: la riflessione dottrinale si muove sul terreno per la prima volta, la disciplina normativa è spesso assente e la giurisprudenza è scarsa. Del resto, è opinione diffusa che lo sviluppo delle nuove tecnologie abbia acuito la difficoltà del diritto a mantenere il passo con la realtà, e, in fondo, come è stato autorevolmente affermato, «prima (...) viene la via sociale con i suoi bisogni, i suoi tentativi e le sue risposte, il diritto segue»<sup>3</sup>. Tuttavia, l'ostacolo può trasformarsi, in una diversa prospettiva, in un'opportunità, nella misura in cui è possibile affrontare il tema senza la costrizione di schemi precostituiti

L'approfondimento della figura della piattaforma digitale, alla luce del peso esercitato nella conformazione del servizio, e il tentativo di enuclearne i caratteri e i principi ispiratori contribuisce all'apertura di nuove prospettive nella scienza amministrativa. Non solo, infatti, può potenzialmente emergere una nuova branca di studio, «un ordinamento», per usare le parole della dottrina<sup>4</sup>, ma possono anche declinarsi nuovi modelli calibrati sui caratteri dei nuovi servizi, valorizzando, per esempio, la struttura orizzontale e il rapporto collaborativo favorito dalla rete.

Se è vero che nel diritto della concorrenza e nell'esigenza di garantire le libertà di mercato troviamo i primi spunti ricostruttivi, la ricerca ha tentato di andare oltre il rapporto tra operatori privati e la loro regolazione, approfondendo un profilo che non è stato ancora oggetto di riflessione scientifica, quello relativo al rapporto che si instaura tra potere pubblico, piattaforme e cittadini. Un simile approccio consente di interrogarsi sulle ragioni e il significato del concetto di pubblicità del servizio e sui confini dell'intervento del potere pubblico in economia. In altri termini, l'approfondimento di un tema a cui si è recentemente affacciato il dibattito scientifico e la riflessione dottrinale permette contestualmente uno studio ragionato degli istituti classici del diritto amministrativo.

---

<sup>3</sup> M. CARTABIA, «Nuovi diritti» e leggi imperfette, in *Iustitia*, 2016, 2, p. 170.

<sup>4</sup> F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Le norme interne: potere, organizzazione e ordinamenti. Spunti per definire un modello teorico-concettuale applicabile anche alle reti, ai social e all'intelligenza artificiale*, Napoli, 2020, p. 128-138.



## -CAPITOLO PRIMO-

### L'INGRESSO DEI SERVIZI SU PIATTAFORMA DIGITALE NELL'ORDINAMENTO.

#### RIFLESSIONI A PARTIRE DAL CASO UBER

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva – 2. Uber, la piattaforma e il servizio d'intermediazione – 3. La centralità della piattaforma nella qualificazione della fattispecie: servizio di trasporto, servizio di intermediazione o fattispecie complessa? – 3.1. L'assimilazione di Uber a un servizio di trasporto privato e la mancata valutazione della piattaforma nel processo di qualificazione – 3.2. La Corte costituzionale conferma l'irrelevanza della piattaforma nel solco della qualificazione del servizio come trasporto pubblico non di linea – 3.3. L'attività interpretativa del Consiglio di Stato e la valorizzazione del ruolo della piattaforma: il servizio di Uber come *tertium genus* – 3.4. Le prime distinzioni all'interno della categoria dei servizi di mobilità sul web: la progressiva rilevanza della piattaforma – 4. La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sul ruolo della piattaforma nel servizio di trasporto – 4.1. La decisione della Corte: la piattaforma come architrave della prestazione di trasporto – 4.2. Il parere dell'Avvocato generale: Uber come «servizio misto» – 4.3. L'elaborazione dell'*Uber-test*: le basi per il giudizio di prevalenza nei servizi erogati tramite piattaforma – 5. Un'analisi comparata: il servizio di Uber tra Unione europea e Stati Uniti d'America – 5.1. L'esclusione della piattaforma per legge e l'estrema rilevanza del controllo pubblico in Francia – 5.2. Il contesto inglese: l'assimilazione al servizio delle *private hire cars* – 5.3. La diversa fisionomia del servizio di trasporto pubblico negli Stati Uniti d'America e l'approccio all'operare delle piattaforme – 6. Riflessioni conclusive

### **1. Premessa introduttiva**

Il fenomeno di Uber ha rappresentato la prima manifestazione dell'ingresso delle piattaforme negli ordinamenti nazionali, innescando un vivace dibattito e fermento giurisprudenziale.

La ragioni che determinano un interesse allo studio del caso sono essenzialmente tre<sup>5</sup>.

In primo luogo, come già in parte anticipato, Uber rappresenta, o rappresentava, la principale piattaforma di erogazione dei servizi operante nell'ordinamento europeo e

---

<sup>5</sup> A ben vedere, un altro aspetto di particolare rilevanza è quello relativo alla regolazione del mercato e dunque al rapporto tra operatori economici, tanto che questo è stato il primo profilo indagato dalla dottrina. Si vuole qui premettere che si è deciso di non prendere in esame, se non in modo tangenziale, tale tema, per dedicare invece l'attenzione all'approfondimento e allo studio del rapporto triangolare che si instaura tra potere pubblico, piattaforme e utenza.

nazionale. In secondo luogo, questa opera in un settore fortemente regolamentato e caratterizzato da un certo grado di inefficienza e insoddisfazione. Infine, questa pone una serie di interrogativi relativamente al concetto stesso di servizio pubblico di trasporto e più in generale all'impostazione tradizionale di intervento pubblico nell'economia.

Come spesso accade quando l'interprete si avvicina a materie nuove, si rende necessario la ricerca di nuovi strumenti di analisi e tecniche di studio.

Alla luce della rilevanza del fenomeno concreto, si è deciso di adottare un approccio di tipo induttivo. In particolare, partendo dallo studio della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla qualificazione del servizio offerto dalla piattaforma Uber, si è tentato di ricostruire il fenomeno nei suoi caratteri essenziali, dedicando una particolare attenzione alla riflessione giurisprudenziale. La definizione di un quadro completo ha permesso di enucleare e, quindi, analizzare le implicazioni derivanti dall'operare dei servizi resi dalle piattaforme nell'ordinamento, soprattutto nell'ottica del rapporto che si instaura tra privato e soggetto pubblico.

Uber sta acquisendo nel dibattito scientifico il peso di un "caso di scuola", tanto che è sempre più diffusa la terminologia "il caso Uber", nella misura in cui questo ha rappresentato la prima occasione per il legislatore e la giurisprudenza di interfacciarsi con i servizi erogati dalle piattaforme e ha contribuito a dare avvio a un dibattito scientifico sul tema<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Il *Conseil d'Etat* nell'*Étude annuelle* del 2017 "*Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'«ubérisation»*" ha introdotto per primo nel dibattito scientifico il concetto di *ubérisation*. Quest'ultimo viene identificato in «un phénomène émergent et puissant bouleverse les repères et les équilibres de l'économie traditionnelle: au cœur de ce phénomène se trouvent les plateformes numériques et l'écosystème technologique qu'elles emportent».

Si è parlato, altresì, di «*uberification of society*», a riprova della forte rilevanza, anche sul piano sociale, di tale attore del mercato, del suo modo di essere, della sua struttura organizzativa e del suo *modus operandi*. Il concetto di uberizzazione non dev'essere confuso e considerato sinonimo di quello di digitalizzazione, pur chiaramente essendovi strettamente collegato. Questo concretizza e rappresenta un cambio di paradigma che si sta lentamente diffondendo e deve il suo successo al fatto che i mutamenti che si registrano nel campo economico si fondano con le nuove aspirazioni sociali.

Il primo studio del fenomeno dell'*ubérisation* è nato nell'ambito del diritto pubblico dell'economia e conseguentemente l'attenzione si è polarizzata sugli istituti propri di tale branca del diritto. Tuttavia, si è ben presto ampliata la prospettiva e si è esteso tale fenomeno al diritto pubblico in generale.

L'*ubérisation* descrive la conseguenza scaturita dall'irrompere delle piattaforme nell'ordinamento e quindi il punto di partenza per lo studio successivo. In particolare, rilevano due snodi fondamentali. Da una parte, al centro di tale fenomeno si colloca la piattaforma e le particolari caratteristiche del servizio che questa offre. Ne consegue che risulti indispensabile un approfondimento dell'infrastruttura informatica per meglio

La società statunitense ha imposto al decisore pubblico di affrontare non solo le istanze direttamente poste dalla regolamentazione dei servizi posti dalle piattaforme, ma anche questioni di carattere generale che hanno implicazioni teoriche più ampie.

## 2. Uber, la piattaforma e il servizio d'intermediazione

La società *Uber* nasce nel 2009 a San Francisco come *start up* volta a fornire, grazie a una piattaforma di intermediazione, un servizio di trasporto urbano, attraverso l'impiego di soggetti e mezzi di trasporto privati<sup>7</sup>. L'azienda ha mosso i primi passi nel contesto di crisi economica globale del 2009 e ha rapidamente conquistato mercato, prima negli Stati Uniti, poi in Europa fino ai Paesi arabi e alla Cina che rappresenta, attualmente, il suo maggiore mercato d'investimento<sup>8</sup>.

Nel corso degli anni, *Uber* ha inoltre diversificato la propria offerta, mettendo a disposizione nuove tipologie di servizi<sup>9</sup>, tutte riconducibili, in senso lato, al settore dei trasporti e sempre basati sul servizio di intermediazione fornito dalla piattaforma informatica che mette in contatto chi desidera offrire una prestazione e chi la richiede.

---

concepire le strategie da adottare. Dall'altra parte, la necessità di non accontentarsi della descrizione dei nuovi assetti dell'ordinamento, ma di trovare il metodo di «accompagner l'ubérisation», per utilizzare le parole del *Conseil d'État*. Secondo il giudice francese, tale azione implica innanzitutto l'impegno allo studio e alla piena comprensione del fenomeno, al fine di anticipare gli sviluppi futuri e, successivamente, significa soprattutto pensare a come rinnovare il *corpus* giuridico e le politiche pubbliche.

<sup>7</sup> Sul sito ufficiale di Uber la storia della nascita della piattaforma viene descritta con la retorica del sogno americano.

Nel 2008, i fondatori Travis Kalanick e Garrett Camp, a Parigi per un convegno, non riescono a trovare un taxi in una sera d'inverno in cui è in atto una forte nevicata. Da qui, l'idea di creare un'*app* in grado, in pochissimo tempo, di offrire un contatto per ricevere un passaggio. Nel 2010, avviene la prima corsa nella città di San Francisco e nel 2011 a Parigi, prima città europea in cui inizia a operare il colosso digitale.

<sup>8</sup> Il servizio offerto da Uber ha sempre trovato il suo maggiore successo nei grandi centri urbani, nella misura in cui nelle aree suburbane e rurali più periferiche i residenti preferiscono fruire di veicoli privati o del servizio taxi tradizionale.

S. R. GEHRKE, *Uber service area expansion in three major American cities*, in *Journal of Transport Geography*, 2020, 86, pp. 1- 9 illustra, attraverso l'analisi di tre città americane, Boston, Washington DC, San Francisco, un'inversione di tendenza, probabilmente destinata ulteriormente a crescere nei prossimi anni, con l'espansione del mercato della piattaforma anche nelle aree periferiche.

<sup>9</sup> Il riferimento è a *Uber Eats*, un'applicazione che consente la consegna a domicilio di cibo e bevande, *Uber Freight*, un'*app* di supporto ad attività di consegna merci, *Uber for business*, volta a favorire i viaggi di lavoro. A queste si aggiungono le *app* volte a prenotare monopattini e/o biciclette per muoversi in città.

In particolare, per quanto riguarda il settore della mobilità di persone, esistono due diverse applicazioni; *UberPop* e *UberBlack*.

La differenza tra le due risiede nel fatto che, attraverso la prima, il cliente viene messo in contatto con un autista professionista, cioè, in Europa, un soggetto dotato di licenza rilasciata dall'autorità pubblica<sup>10</sup>, mentre, mediante la seconda, il cliente interagisce con un autista non professionista<sup>11</sup>.

Uber contribuisce dunque alla creazione di un *marketplace* in cui soggetti con bisogni diametralmente opposti, ma complementari, che hanno necessità di spostarsi all'interno del contesto cittadino e di realizzare un guadagno, possono entrare in contatto tra di loro per ottenerne il soddisfacimento.

La piattaforma non possiede un proprio parco auto, né dipendenti deputati all'attività di autista, ma svolge la funzione di intermediario, alieno rispetto alle parti, che si serve di c.d. «appaltatori indipendenti»<sup>12</sup> e di beni di proprietà di terzi.

Se per fruire, come clienti, del servizio offerto da *UberPop* è sufficiente scaricare l'*app* e iscriversi, altrettanto semplice è la procedura per poter operare come autista. I requisiti richiesti sono, infatti, minimali: è necessario avere un'età superiore a ventuno anni, possedere la patente da almeno tre anni e non sospesa di recente, avere un'auto immatricolata da non più di dieci anni, con quattro porte e, infine, non aver riportato condanne penali. Si tratta poi di un'attività che può svolgersi secondo una modalità a tempo pieno o *part-time*, a seconda dell'esigenze di chi la presta.

In entrambi i casi, la piattaforma, attraverso un sistema di geolocalizzazione, segnala all'utente gli autisti disponibili nelle vicinanze e consente di stabilire un contatto diretto. I criteri di *matching* sono la vicinanza o le esigenze peculiari del consumatore finale, legate alle dimensioni del veicolo, al prezzo e all'orario di arrivo stimato, basati sui

---

<sup>10</sup> Il riferimento è ai soggetti i titolari di licenza per l'attività di noleggio con conducente.

<sup>11</sup> È questa seconda applicazione che ha creato maggiori problemi giuridici, nella misura in cui *UberBlack* rientra perfettamente nella categoria dell'NCC ed è quindi tenuta al rispetto delle regole previste per questi operatori.

<sup>12</sup> E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016, p. 6.



meccanismi di *feedback* a cui sono obbligatoriamente sottoposti sia gli utenti che gli autisti<sup>13</sup>.

È compito esclusivo della piattaforma anche la gestione del pagamento: infatti, l'utente procederà, tramite transazione elettronica, alla corresponsione della prestazione direttamente a Uber che, a sua volta, ne verserà una parte all'autista<sup>14</sup>.

Il meccanismo attraverso cui viene calcolato il prezzo è legato a un algoritmo che elabora il livello della domanda e dell'offerta del servizio, attraverso lo strumento del c.d. *surge pricing*<sup>15</sup>, il tasso di gradimento espresso dal cliente verso l'autista, nonché una serie di fattori, quali il periodo dell'anno, le condizioni atmosferiche e il livello del traffico.

---

<sup>13</sup> Sul sito ufficiale di Uber [www.uber.com](http://www.uber.com) viene indicato con precisione il funzionamento del meccanismo di *feedback*, attraverso il modello delle FAQ.

In particolare, la piattaforma utilizza un sistema di valutazione bidirezionale in forza del quale gli autisti partner e gli utenti esprimono un giudizio a vicenda, con un punteggio da uno a cinque stelle, in base all'esperienza vissuta durante la corsa. Le valutazioni ottenute contribuiscono a un punteggio medio dell'autista, calcolato sulla base degli ultimi cinquecento giudizi ricevuti, che viene mostrato agli utenti nell'*app* prima e durante una corsa.

Per quanto riguarda la valutazione dell'utente, l'azienda invita i propri autisti a considerare tre fattori: la gentilezza, da qualificarsi come rispetto verso l'autista e il mezzo, i tempi di attesa brevi, cioè se il richiedente fosse pronto al punto di partenza all'arrivo dell'auto e infine la sicurezza.

<sup>14</sup> Specificamente, il pagamento viene mediato da Uber che, dapprima, introita l'intero importo, poi, trattenuta una parte, circa il 20%, quale compenso per i servizi di competenza, provvede ad accreditare al driver la restante quota, circa l'80%.

<sup>15</sup> Il *surge pricing* configura un sistema di remunerazione basato su un corrispettivo del servizio, fissato dalla società in maniera predeterminata al momento della richiesta, fatta salva la possibilità di incrementarlo, in maniera totalmente discrezionale in presenza di determinate variabili, non conosciute né del cliente né dell'autista, raggiungendo, in alcune ipotesi, un incremento fino a cinque volte la tariffa ordinaria. Si tratta, in altri termini, di una fluttuazione dei prezzi applicati determinata a seconda del verificarsi di circostanze eccezionali quali blocchi del traffico, incidenti, scioperi generali.

La dottrina mette in luce che il maggior successo del meccanismo del *surge pricing* si verifica sui mercati a doppio versante, quale è appunto quello in cui operano le piattaforme.

Sul tema A. PISTILLI, *Caso Uber: la concorrenza richiede una "comunanza di clientela"*, in *Dir. industriale*, 2018, pp. 32-39, L. GIOVE, A. COMELLI, *Il blocco dell'app Uber Pop: concorrenza sleale nei confronti del servizio pubblico di taxi*, in *Dir. industriale*, 2015, 3, pp. 252-258, V. C. ROMANO, op. cit., pp. 136-37, J. JIAO, *Investigating Uber price surges during a special event in Austin*, in *Research in Transportation Business & Management*, 2018, 29, pp. 101-117, K.H. HUANG, T.H.Y. YU, *The impact of surge pricing on customer retention*, in *Journal on Business Research*, 2020, 120, pp. 175-180.

### **3. La centralità della piattaforma nella qualificazione della fattispecie: servizio di trasporto, servizio di intermediazione o fattispecie complessa?**

La questione centrale, nell'affrontare il tema, consiste nell'esatta qualificazione della natura dell'attività fornita da Uber e, prima ancora, del ruolo della stessa piattaforma<sup>16</sup>.

Proprio tale aspetto ha rappresentato il terreno di scontro tra il nuovo entrante e gli operatori tradizionali, nella misura in cui i primi sostenevano che l'attività svolta da Uber fosse da considerarsi pienamente assimilabile al servizio di trasporto pubblico non di linea, mentre i secondi si difendevano, qualificando la propria attività come servizio di intermediazione per lo svolgimento di trasporto privato condiviso.

La valutazione in un senso o nell'altro pone una serie di conseguenze.

L'inclusione dell'attività di Uber nel novero dei trasporti pubblici impone alla piattaforma il rispetto dei requisiti, dettati dalla Legge n. 21 del 1992 in materia, quale, primariamente, il possesso del titolo autorizzatorio. In caso contrario, si configurerebbe un'ipotesi di concorrenza sleale, nella misura in cui gli autisti di Uber fruiscono di un indebito vantaggio a danno dei taxisti, potendo accedere, a condizioni facilitate, alla stessa clientela.

Diversamente, la categorizzazione come servizio di intermediazione o della società dell'informazione, collegato solo indirettamente all'attività di trasporto, renderebbe la piattaforma libera di operare nel mercato, fuori dai limiti del servizio pubblico, in un regime flessibile e agevolato, senza che si possa profilare un'azione di concorrenza sleale nei confronti degli operatori del trasporto pubblico non di linea, alla luce della non assimilabilità del servizio offerto.

Posizione intermedia è invece quella che ravvisa in Uber una fattispecie complessa, non inquadrabile nelle categorie giuridiche di cui sopra, composta da due profili inscindibili e interdipendenti tra loro: l'intermediazione e la messa in contatto tra fornitore e fruitore del servizio, reso in modalità digitale attraverso l'*app*, e il trasporto di persone, erogato "materialmente". La natura composita del servizio impone l'applicazione di discipline

---

<sup>16</sup> Sul tema si legga G. M. RUOTOLO, D. VAIRA, *Il caso Uber nel mercato unico digitale*, in *La comunità digitale*, 2018, 3, pp. 429-443, D. TEGA, *La Corte di giustizia qualifica il servizio offerto da Uber*, in "federalismi.it", 2018, 3, pp. 2-13.

diverse, a seconda della fase, distinguendo quale specifico segmento di attività venga in rilievo.

In tale contesto, la giurisprudenza, di cui si darà conto nei paragrafi successivi, ha rivestito un ruolo di primo piano, perché è stata chiamata a confrontarsi concretamente con gli interrogativi sollevati dal nuovo operatore, cimentandosi nella qualificazione del servizio offerto dalla piattaforma e dettando, di conseguenza, l'approccio nei confronti della società. Come spesso accade, infatti, a fronte di un vuoto legislativo, sono i giudici ad anticipare i tempi, formulando in via pretoria regole per la soluzione dei casi concreti sottoposti al loro esame.

Tracciando un'ideale percorso nella riflessione giurisprudenziale, è possibile individuare quattro principali snodi. Il primo dominato dalla giurisprudenza civile che, secondo la prospettiva del diritto antitrust, considera irrilevante la piattaforma nell'erogazione del servizio, equiparando Uber agli operatori tradizionali. Il secondo è segnato dalla pronuncia della Corte costituzionale che, pur qualificando il servizio come trasporto non di linea, inizia a valorizzare il ruolo della piattaforma e dei servizi di mobilità innovativi. Il terzo passaggio è costituito dal parere del Consiglio di Stato e delle posizioni delle autorità amministrative indipendenti in cui la piattaforma acquista, per la prima volta, una rilevanza giuridica e diviene elemento determinante nella qualificazione del servizio.

Infine, la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, pur ascrivendo l'attività di Uber al settore dei trasporti, elabora il concetto dei «servizio misto» e i criteri per definire l'influenza della piattaforma sul servizio erogato.

### **3.1. L'assimilazione di Uber a un servizio di trasporto privato e la mancata valutazione della piattaforma nel processo di qualificazione**

La prima occasione per pronunciarsi sulla qualificazione del servizio offerto dalla società statunitense è stata originata dalle contestazioni di violazione delle norme sulla concorrenza mosse dai tassisti a Uber<sup>17</sup>, di cui si è occupato il giudice civile<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> L'accusa mossa dai tassisti è che Uber avrebbe «ideato e organizzato un sistema in sostanza di radio taxi, attraverso il quale i guidatori reclutati offrirebbero un servizio di taxi abusivo».

<sup>18</sup> Si leggano Trib. Milano, sez. I civ., 6 luglio 2015, n. 8359, Trib. Torino, sez. spec. impr., 1 marzo 2017, n. 1553, Trib. Roma, IX sez. civ., 26 maggio 2017, n. 25857.

La ricostruzione della giurisprudenza civile assume rilievo nella misura in cui rappresenta il primo tentativo di perimetrazione del peso della piattaforma nell'erogazione di un servizio<sup>19</sup>.

In primo luogo, si è indagato se questo potesse rientrare nel settore del trasporto, e, in secondo luogo, chiarito tale profilo, se questo configurasse un servizio di "cortesia", riconducibile pienamente al paradigma della *sharing economy*<sup>20</sup>, o se fosse sovrapponibile all'attività dei taxi e degli NCC.

I tribunali civili, per verificare se il comportamento di Uber, in particolare dell'*app Uberpop*, concretizzasse un'ipotesi di illecito anticoncorrenziale ai sensi dell'art. 2958, comma 1, n. 3, cod. civ.<sup>21</sup>, hanno utilizzato gli strumenti tipici del diritto *antitrust*,

---

<sup>19</sup> Per una riflessione sulla giurisprudenza civile si veda D. SUARDI, *Concorrenza sleale e nuove forme di trasporto condiviso: il tribunale di Milano inibisce UberPop*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2015, 13, pp. 375-396, S. SERAFINI, *La concorrenza sleale per violazione della normativa pubblicitaria del trasporto urbano non di linea: il caso Uber*, in *Corriere giuridico*, 2016, 3, pp. 368-378, P. TULLIO, *In tema di concorrenza sleale sui rapporti tra Uber e le cooperative di Radiotaxi*, in *Diritto dei trasporti*, 2017, 3, pp. 917-930, G. BASINI, *Innovazione "disruptive" e limiti dell'azione di concorrenza sleale per violazione di norme pubblicitarie, dopo il caso "Uber" - parte I*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, 3, pp. 1028-1045, *parte II*, 4, pp. 1316-1336, *Parte III*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, 5, pp. 1656-1683, R. LOBIANCO, *Servizi di mobilità a contenuto tecnologico nel settore del trasporto di persone con conducente: brevi riflessioni sulla natura giuridica del fenomeno "Uber"*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, 3, pp. 1046-1063, M. TURCI, *Sulla natura dei servizi offerti dalle piattaforme digitali: il caso Uber*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2018, 7-8, pp. 1085-1093.

<sup>20</sup> Tesi di difesa propugnata da Uber. In particolare, quest'ultima contestava che *UberPop* non potesse ritenersi un servizio di trasporto di taxi, «in quanto si trattava di un'applicazione informatica idonea a favorire forme di trasporto condiviso, realizzate direttamente dagli utenti. Sul piano sociale, tale sistema risultava, infatti, espressione della nuova concezione di utilizzazione dell'autovettura in maniera condivisa, al fine di abbattere i costi di impiego dell'auto privata e di ridurre l'inquinamento. Attraverso il sistema elaborato dalle resistenti si sarebbe creata una community, alla quale prendevano parte solo coloro che installavano sul proprio *smartphone* l'*app UberPop* [...]. Tali caratteristiche sarebbero valse ad escludere il carattere abusivo di una simile forma di trasporto». Sul punto Tribunale Torino, Sez. spec. in materia di imprese, 1 marzo 2017.

Sul piano giuridico, il rapporto che s'instaurava tra autisti e passeggeri doveva qualificarsi, non come contratto di trasporto ai sensi art. 1678 cod. civ., ma come un contratto atipico, espressione del principio di autonomia negoziale di cui all'art. 1322 cod. civ. Non trattandosi di un servizio di trasporto pubblico, ma di attività prettamente privata, non poteva profilarsi alcuna violazione di norme pubblicitarie e quindi nessun atto di concorrenza sleale nei confronti degli operatori tradizionali.

<sup>21</sup> Il riferimento è all'illecito concorrenziale che si attui mediante atti di concorrenza sleale realizzati direttamente o indirettamente tramite ogni mezzo, diversi da quelli contemplati ai numeri precedenti dell'art. 2598 cod. civ., che non sia conforme ai principi della correttezza professionale e risulti invece idoneo a danneggiare l'altrui azienda. Si tratta quindi di una clausola generale che comprende una nozione di concorrenza sleale più ampia di quelle annoverate ai nn. 1-2 dell'art. 2598 cod. civ. All'interno di tale

sottolineando che quest'ultimo «funzioni sostanzialmente come il tradizionale servizio di radio taxi, ancorché realizzato con modalità più evolute». Similmente al servizio taxi, chi abbia scaricato l'applicazione Uber può fruire del servizio di trasporto richiesto, senza limitazioni e a fronte del pagamento di un corrispettivo. Non si configura, invece, un'ipotesi di *car sharing* o *car pooling*, nella misura in cui l'attività dell'autista e del cliente non sussistono nella condivisione di un tragitto e di un'autovettura che il proprietario/conducente della stessa avrebbe comunque realizzato nel proprio interesse, ma nella realizzazione di due prestazioni autonome seppur in stretta dipendenza<sup>22</sup>.

Alla luce dalle sovrapposizioni del servizio taxi e di quello prestato da Uber, la comunanza di clientela<sup>23</sup> risulta evidente, nella misura in cui gli strumenti, la clientela ed i territori di operatività sono del tutto analoghi. Uber attua un'attività del tutto corrispondente a quella degli esercenti il servizio taxi e, dunque, proprio in ossequio al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, deve vedersi applicate le stesse norme previste per il trasporto pubblico non di linea.

La giurisprudenza sottolinea che «una diversa opzione, infatti, non farebbe che ledere (e non già realizzare) l'invocato principio di uguaglianza atteso che finirebbe per plasmare

---

fattispecie normativa, rileva l'ipotesi di concorrenza sleale che si realizzi per violazione di norme pubblicistiche, oggetto di acceso dibattito nella giurisprudenza.

Per l'orientamento ora maggioritario, la violazione di norme pubblicistiche può costituire un atto di concorrenza sleale nella sola ipotesi in cui essa si concretizzi in una condotta direttamente incidente sul mercato e sull'attività dei concorrenti che andrà verificata in relazione al singolo caso concreto.

Per un'ampia ricostruzione della questione si legga G. GHIDINI, *La concorrenza sleale*, Torino, 2001, L. C. UBERTAZZI, *Regole pubblicistiche e concorrenza sleale*, in *Riv. dir. ind.*, 2003, 1, pp. 301-312, M. MAGGIOLINO, *La nozione antitrust di impresa ai tempi della sharing economy e la tutela dei lavoratori: per l'arretramento del diritto antitrust*, in *Rivista delle società*, 2019, 5-6, pp. 1200-1236.

<sup>22</sup> Trib. Roma, IX sez. civ., 26 maggio 2017, n. 25857 osserva specificamente «Peraltro non è corretto parlare propriamente di *sharing economy*, perché l'attività viene posta in essere esclusivamente per finalità lucrativa e di massimizzazione del profitto e perché non si ha condivisione di una propria risorsa sottoutilizzata con altri soggetti».

<sup>23</sup> Trib. Torino, Sez. spec. in materia di imprese, 1 marzo 2017 osserva che per la verifica del rapporto di concorrenza è necessaria la sussistenza di una «comunanza di clientela», da accertarsi anche in via potenziale. In particolare, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza anche di legittimità, «il rapporto di concorrenza tra due o più imprenditori derivante dal contemporaneo esercizio di una medesima attività industriale o commerciale in un ambito territoriale anche solo potenzialmente comune comporta che la comunanza di clientela non è data dalla identità soggettiva dei clienti, bensì dall'insieme dei consumatori che sentono il medesimo bisogno di mercato e, pertanto, si rivolgono a tutti i prodotti, uguali ovvero affini o succedanei a quelli posti in commercio dall'imprenditore che lamenta la concorrenza sleale, che sono in grado di soddisfare quel bisogno».

- ed a favore di un solo operatore del mercato (Uber appunto) - una disciplina *ad personam*, mirata e differenziata rispetto a quella cui sono tenuti i competitors»<sup>24</sup>.

A fronte dello stesso servizio, Uber non è onerato della serie di obblighi che la Legge n. 21 del 1992 impone, invece, agli operatori tradizionali, sia i taxisti sia gli autisti di NCC che non fruiscono dell'*app*, e quindi si trova ad operare in maniera agile e flessibile, con un comportamento che configura un'ipotesi di concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche<sup>25</sup>.

La giurisprudenza ritiene che costituisce indebito vantaggio per gli autisti che lavorano tramite la piattaforma nei confronti degli operatori tradizionali quello di «poter accedere a un'utenza indifferenziata, altrimenti non raggiungibile, tramite modalità di esercizio del trasporto riservati al servizio taxi in violazione di una normativa funzionale a soddisfare l'interesse pubblico di un servizio più razionale e differenziato nell'ambito di una programmazione territoriale, a livello regionale e comunale, del servizio di trasporto non di linea»<sup>26</sup>.

La conseguenza di tali pronunce è stata l'inibizione del servizio di *Uberpop* sul suolo nazionale, mentre *UberBlack* ha continuato a operare, sulla base di una sua assimilazione al servizio di noleggio con conducente, con conseguente sottoposizione alla disciplina positiva prevista per tale categoria.

Interessante osservare che, ancorché in sede civile, vengano particolarmente valorizzati i profili di rilevanza pubblica del servizio e, quindi, la necessità di sottoporre la piattaforma a un regime di disciplina idonea al perseguimento dell'interesse pubblico, anche in una prospettiva *de iure condendo*.

La qualificazione dell'attività prestata da Uber come trasporto non di linea, secondo il giudice civile, rende ancor più delicato un intervento di riforma, poiché risaltano i profili

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> In particolare, Trib. Torino, sez. spec. propr. industr. ed intell., 22 marzo 2017, n. 37 osserva che «la violazione di norme pubblicistiche può avere un effetto distorsivo sul mercato quando è proprio l'omesso rispetto della normativa vincolante di settore che consente al competitor di realizzare risparmi di costo, di semplificare in maniera sostanziale la propria attività organizzativa e di vigilanza e di proporsi sul mercato con prezzi più bassi». Il tribunale ha cioè ritenuto che l'assenza di titoli autorizzativi e l'operatività degli autisti «al di fuori degli oneri imposti dal regime amministrativo dell'attività regolamentata» dessero luogo ad un reale vantaggio competitivo e concorressero, per questo, a definire un comportamento non allineato ai principi di correttezza professionale, oltre che idoneo a determinare uno sviamento della clientela.

Sul punto M. MAGGIOLINO, op. cit., p. 1203.

<sup>26</sup> Trib. Roma, IX sez. civ., 26 maggio 2017, n. 25857.

di interesse pubblico, da ritenersi fondamento indefettibile del necessario intervento del regolatore pubblico. Atteso che il servizio pubblico non di linea appare rivolto a soddisfare, seppur in via complementare e integrativa rispetto ai servizi di linea, il pubblico interesse alla garanzia della mobilità, è necessaria la predisposizione di servizi resi in via indifferenziata alla comunità con la continuità e regolarità in ogni luogo e momento della giornata.

La natura pubblica dell'attività impone, conseguentemente, di garantire la sicurezza e l'integrità personale degli utenti di tali servizi attraverso il controllo dei requisiti personali dei soggetti privati ammessi alla licenza, della sicurezza tecnica dei veicoli a tal fine utilizzati (visite meccaniche di controllo periodiche) nonché della predisposizione di adeguate misure assicurative in caso di danni alla persona. In tale contesto, le limitazioni poste dalla Legge n. 21 del 1992 ed al Codice della Strada riflettono quello spazio di autonomia che la Costituzione ha riservato allo Stato, al fine di coordinare l'attività delle imprese, sottoposte a controlli per il soddisfacimento di finalità sociali, secondo il modello previsto dall'art. 41 della Costituzione.

### **3.2. La Corte costituzionale conferma l'irrelevanza della piattaforma nel solco della qualificazione del servizio come trasporto pubblico non di linea**

Le questioni giuridiche poste dal fenomeno Uber sono state affrontate anche dalla Corte costituzionale<sup>27</sup> che ha avuto l'occasione, nel risolvere un conflitto di attribuzione tra Stato e Regione, di contribuire al dibattito sulla legittimità del servizio offerto dalla piattaforma, suggerendo una linea d'azione al legislatore<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> La pronuncia a cui si fa riferimento è Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 265 in «federalismi.it». Sul punto si leggano il commento di M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, in *Giur. Cost.*, 2016, 6, pp. 2307-2312, O. POLLICINO, V. LUBELLO, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: "Uber" tra giudici e legislatori*, in *Giur. Cost.*, 2016, 6, pp. 2479-2497, A. BOITANI, S. COLOMBO, *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza?*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2017, 1, pp. 61-68, D. TEGA, *Uber in piazza del Quirinale n. 41: la «gig economy» arriva alla Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 580-590, L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte costituzionale si pronuncia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2017, 1, pp. 170-197.

<sup>28</sup> O. POLLICINO, V. LUBELLO, op. cit., pp. 2479-2480 riconoscono una certa timidezza della Corte costituzionale nazionale rispetto a quelle degli altri Stati, nell'affrontare la questione del rapporto tra diritto ed evoluzione tecnologica. Questo è dovuto al massiccio uso di fonti di rango secondario per la

Oggetto del giudizio di legittimità, sollevato in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, era la Legge della Regione Piemonte<sup>29</sup> che aveva individuato, alla luce di una valutazione di opportunità, «in un momento in cui il fenomeno dell'abusivismo era cresciuto in maniera esponenziale»<sup>30</sup>, in via tassativa, come soggetti legittimati a fornire il servizio di trasporto non di linea, solo i soggetti in possesso di licenza per il servizio taxi o di noleggio con conducente<sup>31</sup>.

La difesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, considerando l'intervento normativo indebitamente lesivo delle competenze statali, si concentrava soprattutto sui potenziali effetti deleteri per la concorrenza che sarebbero potuti scaturire dalla legge regionale a danno delle c.d. «nuove possibilità di mobilità offerte dalle innovazioni tecnologiche e ulteriormente possibili in futuro»<sup>32</sup>, con contestuale esasperazione di una normativa statale che, risalendo al 1992, si rivela di per sé inadeguata<sup>33</sup>.

---

regolamentazione del nuovo scenario tecnologico, non soggette al vaglio di costituzionalità ai sensi dell'art. 134 Cost., e all'assenza, nel nostro sistema costituzionale dell'istituto del ricorso individuale diretto.

<sup>29</sup> Legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)».

<sup>30</sup> Così la difesa regionale che, di fatto, individua il fine ultimo della nuova disciplina nella repressione del servizio offerto da Uber. La nuova disposizione regionale non è volta a porre un divieto a che nel servizio taxi possano essere introdotte applicazioni informatiche, né vuole escludere dal mercato ogni innovazione per un migliore soddisfacimento della domanda di trasporto, ma ribadisce, anche a vantaggio degli addetti ai controlli, che i relativi servizi debbano essere resi nel rispetto della normativa pubblicistica.

Ad avviso della Regione, il servizio offerto da Uber non solo non garantisce la sicurezza dei trasportati, ma nemmeno genera vantaggi per la collettività, in termini di riduzione dell'inquinamento o del consumo energetico, stimolando al contrario l'uso dei mezzi privati, in contrasto con l'interesse pubblico alla programmazione e regolazione della mobilità e all'incentivazione dell'utilizzo dei mezzi pubblici.

<sup>31</sup> Il riferimento è all'art. 1-bis, rubricato «esclusività del trasporto» che disponeva specificamente «Il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità effettuata, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'articolo 1, comma 3, lettere a) e b) [cioè tramite taxi o noleggio con conducente].

Il mancato rispetto delle disposizioni di cui al comma 1 comporta l'applicazione delle sanzioni previste all'articolo 6, comma 2-bis».

<sup>32</sup> Il riferimento non è solo al «c.d. servizio Uber», ma anche ai «trasporti con tricicli elettroassistiti, diffusi nei centri storici, e al «*car sharing*».

<sup>33</sup> In particolare, il ricorrente sottolineava che sul piano sostanziale l'ostacolo posto dalla normativa regionale si sarebbe rivelato «ingiustificato e sproporzionato rispetto ad ogni possibile declinazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina del trasporto in questione», nella misura in cui esso si sarebbe di fatto tradotto in un divieto radicale e, quindi, nella rinuncia a conoscere e regolare le possibilità consentite dall'evoluzione economica e tecnologica, «solo perché si tratta di forme non inquadrabili nelle modalità tipiche del servizio di taxi o di NCC».



È necessario premettere che il trasporto non di linea vede astrattamente l'incrociarsi di materia diverse, attribuite alla competenza legislativa di soggetti differenti: se, infatti, «il trasporto locale» rientra della competenza residuale delle Regioni<sup>34</sup>, la «concorrenza», spetta, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, alla competenza esclusiva-trasversale dello Stato<sup>35</sup>. In capo alla Regione residua il compito di delineare il quadro generale del trasporto locale e, conseguentemente, di quello non di linea, disciplinando il regime amministrato a cui questo debba essere sottoposto ed elaborando un quadro unitario entro cui i Comuni, chiamati concretamente a gestire rilascio delle licenze, il numero e la tipologia dei veicoli da adibire a tali servizi, le modalità di svolgimento e i criteri per la determinazione delle tariffe, possano operare<sup>36</sup>.

La disciplina della Regione Piemonte, tuttavia, definendo quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi, impone «un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato, nella

---

<sup>34</sup> La difesa della Regione si concentrava su questo profilo, mettendo in luce la perfetta identità tra la nuova disciplina regionale e il contenuto della Legge quadro statale, tanto che la prima si potrebbe considerare la perfetta riproduzione della seconda. La disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea è infatti e prima di tutto volta a tutelare interessi pubblici quali la mobilità, la libera circolazione delle persone, la salvaguardia della loro salute e sicurezza, perseguendo l'obiettivo di garantire un servizio sicuro. Ciò giustifica la previsione di un regime amministrato, senza, per questo, derogare a quanto disposto dall'art. 41 Cost.

<sup>35</sup> Sulla questione della competenza trasversale e della materia concorrenza si veda S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, pp. 107 ss, G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, pp. 461-500, G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 981-999, L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 3, pp. 345-387, P. DE PASQUALE, *La tutela della concorrenza tra Unione europea, Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, 1, pp. 99-110, G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, intervento al seminario di studio "Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni" del 15 maggio 2015, M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2014, 3, pp. 503-560.

<sup>36</sup> Sul riparto di competenze in materia di trasporto pubblico locale si vedano G. CORSO, *Rapporti tra stato e regione in materia di infrastrutture e di trasporti alla luce della legge cost. n. 3/2001*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2002, 76, pp. 1707-1711, N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, p. 2271, S. M. CARBONE, F. MUNARI, *Principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di porti, aeroporti ed infrastrutture del trasporto*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, p. 425, F. LUCIANI, *L'organizzazione dei trasporti tra innovazioni e continuità*, in M. Stipo (a cura di), *Commento al D.Lgs. 112/1998, Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, 1998, p. 431.

misura in cui contribuisce alla configurazione di un determinato settore di attività economica». In altri termini, la limitazione, ad opera del legislatore regionale, dei soggetti autorizzati all'erogazione del servizio di trasporto pubblico non di linea contribuisce alla definizione del quadro all'interno del quale può svolgersi la dinamica competitiva.

Ad avviso della Corte, tale scelta legislativa rientra a pieno titolo nella materia «concorrenza»<sup>37</sup> e quindi, non essendo ascrivibile alla sfera di competenza della Regione, è da dichiararsi illegittima per contrasto con l'articolo 117, comma 2, lett. e), della Costituzione<sup>38</sup>.

L'interpretazione fornita, in questa sede, dalla Corte costituzionale, lascia trasparire una scelta politica: infatti, a ben vedere, la legge della Regione Piemonte non sembra discostarsi poi molto dalla disciplina nazionale<sup>39</sup> che, nel delineare il trasporto non di linea, ha come riferimento il servizio taxi e NCC. Tuttavia, ad allarmare la Corte è la positivizzazione effettuata da un soggetto regionale del divieto di fornire il servizio di trasporto non di linea nei confronti di operatori diversi da quelli previsti dalla legge.

La scelta in merito all'ingresso e alla regolamentazione delle nuove forme di mobilità non può essere definita dal legislatore regionale, ma spetta agli organi statali che sono anzi

---

<sup>37</sup> Per la Corte Costituzionale la materia concorrenza «include sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all'entrata, e al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese».

<sup>38</sup> La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi su ricorso della Regione Calabria circa la legittimità dell'art. 10-bis del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, in legge n. 12 del 2019, che ha apportato modifiche alla disciplina del trasporto pubblico locale non di linea e, in particolare, del servizio di noleggio con conducente (NCC). In tale sede, si è ribadito, pur dichiarando l'illegittimità della normativa statale, che l'intervento normativo rientrasse nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza.

Il riferimento è a Corte cost., 25 febbraio 2020, n. 56. Sul punto si veda il commento di P. COLASANTE, *Il punto di equilibrio nella tutela della concorrenza: la Corte rende più labili i confini fra i servizi taxi e di noleggio con conducente*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, 4, pp. 167-177.

<sup>39</sup> D. TEGA, op. cit., p. 587 osserva che la legge regionale censurata non sembrerebbe invadere la sfera d'attribuzione dello Stato in materia di concorrenza, in quanto «non restringe l'ingresso, ma piuttosto pare esplicitare le sanzioni già previste dalla legge quadro a garanzia della sicurezza del consumatore. La legge quadro, a questo proposito, è molto chiara nel prevedere che devono sempre essere assicurati quei requisiti di professionalità e moralità previsti dalla legge stessa, anche quando, per esempio, il titolare di licenza per l'esercizio del servizio siano impossibilitati a svolgerlo, art. 10». Emerge, invece, dietro la patina di una superficiale e apparente semplicità e sinteticità la scelta di neutralizzare un nodo problematico cospicuo: lo spazio riconosciuto alla competenza legislativa regionale in materia di concorrenza.

urgentemente chiamati a farlo, affrancandosi dagli anacronismi della disciplina del 1992<sup>40</sup>.

Al di là della concreta soluzione interpretativa adottata dalla Corte, che, similmente al giudice civile, qualifica il servizio reso dalla piattaforma come perfettamente assimilabile al trasporto non di linea, è interessante il monito che questa rivolge al legislatore. Preso atto che, rispetto all'assetto delineato dalla legislazione statale in vigore in materia di trasporto non di linea, «l'evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci», la Consulta invita il legislatore ad affrontare tempestivamente gli interrogativi posti dai nuovi operatori e a dettare una disciplina che tenga conto delle peculiarità intrinseche di questi nuovi servizi<sup>41</sup>.

### **3.3. L'attività interpretativa del Consiglio di Stato e la valorizzazione del ruolo della piattaforma: il servizio di Uber come *tertium genus***

---

<sup>40</sup> Il giudice costituzionale sembra mostrare cautela, rispetto invece ai giudici civili, verso forme di esclusione totale dal mercato dei nuovi operatori, pur nascondendosi dietro il rispetto del riparto di competenze.

<sup>41</sup> M. MIDIRI, op. cit., pp 2315-2316 mette in luce come emerga «la preoccupazione della Corte per un “movimento retrogrado” della legislazione regionale, pregiudizialmente ostile alle nuove forme di mobilità organizzata (e al dinamismo dell’offerta di mercato). [...] Lo sviluppo della tecnica spiega la sua potenza nella dinamica economica e sociale, accelera il mutamento normativo, provoca cambiamenti sensibili nel mercato del lavoro. Ma la tecnica non è portatrice di senso». È infatti compito del legislatore «accompagnare e disciplinare le *disruptive innovations* da essa indotte, per evitare che esse si affermino fuori dal perimetro dell’ordinamento legale».

Il legislatore ha attuato una parziale riforma della disciplina del servizio di noleggio con conducente con il decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135. Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 56 del 2020, ha dichiarato l'illegittimità della previsione normativa (art. 10-bis, comma 1, lett. e) che comporta, a carico di coloro che svolgono il servizio di noleggio con conducente (NCC), l'obbligo di rientro in rimessa prima di cominciare ogni prestazione, dal momento che ciò comporterebbe un irragionevole aggravio organizzativo e gestionale per il vettore (costretto sempre a compiere “a vuoto” un viaggio di ritorno alla rimessa), nonché sproporzionato rispetto agli obiettivi di regolazione della concorrenza.

La questione della qualificazione della fattispecie giuridica a cui ricondurre l'attività di Uber e conseguentemente l'individuazione della disciplina applicabile è stata affrontata anche dal giudice amministrativo<sup>42</sup>.

Rileva per importanza il parere reso dal Consiglio di Stato<sup>43</sup> al Presidente del Consiglio dei ministri in ordine all'applicabilità della Legge n. 21 del 1992 alle nuove forme di organizzazione e gestione telematica del trasporto di persone mediante autoservizi<sup>44</sup>.

Il Consiglio di Stato ha osservato che la Legge n. 21 del 1992 si sia limitata a ricondurre a unità due fenomeni diversi tra loro, il servizio taxi e il servizio di noleggio con conducente. Secondo il giudice amministrativo, la disciplina nazionale non ha tenuto conto delle intrinseche differenti caratteristiche degli stessi, con una tecnica legislativa che si è preoccupata di definire disposizioni di dettaglio, senza invece elaborare una nozione univoca di trasporto pubblico non di linea. La diretta conseguenza di tale scelta si misura nell'inadeguatezza alla regolamentazione dei nuovi «servizi tecnologici per la mobilità».

Si rileva che l'attività svolta dalle piattaforme per la mobilità non possa essere ricondotta a mera intermediazione tra prestazione e offerta di lavoro. Infatti, la prestazione di trasporto rappresenta un'obbligazione diretta della società, mentre che i servizi complementari di tipo finanziario e telematico, offerti contestualmente, assumono una posizione marginale nella dinamica contrattuale.

---

<sup>42</sup> Mentre si scrivono queste pagine, è pendente di fronte al TAR Lazio un ricorso che vede come protagonista la società Uber e concernente sospensione della circolare interpretativa del Ministero dell'Interno del 28 febbraio 2019 in materia di trasporto non di linea di persone che, tra gli aspetti più rilevanti, ribadisce l'obbligo per i conducenti di NCC e quindi anche per Uber, di ritorno in rimessa al termine di ogni nuova corsa e introduce l'onere di compilazione, a bordo del mezzo, di un foglio di servizio su supporto elettronico. Nel frattempo, il TAR Lazio e il Consiglio di Stato, in sede di ricorso, hanno respinto la domanda di sospensione cautelare della circolare richiesta da Uber, auspicando a una definizione celere del giudizio. Sarà interessante osservare a quali soluzioni interpretative perverrà il giudice amministrativo: in particolare se continuerà a mantenere una posizione di prudente cautela o se prenderà esplicitamente posizione sulla questione.

<sup>43</sup> Cons. Stato, sez. I, 25 novembre 2015, n. 3586 in «giustizia-amministrativa.it».

<sup>44</sup> Il Ministero formula il quesito circa «la correttezza dell'interpretazione che individua nelle fattispecie di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea contemplate dalla legge quadro, le uniche forme possibili di trasporto di persone non di linea, con conseguente applicabilità delle sanzioni previste dal codice della Strada alle ipotesi atipiche descritte, o se, al contrario, siano configurabili delle forme di trasporto non pubblico, regolate dal diritto privato».

Il negozio in questione si connota, in questa prospettiva, come un «negozio atipico a fattispecie doppiamente bilaterale». A monte dello stesso, dev'essere collocato il gestore della piattaforma informatica che intrattiene due rapporti giuridici tra loro indipendenti: da una parte, con l'utente della piattaforma da cui riceve direttamente il compenso per l'attività di trasporto e mediazione; e dall'altra, quello con il prestatore dell'attività di trasporto a cui consente di operare sulla piattaforma e che retribuisce per il servizio prestato.

Si afferma, altresì, con una prospettiva diversa rispetto a quella adottata dai giudici civili e dalla Corte costituzionale, che queste nuove forme di mobilità non configurino un'ipotesi di trasporto pubblico non di linea, per l'incompatibilità con i tratti costitutivi dello stesso. Questa presa d'atto, tuttavia, non esclude la loro rilevanza pubblicistica e la necessità d'introduzione di una disciplina adeguata. Infatti, il sistema informatico rappresenta «la struttura portante dell'operatività dell'intero negozio giuridico», ma non costituisce un elemento sufficiente per escludere il servizio fornito dalla piattaforma dalla categoria del trasporto.

Ne consegue che il riconoscimento di Uber quale servizio di trasporto privato non esima il potere pubblico dall'intervenire per regolare in modo efficiente il fenomeno<sup>45</sup>. Infatti, il Consiglio di Stato si premura di specificare che risulti necessario tenere distinti due piani; quello della validità dell'atto negoziale e quello della disciplina dell'attività.

Quanto al primo profilo, il negozio concluso, qualora superi il vaglio di meritevolezza di cui all'art. 1322 cod. civ., deve confrontarsi con i limiti di ordine pubblico e con la disciplina vigente, al fine di determinarne la liceità.

Quanto al secondo profilo, l'unica disciplina normativa attualmente in grado di garantire la finalità pubblica di tutela della concorrenza e della sicurezza degli utenti e quindi l'unica applicabile<sup>46</sup> è quella fissata dalla Legge n. 21 del 1992. Tuttavia, viene

---

<sup>45</sup> Il Consiglio di Stato sottolinea, in particolare, che «l'obsolescenza della normativa rilevante implica uno stato di incertezza che è destinato a perdurare sino a quando il legislatore non interverrà con una disciplina che sia realmente in grado di ricomprendere sotto la propria vigenza tutta la possibile gamma di servizi di trasporto, siano essi da qualificare come pubblici o privati, in relazione alle proprie concrete modalità di svolgimento».

<sup>46</sup> Nel «vigente sistema ordinamentale» si ritiene che tali attività debbano considerarsi ammissibili «solo nell'ambito dei presupposti fissati dalla legge per l'esercizio dell'attività di trasporto di passeggeri non di linea, a tutela della sicurezza della circolazione stradale e dell'incolumità dei passeggeri».

contestualmente sottolineato che si tratta di una normativa inadeguata e che merita di essere riformata tenendo conto della peculiarità di questo «*tertium genus* di servizi»<sup>47</sup>.

La giurisprudenza amministrativa<sup>48</sup>, a differenza di quella civile, si è mostrata più attenta alle peculiarità del fenomeno, attraverso un'analisi della fattispecie maggiormente approfondita, mettendone in luce le peculiarità e le differenze rispetto al servizio di trasporto non di linea tradizionale.

### **3.4. Le prime distinzioni all'interno della categoria dei servizi di mobilità sul *web*: la progressiva rilevanza della piattaforma**

L'insufficienza della disciplina e l'importanza di una corretta qualificazione della fattispecie controversa è stata avvertita anche dalle Autorità amministrative indipendenti, specificamente l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità di regolazione dei trasporti, che hanno invitato il Legislatore a riformare la materia, soprattutto alla luce dell'innovazione tecnologica apportata da Uber<sup>49</sup>, con l'obiettivo di «[...] garantire adeguati livelli di qualità ed efficienza dei servizi di autotrasporto di persone non di linea».

L'Autorità di regolazione dei trasporti<sup>50</sup> ha, in primo luogo, osservato che la tecnologia ha contribuito alla «configurazione di un nuovo e specifico segmento del mercato della mobilità urbana non di linea rispetto a quello sottoposto a obblighi di servizio pubblico», ma, in secondo luogo, si è preoccupata di precisare di dover effettuare alcune importanti

---

<sup>47</sup> Il Consiglio di Stato riprende tale espressione dal Parere rilasciato dall'Autorità garante della concorrenza e mercati di cui si dirà più diffusamente nel prosieguo.

<sup>48</sup> Non si deve però trascurare che il Consiglio di Stato si sia espresso in sede consultiva e non giurisdizionale. Tale funzione ha probabilmente consentito al giudice amministrativo di esprimersi in maniera più libera, essendo svincolato dal giudizio sul caso concreto.

<sup>49</sup> Letteralmente, l'Autorità di regolazione dei trasporti afferma «Il recente diffuso utilizzo di tecnologie informatiche applicate in modo innovativo alla mobilità delle persone ha avuto effetti significativi sia sulla domanda e sui comportamenti degli utenti, che sul fronte della offerta dei servizi di trasporto locale non di linea. Il fenomeno pone in evidenza l'opportunità di regolare le piattaforme tecnologiche che svolgono attività di intermediazione tra domanda e offerta (qui denominati “servizi tecnologici per la mobilità” o STM) e di rimuovere alcuni vincoli connessi con lo svolgimento del servizio di taxi e di noleggio con conducente (di seguito NCC)».

<sup>50</sup> AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI, *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*, 25 maggio 2017.

distinzioni all'interno della categoria. Emergono, infatti, due figure distinte: le piattaforme attraverso le quali si promuovono forme di condivisione di servizi di trasporto di natura non commerciale, "di cortesia" e quelle che offrono servizi tecnologici di intermediazione su richiesta e con finalità commerciale<sup>51</sup>.

L'Autorità per i trasporti non prende, tuttavia, posizione sull'ascrivibilità di Uber alla prima o alla seconda categoria, lasciando il reale protagonista della vicenda, continuamente evocato, ma mai esplicitamente nominato, sullo sfondo<sup>52</sup>.

Si tratta di un aspetto di estrema rilevanza se si considera che, nonostante l'univoca qualificazione da parte della giurisprudenza di Uber come attività di trasporto, l'autorità di regolazione del settore decida di non prendere una netta posizione.

L'atteggiamento complessivo dell'Autorità si rivela altamente favorevole nei confronti dei servizi di trasporto effettuati tramite le piattaforme, con una continua enfasi nell'esigenza di far emergere «questo nuovo mercato in modo che la domanda e l'offerta di servizi possano operare in modo trasparente e nel rispetto dei regimi applicabili alla attività economica di impresa». La percezione è però quella di un insufficiente approfondimento della questione controversa e di un utilizzo "opportunistico" della categoria della *sharing economy*, contenitore vuoto in cui vengono fatti acriticamente confluire servizi diversi che non meritano il medesimo trattamento.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è stata, parimenti, chiamata a esprimersi sull'applicabilità della disciplina dettata dalla Legge n. 21 del 1992, nonché

---

<sup>51</sup> Le prime, a cui si possono ascrivere attività proprie di *car pooling* come *Blabla car*, promuovono forme di condivisione di servizi di trasporto di natura non commerciale, rese in modo non professionale da conducenti che condividono, in tutto o in parte, con una o più persone messe in contatto tramite la rete, un itinerario prefissato dal conducente, percorso con un mezzo di loro proprietà. Si tratta dunque di servizi ascrivibili alla categoria della *sharing economy*, basati sulla flessibilità e sulla condivisione di risorse sottoutilizzate.

Le seconde, invece, offrono servizi tecnologici di intermediazione su richiesta e con finalità commerciali. Di queste ultime, che realmente pongono problemi di regolazione, l'Art sembra occuparsi solo tangenzialmente, concentrandosi invece sui servizi di trasporto condiviso.

<sup>52</sup> L'indagine effettuata dall'Art se, da una parte, mette in luce la convergenza dei soggetti coinvolti sulla necessità di tutelare l'utenza in relazione alla «sicurezza e qualità del servizio ed alla *privacy* dei trasportati», dall'altra parte, prende atto della rappresentazione di approcci diversi inerenti la modalità dell'intervento pubblico sulle nuove piattaforme che si polarizzano nel mantenimento di uno stringente regime amministrato o nella rimozione di alcuni attuali vincoli all'accesso al mercato ed allo svolgimento del servizio.

delle sanzioni previste in materia dal Codice della Strada<sup>53</sup> alle piattaforme informatiche che offrono servizi di mobilità<sup>54</sup>. A differenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Agcm affronta il fenomeno di Uber, analizzandolo nei suoi caratteri fondamentali, anche alla luce delle pronunce giurisprudenziali più rilevanti.

Viene individuato come presupposto dell'analisi effettuata dall'Autorità la sussistenza di innegabili vantaggi connessi a tali nuove forme di mobilità sia per l'utenza e la collettività urbana sia per gli operatori tradizionali<sup>55</sup>, nell'ottica della garanzia di una maggiore concorrenza ed efficienza del trasporto urbano.

L'Agcm si premura di distinguere le due applicazioni fornite da Uber, *UberBlack* e *UberPop*, suggerendo una diversa forma di regolamentazione, alla luce delle intrinseche differenze.

Quanto ad *UberBlack*, questo risulta totalmente sovrapponibile al servizio di noleggio con conducente con conseguente necessità di applicare la normativa prevista per tale servizio. Tuttavia, viene altresì messa in luce la portata restrittiva per gli operatori digitali, non suffragata da alcuna coerente ragione di interesse pubblico<sup>56</sup>, degli artt. 3 e 11 della Legge n. 21 del 1992. Tali disposizioni, infatti, impongono al vettore NCC l'obbligo di acquisizione del servizio dalla rimessa e il ritorno in rimessa a fine viaggio. Una simile prescrizione non può ragionevolmente applicarsi a una piattaforma digitale che mette in

---

<sup>53</sup> Specificamente gli artt. 85 e 86, dedicati alla repressione rispettivamente del servizio NCC e taxi abusivo. In particolare, viene comminata una multa da 1.816 a 7.264 euro o le sanzioni accessorie della confisca del veicolo e della sospensione della patente di guida da quattro a dodici mesi per il soggetto che abbia svolto il servizio di trasporto non di linea in assenza di licenza o autorizzazione.

<sup>54</sup> AUTORITÀ GARANTE PER LA CONCORRENZA E IL MERCATO, AS 1222/2015- Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, 29 settembre 2015.

<sup>55</sup> Letteralmente, p. 2 della Segnalazione «L'Autorità intende sottolineare con forza gli evidenti benefici concorrenziali e per i consumatori finali derivanti da una generale affermazione delle nuove piattaforme di comunicazione fra domanda e offerta di servizi di mobilità non di linea. L'utilizzo di questi strumenti, attraverso un più efficiente uso della capacità di offerta di servizi di mobilità presente in un dato contesto urbano, consente una maggiore facilità di fruizione del servizio di mobilità, una migliore copertura di una domanda spesso insoddisfatta, una conseguente riduzione dei costi per l'utenza, e nella misura in cui disincentiva l'uso del mezzo privato, un decongestionamento del traffico urbano con un miglioramento delle condizioni di offerta del servizio di trasporto pubblico di linea e di circolazione del traffico privato».

<sup>56</sup> Si tratta, secondo l'Agcm, di norme che «non rispondono in alcun modo a finalità di sicurezza stradale o a tutela della incolumità dei passeggeri, ma che appaiono esclusivamente finalizzate a limitare il numero di soggetti che possono operare servizi NCC in ambito urbano».



collegamento tramite *smartphone* la domanda e l'offerta di servizi di trasporto<sup>57</sup>. Ne consegue che, in un'ottica di giusto bilanciamento tra i vantaggi concorrenziali derivanti dallo sviluppo delle nuove piattaforme digitali, la tutela degli interessi pubblici e delle singole categorie di operatori, non vadano applicati gli articoli 3 e 11 della legge 21/92 ai servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC e utenti. Una simile operazione interpretativa appare peraltro quella maggiormente rispettosa del principio di libertà di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione.

Quanto a *UberPop*, viene qualificato come servizio di trasporto privato, non riconducibile alla figura degli NCC, a cui si deve, però applicare, in assenza di alcuna disciplina normativa e alla luce dei rilevanti interessi pubblici coinvolti, tra cui soprattutto la sicurezza degli utenti, le disposizioni previste dalla Legge n. 21 del 1992 e dal Codice della strada.

L'aspetto che desta maggiore interesse, in una prospettiva *de iure condendo*, è la forma di regolazione suggerita dall'Autorità per la concorrenza, cioè «una regolamentazione minima»<sup>58</sup> che consenta a questo «*tertium genus*» di operatori di offrire un ampliamento delle modalità di offerta del servizio a vantaggio del consumatore<sup>59</sup>.

Sul punto, l'utilizzo dell'espressione «*tertium genus*» è significativa. Sebbene l'Autorità riconduca il servizio offerto dalla società americana alla categoria del trasporto, ne sottolinea le intrinseche peculiarità legate alle operatività e al ruolo della piattaforma,

---

<sup>57</sup> L'Autorità riprende a sostegno della propria tesi una decisione del giudice amministrativo che aveva decretato la sospensione di una determina dirigenziale n. 209/2013 del Comune di Milano che ribadiva il vincolo dell'obbligo del rientro in rimessa per gli autisti NCC ai fini dell'inizio di un nuovo servizio. In particolare, il TAR Milano aveva qualificato come «irrazionale alla luce del progresso della tecnica che, dopo la conclusione di una corsa, il conducente, che immediatamente dopo riceve in via telematica altra richiesta, debba necessariamente fare ritorno alla propria rimessa».

Il riferimento è a TAR Lombardia, Milano, 10 ottobre 2013, n. 1105.

<sup>58</sup> In un altro punto l'Autorità sollecita a regolamentare «nel modo meno invasivo possibile».

<sup>59</sup> Già in sede di audizione parlamentare del 24 giugno 2015, il Presidente dell'Agcm «Quanto al tema delle nuove piattaforme [...] appare ormai ineludibile una novella normativa volta ad una regolamentazione di queste nuove figure (piattaforme *on line* per *smartphone* e *tablet* ed autisti non professionisti). La regolamentazione dovrebbe essere tuttavia la meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme e l'individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti. In questo contesto, appare necessario evitare soluzioni che, pur rappresentando una apertura a questi servizi, ne potrebbero sancire, di fatto, un'operatività ridotta, non in grado di aumentare la concorrenza sui servizi di trasporto non di linea».

mettendo in luce la necessità di creare una nuova figura all'interno della categoria dei fornitori di servizi di mobilità non di linea<sup>60</sup>.

#### **4. La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sul ruolo della piattaforma nel servizio di trasporto**

Il grande fermento legislativo e giurisprudenziale sviluppatosi nei vari Stati membri intorno al fenomeno Uber rendeva sempre più urgente una presa di posizione da parte dell'Unione europea che ha avuto occasione di pronunciarsi attraverso la Corte di giustizia<sup>61</sup>.

La questione oggetto del rinvio pregiudiziale ricalca lo schema delle controversie consumatesi di fronte al giudice civile nazionale e si concentra sulla imprescindibile necessità di catalogazione del servizio offerto dalla piattaforma, al fine dell'individuazione della disciplina applicabile<sup>62</sup>.

La volontà di rimettere la questione alla Corte di giustizia non rispondeva solamente all'esigenza, seppur immediata e tangibile, di valutare la compatibilità tra normativa nazionale e comunitaria, ma perseguiva un obiettivo di più ampio respiro. In questa prospettiva, la rimessione alla Corte di giustizia può essere concepita come una richiesta

---

<sup>60</sup> Le Autorità amministrative indipendenti guardano favorevolmente alle nuove forme di mobilità e si fanno portatrici di un modello di regolazione pro-concorrenziale che, intervenendo nel modo meno invasivo possibile, sappia favorire i prodotti derivanti dall'innovazione e stimolare un mercato del trasporto caratterizzato da condizioni di forte inefficienza e anacronismo.

<sup>61</sup> CGUE, Grande sezione, 20 dicembre 2017, C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi contro Uber Systems Spain SL, in "curia.europa.eu".

<sup>62</sup> O. POLLICINO, V. LUBELLO, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: "Uber" tra giudici e legislatori*, in *Giur. Cost.*, 2016, 6, p. 2496 scrivevano, prima della pronuncia della sentenza, che si poteva presagire che, a prescindere da quale ricostruzione teorica avrebbe seguito la Corte di giustizia, le politiche autorizzatorie presenti all'interno degli Stati membri per l'erogazione dei servizi di taxi e di noleggio con conducente sarebbero in ogni caso rimaste intatte. Questa previsione era da collegarsi al fatto che sia la direttiva *Bolkestein* sia la direttiva sui servizi della società dell'informazione, a fronte di norme tendenzialmente liberalizzatrici, prevedono la possibilità per gli Stati membri di subordinare l'esercizio di determinate attività a particolari adempimenti necessari per salvaguardare diversi interessi nazionali.

Tale conseguenza doveva, a loro avviso, considerarsi ancora più probabile, nel caso in cui la Corte avesse qualificato il servizio Uber come attività di trasporto.

di chiarimento da parte degli Stati membri all'Unione europea, chiamati a fornire una chiave interpretativa e di azione nel rapporto con i nuovi soggetti digitali.

Quanto all'oggetto del rinvio, un'associazione di categoria di tassisti spagnola<sup>63</sup> contestava la messa in pratica da parte di Uber di pratiche ingannevoli e di concorrenza sleale<sup>64</sup> a danno degli operatori tradizionali<sup>65</sup>. In particolare, nell'ottica dei ricorrenti<sup>66</sup>, Uber effettuava un servizio di trasporto pubblico non di linea a tutti gli effetti, senza rispettare gli obblighi imposti dalla disciplina nazionale in materia<sup>67</sup>.

La domanda proposta alla Corte presuppone l'esatta qualificazione dell'attività offerta da *Uber Spain* nel suo complesso. Da una parte, l'Associazione professionale sosteneva che questa doveva essere pienamente ricondotta alla categoria del trasporto pubblico. Secondo tale prospettiva, il servizio offerto da Uber, si pone come espressione di un indebito vantaggio concorrenziale a danno degli operatori tradizionali, costretti al rispetto dei requisiti imposti dalla normativa a fronte di un operatore che invece esercitava fuori dalle maglie della legislazione.

---

<sup>63</sup> La domanda veniva presentata, davanti al Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Barcelona, con decisione del 16 luglio 2015, nell'ambito di una controversia promossa da un'associazione di taxisti presente a Barcellona, *Asociación Profesional Elite Taxi* nei confronti di *Uber Systems Spain SL*, società collegata alla *Uber Technologies In*.

<sup>64</sup> Si contesta l'illegittimità delle pratiche poste in essere da Uber alla luce del contenuto della Ley 10 enero 1991, n. 3 "*Competencia desleal*" con particolare riferimento agli artt. 4, per contrasto alla clausola generale di buona fede in materia di concorrenza («invocación a las exigencias de comportamiento profesional, conforme a las reglas de la buena fe»), 5, per l'attuazione di pratiche ingannevoli nei confronti dei consumatori («actos de engaño, pues traslada al usuario la falsa imagen de que el servicio que presta es legal») e 15, per violazione di norme di legge con contestuale ottenimento di un indebito vantaggio concorrenziale («violación de normas que tienen por objeto la regulación de la actividad concurrencial, prevaleándose por medio de esa infracción de una ventaja competitiva en el mercado»).

<sup>65</sup> Infatti, la società statunitense, gestisce, mediante piattaforma, un servizio retribuito di messa in contatto tra conducenti non professionisti, cioè privi di licenze e autorizzazioni amministrative, che utilizzano il proprio veicolo personale e soggetti che intendono fruire di un servizio di mobilità urbana. Il riferimento è, come nelle controversie decise dal giudice civile nazionale, al servizio di *UberPop*.

<sup>66</sup> Poiché attività realizzata da Uber doveva qualificarsi come illegittima, l'Associazione di taxisti domandava al Tribunale di Barcellona di condannare Uber alla cessazione della propria attività commerciale.

<sup>67</sup> In Spagna, la materia del trasporto pubblico è regolata dalla Ley 30 julio 1987, n. 16 "*Ordenación de los Transportes Terrestres*" che all'art. 42 disciplina il settore del trasporto non di linea, «transporte y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo». L'esercizio dell'attività è subordinato al possesso di un'autorizzazione che viene rilasciata dal competente organo statale o della Comunità autonoma, in un contesto di mercato contingentato.

A tale ricostruzione, si opponeva Uber<sup>68</sup> che definiva la sua attività come servizio di intermediazione tra utenti da ricomprendersi nella categoria dei servizi della società dell'informazione e del commercio elettronico<sup>69</sup>, e quindi non sottoposto ad autorizzazione ai sensi della normativa sia europea che nazionale<sup>70</sup>.

Nell'ambito di tale controversia, i giudici spagnoli chiedevano alla Corte di giustizia una pronuncia pregiudiziale circa la qualificazione del servizio offerto dalla piattaforma Uber<sup>71</sup>, al fine di individuare se quest'ultimo dovesse o meno essere condizionato al rilascio di un'autorizzazione amministrativa<sup>72</sup>.

La rilevanza europea della questione veniva collegata alla natura internazionale della piattaforma che, benché sviluppi materialmente l'attività di messa in contatto tra utenti in Spagna, può altresì farlo e con tutta probabilità intende farlo, anche in altri Paesi, appartenenti e non all'Unione Europea<sup>73</sup>.

Solo attraverso una corretta qualificazione della fattispecie giuridica si poteva determinare quale fosse la disciplina applicabile: quella più stringente di cui alla direttiva 2006/123/CE in materia di libera circolazione dei servizi, quella di cui alla direttiva

---

<sup>68</sup> La Uber Spain afferma peraltro che è la società di diritto olandese Uber BV a gestire l'applicazione Uber sul territorio dell'Unione, compresa quello spagnolo: gli addebiti sollevati dalla ricorrente dovrebbero pertanto essere rivolti nei confronti della suddetta società, in quanto Uber Spain si limiterebbe a svolgere attività di promozione per conto della Uber BV.

<sup>69</sup> G. M. RUOTOLO, D. VAIRA, *Il caso Uber nel mercato unico digitale*, in *La Comunità Internazionale*, 2018, p. 435 dà conto della c.d. «teoria della predominanza dell'attività informativa» in forza della quale il servizio digitale di Uber avrebbe avuto come unica funzione quella di mettere in contatto i passeggeri e i conducenti autonomi iscritti alla piattaforma.

Sul punto anche D. GERADIN, *Principles for Regulating Uber and Other Intermediation Platforms in the EU*, *Tilburg Law School Research Paper*, 2017, 18, pp. 1-27.

<sup>70</sup> L'imposizione di un regime autorizzatorio a tale tipologia di servizio sarebbe, secondo la piattaforma, in contrasto con la disciplina europea relativa alla libera circolazione dei servizi.

<sup>71</sup> In particolare, si domandava se l'attività offerta da Uber di «intermediazione tra il proprietario di un veicolo e la persona che deve effettuare spostamenti all'interno di una città, attività che la [Uber Systems Spain] svolge con fini di lucro e attraverso la gestione di mezzi informatici» fosse da considerarsi un servizio di trasporto non di linea o un servizio della società dell'informazione, oppure una combinazione dei due precedenti.

<sup>72</sup> Il punto centrale della controversia viene appunto individuato in «discusión de si la entidad demandada requiere o no de autorización administrativa para la prestación de sus servicios y, concretamente, si la ausencia de esa autorización administrativa debe considerarse un comportamiento desleal en el mercado».

<sup>73</sup> Letteralmente p. 1 dell'Ordinanza del Juzgado de lo Mercantil «Si bien es cierto que la entidad mercantil Uber System Spain S.L. desarrolla su actividad en España, debe advertirse que la actividad de esta mercantil se enmarca dentro de una plataforma internacional que desarrolla o pretende desarrollar esa actividad en distintos países, tanto en el marco de la Unión Europea como fuera de ella».

2000/31/CE relativa ai servizi della società dell'informazione oppure quella del TFUE relativa all'attuazione della politica comune dei trasporti.

#### **4.1. La decisione della Corte: la piattaforma come architrave della prestazione di trasporto**

La Corte di giustizia, investita della questione, ha in primo luogo fornito la definizione delle due categorie di servizi a cui la prestazione di Uber poteva essere astrattamente ricondotta<sup>74</sup>. Nell'ipotesi specifica oggetto del rinvio, si rileva che il servizio d'intermediazione svolto dalla piattaforma e consistente nella messa in contatto di un conducente non professionista che utilizza il proprio veicolo e una persona che intende effettuare uno spostamento in area urbana costituisce un servizio distinto da quello successivo servizio di trasporto. Quest'ultimo si concretizza nell'atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un veicolo di proprietà esclusiva della persona fisica.

Ne consegue che si individuano due segmenti nell'offerta di Uber. Il primo è costituito dal servizio d'intermediazione che consente la trasmissione, mediante un'applicazione per *smartphone*, delle informazioni tra autista e utente e risponde criteri per essere qualificato servizio della società dell'informazione. Il secondo consiste, invece, in un servizio di trasporto non collettivo in area urbana deve essere qualificato come servizio nel settore dei trasporti.

La Corte sottolinea il ruolo fondamentale assunto dalla piattaforma in tale contesto, la quale non si limita a una generica attività di intermediazione, ma contribuisce alla creazione di «un'offerta di servizi di trasporto urbano», attraverso l'impiego di uno strumento informatico di cui «organizza il funzionamento generale a favore delle persone

---

<sup>74</sup> Alla luce della normativa europea, direttiva 98/34/CE e direttiva 200731/CE, si definisce «servizio della società dell'informazione» qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi. La libera circolazione di tali servizi non può essere limitata dagli Stati membri, se non per motivi di ordine pubblico, tutela della sanità pubblica, della pubblica sicurezza e dei consumatori, nel rispetto del principio di proporzionalità.

La materia dei trasporti è regolata dall'art. 58 TFUE che la sottrae alla libera circolazione dei servizi ai sensi dell'art. 56 TFUE e della direttiva 2006/123/CE.

che intendono avvalersi di tale offerta per uno spostamento in area urbana»<sup>75</sup>. In particolare, Uber esercita «un’influenza determinante» sulle condizioni della prestazione di siffatti conducenti, mediante la fissazione del prezzo, che riceve direttamente per poi versarne una parte al conducente non professionista del veicolo, l’esercizio di un’attività di controllo sulla qualità dei veicoli e sul comportamento degli autisti, con possibilità di esclusione di questi ultimi.

L’affermazione più importante nella ricostruzione operata dalla Corte riguarda la qualificazione del rapporto che intercorre tra l’attività di intermediazione realizzata dalla piattaforma e il servizio di trasporto in senso stretto. Sotto questo profilo, il primo viene considerato parte integrante, ma marginale e accessoria, del secondo che costituisce, invece, la prestazione principale. Sul piano del diritto positivo, ciò comporta sottoposizione del servizio non all’art. 56 TFUE, ma all’art. 58 TFUE dedicato alla disciplina del settore dei trasporti.

Una siffatta interpretazione risulta coerente con la giurisprudenza della Corte in forza della quale la nozione di servizio nel settore dei trasporti non debba essere intesa in senso restrittivo, ricomprendendo solo i servizi di trasporto in senso stretto, ma estensivo, abbracciando 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.

Ne consegue che, allo stato attuale del diritto dell’Unione, è compito degli Stati membri disciplinare le condizioni di prestazione dei servizi d’intermediazione nel rispetto delle norme generali del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

La Corte di giustizia quindi, nel qualificare il servizio fornito da Uber come servizio di trasporto, ha lasciato al giudice nazionale il compito di procedere alla verifica circa la sussistenza di elementi che possano comportare attività di concorrenza sleale da parte di quest’operatore economico a svantaggio di quelli tradizionali ed eventualmente di dettare una disciplina per la materia<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Punto 38 della pronuncia.

<sup>76</sup> La sentenza della Corte di Giustizia del 2017 ha rappresentato la prima presa di posizione della Corte sul caso Uber e, in generale, sulle piattaforme digitali. Questa non ha tuttavia “sopito gli animi” degli Stati membri che sono alla ricerca di efficaci strumenti per affrontare rivoluzione digitale che rischiano altrimenti di subire passivamente.

Nel marzo 2016, il *Tribunal de Grande Instance de Lille* ha sollevato di fronte alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale che sottintende ancora la problematica qualificazione del servizio offerto da Uber. In particolare, il tribunale francese ha domandato alla Corte europea se l’articolo L. 3124-13 del *Code des*

La Corte, influenzata dal parere dell'Avvocato generale, di cui si darà conto nel paragrafo successivo, insiste particolarmente sul ruolo della piattaforma, riconoscendo come sia esclusiva prerogativa di quest'ultima l'erogazione del servizio e la fissazione dei caratteri generali. Tanto che, anche nella giurisprudenza successiva, la piattaforma, o meglio, il peso rivestito dalla stessa nella fornitura del servizio viene utilizzato come criterio discrezionale. Tuttavia, nel caso di specie, a fronte dell'innegabile rilievo assunto dalla struttura informatica e riconosciuto dalla stessa Corte che parla appunto di «un'influenza determinante» di Uber, all'atto della decisione, non viene valorizzata. Benché sia certamente condivisibile la mancata qualificazione dell'attività come mera intermediazione, d'altro canto non appare altresì pienamente soddisfacente la mera riconduzione all'attività di trasporto non di linea "tradizionale".

La piattaforma non è un elemento "neutro" nell'erogazione del servizio e quindi contribuisce a connotarlo in modo specifico

Rimangono delle peculiarità nel servizio offerto da Uber, dipendenti dal fatto che vi sia l'operare di una piattaforma informatica che merita di essere messa in risalto non solo in un giudizio di prevalenza, ma anche nell'elaborazione di nuove categorie di servizi.

---

*transport*, introdotto dalla legge n. 2014-1104 del 1 ottobre 2014 relativa ai taxi e alle vetture da trasporto con conducente, la c.d. "Loi Thévenoud", costituisca una nuova regola tecnica, non implicita, relativa a uno o più servizi della società dell'informazione ai sensi della direttiva 2000/31/CE, con conseguente obbligo di notifica preventiva del testo alla Commissione europea in osservanza dell'articolo 8 della direttiva medesima, o se detto articolo rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 che esclude il settore dei trasporti dalla libera circolazione dei servizi e quindi da qualsiasi obbligo di notifica preventiva. In secondo luogo, si è richiesto, nel caso si dichiarasse sussistente l'obbligo di notifica, quali fossero le conseguenze sul procedimento principale: in particolare, se la mancata ottemperanza a tale obbligo comportasse o meno l'inopponibilità ai singoli della disposizione controversa.

La Corte di giustizia, con sentenza del 10 aprile del 2018, rinviando alle riflessioni svolte nella sentenza del 2017, ha ribadito la natura di servizio misto con prevalenza della prestazione di trasporto pubblico, integrandola con due riflessioni. In primo luogo, l'utilizzo della piattaforma fatto da Uber è volto non ad attirare nuovi clienti, con cui eventualmente instaurare un rapporto commerciale, ma a fornire concretamente un servizio di trasporto a soggetti già divenuti utenti. In secondo luogo, il servizio offerto da Uber non può essere ricondotto a un contratto di affiliazione commerciale, nella misura in cui questa risulta direttamente coinvolta nell'erogazione del servizio finale.

Alla luce di tale osservazione, la Corte conclude che gli Stati membri sono liberi di vietare e reprimere anche penalmente l'esercizio illegale dell'attività di trasporto nell'ambito del servizio UberPop, senza dover previamente notificare alla Commissione il progetto di legge che stabilisce il divieto e le sanzioni penali per tale esercizio, poiché l'attività fornita dalla piattaforma non dev'essere qualificata come servizio della società dell'informazione, ma come servizio di trasporto.

## 4.2. Il parere dell'Avvocato generale: Uber come «servizio misto»

Le conclusioni formulate dall'Avvocato generale sono ricche di spunti interessanti ed espressione di una profonda attenzione alle peculiarità del fenomeno che si rivela foriero non solo di «critiche e interrogativi, ma anche speranze e nuove aspettative», in un contesto di grande rilevanza politica e mediatica<sup>77</sup>.

L'Avvocato generale osserva che l'attività di Uber si possa qualificare come un «servizio misto», dal momento che una parte di esso è erogata per via elettronica, mentre l'altra parte con modalità diverse, comunque materiali.

Va premesso che s'intende con servizio della società dell'informazione, ai sensi della direttiva 2000/31/CE, qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza e per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi. Si tratta, quindi, di una categoria ampia in cui vengono ricomprese una vasta gamma di attività economiche che presentano come caratteristica peculiare il fatto di essere svolte sulla rete<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> L'Avvocato generale metteva altresì in luce che l'oggetto del rinvio fosse più limitato rispetto alle prospettive generali della regolazione delle piattaforme. L'esatta questione a cui la Corte di giustizia era stata chiamata a fornire un chiarimento era se un'eventuale regolamentazione del servizio di Uber da parte di uno Stato membro dovesse essere soggetta agli obblighi del diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione dei servizi o dovesse ritenersi, in quanto attività di trasporto pubblico, rimessa totalmente alle scelte legislative degli Stati membri.

<sup>78</sup> Il considerando 18 direttiva 2000/31/CE, in particolare, ricomprende in tale nozione «tali attività possono consistere [...] nella vendita in linea di merci. Non sono contemplate attività come la consegna delle merci in quanto tale o la prestazione di servizi non in linea. Non sempre si tratta di servizi che portano a stipulare contratti in linea ma anche di servizi non remunerati dal loro destinatario, nella misura in cui costituiscono un'attività economica, come l'offerta di informazioni o comunicazioni commerciali in linea o la fornitura di strumenti per la ricerca, l'accesso e il reperimento di dati. I servizi della società dell'informazione comprendono anche la trasmissione di informazioni mediante una rete di comunicazione, la fornitura di accesso a una rete di comunicazione o lo stoccaggio di informazioni fornite da un destinatario di servizi. La radiodiffusione televisiva, ai sensi della direttiva 89/552/CEE, e la radiodiffusione sonora non sono servizi della società dell'informazione perché non sono prestati a richiesta individuale. I servizi trasmessi "da punto a punto", quali i servizi video a richiesta o l'invio di comunicazioni commerciali per posta elettronica, sono invece servizi della società dell'informazione. L'impiego della posta elettronica o di altre comunicazioni individuali equivalenti, ad esempio, da parte di persone fisiche che operano al di fuori della loro attività commerciale, imprenditoriale o professionale, quand'anche usate per concludere contratti fra tali persone, non costituisce un servizio della società dell'informazione. Le relazioni contrattuali fra lavoratore e datore di lavoro non sostituiscono un servizio della società dell'informazione. Le attività che, per loro stessa natura, non possono essere esercitate a distanza o con mezzi elettronici, quali la revisione dei conti delle società o le consulenze mediche che necessitano di un esame fisico del paziente, non sono servizi della società dell'informazione».



Un servizio misto può rientrare nella categoria dei servizi della società dell'informazione, purché rispetti due condizioni: in primo luogo, la prestazione non fornita per via elettronica dev'essere economicamente indipendente da quella fornita con tale modalità. In secondo luogo, il prestatore deve fornire il servizio nella sua totalità o deve esercitare un'influenza decisiva sulle condizioni di prestazione non elettronica, che deve comunque rimanere l'elemento principale e caratterizzante del rapporto<sup>79</sup>.

La politica legislativa adottata dall'Unione nel settore dei servizi della società per l'informazione si rivela coerente con gli obiettivi di liberalizzazione<sup>80</sup> perseguiti dalla direttiva 2000/31/CE, volutamente limitati alla sola componente elettronica di servizi unitari o misti. Ad avviso dell'Avvocato generale, una liberalizzazione di una parte secondaria di una prestazione complessa non solo non conseguirebbe gli obiettivi da essa perseguiti, ma avrebbe anche «conseguenze oltremodo negative creando una situazione di incertezza del diritto e provocando una perdita di fiducia nella legislazione dell'Unione».

Si osserva, infatti, che il carattere innovativo della piattaforma Uber si fonda sull'utilizzo di nuove tecnologie, quali la geolocalizzazione e gli *smartphone*, incidendo sull'organizzazione stessa del mercato del trasporto. Ne consegue che liberalizzazione incompleta, o apparente, in cui un elemento dell'attività è liberalizzato, quello dell'intermediazione, mentre l'altro continua ad essere regolamentato, quello del trasporto, rischia di sfociare in una situazione di incertezza giuridica che porta alla creazione di una zona grigia e incoraggia a infrangere la legge<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Determinate prestazioni implicano ovviamente elementi che non sono trasmessi per via elettronica in quanto non possono essere dematerializzati. Tipico esempio di servizio misto riconducibile alla categoria dei servizi della società dell'informazione è costituito dalle piattaforme di vendita di beni o di biglietti aerei oppure quelle per la prenotazione di un albergo.

CGUE, 2 settembre 2010, C-108/09, *Ker-Optika*, chiamata a pronunciarsi sulla vendita *online* di lenti a contatto, ha riconosciuto che la fornitura del bene acquistato costituisce soltanto l'esecuzione di un'obbligazione contrattuale cosicché la disciplina cui essa è assoggettata non influenza, in linea di principio, la fornitura del servizio principale.

<sup>80</sup> In tale contesto, si intende per liberalizzazione la vigenza del principio dell'assenza dell'autorizzazione preventiva sancito dall'art. 4 della direttiva 2000/31/CE. S'impone, in particolare, agli Stati membri di garantire che l'accesso all'attività di un prestatore di un servizio della società dell'informazione ed il suo esercizio non siano soggetti ad autorizzazione preventiva o ad altri requisiti di effetto equivalente.

<sup>81</sup> Alla luce dei procedimenti aperti nei vari Stati membri, emerge che Uber utilizzi vari metodi per sottrarre i propri conducenti alle indagini delle autorità, per esempio scollegando temporaneamente l'applicazione in determinate zone, e fornisca agli stessi assistenza giuridica e finanziaria.

Ne consegue che quando il prestatore del servizio erogato per via elettronica coincide con quello del servizio fornito con “modalità diverse” o quando egli esercita un’influenza decisiva sulle condizioni di erogazione del servizio secondario, i due servizi rappresentano un insieme inscindibile. Risulta, in tal caso, indispensabile individuare l’elemento principale della prestazione considerata, vale a dire quello che le attribuisce il suo significato economico: solo nel caso in cui questo sia rappresentato dall’attività *online*, allora potrà rientrare nell’ambito di applicazione della direttiva 2000/31/CE.

Uber non soddisfa nessuno dei precedenti requisiti, in quanto le due prestazioni sono economicamente dipendenti e sono erogate da due soggetti diversi<sup>82</sup>. Per usare le parole dell’Avvocato generale, l’attività di cui trattasi, cioè quella di trasporto, «esiste invece soltanto grazie alla piattaforma», senza la quale «l’attività di intermediazione non avrebbe alcun senso»<sup>83</sup>. In particolare, la piattaforma non si limita «a mettere in relazione offerta e domanda, ma crea, essa stessa, l’offerta, oltre a disciplinarne le caratteristiche essenziali e organizzarne il funzionamento»<sup>84</sup>. Nell’ambito del servizio misto fornito da Uber, la prestazione principale è quella di trasporto<sup>85</sup> e quindi in un giudizio di prevalenza si deve propendere per l’applicazione della disciplina in materia di trasporti.

---

<sup>82</sup> Punto 60 della Conclusioni, si osserva che a differenza dei conducenti di Uber, sia gli alberghi che le compagnie aeree sono imprese «che operano in maniera del tutto indipendente da ogni piattaforma di intermediazione e per le quali tali piattaforme rappresentano soltanto uno degli strumenti di commercializzazione dei loro servizi. Sono inoltre essi – e non le piattaforme di prenotazione – a determinare le condizioni di erogazione dei servizi, a iniziare dal prezzo».

<sup>83</sup> I conducenti possono infatti fornire il proprio servizio e quindi reperire clienti solo attraverso la piattaforma e viceversa gli utenti possono trovare non autisti “in generale”, come avviene per la ricerca degli hotel sulle *app* dedicate, ma solo gli iscritti alla piattaforma Uber.

<sup>84</sup> L’Avvocato generale osserva che il controllo sui fattori economici sia realizzato da Uber non attraverso il classico rapporto di subordinazione gerarchica, ma attraverso un controllo indiretto, «fondato su incentivi finanziari e su una valutazione decentrata da parte dei passeggeri, con un effetto di scala», forse persino più efficace di quello basato «su direttive formali impartite da un datore di lavoro ai suoi dipendenti e sul controllo diretto del rispetto delle medesime».

<sup>85</sup> Benché Uber tenda a collocarsi nei confini dell’economia collaborativa, è indubbio che questa non possa considerarsi una piattaforma di *car-pooling*. Gli autisti, infatti, offrono agli utenti un servizio di trasporto verso una meta il cui raggiungimento è necessario solo ai secondi e percepiscono un corrispettivo che supera i confini economici del rimborso. In ogni caso, nella prospettiva dell’Avvocato generale, la riconducibilità o meno alla categoria dell’economia collaborativa, definita peraltro dalla Commissione europea in modo talmente ampio che «vi è motivo di dubitare della sua (*della definizione*) utilità al fine di individuare una tipologia di attivi sufficientemente differenziata che giustificherebbe l’assoggettamento della stessa a un trattamento giuridico specifico», non incide sulla qualificazione del servizio.

Quella proposta dall'Avvocato generale è un'«analisi sostanzialistica»<sup>86</sup>, opposta a quella «formalistica» proposta invece dalla Commissione europea nella Comunicazione sull'economia collaborativa del 2016<sup>87</sup>, destinata a divenire, con la denominazione di *uber test*, lo strumento di valutazione dell'attività fornita dalle piattaforme digitali<sup>88</sup>.

#### **4.3. L'elaborazione dell'Uber-test: le basi per il giudizio di prevalenza nei servizi erogati tramite piattaforma**

La sentenza, al di là della “risoluzione” del caso concreto posto alla sua attenzione, secondo la dottrina<sup>89</sup>, ha elaborato un criterio discrezionale, il c.d. *Uber test*, attraverso cui procedere alla qualificazione della fattispecie che ha avuto un peso notevole anche nelle scelte legislative operate dall'Unione in relazione alle piattaforme.

Bisogna premettere che il *test* si applica alle piattaforme che offrano un servizio misto, caratterizzato cioè da due distinte componenti di cui una offerta per via elettronica, da

---

<sup>86</sup> E. CARUSO, *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber*, in *Diritto dell'economia*, 2018, p. 237.

<sup>87</sup> V. HATZOPOULOS, S. ROMA, *Caring for sharing? The collaborative economy under EU law*, in *Common Market Law Review*, 2017, 5, p. 94-95 attribuiscono alla Commissione un «wait-and-see approach», nella misura in cui quest'ultima ha preferito evitare di dettare nuove regole per verificare se quelle esistenti fossero da sole e ancora in grado di gestire il nuovo fenomeno digitale. In tutti gli atti, sempre non vincolanti, adottati in materia, dopo aver provato a dettare una linea di sviluppo, conclude con il *leitmotiv* di un necessario approccio caso per caso.

<sup>88</sup> F. BECCHIS, S. VALERIO, *Il servizio di Uber tra asset dormienti e valore digitale. Quale regolazione?*, in *Rivista di diritto dei media*, 2018, p. 198 ritengono che l'impostazione dell'Avvocato generale sia caratterizzata da corrette premesse, ma da conclusioni paradossali. Se infatti la componente fisica di Uber, cioè l'attività di trasporto, viene considerata «dormiente» in assenza della piattaforma, è assurdo ritenere che questa possa qualificarsi come prestazione principale. Anche da un punto di vista microeconomico, si dovrebbe riconoscere che è la piattaforma a creare valore, perché, rimuovendo i costi di transazione, essa svela offerta dormiente facendola incontrare con una domanda potenziale.

Si conclude quindi affermando che sarebbe più opportuno costruire il modello del servizio offerto da Uber non sulla base di una fattispecie bilaterale, ma alla luce di una struttura tripartita composta da «una fase di *information research and treatment*, una fase di *comparison/ assessment/decision* e una fase di esecuzione ed erogazione fisica del bene o servizio».

<sup>89</sup> Sul tema N. A. VECCHIO, *La Corte di giustizia e la difficile arte del distinguishing: il caso Airbnb e la revisione del c.d. Uber test*, in “giustiziacivile.com”, 2020, 6, pp. 1-11, A. CANEPA, *Il dilemma della regolazione delle piattaforme: l'introduzione dell'Uber-test fra affermazione di nuovi strumenti e parziale inefficacia di quelli classici*, in L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO, (a cura di) *I servizi pubblici vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018, pp. 143-159, A. CANEPA, *Le piattaforme fra nuove dinamiche di mercato e ricerca di strumenti regolatori efficaci*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2018, 2, pp. 181-196.

identificarsi con la funzione di intermediazione, e l'altra eseguita materialmente. L'attività interpretativa è volta a individuare quale delle due debba considerarsi predominante al fine di determinare quale disciplina debba applicarsi generalmente al servizio erogato.

Alla luce dell'innegabile carattere misto del servizio di Uber derivante dalla simultanea presenza di due diverse componenti, quella dell'intermediazione tra autisti e passeggeri e quella del trasporto in senso stretto<sup>90</sup>, la Corte individua una serie di criteri attraverso cui si possa precisare quale sia quella predominante<sup>91</sup>. Tale valutazione non può che essere effettuata avendo riguardo al ruolo assunto dalla piattaforma nella gestione di entrambi i servizi e nell'influenza esercitata.

La Corte definisce specificamente il rapporto che debba sussistere, all'interno del servizio misto, tra le due componenti, statuendo che la prestazione materiale debba essere meramente accessoria, dal punto di vista funzionale ed economico, rispetto a quella elettronica<sup>92</sup>.

In particolare, viene delineato un giudizio con natura bifasica, attraverso cui l'interprete è chiamato a verificare, in prima battuta se, la piattaforma sia un «market-maker»<sup>93</sup>, cioè se questa non si limiti a incoraggiare una messa in contatto, ma crei essa stessa l'offerta che altrimenti non esisterebbe. In secondo luogo, è richiesta un'analisi circa la sussistenza un'influenza determinante da parte della piattaforma sulle condizioni della prestazione erogata materialmente.

Quanto al primo profilo, la Corte riconosce che la fase della semplice messa in contatto tra utente e autista risulta priva di «valore economico proprio», ma trova la sua legittimazione nella successiva attività di trasporto. Infatti, da una parte i conducenti di

---

<sup>90</sup> Un servizio, ancorché misto, può rientrare all'interno della disciplina dettata dalla direttiva 2000/31/CE, a patto che le prestazioni eventualmente erogate con modalità diverse abbiano natura meramente accessoria rispetto a quella principale, riconducibile alla società dell'informazione.

<sup>91</sup> Punto 39 della sentenza.

<sup>92</sup> Se non destano dubbi le ipotesi in cui i soggetti che erogano il servizio di intermediazione e quello materiale sono diversi. Per esempio, quando la piattaforma agevola le transazioni commerciali tra un utente e un prestatore di servizi indipendente, come nel caso della vendita dei biglietti aerei. Più controverso è il caso in cui il prestatore del servizio erogato per via elettronica è anche il prestatore del servizio fornito con modalità diverse o quando egli esercita un'influenza decisiva sulle condizioni di erogazione del servizio di cui trattasi, con la conseguenza che i due servizi rappresentano un insieme inscindibile.

In relazione a tale profilo, si vedano i punti 33-34-35 delle Conclusioni dell'Avvocato generale

<sup>93</sup> N. A. VECCHIO, op. cit., p. 5.

Uber possono reperire passeggeri solo attraverso l'utilizzo dell'applicazione, dall'altra, quest'ultima permette soltanto di rinvenire i conducenti che operano su detta piattaforma e non in generale tutti quelli che operano in un dato contesto urbano<sup>94</sup>. Ne consegue che la piattaforma crea un'offerta e un mercato che si pone in diretta concorrenza con quello tradizionale: infatti, se non vi fosse l'applicazione, da una parte, i conducenti non sarebbero indotti a svolgere un'attività di trasporto e, dall'altra, le persone che intendono effettuare uno spostamento non ricorrerebbero ai primi, ma si rivolgerebbero ad altri prestatori.

La verifica dell'eventuale sussistenza di «un'influenza dominante» da parte della piattaforma sulle prestazioni erogate presuppone l'analisi di una serie di elementi<sup>95</sup>, inerenti sia l'accesso all'attività che il suo svolgimento nonché il comportamento del prestatore.

In prima battuta, è la piattaforma a definire le caratteristiche obbligatorie che il mezzo di trasporto, che resta di proprietà dell'autista, deve possedere, nonché gli obblighi a cui quest'ultimo è sottoposto<sup>96</sup>, contribuendo così a dettare le condizioni minime di sicurezza.

In secondo luogo, la stessa attività del conducente è, in gran parte, plasmata, più o meno direttamente, da Uber che, pur senza vincolarlo formalmente, risulta in grado di adattare la sua offerta alle variazioni della domanda. Viene, infatti, previsto un compenso finanziario aggiuntivo per i conducenti che effettuino un numero considerevole di corse, spingendoli così a trasformare un'attività “secondaria” in professionale-principale. Vengono altresì indicati agli stessi anche i luoghi e i periodi nei quali possono contare su un numero maggiore di corse e su tariffe vantaggiose, influenzando così il rapporto tra domanda e offerta.

---

<sup>94</sup> Il carattere innovativo della piattaforma Uber si fonda sull'utilizzo di nuove tecnologie, quali la geolocalizzazione e gli *smartphone*, per organizzare il trasporto urbano. Tale innovazione, tuttavia, non si limita a questo, ma essa incide sull'organizzazione del trasporto stesso.

<sup>95</sup> Punto 51 conclusioni dell'Avvocato Generale letteralmente «Uber esercita così un controllo su tutti gli aspetti rilevanti del servizio di trasporto urbano: sul prezzo, evidentemente, ma anche sulle condizioni minime di sicurezza attraverso la previsione di requisiti preliminari per quanto riguarda i conducenti e i veicoli, sull'accessibilità dell'offerta di trasporto mediante l'incentivazione dei conducenti ad operare in momenti e luoghi di grande richiesta, sulla condotta dei conducenti attraverso un sistema di valutazione e, infine, sulla possibile esclusione dalla piattaforma».

<sup>96</sup> Il riferimento è all'obbligo di possesso della patente, mai sospesa negli ultimi quattro anni, di età e di assicurazione, nonché all'assenza di precedenti penali.

Rileva poi il sistema di *feedback*, di cui si dirà diffusamente in seguito, che permette di escludere coloro che non forniscano un servizio adeguatamente apprezzato dagli utenti, inserendo così degli standard qualitativi impliciti.

Infine, è Uber a fissare il prezzo del servizio erogato. Questo viene calcolato mediante l'ausilio di un algoritmo che combina vari fattori, quali la distanza percorsa, il tempo impiegato e l'intensità della domanda.

La retribuzione per il servizio dev'essere peraltro versata direttamente alla piattaforma che tratterà parte del compenso e verserà il restante all'autista<sup>97</sup>.

In conclusione, Uber permette a coloro che intendano avviare un'attività di trasporto urbano di passeggeri di collegarsi alla sua applicazione e di svolgere tale attività secondo le condizioni da essa imposte, vincolanti per i conducenti in ragione del contratto di utilizzo dell'applicazione. Questa è la scriminante che, secondo la Corte, farebbe propendere per l'esclusione della categoria del servizio della società dell'informazione: ciò che un soggetto ricerca quando fa ricorso alla piattaforma, cioè un servizio di trasporto avente determinati requisiti e una certa qualità.

Il criterio qualificatorio dell'*Uber-test* è stato oggetto di successive applicazioni da parte della Corte di giustizia<sup>98</sup> che, chiamata a pronunciarsi sulla qualificazione del servizio

---

<sup>97</sup> Alla luce di tali considerazioni, l'Avvocato generale sottolinea che benché il «controllo non sia esercitato nel contesto di un classico rapporto di subordinazione gerarchica, non ci si deve tuttavia far ingannare dalle apparenze. Un controllo indiretto, come quello esercitato da Uber – fondato su incentivi finanziari e su una valutazione decentrata da parte dei passeggeri, con un effetto di scala – permette una gestione altrettanto, se non addirittura più efficace, di quella fondata su direttive formali impartite da un datore di lavoro ai suoi dipendenti e sul controllo diretto del rispetto delle medesime».

<sup>98</sup> CGUE, 10 aprile 2018, C-320/16, *UberFrance SAS*, in “curia.eu”, letteralmente «la Corte ha constatato che il servizio di intermediazione fornito dalla società interessata era indissolubilmente legato all'offerta di servizi di trasporto urbano non collettivo creata dalla stessa, tenuto conto, in primo luogo, del fatto che tale società forniva un'applicazione senza la quale detti conducenti non avrebbero avuto la possibilità di fornire servizi di trasporto e le persone intenzionate ad effettuare uno spostamento in area urbana non avrebbero avuto accesso ai servizi di questi conducenti, e, in secondo luogo, del fatto che la società di cui sopra esercitava un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione fornita dai conducenti, in particolare fissando il prezzo massimo della corsa, ricevendo tale prezzo dal cliente per poi rimetterne una parte al conducente non professionista del veicolo, ed esercitando un certo controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti nonché sul comportamento di quest'ultimi, suscettibile di portare, eventualmente, alla loro esclusione».

offerto da un'altra piattaforma<sup>99</sup>, ha avuto modo di affinarlo, giungendo a conseguenze diverse rispetto alla “sentenza madre”.

Particolarmente interessante è la pronuncia<sup>100</sup> resa sul servizio reso dalla piattaforma *StarTaxi* che fornisce, similmente a Uber, un servizio *latu sensu* di mobilità urbana che consiste nel mettere in contatto, tramite applicazione informatica, utenti e tassisti muniti di regolare licenza. La Corte qualifica il servizio offerto da *StarTaxi* come servizio della società dell'informazione, in quanto la piattaforma si limita a fornire un servizio di intermediazione, senza esercitare un controllo e una “influenza determinante” sulle condizioni del servizio di trasporto connesso all'attività di intermediazione. In particolare, il servizio di mera messa in contatto fornito dalla piattaforma rumena è «del tutto distinto e separabile dal servizio materiale di trasporto, che viene organizzato e prestato in maniera completamente autonoma dai singoli tassisti, senza che Star Taxi possa porre vincoli o comunque interferire in qualche modo nella loro attività»<sup>101</sup>.

Il test giurisprudenziale elaborato in occasione del giudizio su Uber sembra quindi destinato a divenire il criterio di interpretazione d'elezione per la Corte di giustizia nei confronti delle piattaforme digitali. Nello svolgersi del ragionamento giudiziale nella sentenza sulla piattaforma Airbnb e StarTaxi, emerge costantemente il rimando alle

---

<sup>99</sup> CGUE, grande sezione, 19 dicembre 2019, C-390/18, *Airbnb Ireland*, in “curia.eu” in cui la Corte di giustizia, con riferimento alla piattaforma di Airbnb, è arrivata, pur applicando gli stessi criteri impiegati nella sentenza su Uber, a qualificare l'attività fornita dalla piattaforma come un servizio della società dell'informazione.

A commento della pronuncia si legga C. BUSCH, *The sharing economy at the CJEU: does Airbnb pass the “Uber test”?*, in *EuCML*, 2018, 4, p. 172 e ss., M. COLANGELO, *Piattaforme digitali e servizi della società dell'informazione: il caso “Airbnb Ireland”*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2020, 2, pp. 291-302, J. MORAIS CARVALHO, *Airbnb Ireland Case: One More Piece in the Complex Puzzle Built by the CJEU Around Digital Platforms and the Concept of Information Society Service*, in *The Italian Law Journal*, 2020, pp. 463-476, S. VICIANI, *Airbnb nella stretta delle limitazioni poste della giurisprudenza europea nella difficile situazione per l'economia collaborativa in epoca pandemica*, in “giustiziavivile.com”, 2020, 12, pp. 1-15, M. INGLESE, *Affinità e divergenze fra le sentenze “Elite Taxi” e “Airbnb Ireland”*, in *Eurojus*, 2020, 1, pp. 37-52, F. MONCERI, *Il caso Airbnb. Autonoma rilevanza dell'omessa notifica delle norme restrittive dei servizi della società dell'informazione e questioni ancora aperte*, in *DPCE*, 2020, 1, pp. 947-955, M. E. BUCALO, *I servizi delle piattaforme “online” fra giurisprudenza sovranazionale e interna e necessità di regolazione dell'economia collaborativa. Riflessioni a partire dal caso Airbnb*, in “federalismi.it”, 2020, 22, pp. 66-93.

<sup>100</sup> CGUE, 3 dicembre 2020, C-62/19, *Star Taxi App SRL* in “curia.eu”.

<sup>101</sup> Sul tema P. TULLIO, *Concorrenza leale e paritaria tra piattaforme digitali e operatori tradizionali all'interno del mercato unico*, in *Rivista del commercio internazionale*, 2021, 3, p. 612.

conclusioni raggiunte nella sentenza *Asociación Profesional Elite Taxi* e il confronto tra le due piattaforme<sup>102</sup>, alla luce dei requisiti elaborati per la prima.

Il nodo del problema rimane l'astrattezza e la limitatezza della distinzione delle due componenti del servizio misto e del giudizio di prevalenza di una sull'altra per la determinazione della disciplina applicabile<sup>103</sup>.

## **5. Un'analisi comparata: il servizio di Uber tra Unione europea e Stati Uniti d'America**

Può risultare interessante un'analisi comparata degli interventi adottati dai singoli Stati membri all'interno del contesto europeo e da alcuni Stati americani<sup>104</sup>, esaminando le risposte fornite dagli ordinamenti all'ingresso della piattaforma digitale sul mercato. I «formanti»<sup>105</sup> degli istituti giuridici propri di ciascun ordinamento sono diversi e incidono, in primo luogo, sulla definizione del raggio di azione del potere pubblico e sull'erogazione del servizio pubblico, e, in secondo luogo, specificamente, sulla disciplina applicata ai servizi offerti dalle piattaforme.

In particolare, si avrà modo di osservare che eserciti un peso notevole sulle strategie di regolamentazione dei servizi erogati tramite piattaforma, alla luce dell'assimilazione di Uber al trasporto non di linea, la concezione di intervento pubblico proprio dell'ordinamento<sup>106</sup>. Infatti, gli Stati che hanno adottato un approccio di intenso

---

<sup>102</sup> Bisogna peraltro segnalare che l'Avvocato generale nelle due pronunce è lo stesso. Questi ribadisce in sede di Conclusioni per la causa Airbnb la volontà di conformarsi a quanto già affermato in occasione dell'esame della piattaforma Uber.

<sup>103</sup> Resta, tuttavia, controverso il raggiungimento di un bilanciamento tra l'esigenza di limitare gli ostacoli alla libera prestazione dei servizi, strettamente collegata alla volontà di incentivazione delle piattaforme, e quella di garantire una parità di trattamento tra queste ultime e gli operatori tradizionali.

<sup>104</sup> Per una rassegna degli interventi di disciplina dei servizi di trasporto di passeggeri non di linea forniti attraverso applicazioni software si legga P. PASSAGLIA (a cura di), *Il servizio di trasporto passeggeri non di linea attraverso applicazioni software. Materiali per una ricerca*, Servizio studi della Corte costituzionale, 2016, reperibile al seguente link

[https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Comp\\_212.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Comp_212.pdf)

<sup>105</sup> Sulla rilevanza dei formanti nella disciplina del servizio pubblico E. FERRARI, *I servizi a rete in Europa. Concorrenza tra gli operatori e garanzia ai cittadini*, Milano, 2000.

<sup>106</sup> E. MOSTACCI, A. SOMMA, op. cit., pp. 16-18 sottolineano che il differente approccio al fenomeno Uber è il risultato anche del contesto giuridico in cui questo si è trovato a operare, con una polarizzazione su posizioni opposte degli ordinamenti a tradizione di *civil law* e di *common law*. In particolare, la scriminante



intervento pubblico nell'economia hanno avuto reazioni di chiusura rispetto ai nuovi operatori, per esempio la Francia, mentre quelli portatori di istanza di liberalizzazione e deregolamentazione, Inghilterra e Stati Uniti, si sono, invece, mostrati maggiormente inclini ad accogliere tali servizi.

Bisogna premettere che, in quasi tutti i Paesi europei, stante l'esclusione della competenza europea in materia alla luce del disposto dell'art. 58 TFUE e della direttiva 2006/123/CE, il settore del trasporto pubblico non di linea appare fortemente regolato, sottoposto a un regime di mercato contingentato e di tariffe amministrato e si concretizza nelle due figure del servizio taxi e di noleggio con conducente. Alla luce di questo substrato normativo comune, del tutto simili sono state le reazioni degli Stati membri<sup>107</sup> nei confronti del fenomeno *Uber* che, o per via legislativa o attraverso l'intervento giurisprudenziale, è stato dichiarato illegittimo<sup>108</sup>. Così le limitate ipotesi di autorizzazione all'operatività della piattaforma sono state accompagnate da contrasti interpretativi, ma anche dalle prime riflessioni in merito alle conseguenze sui paradigmi del diritto pubblico derivanti dai nuovi modelli di mercato favoriti dai soggetti digitali.

La scelta è stata quella di esaminare due ordinamenti europei, quello francese e quello inglese, tra loro profondamenti diversi per tradizione giuridica, contesto normativo e modello giurisprudenziale, ma entrambi coinvolti dalla rivoluzione del fenomeno *Uber*.

L'intrinseca diversità ha avuto un impatto sulle scelte di regolamentazione adottate dagli stessi, riflettendo i due possibili modelli di approccio che si sono finora profilati in Europa nella gestione delle piattaforme digitali. In altri termini, la gestione del singolo caso

---

sarebbe da individuarsi nel ruolo attribuito al potere pubblico e alla sua ingerenza nel mercato, forti nel primo, soprattutto con riferimento al contesto francese, e limitati nel secondo. Da qui, si spiegherebbe il fatto che *Uber* abbia trovato terreno fertile negli Stati Uniti e nel Regno Unito e ostacoli alla sua operatività negli Stati europei, qualificati come «meno efficienti». Se pacifico è il differente peso rivestito dal decisore pubblico nei due modelli ordinamentali, questo tuttavia non può condurre a una valutazione in termini di efficienza di un approccio economico rispetto a un altro.

<sup>107</sup> Non mancano le esperienze di alcuni Stati membri che hanno adottato una disciplina volta a favorire l'ingresso di *Uber* sul mercato come il Portogallo, tuttavia presto abrogata, e l'Estonia che si caratterizza però per un mercato particolare.

<sup>108</sup> Per una lettura comparata del fenomeno *Uber* si legga N. RAMPAZZO, *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, 6, pp. 957-984, E. C. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, 2016, 1, pp. 75-95, L. BELVISO, *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in *MediaLaw*, 2018, 1, P. TULLIO, *Da Uber ai robotaxi: spunti comparatistici per una riforma degli autoservizi pubblici non di linea*, in *Diritto dei trasporti*, 2018, pp. 677-697.

concreto è occasione per saggiare le tendenze dei singoli modelli ordinamentali nel concepire il ruolo del potere pubblico di fronte all'erogazione di servizi innovativi e, secondo una più ampia visione, il confine della pubblicità del servizio.

Estremamente rilevante resta il ruolo della giurisprudenza, reale promotore delle scelte politiche e strutturali dello Stato, che, in entrambi i casi, ha suggerito, al legislatore o al potere esecutivo, la direzione da prendere.

### **5.1. L'esclusione della piattaforma per legge e l'estrema rilevanza del controllo pubblico in Francia**

In Francia, Paese per definizione con una forte tradizione in materia di servizio pubblico e primo Stato europeo in cui Uber ha iniziato a operare, il dibattito sulle piattaforme è stato vivace. Anche alla luce dell'ampiezza dei profili discussi, il contesto francese si può certamente considerare il più rilevante, in Europa, per la riflessione della dottrina e della giurisprudenza. Concorre a rendere particolarmente significativo, al fine dell'analisi condotta, il caso transalpino, il succedersi di interventi legislativi, avvicendati da pronunce giurisdizionali che hanno coinvolto, in misura più marcata che altrove, anche l'organo di giustizia costituzionale<sup>109</sup>.

Bisogna, altresì, segnalare l'attenzione dedicata al fenomeno della c.d. «ubérisation» e ai servizi offerti tramite piattaforma, segnali di una crescente consapevolezza dell'esigenza di regolazione e non di esclusione dall'ordinamento<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>110</sup> Il riferimento è allo studio promosso dal Conseil d'Etat nel 2017 dal titolo "*Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'«uberisation»*". Lo studio si articola in due parti. La prima, che potrebbe idealmente intitolarsi «penser la rupture», è dedicata alla ricostruzione delle origini, dei caratteri e degli effetti dell'irruzione delle piattaforme nell'ordinamento e dell'*ubérisation*. La seconda, invece, «accompagner l'uberisation», contiene una serie di «proposition» volte a indicare una via per il raggiungimento di un equilibrio tra potere pubblico e piattaforme.

Sulla base della consapevolezza che «le nuove tecnologie non si accontentino più semplicemente di accelerare le nostre vite, ma le cambino», il *Conseil d'État* s'impegna analizzare in maniera globale le trasformazioni del mondo rivelate dalle piattaforme digitali. In particolare, tale studio si affianca e completa le riflessioni contenute in due precedenti studi annuali, dedicati al tema del digitale: il primo del 1998 "*Internet et les réseaux numériques*" e il secondo del 2014 "*Le numérique et les droits fondamentaux*".

La Francia è stata l'unico Stato in Europa a dichiarare, per via legislativa, l'illegittimità di Uber, attraverso la repressione del servizio con sanzioni penali, e a escludere il nuovo entrante dal mercato in maniera decisa<sup>111</sup>.

Prima dell'entrata in vigore di tale testo legislativo<sup>112</sup>, i giudici di Oltralpe avevano già sanzionato Uber, sulla base della contestazione di illeciti concorrenziali<sup>113</sup>, legati essenzialmente alla possibilità di presa in carico dei clienti mediante un'applicazione informatica con contestuale violazione del divieto, per i soggetti diversi dai taxisti, dell'attività di "maraude", cioè della possibilità di circolare e sostare sulla pubblica via in attesa di clienti.

La *Loi Thévenoud*<sup>114</sup> ha modificato il codice dei trasporti francese<sup>115</sup>, nella sezione dedicata al trasporto pubblico non di linea, sancendo il divieto di *maraude* elettronica, di

---

<sup>111</sup> A commento dell' *affaire Uber* si veda J. DOMENIC MARTINI, *International Regulatory Entrepreneurship: Uber's Battle with Regulators in France*, In *San Diego International Law Journal*, 2017, 19, 127, R. DARBERA, *Conflit taxis-VTC: À quoi sert la loi Thévenoud?*, in *Infrastructures & Mobilité*, 2014, 140, S. BRAMERET, *Les paradoxes de « l'ubérisation » du transport public routier collectif de moins de dix personnes*, in *Revue Lamy de la Concurrence*, 2017, pp. 39-45, G. LESTEVEN, S. GODILLON, *Les plateformes numériques révolutionnent-elles la mobilité urbaine?*, in *Netcom*, 2017, pp. 375-402.

<sup>112</sup> Bisogna premettere che in Francia il trasporto pubblico non di linea è esercitato secondo tre modelli: il taxi, il VTC, simile all'NCC italiano, e le Loti, la cui operatività è stata fortemente ridotta a seguito della novella del 2016.

<sup>113</sup> Tra le decisioni spiccano per rilevanza quella del Conseil d'État, ord. 5 febbraio 2014 *Société Allocab et autres* e del Tribunal de commerce de Paris, ord. 1 agosto 2014, *Association française des Taxis*.

Oggetto di contestazione era il decreto n. 2013- 1251, adottato il 27 dicembre 2013, nonostante il parere negativo dell'*Autorité de la concurrence*, che aveva imposto per i prestatori del servizio di trasporto pubblico non di linea termine minimo ed incompressibile di quindici minuti tra la prenotazione e la presa in carico del cliente. Il decreto veniva, in particolare, considerato lesivo delle regole della concorrenza, della libertà d'impresa, senza che tale lesione fosse giustificata e proporzionata rispetto all'obiettivo di interesse generale perseguito, rinvenibile nella protezione del monopolio legale dei tassisti.

La domanda veniva accolta dal Conseil d'État che, nell'ambito del *recours pour excès de pouvoir*, procedeva all'annullamento del decreto impugnato, ritenuto lesivo della libertà d'impresa e non giustificato dalla tutela di un interesse pubblico rilevante.

<sup>114</sup> La *Loi no. 2014-1104 du 1er octobre 2014 « relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur »* è così nota dal nome del suo proponente, il senatore Thomas Thévenoud, incaricato di svolgere attività di studio e conciliazione sul tema e autore del rapporto "*Un taxi pour l'avenir des emplois pour la France*".

<sup>115</sup> Bisogna segnalare che nel 2009 con la *Loi no. 2009-888 de développement et de modernisation des services touristiques* (c.d. *Loi Novelli*) si era realizzata un'opera di liberalizzazione del settore del trasporto pubblico non di linea di area turistica che aveva contribuito a fornire un terreno fertile per la discesa in campo di Uber. Già in quel frangente si erano registrate le lamentele dei taxisti francesi a fronte dell'aumento delle vetture di trasporto con conducente (VTC), sottoposte a requisiti meno stringenti rispetto ai taxi.

adescamento elettronico e di organizzazione di un sistema di messa in relazione tra clienti e conducenti qualificando come illegale tale servizio e introducendo il delitto di organizzazione e messa in relazione dei clienti con le persone che realizzano un servizio di trasporto a scopo di lucro con veicoli di meno di dieci posti<sup>116</sup>.

La Legge francese non ha placato i contrasti giurisprudenziali, aprendo anzi a una nuova stagione di pronunce, tra cui rileva, primariamente, il giudizio del *Conseil constitutionnel*<sup>117</sup> che ha tuttavia riconosciuto la piena legittimità delle norme della *Loi Thévenoud*. Per la Corte, l'attività di trasporto non di linea, realizzata a titolo oneroso, può essere esercitata solo nel rispetto delle condizioni previste dal titolo II del libro I della terza parte del Codice dei trasporti ed è quindi vietata alle persone che non sono né imprese di trasporto su strada, anche eventualmente autorizzate a prestazioni occasionali, né taxi, né vetture di trasporto con conducente. Sempre secondo la Corte, la *Loi Thévenoud* non ha voluto reprimere forme di *car sharing* e di trasporto c.d. di cortesia che invece, stante le loro particolari caratteristiche, possono continuare a operare sul mercato senza che venga loro applicata la disciplina prevista per gli operatori del trasporto non di linea<sup>118</sup>.

Nel 2018, con la finalità di pacificare il conflitto tra i vari attori del trasporto pubblico non di linea, è entrata in vigore la *Loi Grandguillaume*<sup>119</sup> che ha modificato nuovamente la disciplina del codice dei trasporti francese che si rivelava ancora «un secteur a besoin de stabilité».

---

<sup>116</sup> Di fronte alle grandi agitazioni provocate dalla *Loi Thévenoud*, il Governo francese ha incaricato il deputato socialista Laurent Grandguillaume di elaborare congiuntamente alle parti coinvolte una proposta di legge per regolamentare il settore.

<sup>117</sup> Conseil constitutionnel, decisione n. 2015-468/469/472 QPC del 22 maggio 2015, *Société UBER France SAS et autre*, in “conseilconstitutionnel.fr”, Conseil constitutionnel, decisione n. 2015-484 QPC del 22 settembre 2015, *Société UBER France SAS et autre (II)*, in “conseilconstitutionnel.fr”, Conseil constitutionnel, decisione n. 2016-516 QPC del 15 gennaio 2016, *M. Robert M. et autres*.

<sup>118</sup> È proprio una Corte francese, il *Tribunal de Grande Instance de Lille*, a sollevare di fronte alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale di cui abbiamo avuto già modo di parlare e che ha portato al secondo intervento della Corte di Giustizia. La Corte, con sentenza del 10 aprile del 2018, ha statuito, rimandando alle riflessioni svolte nella sentenza del 2017, che gli Stati membri sono liberi di vietare e reprimere penalmente l'esercizio illegale dell'attività di trasporto nell'ambito del servizio *UberPop*, senza dover previamente notificare alla Commissione il progetto di legge che stabilisce il divieto e le sanzioni penali per tale esercizio.

<sup>119</sup> Loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes.

In estrema sintesi, la legge ha consentito l'esercizio del servizio di trasporto pubblico non di linea a taxi e VTC, inasprendo i controlli sui conducenti. Ne consegue che gli autisti di Uber possono continuare a svolgere la propria attività solo se in possesso della licenza prevista dalla normativa di settore.

Di particolare interesse, è la disposizione, tuttavia non ancora applicabile a causa della mancata adozione dei decreti attuativi, contenente l'obbligo per la piattaforma di comunicare alle autorità amministrative i dati raccolti<sup>120</sup>, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali. Le informazioni raccolte permetterebbero, infatti, di determinare i volumi di attività dei principali attori dei mercati interessati, le loro quote di mercato, lo stato dell'offerta, compresi i viaggi effettuati nonché la loro tipologia.

L'art. 2 nasce dalla presa d'atto dell'importanza dei dati nella politica delle piattaforme e, come si avrà modo di dire in seguito, del possibile utilizzo degli stessi da parte del potere pubblico, non solo per la regolamentazione dei soggetti digitali, ma anche per la programmazione e l'erogazione del servizio pubblico.

## 5.2. L'ordinamento inglese: l'assimilazione al servizio delle *private hire cars*

L'ordinamento inglese<sup>121</sup>, a differenza di quello francese, ha cambiato nel tempo l'approccio verso il servizio di Uber, oscillando, in un costante dialogo tra giudici e autorità amministrative, tra posizioni di chiusura e apertura rispetto al nuovo entrante.

In Inghilterra, sono considerati trasporto pubblico non di linea gli *hackney carriages*, cioè i celebri taxi londinesi, e le *private hire cars* (PHV), meglio note come *minicabs*, che svolgono un'attività assimilabile agli NCC italiani<sup>122</sup>. I primi possono prelevare i clienti

---

<sup>120</sup> Il riferimento è all'art. 2. Letteralmente, «Lorsque c'est nécessaire, l'autorité administrative peut imposer la transmission périodique de ces données.

L'autorité administrative peut imposer aux personnes mentionnées au premier alinéa du I la transmission périodique, à des fins statistiques, des données nécessaires à la connaissance de l'activité du secteur du transport public particulier de personnes. Elle rend publiques les études qu'elle réalise à ce sujet».

<sup>121</sup> Sull'approccio inglese al servizio offerto da Uber si legga Y. MARIQUE, E. MARIQUE, *Uber in London. A battle between public and private regulation*, in D. RENDERS, R. NOGUELLOU (a cura di), *Uber & Taxis. Comparative law studies*, Brussels, 2018, pp. 163-200.

<sup>122</sup> Per una ricostruzione del sistema del trasporto pubblico non di linea nel Regno Unito e degli effetti di Uber si veda L. BUTCHER, *Taxi and private hire vehicle licensing in England*, House of Common Library, 2018.

e quindi iniziare la corsa dalla pubblica via o da postazioni apposite, mentre i *minicabs* devono obbligatoriamente essere prenotati in anticipo, elettronicamente, telefonicamente o presso un ufficio apposito.

Si tratta di un mercato basato sul sistema delle licenze e gestito dagli enti locali che sono chiamati a dettare una disciplina di dettaglio. Nella città di Londra, il soggetto preposto all'attività di regolamentazione e gestione è il *Transport for London* (TfL) e la disciplina applicabile è contenuta nell'*Hire Vehicles (London) Act* del 1998. Anche a Londra, l'ingresso di Uber sul mercato ha provocato la violenta reazione dei tassisti che lamentavano la possibilità concessa al primo di svolgere un'attività di trasporto abusiva, cioè senza alcuna licenza e senza l'utilizzo di tassimetri. Nel 2015, la *High Administrative Court* di Londra<sup>123</sup>, a differenza degli altri Stati europei, ha escluso che l'attività svolta da Uber integrasse un illecito concorrenziale<sup>124</sup>, nella misura in cui questa non fosse sovrapponibile a quella del taxi<sup>125</sup>. I nuovi servizi per la mobilità, come Uber, dovevano

---

L'Inghilterra può, a tutti gli effetti, considerarsi la terra natia dei taxi, in quanto fu Re Carlo I, all'inizio del diciassettesimo secolo, spinto dalla necessità di decongestionare il traffico nella città di Londra, a regolamentare il trasporto pubblico non di linea, introducendo lo strumento amministrativo della licenza.

<sup>123</sup> High Administrative Court of London, CO/1449/2015, *Transport for London v. Uber London Limited, Licensed Taxi Drivers Association & Licensed Private Hire Car Association* – [2015] EWHC 2918, in “judiciary.uk”.

<sup>124</sup> In particolare, il ragionamento giudiziale della Corte, alla luce della *declaration* richiesta dalla TfL, è relativo alla corretta definizione di tassimetro e al suo funzionamento. Il *Private Hire Vehicles London Act* del 1998, Section 11, vieta ai conduttori degli *hire vehicles* il possesso di un tassimetro, qualificando come tale «device for calculating the fare to be charged in respect of any journey by reference to the distance travelled or time elapsed since the start of the journey (or a combination of both)». Il possesso del tassimetro renderà il conducente passibile di una sanzione pecuniaria.

L'apparecchio considerato dai ricorrenti equiparabile a un tassimetro è lo *smartphone*, di proprietà esclusiva dell'autista o noleggiato presso l'azienda, dotato dell'*app* che attraverso un sistema di server e il GPS, elaborati dall'algoritmo, calcola la tariffa dovuta per la corsa.

Il giudice, fornendo un'interpretazione letterale del dettato normativo, ha escluso che il device possa assimilarsi al tassimetro, nella misura in cui questo non risulta integrato nell'autoveicolo e preposto unicamente a tale finalità. La Corte ha aggiunto che la disciplina non specifica le modalità con cui si debbano computare le tariffe imposte né detta prescrizioni specifiche che vietino l'elaborazione, ai fini della definizione del prezzo, della distanza percorsa e del tempo impiegato per il viaggio.

Ne consegue che «a taximeter, for the purposes of Section 11 of the Private Hire Vehicles (London) Act 1998, does not include a device that receives GPS signals in the course of a journey, and forwards GPS data to a server located outside of the vehicle, which server calculates a fare that is partially or wholly determined by reference to distance travelled and time taken, and sends the fare information back to the device».

<sup>125</sup> La peculiarità del servizio taxi londinese era stata già sottolineata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, 14 gennaio 2015, C-518/13, *Eventech Ltd contro Parking Adjudicator*, in “curia.europa.eu”, che aveva escluso che potesse qualificarsi come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107

invece essere considerati alla stregua di PHV, cioè servizio di trasporto privato non di linea, e erano tenuti a ottenere l'autorizzazione prevista per l'esercizio di tale attività. Ne consegue che, grazie alla sua equiparazione a un servizio privato non di linea, Uber ha potuto operare nel mercato londinese, con ottenimento di apposita licenza. Notiamo, quindi, una prima importante differenza rispetto al modello italiano in cui anche il servizio di noleggio con conducente viene qualificato dalla Legge n. 21 del 1992 come un servizio di trasporto pubblico non di linea.

Bisogna inoltre segnalare che il regime autorizzatorio vigente per i *Minicab* inglesi e a cui è stato sottoposto Uber, a differenza di quello previsto in Italia per chi effettui attività di NCC, risponde più alla funzione di controllo che a quella di programmazione<sup>126</sup>.

Tuttavia, bisogna segnalare che, nel 2019<sup>127</sup>, la *Transport for London* ha assunto la decisione di revocare a Uber la licenza di trasporto, a causa di alcuni comportamenti posti in essere dagli autisti della compagnia che avrebbero messo in pericolo la sicurezza dei passeggeri<sup>128</sup>.

---

TFUE, la scelta di autorizzare i taxi londinesi a transitare sulle corsie riservate agli autobus predisposte sulla rete stradale pubblica durante le ore di operatività delle restrizioni alla circolazione concernenti tali corsie, vietando invece ai veicoli a noleggio con conducente di circolarvi, salvo che per prelevare e depositare passeggeri che li abbiano prenotati in anticipo.

Per un commento sulla pronuncia si veda V. GASTALDO, *Se prendere un taxi a Londra configura un aiuto di stato. Sulla legittimità di escludere dalle corsie preferenziali i veicoli a noleggio con conducente (note a margine della sentenza Corte di Giustizia Europea, Eventech Ltd c. The Parking Adjudicator, 14 gennaio 2015)*, in *Riv. regolazione dei mercati*, 2015, 1, pp. 289-302.

E. C. RAFFIOTTA, *op. cit.*, p. 92 sottolinea una vicinanza tra la motivazione espressa dalla Corte di giustizia e quella della High Court of London, con la differenza che, nella seconda ipotesi, il ragionamento giudiziale è stato articolato non per giustificare un privilegio in favore dei taxi, ma per aprire il mercato del servizio di trasporto non di linea.

<sup>126</sup> P. BELARDINELLI, G. PORTONERA, *Uber, taxi e trasporto pubblico non di linea: proposte dall'estero*, in *Ibl focus*, 2017, 274 sottolineano altresì l'estrema rapidità e facilità con cui ottenere la *private hire licence*.

<sup>127</sup> Il primo diniego di rinnovo è stato determinato dalla TfL nel 2017, poi sospeso dal Chief Magistrate della *Westminster Magistrates Court* che ha invece rilasciato una licenza della durata di quindici mesi. Il 3 luglio 2019, alla scadenza della precedente, Uber ha presentato istanza per il rinnovo della licenza, rilasciata dalla TfL in via provvisoria per due mesi e poi denegata in via definitiva.

<sup>128</sup> In particolare, la TfL ha negato il rilascio dell'autorizzazione, sulla base della presa d'atto che l'approccio e la condotta di Uber dimostrano una mancanza di responsabilità aziendale in relazione a una serie di questioni che hanno potenziali implicazioni per la sicurezza pubblica. In particolare, emergono la segnalazione di reati gravi, una controversa modalità di ottenimento dei certificati medici dei conducenti e dei *Enhanced Disclosure and Barring Service* (DBS). È poi da segnalarsi i perduranti dubbi sull'uso del c.d. *Greyball* a Londra, cioè un *software* che potrebbe essere utilizzato per impedire agli organismi di regolamentazione di ottenere il pieno accesso all'*app* e ai funzionari di assumere compiti normativi o di applicazione della legge.

In conclusione, bisogna sottolineare l'importante differenza che è alla base delle diverse conclusioni e ragionamenti giudiziari seguiti nei vari ordinamenti e che consiste nella qualificazione attribuita al servizio offerto dalla piattaforma. In Francia, come del resto sostanzialmente in Italia, quest'ultimo è stato considerato del tutto assimilabile al trasporto pubblico non di linea e di conseguenza, in quanto privo delle necessarie autorizzazioni, in una posizione di concorrenza sleale rispetto ai tradizionali operatori. Diversamente, nel Regno Unito Uber è stata considerata un'attività di trasporto privata e di conseguenza sottoposta agli obblighi previsti per le *private hire cars* e quindi a una regolazione "più leggera".

Nella ponderazione complessiva degli interessi, il Regno Unito ha ritenuto prevalente l'esigenza di includere nel mercato le nuove forme di mobilità, ritagliando per loro uno spazio di legittimità nell'ordinamento, esasperando talvolta il dettato normativo e le categorie vigenti.

### **5.3. La diversa fisionomia dell'intervento pubblico negli Stati Uniti d'America e l'approccio all'operare delle piattaforme**

La società *Uber* è nata e si è sviluppata negli Stati Uniti d'America<sup>129</sup>, stimolata dal particolare contesto giuridico ed economico in cui si è dato largo spazio e incentivo ai servizi nati grazie alla rete in un'ottica pro-concorrenziale e di piena liberalizzazione del mercato, anche con la finalità di rilancio dell'economia a seguito della crisi del 2009. A

---

Il provvedimento è stato oggetto di impugnazione di fronte alla *Westminster Magistrates Court* di Londra che, in sede di appello, pur prendendo atto delle numerose violazioni attuate dalla compagnia, ha ritenuto altresì lodevole l'impegno della stessa a garantire un adeguato standard di sicurezza. I giudici inglesi hanno quindi accolto l'appello di Uber, rilasciando una nuova licenza della durata di diciotto mesi.

Westminster Magistrates Court, 28 settembre 2020, *Uber London Limited v. Transport for London*, in "judiciary.uk".

<sup>129</sup> E. MOSTACCI- A. SOMMA, op. cit., p. 20 affermano che sono tre gli elementi, complessivamente considerati, che hanno contribuito a rendere gli Stati Uniti il contesto ideale per l'emersione della piattaforma. In primo luogo, rileva la declinazione, particolarmente pervasiva, dell'autonomia individuale che contribuisce a valorizzare un progetto chiaramente *libertarian*, in secondo luogo, dal punto di vista giuridico, incide la struttura federale del sistema, con la previsione di un potere statale volto a garantire l'unitarietà del mercato e la presenza di numerose giurisdizioni che rendono agevoli fenomeni di *forum shopping*. Infine, il terzo elemento, che peraltro non è esclusivo dei soli Stati Uniti, è da ricollegarsi agli effetti della crisi economica del 2010 che, a fronte dell'insoddisfazione verso le tradizionali forme d'organizzazione, ha favorito l'emersione della *gig economy*



ben vedere, tuttavia, anche negli Stati Uniti sono sorti dei dubbi circa la legittimità del servizio offerto dalla multinazionale *Uber*, con conseguente intervento della giurisprudenza<sup>130</sup>.

Il contesto statunitense si mostra variegato, «un arabesco»<sup>131</sup> di giurisprudenza e di scelte politico-legislative, anche se, continua a essere prevalente la linea della regolazione leggera, improntata a una politica di favore per l'attività degli operatori digitali.

Interessante notare che, a livello politico, democratici e repubblicani non condividano la stessa linea d'intervento per la regolazione del servizio<sup>132</sup>: se i secondi si fanno portavoce delle esigenze di garantire un mercato libero dove i nuovi operatori possano operare senza ostacoli, i primi tendono a essere più cauti nel regolamentare le grandi piattaforme<sup>133</sup>.

La materia dei trasporti è affidata negli Stati Uniti alla competenza dei singoli Stati e alle varie municipalità che hanno affrontato la questione in maniera fortemente diversificata. Alcuni Stati hanno optato per una regolamentazione stringente del settore, al fine di evitare non solo forme di concorrenza sleale a danno degli altri operatori, ma anche garantire la sicurezza degli utenti che ne fruiscono; altri hanno preferito favorire i nuovi operatori, cercando di limitare gli ostacoli all'attività degli stessi. L'eterogeneità delle

---

<sup>130</sup> Sul servizio *Uber* negli Stati Uniti si legga J. KIDD, *Who's Afraid of Uber?*, in *Nevada Law Journal*, 2020, 581, K. M. WYMAN, *Taxi regulation in the age of uber*, in *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, 2017, 20, 1, B. CASEY, *Uber's Dilemma: How the ADA May End the On-Demand Economy*, in *University of Massachusetts Law Review*, 2017, 12, 124, A. BOLTON, *Regulating ride-share apps: a study on tailored regulation regarding transportation network companies, benefitting both consumers and drivers*, in *Cumberland Law Review*, 2016, 46, 137, M. PARATO, "Transportation network company" ability to sustain success amid growing regulatory concerns by local government, in *The Business, Entrepreneurship & Tax Law Review*, 2017, 1, 282, H. A. POSEN, *Ridesharing in the Sharing Economy: Should Regulators Impose Uber Regulations on Uber?*, in *Iowa Law Review*, 2015, 101, 405.

<sup>131</sup> Il termine è utilizzato da E. MOSTACCI, *Un arabesco regolatorio tra Federazione e Stati federati: l'avvento di Uber negli Stati Uniti*, in E. MOSTACCI- A. SOMMA (a cura di), *Il caso Uber – La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016.

<sup>132</sup> Il settore dell'innovazione, in realtà, registra in realtà su più fronti lo scontro tra repubblicani e democratici: si pensi per esempio all'ipotesi della regolamentazione dell'informazione sulle piattaforme e della *net neutrality*. Uno dei primi atti della Presidenza Trump è stata la sostituzione dell'*Open Internet Order*, fortemente voluto dalla Presidenza Obama, con una nuova disciplina, *Restoring Internet Freedom*, che ha introdotto un regime più flessibile per gli operatori digitali, limitando invece le garanzie imposte dall'esigenza della neutralità della rete.

<sup>133</sup> Interessante l'aneddoto riportato da E. BIALE, *Uber: il costo di un'innovazione senza regole*, Il Mulino, 2015, 5, p. 813. Durante le ultime presidenziali, Hillary Clinton sostenne la necessità di regolare il lavoro e i servizi *on demand* derivanti dalle piattaforme, suscitando le critiche dei candidati repubblicani che l'accusarono di voler porre dei freni al mercato. Jeb Bush, candidato repubblicano, per rimarcare la sua posizione, utilizzò per l'intera campagna elettorale il servizio *Uber*.

reazioni è, in parte, il riflesso della vigenza di discipline fortemente differenziate nel continente americano in materia di trasporto non di linea che impongono generalmente l'obbligo di licenza e di sottoposizione a un regime amministrato, ma senza la rigidità tipica del sistema europeo<sup>134</sup>.

L'aspetto comune è, in ogni Stato, l'onere per i soggetti che vogliono svolgere un'attività di trasporto pubblico di rispettare una serie di obblighi imposti dalla legge da cui sono invece esonerati i nuovi entranti. Gli operatori tradizionali hanno mosso a Uber l'accusa di determinare una forma di *unfair competition* nei loro confronti, nella misura in cui l'attività svolta dalla società californiana è del tutto analoga a quella offerta dai taxi, con la differenza che la prima non è tenuta a sottoporsi alle regole in materia di trasporto pubblico non di linea, con conseguente ottenimento di un indebito vantaggio competitivo<sup>135</sup>. La giurisprudenza, stanti i differenti contesti legislativi, è pervenuta a risultati interpretativi diversi: talvolta riconoscendo la peculiarità del servizio Uber rispetto a quello taxi e, quindi, l'incoerenza e il rischio di distorsioni competitive di applicare al primo gli obblighi previsti per il secondo<sup>136</sup>, altre volte individuando una forma di *unfair competition*<sup>137</sup> e altre ancora disponendo che a Uber si dovesse applicare la disciplina prevista per i servizi di trasporto tradizionali<sup>138</sup>.

Notiamo, quindi, similmente a quanto è avvenuto in Europa, che negli Stati in cui era vigente una disciplina del trasporto non di linea più rigida Uber ha operato con difficoltà,

---

<sup>134</sup> In particolare, E. MOSTACCI- A. SOMMA, op. cit., pp. 46-48 sottolineano che il sistema delle licenze si attegge in tre diverse versioni. La prima, la più liberale, in atto nella città di San Diego, richiede, per l'ottenimento del titolo abilitativo, il possesso di una serie di requisiti, l'assenza di cause ostative e il pagamento di una tassa, senza tuttavia prevedere alcuna forma di contingentamento del mercato. La seconda, adottata dalla città di New York, prevede un numero predeterminato di licenze, le quali non vengono rilasciate dall'autorità pubblica, ma liberamente compravendute sul mercato dagli interessati, con prezzi che arrivano fino a un milione di dollari. Infine, il terzo modello, proprio della città di Los Angeles, adotta un mercato contingentato, in cui il numero delle licenze è predeterminato dal legislatore, mentre l'attività di rilascio è rimessa a un'autorità amministrativa municipale, la *Taxi and Limousine Commission* (TLC), che potrà, in ipotesi tassative, creare nuove licenze,

<sup>135</sup> Sul punto L. BELVISO, *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in *Rivista di diritto dei media*, 2018, 1.

<sup>136</sup> *Illinois Transportation Trade Association v. City of Chicago* (2016 WL 5859703). In merito si leggano le riflessioni di A. BOITANI, S. COLOMBO, *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2017, 1, pp. 65-69.

<sup>137</sup> *Boston Cab Dispatch e altri contro Uber Technologies Inc.*, n. Civ. A. 13-10769, del 27 marzo 2014. Il rimando è di L. BELVISO, op. cit.

<sup>138</sup> *Uber Technologies, Inc. and Rasier LLC v. Second Judicial District Court of the State of Nevada*, Supreme Court case No. 66875, del 20 novembre 2014.

mentre in quelli che adottavano una normativa più flessibile con un minor intervento pubblico, la società ha potuto offrire il proprio servizio.

In chiusura, può essere interessante esaminare la normativa adottata in California, Stato di nascita di Uber, in materia. Inizialmente, il servizio offerto da Uber era stato ostacolato dalle autorità californiane, sulla base dell'assunto che l'azienda stesse fornendo un servizio di trasporto pubblico non di linea su strada senza l'autorizzazione necessaria, con irrogazione di una sanzione pari a 20.000 dollari. Nel 2013, le autorità californiane hanno concluso un accordo con Uber poi trasfuso in una legge di modifica del *California Public Utilities Code* che ha introdotto la categoria della *transportation network company* che ricomprende tutti gli operatori che forniscono un servizio di trasporto attraverso l'intermediazione di una piattaforma elettronica, prescrivendo l'obbligo di dotarsi di polizza assicurativa<sup>139</sup>.

Si tratta di una scelta interessante, nella misura in cui si rivela vicina alle osservazioni che si è avuto modo di fare in sede di ricostruzione della pronuncia della Corte di giustizia. La rilevanza della piattaforma e le peculiarità intrinseche ai nuovi servizi richiedono il riconoscimento di un «*tertium genus*» di servizi, per utilizzare le parole del Consiglio di Stato, a metà strada tra intermediazione e trasporto pubblico non di linea “puro”, con l'elaborazione di una disciplina che ne comprenda al meglio le specificità.

## 6. Riflessioni conclusive

La ricostruzione del caso Uber mette in evidenza la posizione del potere pubblico a fronte dei servizi resi dalle piattaforme digitali. Questi è, infatti, chiamato a destreggiarsi tra istanze opposte. Da una parte si staglia lo «*Scilla dell'ostracismo corporativo degli operatori tradizionali*»<sup>140</sup> che tentano con ogni mezzo di difendere le proprie consolidate posizioni di privilegio economico e negoziale, a discapito di soluzioni più efficienti, più moderne e più congeniali con i bisogni dei consumatori. Dall'altra si oppone «*Cariddi delle piattaforme informatiche*»<sup>141</sup>, gestite da multinazionali refrattarie a qualunque tipo

---

<sup>139</sup> L'esempio della California è stato seguito da altri Stati americani, come il Nevada e il Colorado, che hanno disciplinato legislativamente Uber.

<sup>140</sup> E. CARUSO, op. cit., p. 224.

<sup>141</sup> *Ibidem*.

di regolazione e limitazione, che, nascondendosi spesso dietro la maschera della *sharing economy* e facendosi paladine delle istanze di rinnovamento sociale, spingono verso forme di regolazione leggera tese a escludere l'ingerenza del potere pubblico.

Le prospettive di disciplina hanno risentito chiaramente della qualificazione della fattispecie oggetto dell'intervento e ne sono state fortemente influenzate: così, un ordinamento che riconosce in Uber un'attività di trasporto *pura*, non potrà che applicare la normativa prevista per il settore del trasporto pubblico non di linea. Quest'impostazione, attualmente seguita in tutta l'Unione europea, non solo non tiene conto delle differenze che intercorrono tra Uber e i servizi tradizionali, ma ignora le istanze di rinnovamento del settore<sup>142</sup>.

Di particolare interesse è la posizione dell'Avvocato generale che, nelle sue conclusioni, ha valorizzato la nozione di "servizio misto", alla luce della presa d'atto che l'attività della piattaforma, in parte, è erogata per via elettronica, e, in parte, con modalità diverse, comunque materiali. Benché la conclusione a cui sia la Corte che l'Avvocato giungono sia quella di ritenere prevalente la seconda porzione di servizio, con conseguente applicazione della disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea, di competenza esclusiva dei singoli Stati membri, è rilevante la presa d'atto del carattere composito dei servizi su piattaforma, ma soprattutto della rilevanza della piattaforma nel giudizio di prevalenza e dunque nella qualificazione del servizio. Allo stesso modo, è da valorizzare l'impostazione del Consiglio di Stato che parla di un *tertium genus*, non sovrapponibile all'attività di taxi e NCC.

La ricostruzione di diritto comparato ha, invece, permesso di prendere atto della profonda influenza esercitata dalla concezione di intervento pubblico in economia sulla disciplina dei servizi provenienti da piattaforma. Spicca, quindi, la profonda correlazione e vicendevole implicazione tra le due precedenti categorie, sia in una prospettiva di antagonismo sia, come si tenterà di illustrare nel prosieguo, di virtuosa collaborazione.

Tra le righe della giurisprudenza analizzata emerge, a fronte dei problemi di diritto pubblico dell'economia e di diritto *antitrust*, una nuova linea interpretativa del fenomeno. Bisogna, infatti, andare oltre il contrasto tra nuovi entranti e operatori tradizionali e quindi

---

<sup>142</sup> Tale sistema si rivela vittima di logiche di «ostracismo corporativo» promosse dagli operatori tradizionali che difendono le consolidate posizioni di privilegio economico e negoziale, ignorando la staticità e l'inefficienza del mercato.

oltre una logica di opposizione per indagare, invece, le *chance* di rinnovamento, di riforma e di efficientamento del sistema. Per effettuare questo salto, è necessario spostare lo sguardo dagli operatori economici tradizionali a favore dell'utenza. Si tratta, infatti, di una categoria che non emerge mai in maniera esplicita nella giurisprudenza, se non in una prospettiva di tutela della sicurezza stradale, ma che merita, almeno nell'ottica degli studiosi di diritto amministrativo, una piena considerazione.

Un simile approccio consente sia di indagare le ragioni strutturali che hanno determinato il successo dei servizi erogati dalle piattaforme sia di considerare le implicazioni costruttive, in un'ottica di riforma, fornite dai modelli propri dei soggetti digitali.

In conclusione, bisogna segnalare, rinviando all'ultimo capitolo l'approfondimento del tema, che Uber si stia dirigendo, o almeno dichiarare di voler intraprendere questo percorso, verso una profonda transizione della piattaforma. La società americana, infatti, in un comunicato del 2020, ha espresso la volontà di diventare «una vera e propria piattaforma di mobilità che includa diverse alternative di trasporto dagli NCC ai taxi, dalle biciclette elettriche ai monopattini fino alla possibilità di includere nella pianificazione di viaggio anche il trasporto pubblico locale»<sup>143</sup>. Contestualmente, emerge la decisione di non rilanciare l'applicativo *UberPop*, nella misura in cui quest'ultimo ha contribuito alla creazione di un ambiente ostile in Italia nei confronti della piattaforma.

La nuova visione aziendale di Uber non soppesce i problemi delineati, ma sembra anzi renderli ancora più attuali. La transizione verso la costruzione di un servizio di trasporto multimodale e l'offerta di collaborazione con le istituzioni per «contribuire a sviluppare forme di regolamentazione al passo con i tempi, a beneficio degli operatori del settore e consumatori, per quanto riguarda i servizi di trasporto» lasciano intendere un mutamento di condotta del soggetto.

---

<sup>143</sup> Il comunicato “Mobilità urbana: scenari futuri e ruolo di Uber in Italia” di giugno 2020 è pubblicato su sito di Uber.



## -CAPITOLO SECONDO-

### CRISI DEI MODELLI E NECESSARIA TRASFORMAZIONE DELLE CATEGORIE TRADIZIONALI

SOMMARIO: 1. L’impatto dei servizi erogati dalle piattaforme sulle categorie tradizionali del diritto: prime coordinate – 2. Il trasporto pubblico non di linea: tra corporativismo ed esigenze di rinnovamento – 2.1. La frammentarietà e la difficoltà di perimetrazione della materia del trasporto pubblico – 2.2. Le fonti europee: l’esclusione del trasporto pubblico non di linea dal regime della libera prestazione dei servizi – 2.3. La struttura piramidale del sistema nazionale – 2.4. Le fragilità del sistema di pianificazione e programmazione nei trasporti – 2.5. Il contingentamento dell’iniziativa economica privata e la prospettata riduzione degli adempimenti amministrativi nel recente DDL concorrenza – 3. Il servizio taxi e il servizio di noleggio con conducente: caratteristiche, disciplina e natura giuridica – 3.1. La classificazione del servizio taxi quale servizio pubblico – 3.2. La qualificazione del servizio Uber nella categoria del trasporto non di linea: servizio trasporto pubblico o attività privata a rilevanza pubblica? – 4. Le piattaforme per la fornitura di beni e servizi e il regime pubblico tradizionale: punti di attrito – 4.1. La *disruptive innovation* e le cause della crisi

#### **1. L’impatto dei servizi erogati dalle piattaforme sulle categorie tradizionali del diritto: prime coordinate**

Come già in parte accennato, le trasformazioni apportate dalla rivoluzione digitale impongono al potere pubblico di affrontare fenomeni del tutto nuovi per l’ordinamento. Gli strumenti di intervento e le categorie giuridiche tradizionali, concepiti per modelli economici, sociali e culturali completamente diversi, si dimostrano inadatti a un’efficace regolamentazione.

L’anacronismo della disciplina e l’inefficienza degli strumenti rappresentano, altresì, il substrato che ha favorito lo sviluppo delle piattaforme digitali che hanno fatto della ricerca dei settori inefficienti dell’ordinamento un elemento caratterizzante la propria attività. Questo rappresenta, come si avrà modo di dire successivamente, uno dei caratteri propri dell’operatività delle piattaforme digitali e, secondo una più ampia prospettiva, uno dei principi che informano i servizi resi.

Del resto, la dottrina<sup>144</sup> ha avuto modo di sottolineare che la presenza di mutamenti generati dallo sviluppo tecnologico e la conseguente inadeguatezza della normativa non costituiscano fenomeni nuovi per l'ordinamento, nella misura in cui questi si verificano quando vengono offerti beni e servizi innovativi o quando sono proposti con modalità differenti da quelle esistenti. Tuttavia, questo fenomeno fisiologico risulta amplificato e viene a caricarsi di una serie di peculiarità con riferimento alla *platform economy*.

In particolare, emergono due caratteristiche. In primo luogo, l'effetto dirompente si è generato in maniera quasi immediata nell'intero sistema economico e non solo in alcuni settori e, in secondo luogo, c'è stata una contemporanea messa in evidenza dell'anacronismo della regolazione, della presenza di un vuoto di disciplina e della conseguente necessità di trovare soluzioni. Inoltre, in relazione a quest'ultimo profilo si deve segnalare un'ulteriore specificità. Infatti, prima del normale superamento della disciplina vigente, si è registrato un sostanziale contrasto e mancato rispetto delle regole esistenti non giustificato e giustificabile sulla base del solo avanzamento tecnologico.

Un recente saggio descrive l'attuale ordine mondiale come caratterizzato da una «ridefinizione strutturale degli assetti produttivi, sociali e culturali, da fenomeni di asimmetrie economiche sempre più ampie e palesi, propiziate e fatte deflagrare dalla grande convergenza tecnologica e dalle società private che monopolizzano il sistema del digitale»<sup>145</sup>. In particolare, le spinte di nuova globalizzazione e di digitalizzazione della società hanno favorito il «rischio della privatizzazione della sfera pubblica e dello sdilinquimento delle tipiche garanzie importate da un sistema di maturo costituzionalismo liberal-democratico», tanto che autorevole dottrina ha parlato sul punto di «un rischio di neo-istituzionalismo medievale»<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> A. CANEPA, *Le piattaforme tra nuove dinamiche di mercato e ricerca di strumenti regolatori efficaci*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2018, 2, pp. 182-3.

<sup>145</sup> J. KOTKIN, *The Coming of Neo feudalism – a warning to the global middle class*, New York, 2020.

Il riferimento è di A. VENANZONI, *Neofeudalesimo digitale: Internet e l'emersione degli Stati privati*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2020, 3, pp. 179-80.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

L'autore riconosce nella «a-territorialità della Rete, nel suo travalicare ordinamenti e confini, presentando una dinamica costitutiva liminale e sfuggente alla regolazione pubblicistica e ingenerando una serie di reazioni da ordine sociale spontaneo» delle caratterizzazioni che portano a intravedere, in penombra, delle similitudini non incidentali con l'esperienza giuridica medioevale, sia pure ricostruita in negativo.

Sul concetto di «neoistituzionalismo medievale» si vedano S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete*, Roma-Bari, 2014, G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in "Costituzionalismo.it", 3, 2011, 4, D. D'ANDREA, *Oltre la*



Con riferimento al servizio pubblico, se l'amministrazione offre prestazioni ritenute soddisfacenti, di per sé non c'è spazio per altro, perché le persone preferiranno per definizione le prestazioni assistite dalle garanzie proprie del servizio pubblico. Se, invece, quest'ultimo non fornisce un servizio soddisfacente, vi saranno bisogni che rimangono insoddisfatti e che il mercato potrebbe trovare il modo di soddisfare con prestazioni ulteriori rispetto a quelle<sup>147</sup>.

L'anacronismo del regime tradizionale assume una duplice connotazione nello studio dei servizi offerti dalla piattaforma, nella misura in cui è sia causa che effetto, cioè i due aspetti si implicano vicendevolmente. Infatti, da una parte i settori caratterizzati da regimi fortemente amministrati e affetti da inefficienze si rivelano, a causa dell'insoddisfazione degli utenti finali, più permeabili all'ingresso di nuovi servizi. Da qui deriva il concetto di "falla del sistema", di cui si dirà nella ricostruzione dei caratteri delle piattaforme<sup>148</sup>: le stesse hanno esaudito una domanda insoddisfatta con un servizio perfettamente calato sui bisogni dell'utente, attraverso l'analisi dei dati che illustravano le abitudini, le preferenze e le esigenze del singolo soggetto.

Dall'altra parte, i modelli innovativi con cui i soggetti digitali agiscono non riescono a essere soggetti alla disciplina tradizionale.

Risulta, quindi, necessario indagare gli istituti che sono stati maggiormente messi in discussione con l'ingresso nell'ordinamento dei servizi resi dalle piattaforme, tentando di mettere in luce le ragioni dell'inadeguatezza, con particolare attenzione al settore del trasporto pubblico.

## **2. Il trasporto pubblico non di linea: tra corporativismo ed esigenze di rinnovamento**

---

*sovranità. Lo spazio politico europeo tra post-modernità e nuovo medioevo*, in *Quaderni fiorentini per una storia del pensiero giuridico*, 1, 2002, pp 77 e ss.

<sup>147</sup> S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea: un ospite senza invito*, in *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 2017, 13, p. 164.

<sup>148</sup> Le piattaforme, sfruttando l'impreparazione e l'inerzia del legislatore e del potere pubblico che non sono stata in grado di rispondere prontamente ai nuovi entranti, hanno sapientemente individuato le falle del sistema e vi si sono inserite.

La ricostruzione del settore del trasporto pubblico, con particolare attenzione al segmento di quello non di linea, è dettata da due ordini di ragioni. Da una parte, si rende necessario alla luce del caso concreto che si è posto alla base dello studio, nella misura in cui il servizio erogato dalla piattaforma Uber si è inserito nel settore del trasporto non di linea ed è stato qualificato dalla giurisprudenza come servizio di trasporto. Dall'altra, tale branca del diritto rappresenta un campo di studio adatto alla comprensione delle condizioni che favoriscono lo sviluppo dei nuovi servizi su piattaforma.

Alla luce di tale premessa, la ricostruzione e la descrizione della categoria nei seguenti paragrafi non vuole essere un mero esercizio accademico, ma l'occasione di una riflessione sulla natura e sulle caratteristiche del settore che le piattaforme possono e stanno trasformando. L'approfondimento della normativa e degli istituti propri del trasporto pubblico, spesso dimenticato dalla riflessione dottrinale, è volto a comprendere quali fattori rendano un settore più permeabile al proliferare dei servizi offerti dalla piattaforma rispetto ad altri.

## **2.1. La frammentarietà e la difficoltà di perimetrazione della materia del trasporto pubblico**

Prima di trattare della disciplina e dei caratteri del trasporto pubblico non di linea, giova una breve premessa sulla materia del trasporto pubblico in generale<sup>149</sup>. Infatti, assume

---

<sup>149</sup> In materia di trasporto pubblico si segnalano i seguenti contributi dottrinali U. POTOTSCHNIG, *Disciplina pubblica dei trasporti e poteri della Regione*, in *L'impresa pubblica. Municipalizzazione*, 1967, 4, pp. 8-15, C. TALICE, *Istituzioni di diritto pubblico dei trasporti. Trasporti terrestri e navigazione interna*, Milano, 1968, M. S. GIANNINI, *Tramvie ed autolinee d'interesse regionale*, in *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni* (Quaderni ISAP), Milano, 1968, pp. 114 ss., G. MORBIDELLI, *Verso una legge quadro sui trasporti*, in *Le Regioni*, 1981, 1, pp. 156-167, G. MORBIDELLI, E. GUERRA, *Trasporti pubblici*, in *Dizionario amministrativo*, II, Milano, 1983, pp. 1495 e sgg, M. A. CARNEVALE VENCHI, voce *Trasporti pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, 1992, XLIV, pp. 1065-1101, M. TEBALDI, *La politica dei trasporti in Italia*, Imola, 1999, A. PIOGGIA, *L'amministrazione pubblica in forma privata. Un confronto con la Francia e una domanda: che fine ha fatto il trasporto pubblico in Italia?*, in *Dir. amm.*, 2013, pp. 481-497, G. L. ALBANO, A. HEIMLER, M. PONTI, *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2014, 1, pp. 117-138, M. PONTI, *I trasporti pubblici locali: cronaca di una morte annunciata*, Bologna, 2014, 1, pp. 38-44, L. AMMANATI, A. CANEPA, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015, L. AMMANATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in "Federalismi.it", 2018, 4, pp. 1-28, G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, 3, pp. 1-13.

rilevanza sia perché rappresenta la branca generale in cui il trasporto non di linea si colloca sia perché, nell'ottica che si andrà a delineare nell'ultimo capitolo, rappresenta un ramo dell'ordinamento suscettibile di nuovi paradigmi ispirati ai servizi delle piattaforme. Bisogna primariamente osservare che manca nel nostro ordinamento, a livello sia di diritto positivo che dottrinale, una definizione giuridica univoca di trasporto pubblico. La tendenza maggioritaria è quella di ricavarla dal disposto dell'art. 1678 cod. civ. dedicato al contratto di trasporto<sup>150</sup>, definendo l'oggetto di quest'ultimo nella «dislocazione (dinamica) nello spazio di persone o cose»<sup>151</sup>.

La normativa privatistica, pur contribuendo alla definizione della nozione di trasporto, non ne esaurisce la portata, nella misura in cui non prende in considerazione il carattere pubblicistico dell'attività<sup>152</sup>. La difficoltà definitoria è, in parte, riflesso della stessa problematicità che si pone per quella di servizio pubblico<sup>153</sup>, ampio *genus* entro cui si può ricondurre la materia dei trasporti. Se, quindi, si considera il trasporto in generale in termini di «dislocazione (dinamica) nello spazio di persone o cose», allora si potrà definire il trasporto pubblico, alla luce di un'impostazione di tipo oggettivistico, qualora l'attività, offerta indifferentemente da un soggetto pubblico o privato, sia rivolta al perseguimento di un interesse generale<sup>154</sup>.

Ulteriori ostacoli insiti nello studio del diritto dei trasporti sono costituiti, da un lato, dalla frammentarietà del diritto positivo, spesso diversificato per seguire le specializzazioni

---

<sup>150</sup> Letteralmente il contratto di trasporto, ai sensi del Codice civile, è quello con cui «il vettore si obbliga, verso corrispettivo, a trasferire persone o cose da un luogo a un altro».

<sup>151</sup> G. MORBIDELLI, E. GUERRA, voce *Trasporti pubblici*, in *Dizionario amministrativo*, II, Milano, 1983.

<sup>152</sup> Sul punto osservano G. MORBIDELLI, E. GUERRA, op. cit., p. 1497 che nonostante sia innegabile la forte influenza del diritto privato, sia altresì necessario circoscrivere l'esposizione agli aspetti più propriamente costituzionali e amministrativi: con riguardo cioè alle garanzie e ai limiti presupposti dall'ordinamento generale per l'esercizio di tale attività e alla regolamentazione settoriale che ne caratterizza lo svolgimento. L'attività di trasporto è sempre stata sottoposta a vincoli e condizioni, posti dall'ordinamento a tutela di esigenze dell'interesse generale, particolarmente in ordine alla sicurezza dei modi di esercizio e dei mezzi impiegati, all'uso delle infrastrutture, spesso non esclusive, e ai risultati di utilità individuali e collettiva perseguiti.

<sup>153</sup> Sulla concezione di servizio pubblico e sui mutamenti della nozione si veda il paragrafo dedicato.

<sup>154</sup> A partire dalla Legge 29 marzo 1903, n. 103, la c.d. legge Giolitti, il trasporto pubblico è stato qualificato 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.

Sul punto e per una disamina del carattere pubblicistico del servizio di trasporto si veda G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma di servizio pubblico*, *Osservatorio Costituzionale*, 2018, 3, pp. 331-343.

tecniche dei mezzi di trasporto e formato sotto l'impulso di cause contingenti, e, dall'altro lato, dalla pleoricità, dalla moltiplicazione e dalla lacunosità che può essere colmata soltanto affrontando e risolvendo controversi problemi di ermeneutica e di estensione analogica.

Inoltre, l'importanza economica delle attività di trasporto, l'intervento sempre più ampio dello Stato e degli altri enti pubblici hanno reso la disciplina del settore sempre più complessa e frammentaria, e, di conseguenza, la riflessione dottrinale sempre più difficile<sup>155</sup>.

Si aggiunga poi che i contributi dottrinali in materia sono risalenti e non adottano mai un approccio di tipo organico<sup>156</sup>, ma si concentrano nella trattazione di aspetti settoriali e risultano legati all'intervento normativo o alla pronuncia giurisprudenziale contingente, come, di fatto, è accaduto negli ultimi anni con il trasporto non di linea.

Il segmento dei trasporti è quello in cui, più di altri, si è consumata la sfida tra sostenitori della gestione pubblica e fautori delle soluzioni privatistiche, soprattutto con riferimento alla mobilità nelle grandi medie conurbazioni. Negli ultimi anni, il problema della mobilità in ambito urbano si imposta all'attenzione dell'opinione pubblica, degli esperti e degli amministratori per i suoi indissolubili legami con i temi della pianificazione dell'intervento sul territorio<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> Sul punto C. TALICE, *Istituzioni di diritto pubblico dei trasporti. Trasporti terrestri e navigazione interna*, Milano, 1968, p. 2 che se, da una parte, riconosce l'unità dell'oggetto del diritto pubblico dei trasporti, dall'altra prende atto della frammentarietà dal punto di vista scientifico.

<sup>156</sup> La dottrina riconosce che il tema dei trasporti possa essere affrontato secondo due distinti approcci, utilizzando o un metodo che si fondi sulle caratteristiche tipologiche dei singoli trasporti con conseguente disamina delle correlative discipline oppure uno che proceda a una trattazione degli istituti comuni, ancorché attinenti a trasporti tipologicamente diversi.

La maggior parte degli autori propende per l'adozione del primo criterio, passando in rassegna i singoli servizi e le connesse specifiche normative, in relazione all'oggetto dell'attività, all'uso cui è destinato, ai modi di gestione e alle condizioni naturali e morfologiche in cui si svolge. Il secondo approccio, pur considerato più soddisfacente dal punto di vista teorico, viene valutato in termini negativi in relazione alla chiarezza dell'esposizione e dell'organicità di una sistematica razionale.

In particolare, l'oggetto del diritto pubblico dei trasporti viene individuato nello studio dei soggetti attivi, cioè gli organi della pubblica amministrazione che gestiscono il servizio, dei soggetti passivi, da intendersi quali le persone fisiche e giuridiche private, ma anche enti pubblici che fruiscono del servizio, degli oggetti, cioè i mezzi che rendono possibile il trasporto, e infine dei rapporti giuridici, con particolare interesse ai provvedimenti concessori e autorizzatori.

Sulla scelta dell'approccio metodologico e sulle conseguenze in termini di ricerca si legga G. MORBIDELLI, E. GUERRA, op. cit., p. 1497.

<sup>157</sup> M. TEBALDI, *La politica dei trasporti in Italia*, Imola, 1999.

Controversa è la stessa individuazione e perimetrazione del diritto pubblico dei trasporti, nella misura in cui quest'ultimo appare composto da parti, più o meno vaste, ascrivibili al diritto costituzionale, amministrativo, penale, tributario, internazionale, della navigazione, e il cui studio dev'essere integrato con quello delle norme di ordine pubblico settoriali proprie del diritto privato. Alla luce di queste considerazioni, risulta indispensabile un approccio, di certo non semplice e scontato, alla materia di tipo intersettoriale che consideri gli stimoli provenienti dalle diverse branche del diritto.

In conclusione, il diritto pubblico dei trasporti può essere definito come «la scienza giuridica che studia, in modo unitario, il trasporto nei suoi vari aspetti pubblicistici», cioè «quella porzione dell'ordinamento giuridico che disciplina il trasporto nei suoi aspetti pubblicistici»<sup>158</sup>.

La complessità e la frammentarietà teorica e normativa della materia è stata accentuata dalla digitalizzazione e dalla diffusione di nuove forme intelligenti di trasporto, promosse dalle piattaforme, che hanno saputo sfruttare le falle del sistema e intercettare le esigenze di efficientamento richieste da più parti della società, mettendo in luce l'inadeguatezza del modello tradizionale.

## **2.2. Le fonti europee: l'esclusione del trasporto pubblico non di linea dal regime della libera prestazione dei servizi**

Per un inquadramento a livello comunitario, bisogna premettere che il trasporto, compreso quello pubblico, rappresenta uno strumento di attuazione e un contesto privilegiato di applicazione delle quattro libertà di circolazione, simbolo e fondamento dell'integrazione comunitaria, che l'Unione europea garantisce e persegue con le sue politiche<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> C. TALICE, op. cit.

<sup>159</sup> Sulla regolamentazione e normativa europea in materia di trasporto si legga M. FINGER, T. HOLVAD (a cura di), *Regulating transport in Europe*, Northampton, 2011, C. BUZZACCHI, *Il mercato dei servizi in Europa. Tra misure pro-competitive e vincoli*, Milano, 2014, L. AMMANNATI, A. CANEPA, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015.

Il trasporto pubblico, dovendosi qualificare come servizio, rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 56 TFUE<sup>160</sup>, con conseguente divieto di restrizioni per i prestatori provenienti da altri Stati membri, tramite l'indicazione specifica di cui all'art. 58 TFUE che rimanda alla disciplina contenuta nel titolo dedicato<sup>161</sup>.

La proposta dell'Unione è volta alla creazione di una «politica comune in materia di trasporti»<sup>162</sup>, con la specificazione che le norme contenute nel Trattato<sup>163</sup> abbiano come ambito di applicazione, ai sensi dell'art. 100 TFUE, i «trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili». Tuttavia, la direttiva sui servizi 2006/123/CE, nota più comunemente come Direttiva *Bolkestein*, concepita al fine di «agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi»<sup>164</sup>, esclude dal proprio ambito di applicazione<sup>165</sup> i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi quelli portuali<sup>166</sup>.

---

<sup>160</sup> La definizione europea di servizio di cui all'art. 57 TFUE risulta particolarmente ampia, nella misura in cui vengono ricomprese al suo interno tutte le attività fornite normalmente dietro retribuzione.

<sup>161</sup> Titolo VI del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>162</sup> Art. 90 TFUE.

<sup>163</sup> M. A. CARNEVALE VENCHI, voce *Trasporti pubblici (amministrazione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1992, p. 1068, osserva che il trattato europeo si sia limitato a fissare un quadro procedurale entro cui si è poi mossa la normativa comunitaria successivamente intervenuta. In particolare, quest'ultima, seppure con andamento non lineare, ha seguito due direttrici fondamentali: da una parte l'emanazione di «disposizioni comuni» in materia di trasporto ferroviario, su strada e per via navigabile e dall'altra l'adozione di disposizioni per i vari modi o sistemi di trasporto.

<sup>164</sup> Art. 1 Direttiva 2006/123/CE. Nei considerando, lo sviluppo del settore dei servizi, attraverso l'eliminazione degli ostacoli che vi si frappongono, diviene lo strumento per «promuovere nell'insieme della Comunità uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente, ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri».

<sup>165</sup> Art. 2, lett. d, Direttiva 2006/123/CE. D'interesse, alla luce della generale riflessione sulle piattaforme digitali, il fatto che siano esclusi dal campo di operatività della direttiva, alla lettera c, anche i servizi e le reti di comunicazione elettronica nonché le risorse e i servizi associati.

<sup>166</sup> L'ordinamento italiano ha dato attuazione alla direttiva con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, specificando, all'art. 6, la non applicazione dello stesso al settore dei servizi trasporto, specificando che debbano frasi confluire in tale categoria il trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente.

Successivamente, la Legge 14 settembre 2011, n. 148 ha ribadito, all'art. 3, comma 11 *bis*, l'esclusione dall'abrogazione delle restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche i servizi di trasporto non di linea, taxi e noleggio con conducente.

L'esclusione di tali categorie ha rilevanti conseguenze in relazione al margine di intervento, decisamente ampio, lasciato agli Stati membri per la regolazione. In forza del disposto dell'art. 9, direttiva 2006/123/CE, per le attività rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva *Bolkestein*, gli Stati possono subordinare l'accesso all'attività e il suo esercizio a un regime di autorizzazione, ma sono tenuti al rispetto di rigide condizioni. In particolare, si richiede che il regime non risulti discriminatorio nei confronti del prestatore, la sua necessità dev'essere giustificata da un motivo imperativo d'interesse generale e, infine, che l'obiettivo perseguito non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia<sup>167</sup>.

A contrario, si deve dedurre che, per quanto riguarda la materia del trasporto non di linea, gli Stati membri possano liberamente introdurre dei regimi di controllo all'accesso del mercato, mediante l'istituto dell'autorizzazione o della licenza, e di contingentamento, derogando alla disciplina della libera concorrenza<sup>168</sup>.

In relazione al regime dell'esclusione settoriale<sup>169</sup>, la dottrina<sup>170</sup> ha sottolineato che in alcuni casi questa sia giustificata dalla necessità di evitare conflitti laddove il settore sia regolato da regolamenti o direttive specifici, in tanti altri, invece, per esempio, appunto, quello delle numerose attività all'interno dei servizi di trasporti, l'esclusione non sembra giustificata da esigenze di interesse generale. Piuttosto quello che emerge, non solo a livello nazionale, ma, in generale nel contesto di tutti gli Stati comunitari, è stata la volontà di proteggere le prerogative di una categoria, evitando qualsiasi tentativo di liberalizzazione e di ampliamento del mercato a possibili nuovi entranti, nell'ottica di

---

<sup>167</sup> Sul punto si legga M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il caso Uber*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 7, p. 1017.

<sup>168</sup> Una lettura comparata dimostra che il settore del trasporto non di linea è sottoposto in tutti gli Stati dell'Unione europea a un regime di licenze e di barriere all'accesso.

<sup>169</sup> La giurisprudenza amministrativa è stata chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità della direttiva Bolkestein al settore del trasporto non di linea e ha ribadito l'esclusione del servizio taxi e di noleggio con conducente dal processo di liberalizzazione, rigettando i ricorsi presentati dalle associazioni di categoria avverso provvedimenti comunali restrittivi della circolazione in determinate aree o volti a determinare i turni di lavoro. Sul punto Cons. Stato 17 gennaio 2014, n. 166, riformando TAR. Toscana, n. 98/2013 che aveva considerato l'ordinanza del Comune di Pisa un'indebita restrizione contrastante con il principio dello sviluppo economico e della tutela della concorrenza, e TAR Venezia, 11 novembre 2014, n. 1373.

<sup>170</sup> A. HEIMLER, *La direttiva Bolkestein*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2006, 1, p. 103-4.

un'effettiva tutela della concorrenza, ma perseguendo un modello di chiusura del mercato che tende sempre più ad apparire come anacronistico.

### 2.3. La struttura piramidale del sistema nazionale

Il trasporto pubblico non di linea<sup>171</sup> viene definito dalla legge in termini residuali rispetto al servizio di trasporto di linea, in quanto opera «con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei». Esso viene a caratterizzarsi, sotto il profilo soggettivo, nella misura in cui viene effettuato «a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta»<sup>172</sup>.

Il trasporto pubblico non di linea è assicurato attraverso due tipologie di servizio, differenti per natura e per modalità di esercizio, il taxi e il servizio di noleggio con conducente, c.d. NCC<sup>173</sup>.

Bisogna, peraltro, osservare che il settore del trasporto pubblico non di linea, pur non essendo disciplinato a livello comunitario, assume le stesse caratteristiche in quasi tutti gli Stati dell'Unione europea.

---

<sup>171</sup> Da un punto di vista storico, la regolamentazione del mercato del trasporto pubblico non di linea si è sviluppata a partire dagli anni Venti del Novecento, quando la produzione in serie di automobili aveva abbattuto repentinamente il costo del servizio taxi, determinando uno squilibrio di offerta che si era risolto in una diminuzione dei ricavi ed in un incremento degli orari di lavoro da parte degli autisti.

La prospettiva adottata fu quella della regolamentazione del mercato volta ad assicurare eque condizioni agli operatori del settore che, in cambio della tutela offerta, si impegnavano ad assicurare lo svolgimento del servizio a condizioni qualitativamente elevate.

Il mercato del trasporto pubblico non di linea è caratterizzato da notevoli differenze a livello globale. Si passa da mercati quasi completamente liberalizzati, come quello irlandese, a mercati fortemente regolamentati, in Francia. In Italia, il mercato è ingessato, frammentato su base locale, ed è caratterizzato da forti resistenze contro la liberalizzazione, che hanno determinato una sostanziale staticità del numero di operatori nel corso degli anni, con un aumento del costo del servizio.

Sul punto v. C. ROMANO, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Mercato concorrenza e Regole*, 2015, 1, p. 135.

<sup>172</sup> Articolo 1 Legge 15 gennaio 1992, n. 21.

<sup>173</sup> C. IANONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, Napoli, 2008, p. 148 mette in luce che taxi e NCC siano servizi solo apparentemente accumulabili sotto l'etichetta unitaria del trasporto non di linea, a causa della loro intrinseca differenza.

TAR Catanzaro, 13 gennaio 2005, n. 4 sottolinea che la categoria del trasporto pubblico non di linea non è estensibile a servizi diversi da quelli di taxi e NCC, come quello di servizio di noleggio con conducente effettuato con autobus.



La normativa italiana sul trasporto pubblico non di linea si articola in una legge quadro nazionale, in una legislazione regionale<sup>174</sup> e in una serie di regolamenti comunali.

La legge statale di riferimento<sup>175</sup> è la Legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21<sup>176</sup> che sancisce le caratteristiche generali delle due principali categorie di trasporto pubblico non di linea, le modalità di rilascio delle licenze e delle autorizzazioni e il relativo regime di trasferibilità, gli obblighi dei soggetti titolari, le caratteristiche dei mezzi, nonché l'ambito di intervento regionale e locale<sup>177</sup>. In relazione a quest'ultimo profilo, le Regioni delegano l'esercizio delle funzioni amministrative, attuative delle competenze regionali, nel quadro della programmazione economica e territoriale, volta a realizzare una visione integrata del trasporto pubblico non di linea con gli altri modi di trasporto<sup>178</sup>, agli enti locali. A tal fine, le Regioni stabiliscono anche i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea.

Nel rispetto delle norme regionali, gli enti locali sono quindi chiamati a disciplinare nel dettaglio l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea a mezzo di specifici regolamenti, con l'obiettivo di garantire maggiore razionalità ed efficienza, per esempio tramite un modello di tipo comprensoriale. Nel predisporre il loro intervento, i Comuni sono tenuti a definire il numero ed il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio, le modalità per lo svolgimento del servizio, i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi, i requisiti e le condizioni per il rilascio

---

<sup>174</sup> La materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, è da considerarsi di competenza residuale delle Regioni, fatta eccezione per il settore dei porti e aeroporti civili e delle grandi reti di trasporto e di navigazione di competenza concorrente.

Sul punto concorda anche la giurisprudenza costituzionale, si vedano Corte cost. 11 gennaio 2019, n. 5, Corte cost. 27 luglio 2018, n. 137, Corte cost. 19 aprile 2018, n. 78, Corte cost. 17 febbraio 2016 n. 30, e Corte cost. 21 dicembre 2007 n. 452, quest'ultima pronunciata in relazione al settore del trasporto con taxi.

<sup>175</sup> Per una disamina della normativa si veda F. MEDRI, *Servizio taxi e di noleggio con conducente*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 2004, pp. G. CARDOSI, *Una nuova normativa per il servizio taxi e di noleggio con conducente. Breve analisi della Legge 21/1992*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 1992, pp. 419 e ss., C. MANZANARI, *Il trasporto pubblico non di linea nell'esperienza degli enti locali*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1999, pp. 206 e ss., G. M. SARACCO, voce *Trasporti urbani ed extraurbani*, in *Digesto disc. Pubbl.*, 1999, C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata della liberalizzazione*, Napoli, 2008, pp. 147-188.

<sup>176</sup> Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea.

<sup>177</sup> Questo profilo è regolato agli artt. 4-5 della Legge n. 21/1992.

<sup>178</sup> Le Regioni sono chiamate a esercitare le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea conformemente al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e, ovviamente, nel quadro dei principi fissati dalla legge n. 21 del 1992.

della licenza, per i taxi, e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente.

Al fine di garantire un maggiore coordinamento, presso le Regioni e i Comuni sono istituite delle commissioni consultive, al cui interno dev'essere garantito un ruolo adeguato ai rappresentanti delle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale e alle associazioni degli utenti, che operano con riferimento all'esercizio del servizio e all'applicazione dei regolamenti. Simili commissioni consultive rappresentano, in quanto passaggio obbligato nel processo decisionale pubblico, uno strumento volto a favorire il dialogo tra le parti, pubbliche e private, e favorendo così il ruolo della consultazione. Lo scopo del legislatore era quello di creare un «luogo di composizione di interessi in un settore in cui le posizioni delle parti si trovano sovente fortemente in conflitto». Tale scelta porta, tuttavia, con sé una serie di rischi quali quello di rendere il processo decisionale più complesso e meno efficace e di esporre le amministrazioni al rischio di cattura ad opera delle *lobbies*, con ciò rendendo problematico realizzare un'apertura, anche progressiva, del mercato attraverso l'aumento del numero di operatori autorizzati a svolgere il servizio<sup>179</sup>.

La ripartizione delle competenze tra soggetto statale e Regioni avviene conformemente al dettato dell'art. 117 Cost. che assegna la disciplina del servizio di trasporto non di linea, almeno per la parte che concerne l'organizzazione del mercato (collegata alla competenza statale in ordine alla garanzia e promozione della concorrenza) e la tutela agli utenti allo Stato.

La normativa è stata rinnovata<sup>180</sup> con la Legge 4 agosto 2006, n. 248<sup>181</sup>, la c.d. Riforma Bersani, che ha cercato di rispondere<sup>182</sup> al diffuso malcontento circa l'insufficienza e

---

<sup>179</sup> In tal senso S. TORRICELLI, *Uber nel mercato di trasporto non di linea: un ospite senza invito*, cit., p. 150.

<sup>180</sup> Un ulteriore intervento di riforma è stato altresì attuato con il Legge 11 febbraio 2019, n. 12 di cui si darà conto in occasione della trattazione del servizio di noleggio con conducente.

<sup>181</sup> Articolo 6, recante «Interventi per il potenziamento del servizio di taxi».

<sup>182</sup> Art. 6, comma 1, individua quale obiettivo dell'intervento di riforma «assicurare per il servizio di taxi il tempestivo adeguamento dei livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità, in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché la funzionalità e l'efficienza del medesimo servizio adeguati ai fini della mobilità urbana».

l'inadeguatezza dell'offerta del servizio taxi<sup>183</sup>. La Riforma ha accolto una serie di proposte di rinnovamento, senza tuttavia modificare in maniera consistente l'originario impianto normativo. L'unica novità è consistita nell'offerta ai Comuni di nuovi strumenti per aumentare l'offerta disponibile, quali la disposizione di turnazioni integrative in aggiunta a quelle ordinarie, l'indizione di concorsi straordinari, la predisposizione di licenze stagionali e la fissazione di tariffe fisse per gli utenti in relazione ai determinati percorsi<sup>184</sup>.

Il quadro che emerge è quello di una disciplina rigida, in cui i reali protagonisti risultano essere i Comuni, chiamati alla gestione e organizzazione in concreto del sistema dei titoli abilitativi e della turnazione. Gli enti locali sono chiaramente i soggetti più sensibili alle esigenze del proprio territorio, ma anche quelli più esposti alle pressioni delle categorie regolamentate che possono esercitare con maggiore facilità il proprio peso.

La regolamentazione chiusa e "monopolistica" del servizio taxi e NCC è comune alla maggior parte degli ordinamenti: questo perché, storicamente, a partire dagli inizi del secolo scorso, quando è aumentata la produzione in serie e, dunque, l'utilizzo dei mezzi privati per la circolazione, parallelamente, si è avuto un abbattimento del costo dei servizi taxi, tradotto, poi, in una diminuzione dei ricavi e in un incremento degli orari di lavoro, determinando così un forte squilibrio tra offerta e domanda. Pertanto, la maggior parte dei legislatori nazionali, al fine di riequilibrare tale rapporto, ma, soprattutto, garantire la continuità del servizio di trasporto non di linea, ha introdotto le prime regolamentazioni del mercato costituendo di fatto un monopolio legale in grado di assicurare condizioni più convenienti per gli operatori del settore, in cambio dell'impegno ad garantire che lo

---

<sup>183</sup> C. BENTIVOGLI, *Il servizio di taxi e di noleggio con conducente dopo la riforma Bersani: un'indagine sulle principali città italiane*, *Questioni di Economia e Finanza*, 2008, n. 24, pp. 8-9, in occasione di uno studio promosso dalla Banca d'Italia sullo stato del trasporto pubblico non di linea a seguito dell'intervento della Legge n. 248 del 2006, osserva che «La necessità di una riforma era rafforzata dalla scarsa offerta di sostituti di trasporto urbano veloce (in sostanza metropolitane), che tende ad accrescere l'uso dell'auto privata, con effetti negativi sulla congestione delle strade (anche in termini di soste in aree vietate) e sulla velocità media del trasporto pubblico urbano su gomma. L'elevato costo delle licenze sul mercato secondario segnalava anche un eccesso di domanda e la presenza di rendite da regolamentazione».

<sup>184</sup> *Ivi*, p. 9 segnala che «talune delle opzioni ipotizzate dal decreto-legge inizialmente emanato sono state, a seguito delle proteste dei tassisti, eliminate o ridimensionate al momento della conversione in legge. In particolare, è stata eliminata la deroga al cumulo di più licenze e l'introduzione di autorizzazioni temporanee o stagionali è stata riservata in prevalenza agli operatori già presenti sul mercato».

svolgimento del servizio avvenisse in tutti gli orari e in tutte le area urbane, comprese quelle più periferiche<sup>185</sup>.

#### **2.4. Le fragilità del sistema di pianificazione e programmazione nei trasporti pubblici**

Nell'ambito del complesso quadro normativo ricostruito si collocano vari livelli di pianificazione e programmazione<sup>186</sup>.

In termini generali, la pianificazione<sup>187</sup> rappresenta, per utilizzare la definizione di Giannini, una «tecnica dell'azione amministrativa di durata, cioè il far svolgere questa secondo un disegno in cui vengono stabilite le ordinate spaziali, temporali e i contenuti degli oggetti e delle ordinate spaziale e temporali»<sup>188</sup>.

Tale azione si colloca nel più ampio *genus* dell'attività di programmazione, nella misura in cui programmare «significa stabilire le premesse decisionali per decisioni future», mentre «pianificare significa decidere sulle decisioni»<sup>189</sup>. In particolare, la programmazione si articola in tre diversi momenti d'intervento.

---

<sup>185</sup> Sul punto E. C. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, 2016, 1, p. 76.

<sup>186</sup> Su pianificazione e programmazione si veda G. ABBAMONTE, *Programmazione amministrativa per settori organici*, Napoli, 1982, M. S. GIANNINI, voce *pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, 1983, XXXIII, pp. 629-634, G. AMATO, *Il governo dell'economia: il modello politico*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economica*, diretto da F. Galgano, vol. I, Padova, Cedam, 1977, pp. 209 e ss, S. CASSESE, *Le pianificazioni amministrative di settore e le regioni*, in AA. VV., *Riforma regionale e organizzazione dei ministeri*, Milano, 1971, pp. 21 e ss, G. DELLA CANANEA, *Atti amministrativi generali*, Padova, 2000, G. M. ESPOSITO, *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, Padova, 2002.

<sup>187</sup> M. S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, 1983, XXXIII, pp. 629-634 sottolinea che il termine pianificazione abbia una doppia connotazione, nella misura in cui allude sia all'attività rivolta alla composizione di piani sia al risultato della predetta azione.

L'autore aggiunge che la nozione di pianificazione «è abbastanza innocente; da secoli i pubblici poteri fanno delle programmazioni».

Secondo la dottrina, la pianificazione non ammette definizioni né giuridiche né economiche, ma solamente una nozionizzazione logica. Letteralmente «esistendo un'attività proiettata nel futuro è pianificazione la determinazione: a) dell'ordinata temporale o di quella spaziale o di ambedue; b) dell'oggetto; c) dell'obiettivo. La pianificazione, quindi, richiede sempre che si elabori un progetto, che lo si verifichi quanto alla realizzabilità, indi che si stabiliscono le risorse, tempi, spazi, eventuali modi per la realizzazione».

<sup>188</sup> M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, p. 131.

<sup>189</sup> M. CARABBA, voce *programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, 1997.

Emerge una prima fase di natura decisionale in cui vi è la determinazione di obiettivi fra loro compatibili e valutazione delle strategie alternative per il loro conseguimento a cui segue una fase di attuazione, in cui vi è indicazione delle risorse, dei centri di responsabilità, dei procedimenti, dei tempi della attuazione e, infine, una fase di controllo con misurazione e valutazione dei risultati. Tale attività avviene mediante atti amministrativi generali, con la conseguenza che è necessario un ulteriore provvedimento particolare per incidere nella sfera privata del singolo.

Il potere di programmazione e pianificazione trova giustificazione nel comma terzo dell'articolo 41 della Costituzione, concepito quale limite alla libertà di iniziativa economica privata e mezzo per il perseguimento di interessi pubblici rilevanti. Questo rappresenta, congiuntamente alla regolazione e al servizio pubblico, un tipo di intervento pubblico in economia. Se il servizio pubblico rappresenta un mezzo di intervento diretto, invece pianificazione e regolazione hanno natura indiretta, nella misura in cui riconoscono spazio all'iniziativa economica privata, pur secondo un paradigma diverso. Infatti, la prima introduce regole e condizioni utili a conformare il settore verso un modello prestabilito coordinando l'attività dei privati verso «fini sociali», invece la seconda la orienta solo indirettamente, lasciandola sostanzialmente spontanea. In altri termini, la regolazione si compone di forme di ingerenza che sono parte del mercato, mentre la programmazione contiene norme sostanziali sull'esercizio del diritto di libertà economica e interviene sul contenuto dell'attività del privato e sugli scopi da perseguire<sup>190</sup>.

In ultima analisi, si può parlare di programmazione solo quando «l'intervento pubblico realizzi il coordinamento di azioni diversificate verso un medesimo obiettivo, limitando l'autonomia delle parti»<sup>191</sup>, introducendo «norme sostanziali sull'esercizio del diritto di libertà economica»<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> M. DELSIGNORE, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Milano, 2011, p. 27-29.

<sup>191</sup> N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007.

<sup>192</sup> I riferimenti sono di M. DELSIGNORE, op. cit., p. 33.

Tali riflessioni debbono essere calate nel settore dei trasporti pubblici che rappresenta l'oggetto privilegiato della nostra analisi, in quanto principale campo d'ingresso delle piattaforme<sup>193</sup>.

In tale sede, bisogna ribadire brevemente che la normativa in materia di trasporti è sempre stata ispirata a due contrapposte esigenze. Da una parte, si afferma quella di assegnare le varie competenze normative, programmatiche, gestionali dei diversi settori a soggetti esponenziali delle comunità più direttamente interessate, dall'altra quella di ricomporre la conseguente frammentazione in un quadro unitario, imposto dalle esigenze intrinseche al sistema<sup>194</sup>.

La programmazione dei trasporti si articola in un sistema «a cascata», in cui i Piani posti a livello inferiore costituiscono una specificazione di quelli superiori, nell'esigenza di assicurare l'indirizzo unitario ed il coordinamento degli interventi di stato, regioni, province autonome ed enti locali. La programmazione di settore è poi spesso integrata da interventi di integrati da interventi di c.d. «autoprogrammazione», per esempio promossi da Anas S.p.A. sotto il controllo pubblico di operatori che, per la loro posizione di «dominanza», finiscono per influenzare e contribuire alla stessa programmazione pubblica<sup>195</sup>.

La pianificazione, articolata in pianificazione nazionale, regionale, di bacino e comunale del traffico, e la programmazione nel settore dei trasporti hanno avuto il merito di considerare e disciplinare l'attività di trasporto nelle sue interrelazioni fondamentali in tema di traffico, mobilità, infrastrutture e tutela ambientale, nonché di garantire la collaborazione necessaria tra organi e soggetti, esponenziali di autonomie di diverso livello<sup>196</sup>. Tuttavia, la programmazione nazionale dei trasporti ha tardato a trovare

---

<sup>193</sup> Su attività di pianificazione e programmazione nel settore dei trasporti C. TALICE, *Il piano generale dei trasporti*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1985, pp. 145 e ss., F. MERUSI, *Il piano generale dei trasporti fra Stato e regioni*, in *Trasporti*, 1990, 3, pp. 1e ss., G. SCIULLO, *Gli strumenti programmatici ed il piano generale dei trasporti: profili generali*, in *Trasporti*, 2001, 83, pp. 19 ss., G. SIRIANNI, *La programmazione dei trasporti: problemi e prospettive*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1993, p. 282 ss., M.S. MASINI, *I piani urbani del traffico. Analisi dei contenuti e problemi*, in L. DAL PEZZO E M. S. MASINI (a cura di), *Strumenti per una mobilità sostenibile*, 1998, pp. 121 e ss.

<sup>194</sup> M. A. CARNEVALE VENCHI, voce *Trasporti pubblici (amministrazione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1992, XLIV, p. 1088.

<sup>195</sup> N. RANGONE, op. cit., pp. 75-87.

<sup>196</sup> *Ivi*, p. 1098.

attuazione e si è caratterizzata per una scarsa efficacia, in parte dovuta al carattere generico degli obiettivi del Piano.

La programmazione, se si rivela lo strumento maggiormente in grado di gestire un settore complesso, allo stesso tempo sconta l'eccessiva rigidità e l'incapacità di affrontare con rapidità i mutamenti e di equilibrare i rapporti tra soggetti diversi, siano essi pubblici o privati<sup>197</sup>.

Si sottolinea, quindi, l'opportunità di definire due livelli di programmazione necessaria: da una parte, quella di medio termine, a carattere strategico, che deve il fine ultimo da perseguire e, dall'altra, quella di breve termine che deve essere "fluida", in grado di modificarsi, appunto, sulla base di quanto succede senza perdere di vista comunque l'obiettivo strategico finale. Un simile approccio con la capacità di osservare, ascoltare e rivedere le proprie azioni, attraverso una modalità che si avvicina a quella del «prototyping», permette una continua revisione del proprio agire cogliendo in tempo reale i cambiamenti in atto<sup>198</sup>.

La rilevanza di una giusta pianificazione è messa in luce anche dalla dottrina classica<sup>199</sup> che sottolinea l'importanza di non concepirla in termini «assoluti», ma di dare peso alla sua funzione ontologica, cioè quella di gestire l'attività amministrativa quando questa si debba interfacciare con una dimensione temporale pluriennale, debba garantire il coordinamento tra amministrazioni, enti pubblici e privati e richieda l'impiego di varie risorse<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> M. TEBALDI, op. cit., sottolinea che una delle questioni fondamentali intorno alla quale si è lungamente soffermata la letteratura in tema di trasporti riguarda l'identificazione degli strumenti normativi emanati al fine di rendere compatibili i piani pluriennali dei singoli comparti modali con i piani di livello locale regionale, nonché l'esplicitazione dei rapporti gerarchici intercorrenti fra tali fonti di diritto.

<sup>198</sup> S. TAGLIABUE, *Cambiamenti e nuove sfide: quali approcci e strumenti per la P.A.?*, in *Azienditalia*, 2022, 1, pp. 120-122 mette in luce che si debbano mantenere gli attuali strumenti di pianificazione ripensandoli in una logica più moderna e flessibile, introducendo dei *master plan*, nella pianificazione strategica e lasciando a strumenti di programmazione operativa, invece, la « possibilità di rivedere la strada per arrivarci». Necessario passaggio va poi ricercato nella volontà di evitare di introdurre ulteriori vincoli rispetto a quelli già previsti dalla legge ma, al contrario, cogliere ogni spazio per ridurli.

<sup>199</sup> M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, cit., p. 134.

<sup>200</sup> Su una corretta interpretazione del concetto di pianificazione si veda R. DI PACE, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione dei lavori pubblici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, 6, pp. 445-476.

## 2.5. Il contingentamento dell'iniziativa economica privata e la prospettata riduzione degli adempimenti amministrativi nel recente DDL concorrenza

La libertà d'iniziativa economica privata può essere oggetto di limitazione da parte del potere pubblico mediante l'introduzione di requisiti, oggettivi o soggettivi, che costituiscono i presupposti per l'accesso al mercato. Rientra in tale ambito il contingentamento ovvero «la limitazione quantitativa degli operatori che agiscono in un determinato settore, frutto della scelta operativa dei poteri pubblici»<sup>201</sup>. Esso rappresenta una estrinsecazione del modello di intervento pubblico nell'economia della pianificazione.

Il fenomeno attiene all'aspetto c.d. quantitativo della disciplina pubblica dell'attività privata, nella misura in cui l'accesso al mercato è limitato non in ragione del possesso di determinati requisiti di tipo qualitativo, ma sulla base di un criterio numerico legato al rischio di fallimento del mercato. In altri termini, il contingentamento esiste nell'ipotesi in cui i pubblici poteri impongono una soglia, raggiunta la quale, l'esercizio di un'attività economica da parte del privato risulta precluso<sup>202</sup>.

Storicamente, la barriera numerica all'accesso va ascritta al modello di tutela pubblica degli assetti corporativi che vengono mantenuti in vita grazie a tale meccanismo.

Per quanto riguarda il settore del trasporto pubblico non di linea, l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti al servizio di cui all'art. 6 Legge 15 gennaio 1992, n. 21 rappresenta un requisito necessario, ma non sufficiente per l'ottenimento della licenza. Infatti, è compito del Comune, in particolare della giunta con apposita delibera, la determinazione del numero dei veicoli che possono essere adibiti a servizio taxi e trasporto con conducente<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> M. DELSIGNORE, op. cit., p. 46.

<sup>202</sup> *Ibidem*. L'autore distingue il contingentamento da fenomeni estranei, quali le limitazioni legate alla scarsità di determinate risorse naturali, all'utilizzo di un'infrastruttura che, per sua natura, non può essere aperta oltre un certo limite, e infine quelle connesse all'erogazioni di servizi pubblici.

<sup>203</sup> Il numero di licenze taxi in Italia risulta essere tra i più bassi in Europa. Sulla base di dati del 2008, risulta che sull'intero territorio nazionale siano disponibili circa ventimila licenze. Una città come Roma ne rilascia circa settemila e settecento, mentre Milano quattromila e quattrocento.

I dati sono tratti da C. BENTIVOGLI, M. CALDERINI, *Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, febbraio 2007.



La liberalizzazione del settore, con conseguente abbattimento o ampliamento del numero delle licenze, pone una serie di dubbi, tra cui il rischio di accentramento dei titoli in mano a grandi compagnie, per esempio Uber, destinando, *de facto*, il mercato a uno stato di monopolio, oltre che di decrescita del valore di mercato di quelli esistenti, con ciò determinando un problema sociale che non può essere ignorato. Tuttavia, il regime di restrizione in entrata pone oggi evidenti vantaggi nei confronti della categoria degli operatori del servizio taxi e NCC a danno della soddisfazione degli utenti.

Inoltre, se la natura di servizio pubblico dell'attività di taxi<sup>204</sup> può giustificare il mantenimento di un regime di limitazione numerica e quindi un limite alla concorrenza con deroga alle regole europee in forza dell'art. 106 TFUE, lo stesso non si può dire di quella di noleggio con conducente che invece configura un'ipotesi di trasporto privato.

Il legislatore, tuttavia, come sottolineato dalla dottrina<sup>205</sup>, negli interventi di riforma, ha spesso contribuito a un ulteriore irrigidimento del settore, facendo rientrare fenomeni nuovi o servizi integrativi nel regime di contingentamento e allentando i vincoli sui titolari di licenza o autorizzazione. Il monopolio sembra esercitare «una forza centripeta», nella misura in cui «l'emergere di servizi nuovi, anziché mettere in discussione il senso della riserva originaria, finisce con l'accrescerla»<sup>206</sup>.

Bisogna dare conto che il DDL concorrenza del 2021<sup>207</sup>, in corso di approvazione, contiene all'art. 8 una delega legislativa per la riforma della normativa in materia di trasporto pubblico non di linea. La nuova disciplina dovrà finalmente farsi carico di adeguare l'offerta del trasporto alle «forme di mobilità che si svolgono mediante l'uso di applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti».

Un simile obiettivo non può che comportare un intervento di sistema, mediante la riduzione degli adempimenti amministrativi a carico degli esercenti degli autoservizi pubblici non di linea e la razionalizzazione della normativa, compresa quella relativa ai vincoli territoriali, alle tariffe e ai sistemi di turnazione. Lo stesso conferimento delle

---

<sup>204</sup> Su questo profilo si vedano i paragrafi successivi.

<sup>205</sup> S. TORRICELLI, op. cit., p. 153.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

<sup>207</sup> Le modifiche al settore del trasporto non di linea debbono essere lette nel quadro di una riforma più ampia del trasporto pubblico locale di cui all'art. 7 del DDL che si propone di mettere a regime il sistema dell'affidamento mediante procedura di evidenza pubblica nel TPL.

licenze dovrà essere ispirato alla finalità di promozione della concorrenza per stimolare *standard* qualitativi più elevati.

Tra i principi e i criteri direttivi di delega compare la garanzia di una migliore tutela del consumatore nella fruizione del servizio, al fine di favorire una consapevole scelta nell'offerta, l'armonizzazione delle competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di definire comuni standard nazionali e, infine, l'adeguamento del sistema sanzionatorio per le violazioni amministrative, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, anche al fine di contrastare l'esercizio non autorizzato del servizio di trasporto pubblico.

La riforma del trasporto pubblico non di linea si muove dunque su una duplice direttiva: da una parte la promozione della concorrenza tra gli operatori tradizionali, mediante l'alleggerimento degli adempimenti amministrativi, e dall'altra la definizione di una disciplina apposita per i servizi di mobilità che si svolgono mediante piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri e conducenti.

Sebbene il DDL abbia già scatenato la violenta reazione dei taxisti che minacciano scioperi nel caso in cui non venga disposto lo stralcio della disposizione, resta la presa d'atto di una rinnovata attenzione del legislatore a un settore che invoca da tempo una radicale trasformazione.

### **3. Il servizio taxi e il servizio di noleggio con conducente: caratteristiche, disciplina e natura giuridica**

Il servizio taxi e di noleggio con conducente, pur rientrando nella categoria unitaria del trasporto non di linea, presentano caratteristiche, presupposti e natura eterogenea. Entrambi hanno una funzione complementare e alternativa rispetto alle altre tipologie di trasporto e s'inseriscono nei centri urbani ad alta densità al fine di garantire un rapido collegamento tra punti di interesse lavorativo o turistico<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> M. TEBALDI, op. cit., pp. 3-4. Da un punto di vista economico si osserva che «la domanda di trasporto – di taxi e autovetture in NCC così come di trasporto pubblico locale e con mezzi di trasporto privati – risponde alle esigenze di mobilità dei residenti e dei visitatori di una città, risultando una domanda derivata. In generale, lo spostamento spaziale del consumatore non ha utilità in sé, ma gli consente di fruire di beni e servizi altrimenti non disponibili. Le decisioni includono perciò la destinazione, l'orario, il percorso e,

Il servizio taxi è rivolto al soddisfacimento delle «esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone»<sup>209</sup>, così come il noleggio con conducente; tuttavia, il primo si rivolge ad una utenza indifferenziata, mentre il secondo si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede o la rimessa, un'apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici<sup>210</sup>.

I taxi possono stazionare in un luogo pubblico, in aree prestabilite dalle autorità comunali, dove possono prelevare il cliente e da cui possono dare avvio al proprio servizio, mentre i veicoli NCC devono obbligatoriamente sostare in una rimessa, situata nel territorio del comune<sup>211</sup> che ha rilasciato l'autorizzazione all'attività, che rappresenta il punto di avvio

---

*inter alia*, la modalità di trasporto; la scelta di una determinata modalità dipende dai costi monetari e di tempo relativi oltre che dalla comodità intrinseca di questa in confronto alle altre. A parità di prezzo del trasporto in quanto tale, la sostituibilità fra le diverse modalità di trasporto urbano è parziale e dipende da vari fattori: i tempi di attesa, la relativa velocità media e l'incertezza (variabilità) di questa, la regolamentazione all'accesso delle diverse aree urbane da parte dei mezzi privati, la disponibilità ed il costo di parcheggi, la comodità del viaggio, la necessità di soddisfare specifiche esigenze (disabili, persone con bagaglio pesante, ecc.). In generale il taxi offre un servizio *point to point* più comodo e veloce e senza costi monetari e di tempo accessori (ad es. la necessità di trovare un parcheggio), di solito con una minore incertezza sui tempi di percorrenza attesi. Elevati tempi di attesa dei taxi e un traffico di superficie particolarmente intenso possono tuttavia rendere la metropolitana (dove disponibile) uno stretto sostituto del taxi».

<sup>209</sup> Art. 2 Legge n. 21 del 1992, dedicato al servizio taxi. La disciplina del servizio di noleggio con conducente è invece contenuta nell'art. 3 Legge n. 21 del 1992.

<sup>210</sup> La possibilità di ricorrere a strumenti tecnologici per fruire del servizio di noleggio con conducente è stato introdotto con la Legge 11 febbraio 2019, n. 12 al fine di ridurre il margine di concorrenza sleale esercitato dalle piattaforme a danno degli operatori NCC.

<sup>211</sup> È consentito, ai sensi dal secondo comma dell'art. 3 Legge n. 21/1992, al vettore di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti. In deroga a quanto previsto dal presente comma, in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali, per le sole regioni Sicilia e Sardegna l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale, entro il quale devono essere situate la sede operativa e almeno una rimessa.

della prestazione. Era altresì previsto il dovere per l'NCC di ritorno in rimessa<sup>212</sup> a termine di ciascuna corsa e il divieto di "prelevare" clienti durante un'uscita<sup>213</sup>.

Tuttavia, di recente, grazie a una pronuncia della Corte costituzionale<sup>214</sup>, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della prescrizione che impone per i vettori NCC l'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, nella misura in questo risultava «eccessivamente gravosa e sproporzionata rispetto agli obiettivi di regolazione della concorrenza».

Se pacifico è l'obbligo, per entrambi i servizi, di dare avvio alla prestazione a partire dal comune che ha rilasciato la licenza o l'autorizzazione, diversa è invece la disciplina relativa alla possibilità di completare la corsa nel territorio di un diverso comune. Per il servizio di noleggio con conducente i comuni possono prevedere la regolamentazione dell'accesso nel loro territorio da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, una dichiarazione circa la titolarità dei requisiti richiesti dalla Legge n. 21/1992 e dei dati relativi al singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione, con il contestuale

---

<sup>212</sup> L'obbligo di ritorno in rimessa è da sempre oggetto di contrasto tra gli operatori del servizio taxi e NCC ed è stata esasperata con l'ingresso sul mercato di Uber, nella misura in cui tale obbligo viene considerato dai secondi in contrasto con la normativa europea di cui agli artt. 49 e 54 del TFUE e in generale con il principio di concorrenza.

La questione era stata peraltro rinviata anche alla Corte di Giustizia che, con pronuncia 13 febbraio 2014, C-162/12 e C-163/12, aveva dichiarato il ricorso irricevibile, nella misura in cui ha escluso l'applicabilità dell'art. 49 TFUE nel caso di specie, trattandosi di procedimenti che non hanno alcun collegamento con gli scambi tra gli Stati membri e che rimangono confinati, nel loro insieme, all'interno del singolo Stato.

La giurisprudenza nazionale, per lungo tempo, ha escluso, sulla scia delle indicazioni europee, l'illegittimità delle disposizioni in materia di ritorno in rimessa, non ravvisando alcuna discriminazione in capo ai gestori NCC. Sul punto esplicitamente TAR Lazio, 8 aprile 2015, n. 5165. TAR Pescara, 10 luglio 2019, n. 188 qualifica il mancato rispetto dell'obbligo di rientro in rimessa, se reiterato, come un'infrazione tanto grave da giustificare la revoca dell'autorizzazione.

<sup>213</sup> Gli autisti N.C.C. hanno poi un ulteriore obbligo, ex art. 11, comma quarto, Legge n. 21/1992, rispetto ai tassisti, che consiste nella compilazione di un foglio di servizio in formato elettronico in cui devono essere apposti la targa del veicolo che ha effettuato la corsa, data, luogo di partenza e luogo di arrivo, con relativi orari, i chilometri percorsi, i dati del fruitore.

<sup>214</sup> Corte cost. 26 marzo 2020, n. 56, in "cortecostituzionale.it".

L'intervento legislativo di disciplina del settore, specificamente L'art. 10bis del D.L. 135 del 2018, costituisce una legittima espressione della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza», in base all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e non rientra invece nella competenza regionale in materia di trasporto pubblico locale.

Rientra, infatti, nella disciplina della concorrenza spettante al legislatore statale definire il punto di equilibrio tra i due distinti settori del servizio pubblico locale non di linea, ossia il servizio di noleggio con conducente e quello di taxi. Ciò non esime, però, il legislatore statale dall'osservanza dei limiti di adeguatezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi attesi.

pagamento di un importo di accesso. Per il servizio di taxi è, invece, consentito l'esercizio dell'attività anche al di fuori del territorio dei comuni che hanno rilasciato la licenza, senza particolari obblighi o prescrizioni, ma solo sulla base di accordi sottoscritti dai sindaci dei comuni interessati.

Per entrambe le tipologie di trasporto, le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti che stabiliscono anche le modalità del servizio, nonché il rilascio del titolo abilitativo. In particolare, per quanto riguarda il taxi il calcolo del corrispettivo avviene mediante un tassometro omologato che calcola la tariffa, a base multipla per il servizio urbano e a base chilometrica per il servizio extra urbano, mentre per l'NCC questo viene direttamente concordato tra l'utenza ed il vettore.

L'ingresso nel mercato non di linea è regolato da un sistema di licenze<sup>215</sup>, per il servizio taxi, e di autorizzazioni, per quello NCC, che vengono rilasciate dall'amministrazione sulla base di un concorso pubblico, nel rispetto di una programmazione numerica<sup>216</sup>, definita congiuntamente da enti comunali e regionali<sup>217</sup>.

---

<sup>215</sup> Sul tema si legga V. VISCO COMANDINI, S. GORI, F. VIOLATI, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2004, 3, pp. 515-547.

<sup>216</sup> La disciplina è contenuta nell'artt. 8-9 Legge n. 21 della 1992. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente possono essere trasferite, su richiesta del titolare, a persona dallo stesso designata, purché iscritta al ruolo ed in possesso dei requisiti prescritti, quando il titolare stesso sia titolare di licenza o di autorizzazione da cinque anni, abbia raggiunto il sessantesimo anno di età, sia divenuto permanentemente inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente di guida.

In caso di morte del titolare, è possibile il trasferimento *mortis causa* purché l'erede appartenga allo stesso nucleo familiare. È consentito il trasferimento a un soggetto esterno al nucleo familiare, entro il termine massimo di due anni, dietro autorizzazione del sindaco, purché iscritti nel ruolo e in possesso dei requisiti prescritti.

Il trasferimento della licenza preclude al titolare originario di concorrere nella procedura pubblica per l'attribuzione di un nuovo titolo o di effettuare un nuovo trasferimento, se non dopo cinque anni dal primo.

<sup>217</sup> AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, parere *Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*, 26 febbraio 2004 ha messo in luce le criticità legate al mercato del taxi dettate da una insufficiente apertura alla concorrenza, che si manifesta in una domanda da parte dei consumatori non pienamente soddisfatta, a causa dell'inadeguatezza del numero di taxi in rapporto alla popolazione.

La facoltà dei Comuni di incrementare il numero delle licenze incontra una forte resistenza da parte degli operatori del settore, favorevoli al mantenimento delle restrizioni quantitative, a causa elevato costo che questi hanno dovuto sostenere per l'acquisto della stessa.

Nell'ambito della definizione di possibili soluzioni volte a promuovere una maggiore apertura dei mercati locali del servizio di taxi, l'Autorità ha riconosciuto pertanto la necessità di tener conto delle problematiche avanzate dai conducenti dei taxi, attraverso misure che siano accompagnate da una sorta di compensazione a loro a favore.

Quanto ai requisiti richiesti agli autisti<sup>218</sup>, sia di taxi sia dei mezzi preposti al servizio di NCC, si richiede obbligatoriamente l'iscrizione a un apposito ruolo, istituito presso le Camere di Commercio, previo esame da parte di una commissione regionale che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con specifico riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica. L'iscrizione al registro rappresenta la prerogativa necessaria per il rilascio della licenza o dell'autorizzazione<sup>219</sup>.

L'inosservanza delle prescrizioni dettate dalla Legge quadro e dalla disciplina delle singole Regioni è punita con la sanzione della sospensione dall'attività, da un minimo di uno a un massimo di tre mesi, in relazione alla reiterazione della condotta violativa, fino all'ipotesi più grave della cancellazione dal ruolo<sup>220</sup>.

### **3.1. La classificazione del servizio taxi quale servizio pubblico**

La categoria del trasporto non di linea ricomprende due servizi tra loro eterogenei, anche per quanto riguarda la loro qualificazione giuridica. In particolare, bisogna segnalare che, con riferimento al settore dei trasporti, il servizio pubblico «non si identifica non con la singola modalità di trasporto, ma è rappresentato dalla mobilità nel suo insieme, intesa come servizio che dev'essere organizzato unitariamente»<sup>221</sup> e, come tale, assunto dal soggetto pubblico<sup>222</sup>.

---

Le iniziative volte a favorire una maggiore apertura dei mercati interessati, ove accompagnate da misure compensative, avrebbero infatti il pregio di limitare gli effetti sfavorevoli sugli attuali detentori di una licenza, garantendo al contempo l'ingresso di nuovi operatori e un incremento dei benefici per la generalità dell'utenza, la quale potrebbe fruire di una maggiore offerta di taxi.

<sup>218</sup> Art. 6 Legge n. 21 del 1992.

<sup>219</sup> Quanto alla forma giuridica a cui i titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, possono ricorrere per esercitare la propria attività rilevano, ai sensi dell'art. 7 Legge n. 21 del 1992, alternativamente l'iscrizione, in quanto titolari di impresa artigiana di trasporto, all'albo delle imprese artigiane, la costituzione di cooperative di produzione e lavoro, intendendo come tali quelle a proprietà collettiva, ovvero in cooperative di servizi, operanti in conformità alle norme vigenti sulla cooperazione, la creazione di un consorzio tra imprese artigiane oppure la qualità di imprenditori privati esercenti l'attività di trasporto.

<sup>220</sup> Articolo 11 *bis* Legge n. 21 del 1992 che fa salve le sanzioni specificamente previste dal codice della strada.

<sup>221</sup> P. CHIRULLI, *Servizi pubblici "deregolamentati"? Il caso del trasporto pubblico locale*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2018, III, p. 418.

<sup>222</sup> Il servizio pubblico rappresenta, tradizionalmente, un istituto cangiante dell'ordinamento che muta le sue caratteristiche a seconda del periodo storico e del contesto politico e sociale. La storicità e la relatività

Particolarmente discussa in dottrina e giurisprudenza è la questione della riconduzione di entrambi nel *genus* servizio pubblico<sup>223</sup> o della necessità di operare alcune distinzioni. Se, infatti, la Legge n. 21 del 1992 parla di trasporto *pubblico* non di linea, la dottrina e la giurisprudenza hanno riconosciuto al taxi e al NCC natura giuridica diversa.

L'importanza della qualifica del servizio assume rilevanza in relazione alla determinazione della disciplina applicabile e al possibile ripensamento dei confini degli istituti e dei principi del diritto pubblico.

A livello normativo, si può notare che, a differenza del noleggio con conducente, la prestazione del servizio taxi dev'essere obbligatoriamente fornita nelle aree comunali o comprensoriali, tanto che, in caso di mancata predisposizione, la Regione è tenuta a stabilire idonee sanzioni amministrative per l'inosservanza di tale obbligo<sup>224</sup>.

Altro aspetto rilevante, si coglie nel divieto, per i taxi, di rifiutare una prestazione richiesta dal cliente, opzione, invece, consentita agli autisti NCC, con la conseguenza che, in capo ai secondi, residua un margine di scelta e selezione che è inibita ai primi. Parallelamente a tale obbligo, si pone, per i taxi, quello di garantire il servizio in maniera continuativa, senza poterlo indebitamente interrompere.

Ulteriore differenza è insita nel regime tariffario, definito amministrativamente per il servizio taxi, liberamente determinabile, attraverso un accordo tra vettore e cliente, nel trasporto NCC.

---

della nozione è fortemente collegata all'avanzamento tecnologico, al mutamento dei bisogni sociali nonché alla collocazione geografica.

La stessa definizione di servizio pubblico ha rappresentato un terreno di scontro e banco di prova della riflessione dottrinale che ha tentato di dogmatizzare uno scenario in continuo mutamento.

<sup>223</sup> La letteratura in materia di servizio pubblico è sterminata. Si vedano M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, pp. 118 e ss., U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, pp.181-200, R. VILLATA, *Pubblici servizi: discussioni e problemi*, Milano, 1999, N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999, L. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001, F. TRIMARCHI BANFI, *Considerazioni su i "nuovi" servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 5, pp. 945-969, M. CLARICH, *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: esperienza italiana e tedesca a confronto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 1, pp. 91 e ss., G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, F. TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozioni e principi*, *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2008, 5, pp. 1063-1102, B. SPAMPINATO, *L'accesso dei privati al mercato dei servizi pubblici*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2015, 4, pp. 467-475, A. MASSERA, *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 2, pp. 439-481.

<sup>224</sup> Art. 2, comma 2, Legge n. 21 del 1992

Tali caratteristiche hanno permesso alla dottrina<sup>225</sup> e alla giurisprudenza<sup>226</sup> di qualificare il taxi come servizio pubblico, mentre il servizio di NCC come trasporto privato<sup>227</sup>.

Dalla natura pubblica del servizio taxi discendono, pertanto, il carattere doveroso delle prestazioni e la diffusione capillare sul piano territoriale e sociale della fornitura e l'accessibilità del servizio di taxi sotto il profilo economico, nonché l'obbligatorietà del servizio e la sua offerta indifferenziata a chiunque ne faccia richiesta. In altri termini, questa giustifica non solo la sottoposizione a regime pubblicistico di programmazione, contingentamento ed autorizzazione o licenza preventiva, ma anche la predisposizione di un regime di continuità, doverosità e di universalità.

La dottrina ha messo in luce che, stante la rilevanza costituzionale dell'interesse alla mobilità, il sistema che garantisce il servizio pubblico di trasporto è costruito «in modo piramidale». Dev'essere collocato, alla base, il trasporto pubblico di linea che rappresenta un «servizio pubblico forte», in posizione intermedia un «servizio pubblico debole» e all'apice «un servizio non pubblico» rappresentato dal servizio N.C.C.<sup>228</sup>

La qualificazione giuridica del servizio taxi quale servizio pubblico ha contribuito a rendere il contrasto con l'attività fornita da Uber ancora più netto, rendendo urgente la

---

<sup>225</sup> La dottrina è unanime nel qualificare il trasporto tramite taxi come servizio pubblico. Emerge la posizione contraria di N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, 2008, II, p. 2266 che afferma che «i servizi non di linea, in quanto non idonei ad assicurare continuità e regolarità della prestazione, non sono qualificabili come servizio pubblico. Tali servizi sono sostanzialmente liberi e soggetti a un regime autorizzatorio, la cui intensità varia a seconda dell'interesse pubblico soddisfatto». Sul punto C. IANONE, op. cit., p. 155.

<sup>226</sup> Sul punto TAR Liguria, 14 aprile 1993, n. 115, TAR Brescia, 8 giugno 2004, n. 632, TAR Perugia, 16 febbraio 2015, n. 68, Cons. Stato, 23 dicembre 2015, n. 757.

In senso contrario TAR Firenze, 31 marzo 2011, n. 964 che, accogliendo una nozione soggettiva di servizio pubblico e citando una giurisprudenza amministrativa, anteriore all'entrata in vigore della Legge n. 21 del 1992, ritiene che l'attività dei taxi non sia da configurarsi come servizio pubblico, ma piuttosto come semplice attività di pubblico interesse. Specificamente «Il servizio pubblico è il servizio originariamente riservato alla pubblica autorità, laddove, invece, il servizio da piazza è un servizio che, sebbene assoggettabile a regolamentazione perché interessante la collettività (ed in questo senso di interesse pubblico), ben può essere affidato a privati, atteso che la relativa attività rientra nella sfera della generale capacità dei soggetti di diritto. [...] Porta a concludere che si tratta non dell'esercizio di un pubblico servizio, ma di un'attività di pubblico interesse»

<sup>227</sup> Bisogna segnalare che la già citata pronuncia TAR Lazio, 8 aprile 2015, n. 5165 ha invece qualificato il servizio di noleggio con conducente quale servizio pubblico locale, nella misura in cui esso risulta finalizzato a «soddisfare le esigenze della comunità locale e di coloro che si vengano a trovare sul territorio comunale, anche se ovviamente in modo non esclusivo».

<sup>228</sup> S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea: un ospite senza invito*, cit., p. 155.



necessità di chiarire la natura del servizio della piattaforma al fine determinare i rapporti tra i due attori del mercato.

### **3.1. La qualificazione del servizio Uber nella categoria del trasporto non di linea: servizio trasporto pubblico o attività privata a rilevanza pubblica?**

La questione centrale che si è posta alla giurisprudenza e che attualmente si pone al decisore pubblico, nella definizione di efficaci strategie di regolazione, è quella relativa alla corretta classificazione dell'attività offerta dalla piattaforma.

La Corte di giustizia ha ricondotto il servizio nel novero dei «servizi nel settore dei trasporti» ai sensi dell'articolo 58 TFUE, senza connotare precisamente la fattispecie all'interno della categoria.

Come si è, infatti, avuto modo di osservare nel presente capitolo, il trasporto pubblico non di linea racchiude al suo interno due figure con caratteri profondamente diversi, a partire dalla stessa qualificazione giuridica, e che risultano sottoposti a un regime amministrativo diverso.

Se la riconduzione di Uber alla categoria del trasporto pubblico non di linea ha contribuito a escludere l'applicabilità della disciplina sui servizi della società dell'informazione di cui alla direttiva 2000/31/CE, stante il rifiuto di considerarlo una mera attività di intermediazione, rimane aperto un ulteriore interrogativo. Ci si deve domandare se il servizio di trasporto erogato dalla piattaforma sia da considerarsi assimilabile al taxi o al noleggio con conducente oppure non rientri in nessuna delle precedenti categorie e rappresenti quindi un *tertium genus*?

Sul punto la giurisprudenza nazionale non risulta univoca, schierandosi sostanzialmente su tre posizioni, premessa la non ascrivibilità dello stesso a un servizio di cortesia.

La prima è quella della Corte costituzionale che, similmente alla Corte di giustizia dell'Unione europea, si limita a ricondurre la piattaforma alla categoria del trasporto pubblico non di linea, senza connotare in un senso o nell'altro l'attività.

In una posizione mediana si collocano i giudici civili e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che considerano Uber sussumibile entro la fattispecie del noleggio con conducente, quindi un servizio di trasporto non di linea, sebbene non

riconducibile al paradigma del servizio pubblico, sottolineando però l'esigenza di garantire il perseguimento dell'interesse pubblico<sup>229</sup>.

Infine, il Consiglio di Stato afferma che ci si trovi in presenza di un'attività di trasporto privato che costituisce un *tertium* rispetto ai taxi e agli NCC, nella misura in cui questa presenta una natura complementare e innovativa che la differenzia rispetto alla realtà dell'attuale panorama normato. Pur essendo innegabile una similitudine tra Uber e gli operatori tradizionali, sussistono delle differenze non minimali legate all'infrastruttura informatica.

Ne consegue la necessità di una disciplina *ad hoc* che ne sappia valorizzare le peculiarità<sup>230</sup>. La natura privatistica non esclude, tuttavia, il fatto che tale servizio conservi una rilevanza pubblicistica, similmente a quanto avviene per il noleggio con conducente.

Il parere del Consiglio di Stato ricorda l'interpretazione fornita dall'Avvocato generale che si era premurato di mettere in risalto la categoria di servizio misto, alla luce della presa d'atto che una parte dello stesso venga erogata per via elettronica, mentre l'altra parte con modalità diverse, comunque materiali.

Nell'ambiguità delle posizioni assunte e nella persistenza del vuoto normativo, non si può ancora definire con certezza la qualificazione del servizio offerto dalla piattaforma. Tuttavia, il parere del Consiglio di Stato sembra quello che maggiormente riesce a cogliere le specificità dello stesso, nella misura in cui invita a elaborare una nuova

---

<sup>229</sup> La qualificazione dell'attività prestata da Uber come trasporto non di linea, secondo il giudice civile, rende ancor più delicato un intervento di riforma, poiché risaltano i profili di interesse pubblico, da ritenersi fondamento indefettibile del necessario intervento del regolatore pubblico. Atteso che il servizio pubblico non di linea appare rivolto a soddisfare, seppur in via complementare e integrativa rispetto ai servizi di linea, il pubblico interesse alla garanzia della mobilità, è necessario la predisposizione di servizi resi in via indifferenziata alla comunità e con la necessaria continuità e regolarità in ogni luogo e momento della giornata.

<sup>230</sup> Il Consiglio di Stato critica la legge n. 21 del 1992, nella misura in cui ha ricondotto a unità due fenomeni tra loro profondamente diversi, quali il servizio di taxi e il noleggio con conducente, senza invece enucleare la nozione generale di trasporto pubblico non di linea. Tuttavia, nel persistente vuoto normativo, non può che applicarsi la disciplina generale in materia di trasporto non di linea.

In una prospettiva *de iure condendo*, l'Autorità auspica l'adozione di una regolamentazione minima di questo tipo di servizi, alla luce dell'esigenza di contemperare interessi meritevoli di tutela: concorrenza, sicurezza stradale e incolumità dei passeggeri, anche definendo un "terzo genere" di fornitori di servizi di mobilità non di linea (in aggiunta ai taxi ed agli NCC), ovvero piattaforme on line che connettono i passeggeri con autisti non professionisti.

categoria giuridica e forme di regolazione calibrate sulla stessa che sappiano bilanciare le istanze di rinnovamento e il perseguimento dell'interesse pubblico connesso alla mobilità. Sul punto, riprendendo le considerazioni fatte in sede di ricostruzione di diritto comparato, appare ricca di spunti la scelta dello Stato della California di elaborare una nuova categoria, la *Transportation network company (TNC)*, entro cui Uber è stato ricondotto, e di sottoporla a una disciplina *ad hoc*.

#### **4. Le piattaforme per la fornitura di beni e servizi e il regime pubblico tradizionale: punti di attrito**

Le prospettive adottate, le criticità individuate e le scelte di disciplina suggerite si riferiscono alle piattaforme di intermediazione per la fornitura di beni e servizi. Come si avrà modo di osservare, tentando di fornire una tassonomia delle piattaforme, queste non possono considerarsi un insieme monolitico e uniforme, ma piuttosto una categoria eterogenea entro cui vengono sussunti soggetti con caratteri diversi. L'importanza di una catalogazione non è quindi da considerarsi fine a se stessa<sup>231</sup>, ma rileva anche in termini di scelta di disciplina, nella misura in cui una regolamentazione eccessivamente generalizzata e astratta correrebbe il rischio di non essere adeguata<sup>232</sup>.

Le piattaforme in parola rivestono in ruolo di intermediari tra domanda e offerta, fornendo una facile occasione d'incontro tra gli utenti che si rivolgono alla prima, rispettivamente per prestare un servizio o per fruirne. In altri termini, la funzione di intermediazione è

---

<sup>231</sup> Sul tema anche L. AMMANNATI, *Regolare o non-regolare ovvero l'economia digitale fra Scilla e Cariddi*, in L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO, (a cura di), *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018, p. 101 che «le relative imprese si differenziano significativamente in considerazione dei mercati di riferimento, del grado di potere che esercitano all'interno dei rispettivi mercati e dei conseguenti effetti delle loro attività sulla concorrenza. Inoltre, ciò che in particolar modo distingue le piattaforme più recenti dalle altre, è la loro intrinseca capacità di trasformare i mercati, le imprese che producono servizi e le relative transazioni».

<sup>232</sup> S. AMOROSINO, op. cit., p. 8 riconosce la presenza di tre «aggregati» che presentano ciascuno problemi regolatori differenziati. In primo luogo, emergono le piattaforme che «organizzano scambi di beni o servizi assai disparati, accomunati da una qualificazione negativa, l'essere "non finanziari"», tra le quali vanno annoverate Uber e Airbnb e che rappresentano il campo d'indagine del presente scritto. In secondo e terzo luogo, si devono considerare le piattaforme che si occupano di servizi finanziari, siano essi bancari, assicurativi o mobiliari, e le piattaforme che si occupano di sistemi di pagamento elettronico, valute virtuali. Mi si permetta di aggiungere un quarto aggregato, quello delle piattaforme di social network.

volta, da una parte, a garantire ai consumatori di accedere ad un ampio numero di operatori, con la possibilità di comparare le condizioni degli stessi nonché di fruire di ulteriori servizi accessori, dall'altra, offrono agli operatori visibilità e opportunità di contatto con una platea di consumatori che sarebbe difficilmente raggiungibile senza il mezzo digitale<sup>233</sup>.

L'attività fornita dalle piattaforme ha avuto come conseguenza più visibile e comune di rendere evidente l'inapplicabilità «di preesistenti regolazioni di settore incentrate sulla riserva amministrativa di attività ad operatori abilitati»<sup>234</sup>. Tale disciplina risulta incentrata su quattro pilastri che risultano ora scossi nelle fondamenta: il contingentamento del numero di soggetti abilitati, lo sbarramento in entrata ai soggetti non legittimati, l'abilitazione legittimante e la soggezione a controlli amministrativi successivi sul rispetto delle regole che disciplinano ciascuna delle attività regolate<sup>235</sup>. Infatti, gli operatori che svolgono la propria attività mediante l'ausilio della piattaforma non possiedono alcun titolo abilitativo per l'esercizio e quindi non possono essere numericamente determinati, con la conseguenza che questi contribuiscono a creare un mercato in apparenza sconfinato.

L'assenza del controllo pubblico si percepisce non solo *ex ante*, nella misura in cui manca una valutazione circa la sussistenza dei requisiti necessari per l'ottenimento della licenza, ma anche *ex post*, in quanto è assente un'attività di monitoraggio generalizzata sui servizi forniti, con evidenti rischi per la tutela di interessi primari, quali soprattutto la sicurezza. Di fatto, la condizione sopra descritta rappresenta il substrato fondamentale per nascita dell'economia delle piattaforme che sfruttano questo vuoto giuridico e si pongono come obiettivo di evitare le normative esistenti. Infatti, vengono privilegiati, come contesto di espansione, i mercati più fortemente regolamentati dal potere pubblico, si pensi, appunto, al trasporto pubblico non di linea, in quanto questi risultano più fragili e suscettibili di

---

<sup>233</sup> Sul tema M. COLANGELO, V. ZENO-ZENCOVICH, *L'intermediazione online e la disciplina della concorrenza: i servizi di viaggio, soggiorno e svago*, in *Diritto dell'informatica e dell'informazione*, 2015, 1, p. 47 che osservano come «tale duplice funzione accomuna diverse piattaforme *on-line*, il cui valore risiede principalmente nell'agevolare l'interazione tra agenti economici quali il fornitore a monte e l'utente finale», segnalando altresì che quella delle piattaforme per l'intermediazione integra «una categoria molto ampia ed eterogenea, all'interno della quale le singole tipologie non sono sempre ben definite, soprattutto se si considera che gli intermediari operanti in internet possono svolgere contestualmente più ruoli, talvolta in potenziale competizione tra loro».

<sup>234</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>235</sup> *Ibidem*.

essere attaccati a causa l'anacronismo della disciplina e la generale inefficienza del servizio offerto.

Sembra sempre più evidente che le piattaforme «soffrano la regolamentazione e si direbbe quasi che sono incompatibili fra di loro perché l'una vuole avere il sopravvento sull'altra e, almeno, in questa fase storica, non si riesce a trovare l'equilibrio»<sup>236</sup> e, di fronte a questo dato di fatto, le prospettive adottabili emergono faticosamente.

#### 4.1. La *disruptive innovation* e le cause della crisi

Il fenomeno Uber e, più in generale, quello della *platform economy*, ha determinato grande fermento negli ordinamenti degli Stati europei e non solo, rendendo evidente l'emersione di un inedito modello di sviluppo e di conseguenza l'esigenza di elaborazione di nuove forme di disciplina<sup>237</sup>.

In tal senso, si tende a qualificare il fenomeno descritto come *disruptive innovation*<sup>238</sup>, nella misura in cui le piattaforme risultano in grado di creare un nuovo mercato, maggiormente efficiente di quello precedente, o di modificare totalmente le regole di quelli già esistenti<sup>239</sup>, offrendo agli utenti soluzioni alternative e più accessibili.

---

<sup>236</sup> V. ZENO-ZENCOVICH, *Uber: modello economico e implicazioni giuridiche*, in *Rivista di diritto dei media*, 2018, 1, p. 142.

<sup>237</sup> N. CORTEZ, *Regulating disruptive innovation*, in *Berkeley technological law journal*, 2014, pp. 177-78 minimizza la straordinarietà del fenomeno, sottolineando che i mutamenti determinati dall'ingresso nell'ordinamento delle piattaforme digitali non possono considerarsi un'esperienza totalmente inedita, nella misura in cui l'economia viene periodicamente chiamata ad affrontare «disruptive innovations».

Si mette in luce che la dottrina ha analizzato la portata della teoria *disruptive*, oltre che in ambito economico, in relazione a vari rami del diritto, come quello della procedura civile, del diritto industriale e ambientale, tralasciando, tuttavia, quello che sarebbe il reale campo di elezione, cioè il diritto amministrativo.

<sup>238</sup> Il concetto di *disruptive innovation* venne coniato da J. L. BOWER, C. M. CHRISTENSEN, *Disruptive Technologies: Catching the Wave*, in *Harvard Business Review*, 1995 e approfondito da C. M. CHRISTENSEN, *The Innovator's Dilemma. When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business School Press, 1997. L'autore mette a confronto due tipologie di *innovation*, quelle *sustaining* e quelle appunto *disruptive*. Le prime, più conformi ai paradigmi tradizionali, si pongono l'obiettivo di migliorare prodotti e servizi già esistenti, le seconde invece ne creano di nuovi o modificano le modalità con questi vengono offerti. Vennero considerate tali la macchina fotografica Kodak, i telefoni cellulari e la stampante Xerox.

<sup>239</sup> Sul tema si legga C. M. CHRISTENSEN, M. E. RAYNOR, R. MCDONALD, *What Is Disruptive Innovation?*, in *Harvard Business Review*, 2015, T. SCHREPEL, *L'innovation de rupture*, in *Revue Lamy de la concurrence*, 2015, pp. 141-150, E. BIBER, S. E. LIGHT, J.B. RUHL, J. SALZMAN, *Regulating Business Innovation as Policy Disruption: From the Model T to Airbnb*, in *Vanderbilt Law Review*, 2017, pp. 1561-1626, C. CAFFARRA,

Merita di essere delineato il quadro generale circa le prospettive di regolamentazione dei servizi erogati dalle piattaforme. Infatti, una simile ricostruzione risulta necessaria per meglio comprendere le ragioni più intime dello sviluppo e del successo dei servizi erogati dalle piattaforme.

In particolare, i profili più rilevanti posti dai nuovi entranti incidono sul modo stesso di concepire il mercato e la sua regolazione, nella misura in cui questi non solo contribuiscono alla creazione di un nuovo modello economico, ma rivoluzionano le stesse categorie giuridiche su cui questo si è sempre retto e con cui ha sempre affrontato le innovazioni poste dalla tecnica. Emerge<sup>240</sup>, infatti, il cambiamento nell'offerta, nella misura in cui il singolo operatore è in grado di garantire una molteplicità di servizi, anche molto diversi tra loro, attraendo in questo modo molti più consumatori che approfittano dei vantaggi economici che vengono loro garantiti.

La forza e la posizione di rilievo assunta dalle piattaforme vengono alla luce in relazione alla loro capacità di abbattimento delle barriere all'ingresso di determinati mercati, primo fra tutti quello del trasporto non di linea, con conseguimento di un inedito potere di mercato.

La difficoltà di intervento del decisore pubblico ha avuto come effetto di lasciare libero il campo ai soggetti digitali che si sono trovati a svolgere la propria attività al di sopra della legge, e, sfruttando tale posizione, si sono affermati «fuori dal perimetro dell'ordinamento legale»<sup>241</sup>. Bisogna, tuttavia, prestare attenzione a non cadere nella tentazione di ridurre il tema in discussione a un tentativo di composizione degli interessi in conflitto, in quanto un simile approccio veicola l'idea che «il compito di una

---

O. LATHAM, *Is Antitrust in Need of Disruption: What Is Disruptive Innovation and What, if Anything, Does Competition Policy Need To Do to React To It?*, in *Rivista Italiana di Antitrust*, 2018, 1, pp. 9.

<sup>240</sup> Sul punto A. CANEPA, *Le piattaforme tra nuove dinamiche di mercato e ricerca di strumenti regolatori efficaci*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2018, 2, pp. 181-196 la quale sottolinea altresì che le peculiarità della *platform economy* si riscontrano nell'effetto dirompente determinato dalle piattaforme sull'intero sistema economico e non semplicemente su alcuni singoli settori e nello sviluppo di un forte gap regolatorio e della messa in evidenza dell'obsolescenza della regolazione nel suo complesso. In relazione a questo secondo profilo, l'autore osserva che, nel caso delle piattaforme, prima che si verificasse il consueto passaggio dalla disciplina esistente a quella rinnovata, così come normalmente avviene in caso di innovazioni, si è registrato «un sostanziale contrasto e mancato rispetto delle regole esistenti non giustificato e giustificabile sulla base del solo avanzamento tecnologico».

<sup>241</sup> M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, in *Giur. cost.*, 2016, 6, p. 2314.

democrazia sia semplicemente quello di bilanciare, o massimizzare gli interessi in gioco, senza valutarli»<sup>242</sup>. Benché sia innegabile che si debba inevitabilmente considerare il contraddittorio che si è sviluppato tra gli operatori, il compito del legislatore non dev'essere quello tipico del giudice, ma quello della massimizzazione dell'interesse pubblico dell'intera collettività.

Le piattaforme rappresentano l'estrinsecazione concreta del dibattito sul rapporto tra innovazione tecnologica e regolazione che persiste nell'oscillare<sup>243</sup> tra la consapevolezza del rischio di inefficienza delle regole di fronte alla rapida evoluzione degli strumenti digitali e la premura di non voler «imbrigliare» i progressi del mercato<sup>244</sup>. L'interrogativo che si pone in maniera più insistente al legislatore e al potere pubblico<sup>245</sup> consiste, infatti, nell'alternativa di scelta tra persistere nell'impiego degli strumenti regolatori e dei paradigmi normativi tradizionali o nell'elaborazione di nuovi schemi di disciplina che

---

<sup>242</sup> Tale avvertimento è di E. BIALE, *Uber: il costo di un'innovazione senza regole*, il Mulino, 2015, 5, p. 816 che riconosce che sia un dovere del sistema democratico quello di considerare i valori che i diversi interessi veicolano e poi scegliere come regolarli così da ottenere un risultato che sia il più in linea possibile con l'interesse pubblico.

<sup>243</sup> Sul tema della compatibilità fra piattaforme e *regulation* N. A. VECCHIO, *Condivisione o elusione? La Corte di giustizia e le sfide dell'uberification della sharing economy*, in "Giustiziacivile.it", 2019, 1, p. 17 afferma che «le piattaforme soffrono la regolamentazione e si direbbe quasi che sono incompatibili fra di loro, quasi come le rette parallele della geometria euclidea, destinate in perpetuo a sfiorarsi e giammai a intersecarsi».

<sup>244</sup> L. AMMANNATI, *Regolare o non-regolare ovvero l'economia digitale fra Scilla e Cariddi*, in L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO, (a cura di), *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018, p. 147 che tuttavia sembra adombrare il timore del rischio di obsolescenza delle tecniche tradizionali di regolazione.

Si ritiene decisivo per legislatore e regolatore la necessità di affrontare il tema della relazione tra regolazione ed evoluzione tecnologica laddove «questa muta l'assetto dei mercati, dei rapporti (anche contrattuali) tra nuovi operatori e utenti, le preferenze e i bisogni degli utenti, come anche i caratteri dell'attività». Ne consegue che il grande interrogativo che si pone al legislatore e al regolatore è quindi se l'innovazione possa «essere ricondotta all'interno del preesistente panorama legale e regolatorio utilizzando una regolazione tradizionale oppure se è necessario immaginare regolazioni differenziate in considerazione delle specificità della tecnologia ma anche della diversità dei servizi offerti».

<sup>245</sup> F. SARPI, *La regolazione di domani. Come adeguare il processo normativo alle sfide dell'innovazione*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2018, 3, p. 437 propone di rendere il processo regolatorio più adeguato alle nuove sfide, alla luce di un approccio di *design-thinking* e delle esperienze condotte in altri paesi. In particolare, riconosce che sia necessario che «la definizione di un chiaro obiettivo di policy, il ricorso alla sperimentazione delle innovazioni e delle relative soluzioni normative, un rafforzamento della partecipazione degli *stake-holders* alla definizione del quadro normativo, l'impiego di competenze adeguate, l'utilizzo dei dati e dell'intelligenza artificiale».

sappiano efficacemente adattarsi ai modelli di mercato introdotti dagli operatori digitali<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> I nuovi modelli oltre ad adattarsi alle peculiarità dei soggetti digitali, dovrebbero inoltre mutare a seconda della tipologia di servizio offerto dalla piattaforma, nella misura in cui una regolazione generale potrebbe essere frustrata dalle peculiarità operative dei singoli. In tal senso Commissione europea, *Fairness in platform to business relations*, 2017.





## -CAPITOLO TERZO-

### LA PIATTAFORMA DIGITALE E LA PROGRESSIVA AFFERMAZIONE DI UNA SUA AUTONOMIA GIURIDICA

SOMMARIO: 1. La centralità delle piattaforme nello studio dei servizi – 2. La difficile definizione di piattaforma digitale – 2.1. La piattaforma digitale nella riflessione giuridica – 2.2. Le tipologie di piattaforme e il tentativo di catalogazione – 2.3. L'intervento del *Digital Service Act* e *Digital Market Act* e la persistente assenza di un quadro definitorio per le piattaforme dei servizi – 3. I caratteri e i principi dell'attività delle piattaforme – 3.1. L'operatività su mercato multiversante e l'effetto rete – 3.2. La ricerca e lo sfruttamento delle falle del sistema – 3.3. L'assenza di beni propri, lo sfruttamento delle risorse sottoutilizzate, l'azzeramento dei costi di transazione e la condivisione tra i membri della comunità: le basi dell'operare delle piattaforme – 3.4. Il rapporto *peer to peer* e la fiducia tra gli utenti: le basi per la co-produzione e l'autoregolazione – 4. L'uso dei dati e la personalizzazione del servizio – 4.1. La profilazione dell'utente mediante l'algoritmo – 5. L'economia collaborativa nel prisma dei servizi erogati tramite piattaforma – 6. Il delinearsi di un nuovo diritto delle piattaforme

#### **1. La centralità delle piattaforme nello studio dei servizi**

La rivoluzione digitale che sta coinvolgendo l'ordinamento e che impone un ripensamento dei tradizionali paradigmi del potere pubblico<sup>247</sup> è legata alle piattaforme digitali che agiscono e fondano la loro forza economica sulla raccolta dei dati e l'elaborazione degli stessi tramite algoritmi<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> L. CASINI, *Lo Stato ai tempi di Google*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 4, p. 1137 osserva «L'avanzamento tecnologico ha sempre sollecitato nuove rappresentazioni dello Stato, «machina machinarum», come avvenuto in passato con altre immagini: celebre è quella dello Stato-orologio, una figura evocata anche da Hobbes. Nell'era di Google, emergono numerose questioni di cui lo Stato e gli Stati debbono prendersi cura, quali l'idea di un cyberspazio come bene pubblico globale, il pericolo dei processi decisionali dominati dagli algoritmi, nonché i danni che le c.d. «fake news» e la disinformazione possono provocare sia a singoli individui, sia all'intera società. Con lo sviluppo della blockchain, la diffusione dei bit-coin e il progetto «Libra» di Facebook, poi, si prospetta anche l'uso di valuta senza alcun legame con gli Stati, andando oltre quanto già avvenuto con l'euro, «una moneta senza stato».

<sup>248</sup> L'attuale era digitale è quella del *web 3.0*, termine coniato nel 2006 dal *web designer* Jeffrey Zeldman, cioè basata sull'intelligenza artificiale applicata alle risorse in rete. In particolare, secondo l'Enciclopedia Treccani le caratteristiche del *web 3.0* sono «web semantico, in cui i contenuti non sono più costituiti da pagine HTML ma da un database sottostante che permetta ricerche più approfondite e accurate; intelligenza artificiale, associata a una più strutturata archiviazione dei dati per cui si intravede la possibilità di sviluppare motori di ricerca che consentano l'interrogazione attraverso il linguaggio naturale e il reperimento delle informazioni secondo approcci orientati a sfruttare l'intelligenza artificiale per meglio

Si può affermare che la spinta innovazione tecnologica che ha contraddistinto la scena nazionale e sovranazionale nel corso dell'ultimo decennio ha ingenerato «una concomitante transizione di matrice socio-economica nel mercato digitale, ove la piattaforma rappresenta l'unità prototipica di un nuovo paradigma economico e di un differente modello relazionale degli utenti»<sup>249</sup>.

Il *Conseil D'État*, collocando le piattaforme digitali «au coeur»<sup>250</sup> del movimento di rinnovamento che sta attraversando il diritto pubblico, favorito dalla rivoluzione digitale, ha ritenuto indispensabile partire dallo studio di tali soggetti per garantire un efficace intervento di riforma. Alla stessa conclusione si perviene attraverso la lettura della giurisprudenza sul caso Uber di cui si è dato conto nel primo capitolo. La piattaforma non è elemento neutro nella qualificazione del servizio, ma contribuisce a connotarlo.

La piattaforma rappresenta, dunque, un «idealtipo»<sup>251</sup> di nuove modalità di erogazione dei servizi e di concepire il rapporto giuridico, non solo tra privati, ma anche e soprattutto, tra privato e soggetto pubblico.

Manca una disciplina normativa consolidata, la giurisprudenza è scarsa e, di conseguenza, la riflessione dottrinale sul tema si colloca ancora a uno stadio iniziale e spesso rimane sulla superficie, senza portare l'analisi in profondità. In particolare, la rapida evoluzione del fenomeno, l'estrema tecnicità della materia e la novità degli argomenti trattati che, con difficoltà, si “incasellano” nelle categorie tradizionalmente elaborate dalla scienza giuridica hanno reso e rendono difficoltoso, da una parte, la definizione di un quadro normativo di riferimento e dall'altro, agli interpreti, lo studio e l'analisi del settore.

Si può, quindi, affermare che la materia delle piattaforme digitali rappresenti un campo d'indagine complesso e ancora tutto da esplorare che sta emergendo, con sempre maggiore peso, agli occhi degli interpreti.

---

individuare le necessità e i gusti degli utenti secondo il loro comportamento in rete; maggiore capacità di calcolo e nuovi algoritmi volti alla costruzione di ambienti 3D realmente utilizzabili».

Sull'avvicinarsi delle c.d. ere digitali si legga G. DELLA MORTE, *Big data e protezione dei diritti umani. Regole e conflitti*, Napoli, 2018, mentre sull'imminente era dell'*Internet* 4.0. K. SCHWAB, *La quarta rivoluzione industriale*, Milano, 2016.

<sup>249</sup> A. PALLADINO, *L'equilibrio perduto della blockchain tra platform revolution e GDPR compliance*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2019, 2, p. 144.

<sup>250</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'«uberisation»*, 2017.

<sup>251</sup> A. PALLADINO, op. cit., p. 147.

## 2. La difficile definizione di piattaforma digitale

Il primo passo nello studio del fenomeno delle piattaforme digitali e dei servizi che queste offrono è la ricostruzione organica di un concetto univoco di piattaforma digitale. Tale passaggio logico si dimostra indispensabile per poi riflettere circa le implicazioni giuridiche poste dai nuovi soggetti digitali e l'articolazione di efficaci politiche pubbliche. È necessario partire dal presupposto circa la presa d'atto della difficoltà di elaborazione di una definizione giuridica di piattaforma digitale, a causa della molteplicità di tipologie esistenti nonché per il carattere fortemente tecnico della materia. Lo stesso legislatore, europeo e nazionale, si è spesso astenuto dall'offrire una nozione inequivocabile, anche nello sviluppo di normative di regolazione del fenomeno.

L'indirizzo è stato quello di considerare inutile e, a tratti dannoso, il tentativo di fornire una nozione generale e univoca di piattaforma digitale a favore invece di un approccio di tipo settoriale.

Si pone, peraltro, spesso, la tendenza, nel settore informatico, all'utilizzo di *umbrella terms*<sup>252</sup>, cioè di sostantivi che raccolgono al loro interno fenomeni affini, ma non del tutto analoghi, con la conseguenza di consegnare all'interprete un quadro spesso approssimativo.

Può, dunque, risultare utile, prima di esaminare i tentativi di catalogazione giuridica del concetto di piattaforma digitale, ricostruire che cosa sia effettivamente una piattaforma digitale. Una simile sforzo risulta congeniale, al fine di meglio comprendere la realtà con cui il legislatore, le autorità indipendenti e la giurisprudenza debbono confrontarsi<sup>253</sup>.

Una generale definizione di piattaforma digitale può essere quella che riconduce quest'ultime a un'entità informatica, altamente rapida nella sua evoluzione, attraverso cui

---

<sup>252</sup> Tale riflessione è di F. CIRACÌ, *Mitologie 2.0: Digital Platforms & umbrella terms*, in *H-ermes. Journal of Communication*, 2013, 1, pp. 109-126.

<sup>253</sup> Stando a una prospettiva metagiuridica, «platform» indica, in inglese, letteralmente una struttura rialzata volta a consentire a soggetti di fare un discorso o di allestire uno spettacolo.

Precisamente la definizione riportata dal *Collins English Dictionary* è la seguente «platform is a flat, raised structure, usually made of wood, which people stand on when they make speeches or give a performance». Notiamo invece che tale connotazione di “strumento volto a favorire la condivisione di contenuti” insita nel termine *platform* non si ripresenta nella lingua italiana. L'Enciclopedia Treccani definisce in via generale la piattaforma come «Superficie di terreno più o meno ampia, naturalmente piana o spianata artificialmente, posta allo stesso livello oppure sopraelevata rispetto alle zone circostanti».

gli utenti, a pagamento o gratuitamente, sotto la supervisione di un soggetto terzo, possono interagire tra loro e creare contenuti, anche grazie all'integrazione con diversi media, nonché scambiare beni e servizi<sup>254</sup>.

Secondo una prospettiva economica, che rileverà nel presente lavoro solo in modo incidentale, la piattaforma può altresì alludere a un «mercato» dove due o più gruppi di operatori, siano essi consumatori o produttori, s'incontrano per scambiarsi dei beni<sup>255</sup>.

Da queste prime definizioni, elaborate in un contesto metagiuridico, si possono trarre i primi elementi caratterizzanti delle piattaforme. Queste rappresentano, in senso fisico o figurato, un luogo d'incontro tra soggetti animati da esigenze opposte, ma complementari, e impongono la presenza di un terzo, estraneo allo scambio, che fissi le regole e giochi il ruolo di arbitro<sup>256</sup>.

La ricerca di una nozione di piattaforma non è solo espressione della naturale tendenza del giurista alla ricerca di concetti univoci su cui fondare il proprio studio, ma assume rilevanza alla luce del ruolo che assume la struttura informatica nel giudizio di prevalenza proposto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e quindi nella qualificazione del servizio erogato.

---

<sup>254</sup> Le piattaforme digitali «costituiscono l'infrastruttura *hardware* o *software* che fornisce servizi e strumenti tecnologici, programmi e applicazioni, per la distribuzione, il management e la creazione di contenuti e servizi digitali gratuiti o a pagamento, anche attraverso l'integrazione di più media» secondo la definizione dell'Enciclopedia Treccani.

<sup>255</sup> «In its most generic form a “platform” is a marketplace where two or more distinct types of users (for instance buyers and sellers) can meet to exchange goods, services information, etc. That market may be an online digital market or an offline physical market». Tale riferimento è di B. MARTENS, *An Economic Policy Perspective on Online Platforms*, Institute for prospective technological studies, Digital Economy Working Paper 2016/05, 2016, p. 10. Questi considera un esempio primigenio di piattaforma i mercati agricoli e del bestiame dei villaggi rurali dove venditori e potenziali acquirenti si incontravano con cadenza annuale per effettuare i propri scambi sotto la supervisione del capo villaggio che, in senso figurato, l'autore interpreta come gestore della piattaforma.

<sup>256</sup> Dal punto di vista strettamente informatico, la piattaforma si riferisce a un'unità *hardware*, a un sistema *software*, o *mix* di componenti *hardware* e *software* che determina, individua e caratterizza una specifica categoria di sistemi informatici. La velocità con cui il sistema digitale muta rende altrettanto rapida l'evoluzione delle piattaforme che basano il loro successo sulla capacità di apportare continui aggiornamenti e miglioramenti.

Si legga a tal proposito P. SIMON, *The age of the platform: how Amazon, Apple, Facebook, and Google have redefined business*, Las Vegas, 2013, che dà la seguente definizione di piattaforma «An extremely valuable and powerful ecosystem that quickly and easily scales, morphs, and incorporates new features (called planks in this book), users, customers, vendors, and partners».

## 2.1. La piattaforma digitale nella riflessione giuridica

Dopo aver abbozzato i contorni della nozione di piattaforma, resta da indagare il tema dal punto di vista strettamente giuridico.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) si è più volte occupata del tema delle piattaforme digitali. Nel 2010<sup>257</sup>, conscia del crescente rilievo assunto dalla rete, l'organizzazione aveva concentrato la propria riflessione sulla figura degli intermediari digitali, categoria a cui possono ricondursi, in senso lato, anche le piattaforme, la cui principale attività veniva individuata nel consentire l'incontro e facilitare le transazioni tra soggetti estranei sulla rete<sup>258</sup>.

Nel 2019<sup>259</sup>, l'OCSE si è rivolta specificamente al fenomeno delle piattaforme nel suo percorso di riflessione sul mondo digitale. Nel definirle, l'organizzazione si premura di specificare che la nozione fornita non abbia un valore assoluto, ma che debba intendersi limitata al contributo in oggetto. Non è, infatti, possibile, ad avviso dell'autorità, dare una definizione univoca di piattaforma, ma è preferibile averne molteplici, tutte egualmente attendibili, a seconda del contesto a cui si applicano. Al di là di tale notazione, in tale documento s'individua quale caratteristica essenziale della piattaforma, ancora una volta, la capacità della stessa di facilitare l'interazione, attraverso l'uso della rete, di due o più categorie di utenti tra loro indipendenti<sup>260</sup>.

Nel contesto europeo, si rivela d'interesse l'esame degli interventi della Commissione europea, collocati nel più ampio progetto di creazione del Mercato Unico digitale. Nel 2016, a seguito dell'avvio di una consultazione pubblica<sup>261</sup>, la Commissione ha adottato

---

<sup>257</sup> OCSE, *The economic and social role of internet intermediaries*, 2010.

<sup>258</sup> Letteralmente «Internet intermediaries' bring together or facilitate transactions between third parties on the Internet. They give access to, host, transmit and index content, products and services originated by third parties on the Internet or provide Internet-based services to third parties», p. 9 del documento sopra citato.

<sup>259</sup> OCSE, *An introduction to online platforms and their role in the digital transformation*, 2019.

<sup>260</sup> In termini letterali «an online platform is a digital service that facilitates interactions between two or more distinct but interdependent sets of users (whether firms or individuals) who interact through the service via the Internet», p. 10.

<sup>261</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy*, 2016. Nel questionario predisposto per la consultazione la Commissione proponeva una definizione particolarmente ampia di piattaforma *online*, chiedendo ai soggetti compilanti se la condividessero. «“Online platform” refers to an undertaking operating in two (or multi)-sided markets, which uses the Internet to enable interactions

la comunicazione “Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l’Europa”<sup>262</sup> in cui ha preferito non fornire alcuna definizione generale, ma piuttosto ricostruire la categoria attraverso il riferimento ai caratteri ricorrenti.

Il Parlamento europeo in una risoluzione del 2017<sup>263</sup>, prendendo atto delle conclusioni a cui era giunta la Commissione europea, ha riconosciuto la non utilità di una sola definizione o di un’impostazione unica in relazione alle piattaforme. Il Parlamento ha messo, altresì, in luce il rischio, insito nell’assenza di coordinate univoche, di proliferazione di norme e definizioni regionali o nazionali frammentarie e disorganiche, ritenendo pertanto che le piattaforme *online* dovrebbero essere distinte e definite nella pertinente legislazione settoriale a livello di UE in funzione delle loro caratteristiche, classificazioni e principi e seguendo un approccio di tipo problematico<sup>264</sup>.

L’impostazione ricorrente in tema di piattaforme è restata, per lungo tempo, quella adottata dalla Commissione europea nel 2016 che aveva valorizzato, così come l’OCSE, le due caratteristiche repute distintive: la natura di intermediario e la struttura multiversante del mercato.

In un’ottica comparata, può essere interessante l’analisi dell’ordinamento francese che si rivela particolarmente sensibile al rapporto tra diritto e innovazione. Infatti, nel 2017, il *Conseil d’État*, pioniere in Europa, ha dedicato lo studio annuale alle digitali, o meglio, al rapporto tra queste e il potere pubblico, elaborando il concetto di *ubérisation*. Il merito di tale studio è stato quello di mettere al centro del fenomeno la piattaforma digitale e di suggerire possibili spunti e criteri di lettura<sup>265</sup>.

---

between two or more distinct but interdependent groups of users so as to generate value for at least one of the groups. Certain platforms also qualify as Intermediary service providers.

Typical examples include general internet search engines (e.g. Google, Bing), specialised search tools (e.g. Google Shopping, Kelkoo, Twenga, Google Local, TripAdvisor, Yelp.), location-based business directories or some maps (e.g. Google or Bing Maps), news aggregators (e.g. Google News), online market places (e.g. Amazon, eBay, Allegro, Booking.com), audio-visual and music platforms (e.g. Deezer, Spotify, Netflix, Canal play, Apple TV), video sharing platforms (e.g. YouTube, Dailymotion), payment systems (e.g. PayPal, Apple Pay), social networks (e.g. Facebook, LinkedIn, Twitter, Tuenti), app stores (e.g. Apple App Store, Google Play) or collaborative economy platforms (e.g. AirBnB, Uber, Taskrabbit, Bla-bla car). Internet access providers fall outside the scope of this definition».

<sup>262</sup> Comunicazione COM (2016)288.

<sup>263</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017 sulle piattaforme *online* e il mercato unico digitale 2016/2276(INI).

<sup>264</sup> Tali riflessioni si ritrovano ai punti 6-13 della risoluzione.

<sup>265</sup> CONSEIL D’ÉTAT, *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l’«ubérisation»*, 2017.

Il *Conseil d'État* ha definito, similmente al *Conseil national du numérique*, la piattaforma digitale spazio delimitato, situato nel mondo virtuale, attraverso cui gli utenti possono mettersi in contatto ed effettuare degli scambi<sup>266</sup>. Tale intervento va letto congiuntamente alla posizione espressa nello studio annuale del 2014<sup>267</sup> che aveva ricondotto le piattaforme digitali alla categoria di «fornitore intermedio»<sup>268</sup> per la condivisione di contenuti, beni o servizi forniti da terze parti.

Nel 2016, è entrata in vigore la *Loi pour une République numérique*<sup>269</sup> che ha definito il concetto di «gestori di piattaforme digitali», siano essi individui o società, individuandoli attraverso due criteri cumulativi<sup>270</sup>. In primo luogo, sono tali coloro che offrano, gratuitamente o dietro corrispettivo, un servizio che permetta di classificare o referenziare, attraverso un algoritmo, contenuti, beni o servizi che sono offerti o resi visionabili da terze parti. In secondo luogo, il fine ultimo delle piattaforme dev'essere quello di mettere a contatto due o più soggetti.

A livello nazionale, è indispensabile premettere due riflessioni: in primo luogo, le autorità indipendenti non si sono mai direttamente occupate di piattaforme digitali, ma solo di argomenti complementari<sup>271</sup>, lasciando la nozione di piattaforma a dato presupposto e non meritevole di autonomo approfondimento. In secondo luogo, a differenza che in Francia, in Italia non esiste alcuna disciplina legislativa in materia di piattaforme, se si eccettua il

---

<sup>266</sup> La definizione letterale è riportata a p. 36 dello Studio del 2017 «Une plateforme numérique est un espace virtuel délimité dans lequel des personnes se mettent en relation et peuvent échanger (Wikipédia, Facebook, LinkedIn, Instagram ou encore l'App Store d'Apple sont des plateformes numériques)».

<sup>267</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *La numérique et les droits fondamentaux*, 2014.

<sup>268</sup> Letteralmente «prestataire intermédiaire».

<sup>269</sup> *Loi n. 2016-1321 pour une République numérique*.

<sup>270</sup> Articolo 49 «Est qualifiée d'opérateur de plateforme en ligne toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur:

I. Le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers;

II. Ou la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service».

<sup>271</sup> Si pensi all'Indagine conoscitiva sui *big data* avviata nel 2017 congiuntamente da Garante della Privacy, Autorità garante della concorrenza e Autorità garante della comunicazione in cui il concetto di piattaforma viene presupposto e mai affrontato direttamente o al già citato parere sulla riconducibilità di Uber alla categoria del trasporto pubblico non di linea.



recente decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101<sup>272</sup> che è intervenuto a disciplinare il lavoro tramite piattaforma. Quest'ultimo<sup>273</sup> considera piattaforme digitali «i programmi e le procedure informatiche utilizzati dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione». Si tratta di una nozione dai confini particolarmente ampi e, in un certo senso, labili, nella misura in cui si riconduce a tale categoria qualsiasi strumento informatico che permetta non solo la consegna dei beni, ma che determini la modalità e la fissazione del prezzo<sup>274</sup>. Una simile scelta normativa si spiega nell'ottica delle finalità del decreto, cioè quella di garantire la massima protezione ai lavoratori impiegati con tali modalità, ma si dimostra inadatta a una corretta comprensione del fenomeno.

Nel gennaio 2016<sup>275</sup>, era stata avanzata in Parlamento una proposta di legge volta alla disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi nonché alla promozione delle nuove forme di economia della condivisione, che però non ha mai avuto un esito concreto. In tale testo, non era stata però proposta una definizione di piattaforma, a fronte di un maggiore approfondimento dei nuovi modelli economici proposti.

In conclusione, notiamo, dalla lettura delle scarse fonti normative, che l'impostazione prevalente sia quella volta a non individuare una nozione generale e univoca di piattaforma, ma a elaborare una definizione speciale a seconda del contesto in cui la stessa opera. Sebbene tale posizione sia certamente condivisibile, appare altresì necessario possedere una nozione generale che funga da elemento stabile e certo per la formulazione di riflessioni sul tema.

Come si avrà modo di osservare, con le proposte del *Digital Service Act* e del *Digital Market Act*, si è sì fornita una definizione di piattaforma che, tuttavia, lascia esclusi una

---

<sup>272</sup> “Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali”, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 2 novembre 2019, n. 128.

<sup>273</sup> Modifica il decreto legislativo n. 81 del 2015, aggiungendo un capo V *bis* rubricato “tutela del lavoro tramite piattaforma digitale”.

<sup>274</sup> In tale definizione si percepisce in maniera forte il riferimento ai criteri, fissazione diretta del prezzo e delle condizioni di esecuzione, utilizzati dalla Corte di giustizia per determinare se Uber dovesse qualificarsi come servizio di trasporto o servizio della società dell'informazione.

<sup>275</sup> 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”.

serie di soggetti che operano del mercato digitale, come Uber, che continuano a non essere destinatari di un'adeguata disciplina.

## 2.2. Le tipologie di piattaforme e il tentativo di catalogazione

Come si è già avuto modo di sottolineare nel paragrafo precedente, uno degli aspetti caratterizzanti del fenomeno delle piattaforme digitali è il proliferare di soggetti con caratteristiche diverse legate al *design* informatico, ai servizi offerti e alla modalità di funzionamento.

Si rivela quindi utile ricostruire le varie tipologie di piattaforme e i criteri discretivi utilizzati per l'elaborazione della tassonomia<sup>276</sup>, tenuto conto del fatto che spesso il decisore pubblico ha mostrato l'adesione a un approccio regolatorio basato sulla differenziazione delle varie tipologie di soggetti piuttosto che sul riconoscimento di un concetto unitario.

In primo luogo, emergono le teorie economiche<sup>277</sup> che hanno proposto una classificazione focalizzata sui nuovi modelli di sviluppo nati grazie all'innovazione digitale e quindi alle piattaforme *online* che basano il proprio «capitalismo» sulla raccolta e l'analisi dei dati. In linea generale, le piattaforme vengono definite come le infrastrutture digitali che svolgono il ruolo di intermediario, rendendo possibile l'interazione tra due o più gruppi sociali.

Si devono individuare cinque tipologie di piattaforme<sup>278</sup>: le *adversiting platform*, volte a raccogliere, attraverso l'analisi delle operazioni e interazioni che avvengono al loro interno, i dati degli utenti che vengono poi utilizzati per vendere spazi pubblicitari che rappresentano il reale guadagno per la piattaforma<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> Offre una completa ricostruzione dei vari tentativi di catalogazione delle piattaforme C. GUARASCIO, *Report sull'economia delle piattaforme in Italia e in Europa*, Inapp report, 2018.

<sup>277</sup> Capostipite di tale approccio è N. SRNICEK, *Platform capitalism*, Cambridge, 2017.

<sup>278</sup> Dà conto della classificazione di Srnicek I. PAIS, *Platform economy: aspetti metodologici e prospettive di ricerca*, in *Polis*, 2019, 1, pp. 143-160 e la contestualizza in un ambito giuslavoristico.

<sup>279</sup> Si tratta della figura primigenia con cui il capitalismo digitale si è affermato e rappresentano il modello di riferimento per tutte le piattaforme create successivamente. Un esempio è costituito da Google e Facebook.

Seconda tipologia è costituita dalle *cloud platform* che mettono a disposizione *online* l'*hardware*, il *software* e gli strumenti di elaborazioni dati di cui le aziende e i singoli utenti necessitano per lo svolgimento di attività di loro interesse, professionali e non<sup>280</sup>.

Terza categoria è quella delle *industrial platform*, legata allo strumento dell'*Internet of things*, che forniscono una serie di sensori, *chip* e *trackers* che vengono inseriti nella logistica industriale al fine di garantire che i singoli componenti della catena produttiva possano costantemente comunicare tra loro.

La quarta e la quinta tipologia, *product platform* e *lean platform*, sono le ultime piattaforme a essersi affermate sul mercato e si mostrano tra loro strettamente correlate. Queste sono orientate all'erogazione di servizi e al noleggio di risorse *on-demand*, con la differenza che le prime possiedono i beni che offrono all'utente, mentre le seconde no<sup>281</sup>.

Benché non venga esplicitamente indicato il criterio di classificazione utilizzato, emerge l'impostazione fortemente economica che mette più volte al centro l'elemento del possesso dei mezzi di produzione. Una simile riflessione si rivelerà particolarmente utile quando si analizzeranno le nuove forme di economia nate grazie alle piattaforme.

In secondo luogo, altra dottrina<sup>282</sup> coglie il cuore del nuovo modello economico digitale non tanto nella piattaforma in sé, ma negli algoritmi da questa utilizzati per l'elaborazione dei dati raccolti, tanto che preferiscono parlare, a differenza delle teorie di cui in precedenza si è detto, di «algorithmic revolution», piuttosto che di *platform revolution*.

Il concetto generale di piattaforma da cui partono per lo sviluppo delle loro riflessioni è intimamente legato allo strumento algoritmico. Questa altro non è che una serie accordi digitali *online* i cui algoritmi servono a organizzare e strutturare l'attività economica e sociale<sup>283</sup>.

---

<sup>280</sup> Per esempio Amazon Web service.

<sup>281</sup> L'autore fa l'esempio di Zipcar e Uber, espressione rispettivamente delle *product platform* e delle *lean platform*. Entrambe offrono il servizio di noleggio veicoli, con la differenza che la prima li possiede, mentre la seconda no. In questo secondo caso, i veicoli restano di proprietà degli utenti che effettuano l'attività di trasporto.

Le *product platform* rappresentano un mezzo attraverso cui le aziende cercano di recuperare la tendenza zero del costo marginale dei loro prodotti, mentre le *lean platform* adottano un modello di esternalizzazione dei lavoratori, del capitale fisso e dei costi di manutenzione e di produzione.

<sup>282</sup> M. KENNEY, J. ZYSMAN, *The rise of platform economy*, in *Issues in Science and Technology*, 2016, vol. XXXII, no. 3.

<sup>283</sup> «The term “platform” simply points to a set of online digital arrangements whose algorithms serve to organize and structure economic and social activity».

Sulla base di tale notazione, la classificazione offerta utilizza come criterio descrittivo le caratteristiche informatiche delle piattaforme<sup>284</sup>.

Tutte queste tipologie di piattaforme hanno, però, una caratteristica comune che va al di là delle singole categorie, senza la quale non potrebbero garantire il loro funzionamento, cioè la base algoritmica dell'attività *online*. Tale categorizzazione si basa, quindi, su quello che, secondo tali autori, è il reale elemento comune e caratterizzante delle piattaforme digitali, cioè l'uso diverso dell'algoritmo di elaborazione dei dati<sup>285</sup>.

Infine, l'OCSE nel suo recente rapporto, "*An Introduction to Online Platforms and their Role in the Digital Transformation*", si propone di illustrare alcune categorizzazioni elaborate per le piattaforme digitali<sup>286</sup> e, dunque, di offrire un tentativo di sistemazione complessiva.

Innanzitutto, l'OCSE parte dal presupposto che non esista un modo superiore e uniforme per classificare le piattaforme *online* e che un simile lavoro non sia utile. È piuttosto necessario utilizzare una varietà di configurazioni, elaborandone, se necessario, di nuove, «with some creativity», al fine di applicarle con il maggior grado di efficacia possibile ai vari contesti economici e politici.

---

In altri termini, le piattaforme digitali sono complessi sistemi di *software*, *hardware*, operazioni e reti. L'aspetto chiave è che forniscono un set di tecniche, tecnologie e interfacce condivise a un ampio *set* di utenti che possono costruire ciò che vogliono su un substrato stabile.

<sup>284</sup> In primo luogo, emergono le *platforms for platforms*, cioè quelle piattaforme volte a garantire il funzionamento di altre piattaforme. All'interno di tale categoria si riconducono i sistemi operativi quali IOS e Android su cui vengono innestate le piattaforme.

La seconda categoria è quella delle *platforms that make digital tools available online and support the creation of other platforms and market places*, cioè quelle piattaforme che rendono disponibili dei servizi digitali, quali *software*, per la creazione di nuove piattaforme a sostegno di attività imprenditoriali.

La terza categoria è quella delle *platforms mediating work*, volte a favorire, attraverso la diffusione di offerte di lavoro e profili professionali, l'incontro tra professionisti in vista dell'assegnazione di posti di lavoro. Un esempio è LinkedIn. Altra tipologia è quella delle *retail platform*, forse le più conosciute e utilizzate, cioè quelle che svolgono un'attività di vendita al dettaglio (si pensi ad Amazon o Ebay).

Infine, le *service-providing platforms* svolgono un'attività di intermediazione per la fornitura di servizi (tra queste dev'essere collocata Uber).

<sup>285</sup> La teoria è stata recentemente ripresa dagli autori che hanno continuato a valorizzare il ruolo dell'algoritmo, connettendolo alle nuove possibilità offerte dall'intelligenza artificiale. M. KENNEY, J. ZYSMAN, *The Platform Economy and Geography: Restructuring the Space of Capitalist Accumulation*, in *SSRN electronic journal*, 2019.

<sup>286</sup> OCSE, *An Introduction to Online Platforms and their Role in the Digital Transformation*, 2019, pp. 61-68.

Una prima categorizzazione è quella che può essere fatta mediante l'utilizzo di un criterio di tipo funzionale<sup>287</sup>, cioè legato al servizio offerto dalla piattaforma e alle modalità di erogazione dello stesso<sup>288</sup> oppure mediante una prospettiva di tipo strutturale, legato alle caratteristiche dello strumento informatico<sup>289</sup>.

Le piattaforme possono poi classificarsi in relazione alla tipologia di servizi o prodotti offerti oppure in relazione alla tipologia di utenti che ne fruiscono. Ne emergono più di trenta tipologie, tra cui si possono ricordare i *social network*, le piattaforme per il trasporto, i viaggi, gli incontri, il *food delivery* e così molte altre.

Un'altra interessante catalogazione è quella che utilizza come criterio discretivo quello dei dati raccolti, distinguendo se la piattaforma si serva di dati che vengono rilasciati volontariamente dall'utente, siano tratti dalle attività svolte dall'utente sulla piattaforma o dati che siano risultato dell'elaborazione di altri dati.

È necessario chiarire che le categorie elaborate in presenza del singolo criterio discretivo non sono tra loro indipendenti, ma possono essere sovrapposte. Queste costituiscono dei “predicati” della singola piattaforma che potrà essere descritta con più precisione, tanto più numerose sono le categorie a cui può essere ricondotta, nella misura in cui quest'ultime rappresentano diversi punti di vista e d'analisi.

---

<sup>287</sup> Letteralmente «functional basis».

<sup>288</sup> Si distingue allora tra piattaforme di *matchmaking* che svolgono il ruolo di intermediari tra soggetti che cercano un contatto per motivi commerciali o di svago (ricadono in questa categoria *Ebay* e *Airbnb*) e piattaforme di *advertising* che offrono contenuti multimediali agli utenti e possibilità di pubblicità per le aziende (Per esempio *Spotify*, *Google Search*, *Youtube*). Un'ulteriore distinzione è tra *transactional platforms* che, tramite l'acquisizione di dati personali, favoriscono l'incontro tra utenti e organizzazioni che, senza tale supporto, faticerebbero a interagire (Per esempio *Alibaba*) e *innovation platforms* che offrono il substrato tecnologico sopra il quale sviluppare prodotti o servizi complementari (per esempio *iOS* o *Android*).

<sup>289</sup> Utilizzando invece un criterio di tipo strutturale, simile a quello utilizzato da Kenney e Zysman, le piattaforme possono distinguersi in tre categorie. Le *superplatforms* sono piattaforme a cui gli utenti accedono attraverso un unico portale o *app* e dove possono trovare ulteriori piattaforme (per esempio *WeChat*). *Platform constellations* sono piattaforme di proprietà di una singola azienda, che possono essere perfettamente interoperabili, condividere dati o avere sinergie tra loro, con la facoltà di accedere a tutte separatamente senza dover passare attraverso un unico portale, come con *Google*. Infine, le *stand-alone platforms* funzionano senza l'appoggio a una piattaforma che funge da substrato e non operano congiuntamente ad altre (per esempio *Blabla car*).

### **2.3. L'intervento del *Digital Service Act* e *Digital Market Act* e la persistente assenza di un quadro definitorio per le piattaforme dei servizi**

Nello studio del diritto delle piattaforme, assume un peso fondamentale il pacchetto europeo di regolamentazione dello spazio digitale che si concretizza nelle due proposte di regolamento del *Digital Service Act* (c.d. DSA), adottato, e del *Digital Market Act* (c.d. DMA), nella misura in cui questi rappresentano il primo atto di disciplina organica dei servizi e del mercato delle piattaforme.

Tali interventi si collocano nell'ampio progetto, delineato nella Comunicazione della Commissione "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" del 2020, volto a gestire e affrontare efficacemente le trasformazioni economiche e sociali connesse allo sviluppo dei servizi offerti dalle piattaforme digitali.

Si tratta di regolamentazioni di ampio respiro che si propongono di agire su tre principali direttive: un'adeguata protezione dei consumatori e dei loro diritti fondamentali *online*, l'istituzione di un quadro efficace e chiaro in materia di trasparenza e responsabilità delle piattaforme *online* e infine di promozione dell'innovazione, della crescita e la competitività all'interno del mercato unico<sup>290</sup>. I due grandi obiettivi che si pone l'Unione sono, dunque, l'esigenza di favorire una contendibilità dei mercati digitali e il tentativo ripristinare un certo livello di *fairness* sulla rete.

In tale sede, rileva l'approccio seguito dall'Unione europea nel *Digital Service Act* nel fornire la definizione di piattaforma digitale.

---

<sup>290</sup> Quanto alle ragioni che hanno spinto l'Unione a dotarsi delle presenti regolamentazioni è necessario distinguere i due interventi normativi. Quanto al DMA le ragioni tecniche risiedono nella percepita insufficienza ed inefficacia degli strumenti tipici del diritto antitrust, sul piano politico e geopolitico, emerge l'esigenza di contrastare la frammentazione normativa in atto in Europa nei confronti delle piattaforme, a fronte dell'azione cinese. Il DSA, diversamente, intende intervenire sull'idea ispiratrice della Direttiva e-commerce di libera circolazione dei contenuti su Internet, la quale non viene più ritenuta accettabile alla luce dei nuovi fenomeni di fake news, hate speech, informazioni illecite e, in parallelo, aumento di vendita di prodotti contraffatti sulle piattaforme. Il DSA, quindi, affronta tematiche legate alla tutela di diritti fondamentali e, tipicamente, lo fa discutendo di mercati.

In tal senso, *The Social Dilemma: come disciplinare le piattaforme digitali?*, Sintesi del convegno inaugurale della IX edizione del Master di II livello in Diritto della Concorrenza e dell'Innovazione, 2021, Luiss.

In particolare, questa viene identificata in «un prestatore di servizi di *hosting*<sup>291</sup> che, su richiesta di un destinatario del servizio, memorizza e diffonde al pubblico informazioni, tranne qualora tale attività sia una funzione minore e puramente accessoria di un altro servizio e, per ragioni oggettive e tecniche, non possa essere utilizzata senza tale altro servizio e a condizione che l'integrazione di tale funzione nell'altro servizio non sia un mezzo per eludere l'applicabilità del presente regolamento»<sup>292</sup>.

Tale definizione sente l'eco della riflessione della Corte di giustizia dell'Unione europea, nella misura in cui alla base si ritrova lo stesso approccio posto alla base dell'*Uber-test*, criterio di cui si è dato conto nel capitolo primo e che rappresenta la lente attraverso cui si è effettuata la qualificazione dell'attività delle piattaforme. Il *test* deve applicarsi, nell'ottica della Corte, alle piattaforme che offrano un servizio misto, caratterizzato cioè da due distinte componenti di cui una offerta per via elettronica, da indentificarsi con la funzione di intermediazione, e l'altra eseguita materialmente, al fine di individuare quale delle due prestazioni debba considerarsi predominante e quindi di determinare quale disciplina debba essere applicata.

Nell'ambito di applicazione del DSA rientrano quindi solamente le piattaforme che svolgono un'attività di intermediazione o un'attività mista, purché tuttavia il servizio di *hosting* risulti prevalente rispetto all'altra funzione che invece deve avere carattere minore e puramente accessorio.

L'approccio adottato è confermato anche nell'altro importante intervento di regolamentazione delle piattaforme digitali, il *Digital Market Act*, ancora allo stato di proposta, che si premura, invece, di fornire i concetti di «servizio di piattaforma di

---

<sup>291</sup> Il DSA qualifica il servizio di *hosting* quale servizio intermediario e lo identifica nell'attività svolta dalla piattaforma volta alla memorizzazione di informazioni fornite da un destinatario del servizio su richiesta di quest'ultimo.

<sup>292</sup> Art. 2, lett. h., *Digital Service Act*.

base»<sup>293</sup> e quello di «servizio ausiliare»<sup>294</sup>, mantenendo la prospettiva della valutazione di prevalenza.

Ne consegue che Uber non deve essere sottoposto alle regole previste dal nuovo pacchetto europeo, nella misura in cui, alla luce dell'interpretazione data dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, nell'ambito del servizio misto offerto dalla società è prevalente l'attività di trasporto. È, tuttavia, innegabile che Uber, sebbene non svolga un'attività di messa in contatto pura, sia una piattaforma e fornisca un servizio che ne risulta profondamente influenzato.

Al netto dell'importante intervento dell'Unione nella definizione di un pacchetto di regole per gli intermediari, bisogna segnalare che rimangono ancora escluse da qualsiasi regolamentazione le piattaforme che svolgono attività diverse dalla mera intermediazione, quali appunto Uber. Risulta, altresì, poco efficace la volontà di equiparare *tout court* tali soggetti agli operatori tradizionali, perché tale approccio prescinde dalle innegabili peculiarità del fenomeno.

### **3. I caratteri e i principi dell'attività delle piattaforme**

Nella ricostruzione della nozione e della tassonomia delle piattaforme, sono emersi alcuni elementi ricorrenti che contribuiscono alla caratterizzazione sia della struttura sia dei servizi offerti dalle stesse.

È necessario premettere che, ai fini della presente ricerca, si sia concentrata l'attenzione sulle piattaforme di intermediazione per la fornitura di beni e servizi. Come si è già avuto

---

<sup>293</sup> Si definisce tale un insieme di servizi da identificarsi nei «servizi di intermediazione online, motori di ricerca online, servizi di *social network online*, servizi di piattaforma per la condivisione di video, servizi di comunicazione interpersonale indipendenti dal numero, sistemi operativi, servizi di *cloud computing*, servizi pubblicitari, compresi reti pubblicitarie, scambi di inserzioni pubblicitarie e qualsiasi altro servizio di intermediazione pubblicitaria, erogati da un fornitore di uno dei servizi di piattaforma di base elencati alle lettere da a) a g)».

Art. 2, n. 2, della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (c.d. legge sui mercati digitali).

<sup>294</sup> Viene identificato, all'art. 2, n. 14, nei servizi forniti nel «contesto dei servizi di piattaforma di base, o insieme a questi ultimi, compresi i servizi di pagamento quali definiti all'articolo 3, punto 4), e i servizi tecnici che supportano la fornitura dei servizi di pagamento, quali definiti all'articolo 3, lettera j), della direttiva (UE) 2015/2366, i servizi di logistica, di identificazione o pubblicitari».



modo di dire nel tentativo di elaborazione di una sistematica delle piattaforme, tali soggetti permettono, da una parte, ai consumatori di accedere ad un ampio numero di operatori, con la possibilità di comparare le condizioni degli stessi, nonché di fruire di ulteriori servizi accessori, dall'altra, offrono agli operatori visibilità e opportunità di contatto con un'ampia platea di consumatori<sup>295</sup>.

Le caratteristiche peculiari e totalmente innovative rispetto ai modelli tradizionalmente conosciuti rappresentano sia gli elementi distintivi della struttura informatica sia i pilastri su cui si fonda l'erogazione del servizio.

Si tratta di caonotazioni tra loro estremamente eterogenee che possono distinguersi in due gruppi: alcune riguardano il mercato e i rapporti tra operatori economici (struttura del mercato multiversante, assenza di beni propri, lo sfruttamento delle risorse sottoutilizzate, l'azzeramento dei costi di transazione), mentre altre concernono la relazione che la piattaforma instaura con l'utente (personalizzazione del servizio, rapporto *peer to peer*).

Alla luce della prospettiva che si è deciso di adottare nel presente lavoro, verrà prestata maggiore attenzione ai principi rientranti nella seconda categoria, mentre, si dirà dei primi per rapidi cenni, in relazione al peso che questi possono assumere nel rapporto con l'utente.

L'analisi degli stessi non ha, dunque, una finalità meramente descrittiva, ma è funzionale all'individuazione di quelli che si possono definire i principi informatori dell'attività delle piattaforme.

La valorizzazione dei principi e delle caratteristiche delle piattaforme assume rilevanza per due principali ordini di ragioni. Da una parte, l'assenza di una definizione univoca e la pluralità delle fattispecie rende necessaria la ricerca in altri contesti dei punti fermi per una corretta ricostruzione del quadro di riferimento. Dall'altra, i principi e i caratteri costituiscono i parametri di riferimento per la progettazione di nuovi modelli di regolazione e di azione pubblica.

In altri termini, questi, non solo, rappresentano la lente attraverso cui interpretare e regolare i servizi erogati dalle piattaforme, ma, come si avrà modo di dire nel prosieguo,

---

<sup>295</sup> Per un'ampia riflessione sul tema si veda M. COLANGELO, V. ZENO-ZENCOVICH, *L'intermediazione online e la disciplina della concorrenza: i servizi di viaggio, soggiorno e svago*, in *Diritto dell'informatica e dell'informazione*, 2015, 1, pp. 43-88.

anche un modello di riferimento a cui il potere pubblico può e deve rivolgersi nel procedere a una riforma del settore

### 3.1. L'operatività su mercato multiversante e l'effetto rete

Tra le caratteristiche economiche delle piattaforme la principale<sup>296</sup> e quella su cui insistono particolarmente le istituzioni europee<sup>297</sup> è rappresentata dalla operatività su un mercato multiversante<sup>298</sup>. Sebbene il presente lavoro non voglia porsi come uno studio di diritto della concorrenza, una rapida disamina della struttura del mercato assume rilievo alla luce delle possibili implicazioni che possono esercitarsi nel rapporto con gli utenti finali e nella regolazione dello stesso.

---

<sup>296</sup> La stessa Unione Europea, ogni qual volta si è pronunciata sul tema delle piattaforme digitali, ha posto la sua attenzione sulla peculiare conformazione del mercato, lasciando intendere che questo dovesse essere il punto di partenza per qualsiasi riflessione sulla regolamentazione del fenomeno. Infatti, un'adeguata la perimetrazione dell'ampiezza del mercato rilevante assume un ruolo fondamentale per il diritto antitrust, nella misura in cui esso può «influenzare in maniera determinante le condizioni di concorrenzialità che in esso vengono riscontrate e dunque l'individuazione o meno di una condotta anti-competitiva all'interno dello stesso».

Sul punto si veda L. FILISTRUCCHI, D. GERARDIN, E. VAN DAMNE, op. cit., ITMEDIA CONSULTING, CENTRO DI RICERCA ASK UNIVERSITÀ BOCCONI, studio *L'economia dei dati: tendenze di mercato e prospettive di policy*, in "astrid.it", 2018.

In generale, sulle implicazioni derivanti dall'individuazione del mercato rilevante, con particolare riferimento al caso *Google*, si veda B. TONOLETTI, *Il mercato come oggetto di regolazione*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, 1, pp. 5-28.

<sup>297</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa* del 6 maggio 2015, COM(2015) 192.

<sup>298</sup> Sul tema si veda J. C. ROCHET, J. TIROLE, *Two-sided markets: an overview*, Institut d'Economie Industrielle working paper, 2004, D. S. EVANS, *The antitrust economics of multi-sided platform markets*, in *Yale Journal on Regulation*, 20, 2003, L. FILISTRUCCHI, D. GERARDIN, E. VAN DAMNE, *Identifying two-sided markets*, Tilec discussion paper, 2012, pp. 1-25, G. GURKAYNAK, O. INANILIR, S. DINIZ, A. G. YASAR, *Multisided markets and the challenge of incorporating multisided considerations into competition law analysis*, in *Journal of Antitrust Enforcement*, 2017, 5, pp. 1-30, R. SCHMALENSSEE, D. S. EVANS, *Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms*, in *Competition Policy International*, 2007, vol. 3, n. 1.

Tale concetto, su cui peraltro non insiste un'identità di vedute da parte della dottrina<sup>299</sup>, nasce prima dall'avvento della rivoluzione digitale, ma assume in tale contesto la sua massima espressione<sup>300</sup>.

Le piattaforme pongono in contatto due o più categorie di utenti<sup>301</sup>, di solito consumatore e professionista, e le relazioni che queste instaurano con ciascuna parte sono in grado di influenzare l'altra. In particolare, gli utenti usufruiscono di un servizio, apparentemente, senza dover pagare alcun corrispettivo, in quanto le risorse finanziarie vengono apportate dalle aziende che utilizzano la piattaforma per l'inserimento dei propri contenuti pubblicitari.

In tale contesto, si colloca l'infrastruttura digitale che svolge contemporaneamente il ruolo di operatore e di *marketplace*. La dottrina ha quindi elaborato in proposito il concetto di «piattaforma ecosistema»<sup>302</sup> in cui il reale potere di controllo e gestione spetta al soggetto digitale.

È, quindi, fondamentale per il funzionamento dei mercati a due versanti la presenza di entrambe le compagini: se, infatti, una viene meno, il mercato cessa di esistere<sup>303</sup>. In tali mercati, la piattaforma è gestita da un operatore che svolge la funzione di luogo di

---

<sup>299</sup> I primi a teorizzare il concetto di mercato multiversante sono stati J. C. ROCHET, J. TIROLE, *Platform competition in two-sided markets*, in *Journal of the European Economic Association*, 2003, pp. 990-1029,

<sup>300</sup> Prima che venisse applicato in maniera diffusa al mercato digitale, l'esempio classico di mercato a due versanti era quello delle carte di credito. Da una parte vi sono gli esercizi commerciali che pagano alla compagnia un costo di transazione per utilizzare il servizio e dall'altra i clienti che decidono di utilizzare una carta in base al numero di esercizi commerciali convenzionati.

Tratta in maniera chiara e sintetica del concetto di mercato a due versanti A. PRETA, *Network neutrality. Teoria economica e ruolo della regolamentazione: il modello USA*, In *Rassegna Astrid*, 2010. Interessante invece per l'illustrazione di esempi concreti di mercati a due versanti C. A. CARNEVALE MAFFÈ, G. RUFFONI, *Two-sided markets: Models and business cases*, in *Bocconi Working Paper*, 2009.

<sup>301</sup> Se le categorie di utenti sono due si parlerà di mercato a due versanti, se sono più di due ci si riferisce al concetto di mercato multiversante. Sul tema del mercato a due versanti, si legga in particolare J-C. ROCHET, J. TIROLE, *Platform competition in two-sided markets*, in *Journal of the European Economic Association*, 2003, pp. 990-1029 e R. SCHMALENSEE, D. S. EVANS, *Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms*, in *Competition Policy International*, 2007, vol. 3, n. 1.

<sup>302</sup> A. CANEPA, *I mercanti nell'era digitale. Un contributo allo studio delle piattaforme*, Torino, 2020, pp. 79-88 che riprende il concetto dal mondo extragiuridico per calarlo nel contesto digitale.

<sup>303</sup> Tale fenomeno è noto in dottrina come *chicken-egg problem*. T. EISENMANN, G. PARKER, M. W. VAN ALSTYNE, *Strategies for Two-Sided Markets*, in *Harvard Business Review*, 2006.

incontro o collegamento, fisico o virtuale, fra due gruppi interdipendenti di utenti e consente loro di realizzare delle transazioni, minimizzandone i costi<sup>304</sup>.

In altri termini, le piattaforme non offrono direttamente il servizio, ma svolgono il ruolo di intermediario, favorendo la messa in contatto tra due o più categorie di utenti, che rivestono rispettivamente il ruolo “consumatore” e “professionista”<sup>305</sup> che con difficoltà si sarebbero potuti incontrare. Questo potere permette alla piattaforma di definire la struttura del prezzo, sfruttando al massimo la capacità di pagamento dei due gruppi che chiedono il suo intervento e che si rivela di fatto indispensabile.

Il rapporto di stretta interdipendenza che si crea tra i due gruppi di utenti è stato definito dalla teoria economica come effetto rete<sup>306</sup>. In altri termini, il valore di un bene o un servizio per una compagine dipende dal numero di utenti presenti nell'altra, in senso positivo, se il valore aumenta, o in senso negativo, se il valore diminuisce<sup>307</sup>.

Gli effetti principali sulla concorrenza del modello di commercio introdotto dalle piattaforme si riscontrano nella riduzione dei costi di ricerca, riconducibile all'ampia disponibilità di informazioni in rete e di conseguenza nell'allargamento del bacino geografico delle transazioni effettuate. Emergono, altresì, un'alterazione dei costi di distribuzione, connessa al cambiamento dei rapporti tra produttore e consumatore e alla diffusione dei fenomeni di intermediazione e disintermediazione, nonché nuove forme di asimmetria informativa<sup>308</sup> che rendono inefficienti gli strumenti tradizionali.

### **3.2. La ricerca e lo sfruttamento delle falle del sistema**

---

<sup>304</sup> Sul tema si legga AGCOM, allegato A alla delibera n. 555/10/CONS “Procedimento per l'individuazione dei mercati rilevanti nell'ambito del sistema integrato delle comunicazioni”, che ricostruisce il concetto di mercato a due versanti nel settore delle comunicazioni.

<sup>305</sup> I concetti di consumatore e professionista non vanno intesi nel senso giuridico proprio del termine. Come si è avuto modo di sottolineare nel capitolo dedicato alla ricostruzione del caso Uber, le categorie tipiche del diritto dei consumatori scemano e si confondono in relazione ai servizi a cui si accede tramite le piattaforme.

<sup>306</sup> Sul tema N. ECONOMIDES, *The Economics of Networks*, in *International Journal of Industrial Organization*, 1996, 14, pp. 673-699 e C. VELJANOVSKI, *Network effects and two-sided markets*, in *SSRN Electronic Journal*, 2007.

<sup>307</sup> Semplificando, tanti più saranno gli utenti che fruiscono di una piattaforma tante più visualizzazioni riceveranno le inserzioni pubblicitarie pubblicate dall'azienda.

<sup>308</sup> Sugli effetti delle piattaforme sul mercato si veda M. COLANGELO, V. ZENO-ZENCOVICH, op. cit., p. 52.

Le piattaforme hanno cercato e si sono collocate nelle aree dell'ordinamento non più in grado di rispondere in modo adeguato alla domanda dei consumatori.

Si tratta di settori, spesso, riconducibili al servizio pubblico e sottoposti a forte regolamentazione da parte del potere pubblico, attraverso spesso strumenti di contingentamento del mercato, in cui il "corporativismo" degli operatori tradizionali impedisce il reale sviluppo di concorrenza.

Si pensi, in primo luogo, al settore del trasporto pubblico non di linea, specialmente nelle grandi metropoli, che non si è rivelato in grado di rispondere in maniera adeguata ed efficace alla domanda, con conseguente lesione dei bisogni degli utenti<sup>309</sup>. Il fallimento del servizio pubblico o della soddisfazione dell'interesse pubblico fornito dallo Stato al cittadino ha determinato l'affermarsi di nuovi soggetti che, approfittando di una disciplina anacronistica, lacunosa e frammentaria, hanno proposto un'offerta adeguata ai bisogni degli utenti<sup>310</sup>. Di fatto, la condizione sopra descritta rappresenta il substrato fondamentale per il diffondersi dei servizi delle piattaforme che sfruttano questo vuoto giuridico e si pongono come obiettivo di evitare le normative esistenti.

Per esempio, i taxi non possiedono, ad oggi, un sistema ottimizzato per intercettare i clienti. Le macchine possono, infatti, trovarsi nel posto sbagliato al momento sbagliato, contribuendo così ad aumentare il traffico, generando limitati guadagni, con scarsa affidabilità e accessibilità per i passeggeri.

Le piattaforme hanno sapientemente individuato le falle del sistema e vi si sono inserite, sfruttando l'impreparazione e l'inerzia del legislatore e del potere pubblico che non sono stati in grado di rispondere prontamente ai nuovi entranti. Le stesse hanno esaudito una domanda insoddisfatta con un servizio perfettamente calato sui bisogni dell'utente, attraverso l'analisi dei dati che illustravano le abitudini, le preferenze e le esigenze del singolo soggetto.

La piattaforma sembra incarnare, agli occhi del consumatore, un modello di fruizione del servizio diverso da quello proposto dagli operatori tradizionali. Questa predilige una struttura orizzontale di organizzazione, promuovendo la crescente aspirazione di

---

<sup>309</sup> Tale tema verrà approfondito nel capitolo dedicato alla ricostruzione del fenomeno Uber.

<sup>310</sup> Un altro esempio può essere invece quello del settore della ricerca di un impiego in un mercato del lavoro messo a dura prova dalla recente crisi economica, in cui i centri per l'impiego con difficoltà, a causa talvolta delle limitate risorse, riescono nella ricerca di un posto di lavoro idoneo alle capacità e alle aspirazioni del candidato.

“collaborazione” e “condivisione”, nella sua dimensione economica, sociale, politica e giuridica<sup>311</sup>.

Si può considerare questa una caratteristica delle piattaforme, nella misura in cui l'inefficienza del settore di ingresso rappresenta il presupposto che spinge il soggetto digitale alla scelta di fornire il proprio servizio. Questa costituisce la ragione intrinseca della messa in discussione dell'istituto del servizio pubblico e delle ragioni dell'intervento pubblico o, secondo una diversa prospettiva, quella di una loro valorizzazione. Per questo, la disamina di tale carattere che, in parte, ha ascendenze economiche, risulta fondamentale in un'ottica *de iure condendo*.

### **3.3. L'assenza di beni propri, lo sfruttamento delle risorse sottoutilizzate, l'azzeramento dei costi di transazione e la condivisione tra i membri della comunità: le basi dell'operare delle piattaforme**

Le piattaforme digitali, in modo totalmente inedito rispetto ai modelli tradizionali, hanno creato enormi guadagni, senza disporre di mezzi propri<sup>312</sup>. Infatti, i beni e i servizi che le piattaforme offrono non appartengono, nella maggior parte dei casi, alle stesse, ma a soggetti terzi. Tale caratteristica consente alle piattaforme di realizzare notevoli investimenti nella propria attività di *marketing*, nonché di fornire agli utenti servizi di qualità superiore, potendo risparmiare sulle spese per mantenimento di beni e strutture.

All'utilizzo di risorse di terze parti, si deve aggiungere il fatto che le piattaforme non debbano accollarsi i costi di transazione<sup>313</sup>, cioè gli oneri che i partecipanti a uno scambio

---

<sup>311</sup> Sul punto si legga CONSEIL D'ETAT, *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'«ubérisation»*, 2017, pp. 53-54.

<sup>312</sup> Sulla fortuna del modello organizzativo e imprenditoriale delle piattaforme M. MENSI, *L'oggetto dell'indagine. L'economia dei dati e l'ecosistema normativo*, in ASPEN INSTITUTE (a cura di), *Amministrazione pubblica e capitalismo delle piattaforme digitali*, 2019, p. 3 osserva «Il valore aggiunto dei modelli organizzativi e cooperativi proposti dalla *platform economy* risiede in costi di transazione pressoché azzerati, nella moltiplicazione degli scambi e nella capacità di soddisfare la domanda individuale di qualsivoglia servizio in modo efficace e rapido, per lo più ad opera di operatori non professionali. Alla base di tutto i dati, raccolti e analizzati con tecniche sempre più evolute, che costituiscono elemento centrale e fondamentale risorsa prima del nuovo ordine».

<sup>313</sup> Fondamentale in materia di costi di transazione è la riflessione di Ronald Coase ne *La teoria dell'impresa* per cui ha vinto il Nobel per l'economia nel 1991. Il punto di partenza dell'analisi coasiana è semplice: se realizzare transazioni di mercato non comportasse alcun costo, ognuno potrebbe lavorare per conto suo, scambiare i beni e i servizi che produce ed essere completamente “padrone di se stesso”. Ma se, d'altra

debbono sostenere per realizzarlo, in termini di ricerca della controparte, di contrattazione e di obblighi legali<sup>314</sup>.

Le piattaforme digitali permettono un accesso diretto in rete e quindi a un mercato immenso, riducendo i costi di transazione e investimento, con l'effetto di creare intorno a loro mercati più vicini a quelli in cui si evolve la figura ideale del “*one man shop*” alla Adam Smith e in cui ogni individuo è un attore nel mercato e conclude liberamente transazioni con altri, senza dover sostenere alcun costo<sup>315</sup>.

Tali risorse sono rese possibili grazie all'operatività delle piattaforme nel contesto della rete che consente la messa in discussione dei caratteri tipici della teoria economica e una capacità concorrenziale inimmaginabile per i *competitors* non digitali.

Emerge quindi la messa in discussione della proprietà, diritto e istituto centrale negli ordinamenti occidentali<sup>316</sup>, ad opera dei modelli economici collaborativi nati sulla rete che fanno dell'uso condiviso delle risorse e dell'accesso alle stesse (*access-based consumption*) un obiettivo primario<sup>317</sup>.

---

parte, esistono imprese di enormi dimensioni, ciò deve dipendere dal fatto che “internalizzare” le relazioni fra gli individui all'interno delle imprese presenta dei vantaggi rispetto al loro esclusivo coordinamento sul mercato. La risposta di Coase è la seguente: «all'esterno dell'impresa i movimenti dei prezzi dirigono la produzione che viene coordinata da una serie di scambi sul mercato. All'interno dell'impresa, queste transazioni di mercato sono eliminate e al posto della complicata struttura di mercato con transazioni di scambio viene posto l'imprenditore/coordinatore che dirige la produzione».

Coase propone una teoria dell'impresa basata sul confronto tra costo d'uso del mercato e costo d'uso dell'impresa per il governo di una determinata transazione. Le imprese esistono dunque perché riescono a realizzare alcune transazioni ad un costo minore di quello associato alla contrattazione di mercato. Risparmiando questi costi e affidando la direzione gerarchica delle risorse all'imprenditore, l'organizzazione di impresa si caratterizza per una maggiore efficienza rispetto al mercato.

Sul punto CONSEIL D'ETAT, op. cit., p. 52-54.

<sup>314</sup> A. BAGLIONI, voce *transazione*, in *Dizionario di Economia e finanza Treccani*, 2012.

<sup>315</sup> Sul punto CONSEIL D'ETAT, op. cit., p. 54.

<sup>316</sup> In relazione al ripensamento del concetto di proprietà L. MOCCIA, *Riflessioni sull'idea di proprietà*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2008, 1, pp. 21-60 che, parafrasando Marx, viene qualificata come presupposto del mercato «Le merci non possono andarsene da sole al mercato e non possono scambiarsi da sole, perché vi sia scambio, occorre che i possessori di merci si riconoscano reciprocamente, quali proprietari privati».

<sup>317</sup> Sul tema è centrale il contributo Y. RIFKIN, *L'era dell'accesso: la rivoluzione della new economy*, Milano, 2000, p. 7 che afferma «fra venticinque anni, è probabile che un numero sempre maggiore di imprese e di consumatori percepirà l'idea stessa di proprietà come un limite, qualcosa di obsoleto, fuori moda. In parole semplici, la proprietà è un'istituzione che si adatta con ritmi troppo lenti alla velocità travolgente della cultura del nanosecondo. Essa si fonda sull'idea che il possesso di un bene materiale per un prolungato periodo di tempo rappresenti, in sé, un valore; che «avere», «possedere», «accumulare» siano concetti positivi. Oggi, però, la rapidità dell'innovazione tecnologica e il ritmo stordente dell'attività

L'economia tradizionale si è sempre fondata sulla produzione e sull'acquisto di beni fisici il cui possesso materiale rappresentava l'indicatore di peso sociale, politico ed economico di un individuo.

Il modello capitalistico ha, però, subito un forte arresto determinato dalla crisi del 2008<sup>318</sup>. La contrazione del mercato immobiliare, il dissesto degli istituti finanziari e il mutamento del mercato del lavoro hanno contribuito a una profonda mutazione delle aspettative sociali e delle prospettive di vita dei cittadini.

Beni tradizionalmente considerati come indispensabili o di sicuro investimento hanno iniziato a essere percepiti come instabili e conseguentemente il loro acquisto come un inutile dispendio di risorse. A ciò si aggiunga, in molti campi, la tendenza alla dematerializzazione dei beni che hanno smesso di circolare in maniera fisica, ma attraverso la loro trasposizione in dati<sup>319</sup>.

Nella dinamica introdotta dalla *platform economy*, il “cliente” non cerca necessariamente l'acquisto di un bene, ma il noleggio, l'affitto, l'uso temporaneo da un soggetto che ne mantiene la proprietà. Più specificamente, ciò che viene realmente messo in circolo, attraverso le piattaforme, sono immagini e idee, tanto che «se il mercato dell'era industriale era caratterizzato dallo scambio di oggetti, la *new economy* è caratterizzata dall'accesso a concetti, contenuti in forma materiale»<sup>320</sup>.

---

economica mettono in discussione la nozione di possesso. In un mondo di produzioni personalizzate, di continue innovazioni e aggiornamenti costanti, di prodotti con un ciclo di vita sempre più breve, tutto invecchia molto in fretta: in un'economia la cui unica costante è il cambiamento, avere, possedere, accumulare ha sempre meno senso».

<sup>318</sup> Y. RIFKIN, op. cit., p. 69 osserva che già alla fine degli anni Novanta si stesse registrando una contrazione con contestuale “defisicizzazione” della ricchezza e dell'economia. Egli riporta le considerazioni fatte nel 1996 dall'allora governatore della Federal Reserve Board, Alan Greenspan, che constatava una «progressiva perdita di peso dell'economia», nella misura in cui «nuovi e più leggeri materiali da costruzione, miniaturizzazione, sostituzione del contenuto fisico con l'informazione e ruolo crescente dei servizi sono tutti fattori che contribuiscono simultaneamente alla perdita di fisicità di quanto l'economia produce».

<sup>319</sup> Si pensi ai libri, ai cd e ai dvd, rispettivamente sostituiti dagli *ebook* e dalle piattaforme che offrono musica, come *Spotify* o *Youtube*, o contenuti video, come le piattaforme televisive *on demand* quali *Netflix*, *Amazon Prime Video* o *SkyGo*. Di fatto, a parte rari casi di collezionisti, si presume che il consumatore guarderà, una sola volta, il film o la serie televisiva, con la conseguenza che possedere, in via stabile, il dvd sarà del tutto inutile.

<sup>320</sup> Y. RIFKIN, op. cit., p. 64. L'autore riconosce che il modello della *new economy* è condiviso anche da multinazionali insospettabili, come Nike. Sebbene quest'ultima sia uno dei più grandi produttori di calzature, non possiede alcuna fabbrica, macchinario, attrezzature o stabilimenti, ma ha costituito, invece, nel Sudest asiatico un intricato reticolo di fornitori (chiamati «partner produttivi») che fabbricano i prodotti



Gli utenti, nelle loro ricerche commerciali, non tendono più ad acquistare il bene in sé e per sé, ma l'idea che sta alla base dello stesso.

Ruolo fondamentale in tale contesto hanno le industrie dei media, collegate a filo doppio alle piattaforme, che creano contenuti, modelli e idee<sup>321</sup>. La piattaforma offre ai propri utenti non un semplice servizio, ma uno stile di vita, rispondente ai valori considerati maggiormente rilevanti in quel dato momento.

Quest'ultimi cambiano, però, con una velocità rapidissima e vengono ben presto sostituiti. I consumatori, privi di un solido potere di acquisto e legati alla frenesia delle mode, non vogliono ottenere un bene in via stabile, ma preferiscono accedervi per il tempo necessario alla soddisfazione del bisogno temporaneo. Così le piattaforme, attraverso una profonda lettura dei dati che rivelano i bisogni dei proprietari, offrono l'accesso alla tipologia di bene desiderato, per il tempo necessario e alle condizioni economiche preferibili.

Perché si possa determinare una condivisione è necessario che i beni posti in comune possiedano una serie di caratteristiche<sup>322</sup>, enunciate dalla scienza economica.

In primo luogo, possono essere usati da una pluralità di soggetti i beni c.d. "granulosi"<sup>323</sup>, in particolare i beni a granulosità media, cioè quei beni che hanno una c.d. capacità in eccesso. Tali beni possono essere acquistati in via autonoma da qualsiasi soggetto, ma

---

finiti, così come ha anche appaltato a terzi gran parte delle proprie attività di *marketing* e di pubblicità. Quest'ultima va quindi considerata a tutti gli effetti come un'impresa virtuale, nella misura in cui questa non possiede nulla, se non il marchio che rappresenta un'icona nel mondo della moda sportiva e non solo.

<sup>321</sup> Si pensi alle piattaforme che offrono servizi di trasporto, sia con autoveicoli sia con altri mezzi. L'utente che ne fruisce, non vuole solamente spostarsi da un luogo a un altro, ma cerca ulteriori esperienze, quali il contatto con un altro soggetto con cui condivide il viaggio (vedi *Blablacar*), un servizio para-professionale (vedi *Uber*) oppure la volontà di tutela dell'ambiente (vedi le piattaforme di *bike-sharing* e di noleggiare monopattini).

<sup>322</sup> Sul punto G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato concorrenza regole*, 2015, p. 251-252 e Y. BENKLER, *Sharing Nicely: On Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production*, in *Yale Law Journal*, 2004, vol. 114, pp. 273-301.

<sup>323</sup> Y. BENKLER, op. cit., p. 297 utilizza il termine «lumpy» e distingue tre tipologie di beni granulosi: a grana piccola, a grana media e a grana grande. Il bene a grana grossa è così costoso che può essere utilizzato solo aggregando la domanda per esso (ES. un macchinario industriale). I prodotti a grana fine hanno una granularità che consente ai consumatori di acquistarli per la quantità necessaria (Es. una tazza di caffè). I prodotti a grana media sono abbastanza piccoli da consentire a un individuo di giustificare l'acquisto per il proprio uso, dato il loro prezzo e la sua disponibilità e capacità di pagare per la funzionalità che intende utilizzare.

subiscono un utilizzo limitato e sovrabbondante rispetto ai reali bisogni dell'acquirente<sup>324</sup> e quindi rappresentano di fatto una perdita, se misurate al loro effettivo impiego. Se l'utilità dei beni in parola è innegabile, dubbia resta invece la loro funzionalità, cioè il valore derivante da un uso continuativo, ampio ed esteso nel tempo.

Il limite intrinseco dei tali beni può essere ridotto attraverso un uso condiviso degli stessi, cioè, in altri termini, tramite uno spaccettamento del loro valore su più soggetti che, in modo compatibile con le loro esigenze, li utilizzino congiuntamente e ne recuperino il margine di sottoutilizzo.

I beni granulosi con capacità in eccesso possono essere poi ricondotti a due classi principali: quella delle risorse rinnovabili e quella delle risorse a decadimento rapido.

Con la prima categoria, ci si riferisce a tutti quei beni che abbiano un'ampia capacità rigenerativa e che quindi possano essere soggetti a numerosi utilizzi nel tempo<sup>325</sup> a differenza dei beni non rinnovabili che esauriscono la loro funzionalità con un unico e isolato impiego. L'aspetto caratterizzante di tali beni è che la loro funzionalità non è condizionata dall'impiego e che quindi possono essere suscettibili di essere reimpiegati. Il concetto di risorsa rinnovabile si accompagna quindi al carattere non rivale del bene, in una prospettiva temporale: cioè l'impiego del bene in un determinato momento storico non pregiudica la facoltà di un utilizzo futuro.

Da tale carattere essenziale del bene condivisibile, si può comprendere perché l'economia collaborativa tenda ad essere collegata al concetto di economia circolare. Un modello produttivo di tipo lineare difficilmente si concilia con un'ottica di condivisione, nella misura in cui il bene viene creato per essere consumato e poi eliminato, diversamente il modello circolare, progettando il bene per un uso durevole e per un eventuale riciclo, potenzia il carattere rinnovabile delle risorse e quindi la loro possibile condivisione.

---

<sup>324</sup> Beni tipici che appartengono a tale categoria sono le automobili e gli immobili. Entrambi sono beni a cui generalmente un individuo ha la capacità economica di accedervi, ma che rischiano di venire sottoutilizzati, a seconda del bisogno dell'utente. Si pensi infatti a un soggetto che abbia bisogno di un'auto solo la domenica per recarsi fuori città e che quindi la lasci in giacenza inutilizzata per il resto della settimana. Lo stesso vale per un immobile in una località marittima acquistato per passare le vacanze durante la stagione estiva che rimanga inutilizzato per il resto dell'anno.

<sup>325</sup> Sebbene non esplicitamente dichiarato, il termine «renewable resources» viene utilizzato dall'autore con un'accezione diversa da quella tipica del diritto ambientale. In tale contesto, per risorsa rinnovabile s'intende qualsiasi bene che abbia uno spettro di utilizzo potenzialmente ampio e durevole nel tempo, ma inevitabilmente sottoposto a decadimento. Basti considerare che vengono qualificati come tali le automobili, i processori dei computer e gli immobili.

La categoria dei beni a rapido decadimento si pone invece in una prospettiva diametralmente opposta rispetto a quella delle risorse rinnovabili: questi, infatti, esauriscono la propria utilità in un tempo molto limitato e sono insuscettibili di un utilizzo successivo<sup>326</sup>. Se tali beni mancano del carattere della non rivalità nel tempo, possiedono tuttavia quello della non rivalità nello spazio, nella misura in cui nel momento in cui la risorsa sia disponibile potrà essere contemporaneamente fruita da più utenti.

Stante le caratteristiche intrinseche differenti delle due categorie dei beni granulosi, diverse sono le logiche di condivisione sottese: se da una parte per le risorse rinnovabili c'è una propensione a garantire nel tempo un costante sfruttamento del bene, dall'altra per le risorse a rapido decadimento si cerca di massimizzare l'utilizzo nell'unico momento di vita del bene. L'elemento comune rimane il margine di sfruttamento dei beni che cerca di essere colmato attraverso un uso comune e condiviso.

La natura dei beni assume rilievo in relazione al possibile utilizzo da parte dell'amministrazione delle piattaforme private nell'erogazione del servizio pubblico, come si avrà modo di dire nel quarto capitolo, ma anche nella riforma dei servizi nell'ottica di servizi che riprendano i principi di quelli erogati dalle piattaforme.

### **3.4. Il rapporto *peer to peer* e la fiducia tra gli utenti: le basi della co-regolazione**

*Internet*, per primo, ha avuto il merito di rompere le barriere sociali, territoriali e comunicative, rendendo estremamente rapido e agevole per gli utenti entrare in contatto, in una posizione pienamente paritaria. Le piattaforme hanno recepito tale carattere proprio delle relazioni sul *web*, facendo del rapporto *peer to peer*<sup>327</sup> uno dei loro elementi

---

<sup>326</sup> Un esempio di bene a rapido decadimento è quello di un passaggio in macchina fissato per data precisa e per un tragitto determinato oppure di un'offerta di pernottamento per un periodo limitato. Di tale servizio si potrà fruire solo nel momento in cui viene offerto e non in un momento successivo, ma, chiaramente nei limiti della conformazione fisica del bene (posti dell'auto e dimensioni dell'appartamento), da più soggetti contemporaneamente. Questo è il tipo di risorse su cui si basa Blablacar che offre servizio di *car sharing* e rappresentano il fondamento della forma pura di *sharing economy*.

<sup>327</sup> Letteralmente il rapporto *peer to peer* si riferisce all'ambito informatico e allude a un'architettura di rete di calcolo distribuito nella quale i vari nodi condividono tra di loro parte delle loro risorse informatiche, senza che ci sia bisogno di un nodo centrale, il server, che coordini il tutto. I nodi, dunque, non sono gerarchizzati tramite il binomio *client* e *server*, ma sono nodi paritari in grado di svolgere sia il "ruolo" di cliente, sia quello di servente. Sul punto Enciclopedia Treccani, voce *Peer to peer*.

fondanti, nella misura in cui queste favoriscono un incontro diretto tra domanda e offerta, in una posizione di parità tra i due contraenti.

Tale conformazione del mercato contribuisce all'eliminazione di qualsiasi obbligo di professionalità, nella misura in cui tutti possono offrire un servizio o un bene e tutti possono accedervi, senza che venga richiesto un titolo abilitativo per farlo<sup>328</sup>. Nei mercati che si sviluppano all'interno delle piattaforme, i meccanismi di *command and control* vengano totalmente eliminati e sostituiti dalla costituzione di comunità trasparenti e decentrate, in grado di formare e costruire un «rapporto di fiducia tra estranei»<sup>329</sup>.

Ne consegue che la peculiarità della *platform economy* consiste appunto nella «nuova possibilità per soggetti non professionisti di agire sul mercato come attori economici»<sup>330</sup> con una conseguente messa in discussione della disciplina consumeristica fondata un rapporto disequilibrato tra consumatore e impresa.

Alla base di tale relazione vi è un rapporto di fiducia reciproca, rafforzato dalla presenza della piattaforma<sup>331</sup> che svolge di ruolo di arbitro, terzo e imparziale, pronto a intervenire ogniqualvolta si verificano dei comportamenti contrari al regolamento, accettato dagli utenti al momento dell'iscrizione.

Si aggiunga poi il sistema di valutazione del servizio<sup>332</sup> messo a disposizione degli utenti che, lasciando il loro commento, contribuiscono al successo o alla rovina del fornitore, fino al punto di determinare l'esclusione di un soggetto dalla *community*, per intervento diretto della piattaforma<sup>333</sup>.

---

<sup>328</sup> Chiunque può offrire un passaggio in macchina, senza il bisogno di possedere una licenza, così come chiunque può inserire un contributo su *Wikipedia*, pur in assenza di una preparazione specifica sul tema.

<sup>329</sup> R. BOTSMAN, R. ROGERS, op. cit., p. 98.

<sup>330</sup> G. SMORTO, op. cit., p. 249.

<sup>331</sup> L'economia di rete che le piattaforme hanno generato ha scatenato una rottura con la struttura organizzativa aziendale che costituiva il fondamento dell'economia industriale e la ricchezza delle nazioni dall'inizio del XIX secolo: un'organizzazione piramidale di scambi, di base gerarchica. Al contrario, l'economia della piattaforma promuove la crescente aspirazione di "collaborazione" e "condivisione", nella sua dimensione economica, sociale, politica e giuridica. In tal senso, CONSEIL D'ETAT, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'«ubérisation»*, 2017, p. 53.

<sup>332</sup> Sul sistema di *rating* e il modello reputazionale accolto dalle piattaforme si dirà in modo più ampio nel capitolo dedicato alle scelte regolatorie.

<sup>333</sup> R. BOTSMAN, R. ROGERS, op. cit., p. 99 osservano «una valutazione positiva finisce per equivalere a una raccomandazione di prima mano da parte di qualcuno che ci aiuta a prendere decisioni migliori in relazione alle persone con cui vogliamo entrare in contatto. Il nuovo ruolo dell'intermediario, quindi, consiste nel creare gli strumenti e l'ambiente giusto perché si creino familiarità e fiducia, un terreno comune in cui comunità e commercio possono incontrarsi».

Tali caratteristiche possono essere fatte proprie dalla pubblica amministrazione nell'ottica dell'erogazione di servizi co-prodotti e co-regolamentati, in cui soggetto pubblico e il privato collaborino vicendevolmente nell'erogazione del servizio pubblico.

Il rapporto *peer to peer* è di tipo orizzontale e rifiuta qualsiasi forma di gerarchia<sup>334</sup>: la piattaforma, chiaramente sovraordinata, non viene, infatti, percepita come parte del rapporto, ma come spazio virtuale sicuro di incontro e di scambio<sup>335</sup>. I reali attori del rapporto economico che si crea sulla rete sono apparentemente solo gli utenti, in quanto la piattaforma, nell'offrire il contesto di contatto, predetermina i requisiti d'accesso e le condizioni dello scambio<sup>336</sup>. Questa presenza è, tuttavia, discreta e nascosta, così da

---

<sup>334</sup> C. GRANELLI, *Il codice del consumo a cinque anni dall'entrata in vigore*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2010, p. 731, sottolinea che «nel settore della *peer economy* le parti del contratto sono considerate pari, senza che ci sia bisogno di verificare in concreto la presenza di eventuali posizioni di forza sul lato dell'offerta. La relazione si presume pienamente orizzontale, non governata da rapporti di gerarchia e così la dimensione del consumo torna a esprimere un rapporto tra eguali e sfugge a quel principio del diritto diseguale che, imponendo di verificare le disparità di fatto, aveva contribuito a fondare il sistema consumeristico».

Sul punto si legga anche A. QUARTA, *Il diritto dei consumatori ai tempi della "peer economy". Prestatori di servizi e "prosumers": primi spunti*, in *Europa e diritto privato*, 2017, 2, pp. 667-681.

<sup>335</sup> La particolare conformazione del mercato delle piattaforme ha inciso anche su numerosi aspetti del diritto del lavoro. Come messo in luce dalla Commissione europea, l'economia collaborativa ha generato nuove opportunità d'impiego, ulteriori ricavi oltre a quelli generati dai rapporti di lavoro lineari tradizionali e ha consentito agli individui di lavorare con modalità flessibili. Il carattere dell'agilità non va tuttavia di pari passo con quello della stabilità e della sicurezza, con la conseguenza che i lavoratori sono più liberi e autonomi, ma anche privi delle tradizionali tutele. L'erosione delle categorie di lavoratore autonomo e subordinato e l'emersione di nuovi rapporti di lavoro ha attirato immediatamente l'attenzione dei giuslavoristi che, per primi, si sono interrogati sulle innovazioni provenienti dalla *platform economy*.

Sul tema si legga E. DAGNINO, *Il lavoro nella on-demand economy: esigenze di tutela e prospettive regolatorie*, in *Labour & Law Issues*, 2015, 1, 2, pp. 86-106, A. PERULLI, *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Padova, 2018, G. A. RECCHIA, *"Gig economy" e dilemmi qualificatori: la prima sentenza italiana*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2018, 7, pp. 726-734, A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI, *Il lavoro 4.0. La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze, 2018, F. LUNARDON, *Le reti d'impresa e le piattaforme digitali della "sharing economy"*, in *ADL Argomenti di diritto del lavoro*, 2018, 2, pp. 375-387, D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2019, 4, pp. 329-349.

<sup>336</sup> Sul tema I. PAIS, M. MAINERI, *Il fenomeno della sharing economy in Italia e nel mondo*, in *Equilibri*, 2015, 1, p. 12, osservano «Queste forme di regolazione si fondano su nuove organizzazioni e nuovi modelli organizzativi. La metafora che meglio permette di rappresentarle è quella della piattaforma, evoluzione del concetto di rete che per più di vent'anni ha ispirato i modelli organizzativi aziendali. Nelle imprese-piattaforma la rete lega tra loro i clienti, che diventano anche fornitori. L'impresa non eroga direttamente servizi ma disegna (e, più in profondità, costruisce) l'ambiente in cui avvengono le interazioni. La piattaforma tecnologica, laddove presente, è solo uno strumento, rappresenta la parte visibile di un modello che ridisegna i processi organizzativi e la catena del valore e mette in discussione i confini tra lavoro e tempo libero, tra lavoro retribuito e volontario, tra professionalismo e pratica amatoriale».

ingenerare nei fruitori l'illusione di un rapporto libero da condizionamenti di natura economica e gerarchica e di reale protagonismo e signoria nella relazione.

L'abbattimento della struttura gerarchica e la conformazione orizzontale del rapporto hanno inciso sulle categorie di produttore/fornitore e di consumatore proprie del diritto consumeristico<sup>337</sup>, contribuendo alla creazione di una nuova figura nel panorama giuridico, cioè quella del *prosumer*<sup>338</sup>.

Con *prosumer*<sup>339</sup>, s'intende una categoria ibrida che assume in sé contemporaneamente e dinamicamente quella di consumatore e produttore<sup>340</sup>. Non esistono, infatti,

---

<sup>337</sup> La distinzione tra produttore e consumatore rileva inoltre per il diritto privato, commerciale, per i profili tributari e per un'efficace disciplina antitrust, coinvolgendo, quindi, tutte le aree del diritto.

<sup>338</sup> Il termine *prosumer* è stato coniato, nel 1980, da Alvin Toffler nella sua opera *The third wave*, ed è il risultato della crasi tra le parole *producer* e *consumer*. L'autore individuò nella *prosumption* una categoria autonoma da affiancare a quella della produzione e del consumo, la cui principale caratteristica consisteva nella produzione per uso personale, da parte di individui o di gruppi organizzati. In tale categoria vennero fatte rientrare quelle attività fatte nell'ambito familiare (fai da te, lavoretti domestici), della propria comunità (volontariato) e infine le attività svolte direttamente dal consumatore in uno spazio commerciale del produttore (*self-service* presso banche, distributori di benzina o supermercati).

Un altro importante contributo allo studio della categoria della *prosumption* è quello di George Ritzer che si discosta dall'interpretazione originaria fornita da Alvin Toffler, nella misura in cui questa, sussumendo la categoria di produzione e consumo, non riguarda solo alcune attività, ma può arrivare caratterizzarle tutte. Secondo Ritzer, la produzione implica sempre il consumo e viceversa il consumo la produzione, con la conseguenza che gli individui sono sempre *prosumer*. La distinzione tra produzione e consumo viene quindi interpretata come il risultato di una tendenza storica a classificare i soggetti in categorie rigide e obsolete, inidonee ad adattarsi alla complessità del reale.

Entrambi gli autori concordano tuttavia sul fatto che tale fenomeno risulti particolarmente rilevante nell'era post-industriale e che sia stato acuito dall'influenza delle nuove tecnologie.

Sul punto D. DUSI, *Beyond prosumer capitalism: retaining the original understanding of presumption*, in *Current Sociology*, 2018, 66, pp. 663-681.

<sup>339</sup> Non esiste una definizione giuridica che approfondisca in termini generali il concetto di *prosumer*, ma si trovano numerosi riferimenti settoriali nei provvedimenti adottati dall'ARERA, in materia di disciplina della produzione energetica, da ultimo nel Quadro strategico 2019-2021 "Funzionamento efficiente dei mercati retail e nuove forme di tutela dei clienti di piccola dimensione nel contesto liberalizzato". Il termine *prosumer* è divenuto un termine costantemente impiegato dall'autorità dipendente, conscia dell'importanza assunta da tale figura nell'ordinamento, e viene definito come «il soggetto che è al contempo produttore e cliente finale di energia elettrica».

Sul punto A. QUARTA, op. cit., p. 670 e, in senso critico, M. MAUGERI, *Elementi di criticità nell'equiparazione, da parte dell'AEEGSI, dei "prosumer" ai "consumatori" e ai "clienti finali"*, *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2015, 7-8, pp. 406-410.

<sup>340</sup> S. STABILE, *Le nuove frontiere della pubblicità e del marketing su internet*, in *Il Diritto industriale*, 2009, 5, pp. 482-491 «il termine sta assumendo molti e conflittuali significati: nel mondo degli affari si tende a vedere il *prosumer* (*professional-consumer*) come un segmento di mercato, mentre gli economisti intendono la figura del *prosumer* (*producer-consumer*) fortemente indipendente dall'economia

nell'economia della rete ruoli fissi, ma posizioni intercambiabili, sia nel corso dei vari rapporti intrattenuti sulla rete, ma anche dello stesso rapporto<sup>341</sup>. Ogni soggetto che acceda a una piattaforma può trasformarsi in un imprenditore e allo stesso tempo continuare a essere consumatore dei servizi e dei beni che, in parte, ha contribuito a creare.

Da questo punto di vista, il *Conseil d'État*<sup>342</sup> ha riscontrato il fondamento dell'economia delle piattaforme «sull'apporto della folla, cioè di una moltitudine di persone non qualificate nel settore considerato, o sulla loro trasformazione spontanea in produttori/venditori di beni o fornitori di servizi».

Una simile figura è il risultato dell'assenza di qualsiasi obbligo di professionalità per la fornitura di beni e servizi sulla rete. Tale condizione se, da una parte, alimenta i sospetti degli operatori tradizionali, costretti al rispetto di disposizioni stringenti, dall'altra, rassicura gli utenti, convinti di poter trattare con la loro controparte in una posizione di parità<sup>343</sup>.

D'altra parte, la distinzione tra operatore professionale e consumatore è difficilmente conciliabile con il modello proveniente dalla *platform economy*, nella misura in cui questa si basa sulla trasformazione di moltissimi attori che non esercitano l'attività considerata professionalmente in produttori occasionali di beni o servizi. Da un punto di vista economico, la concorrenza esercitata dalla *platform economy* nei confronti dei settori commerciali tradizionali viene non tanto da una dilagante deprofessionalizzazione

---

mainstream. In generale, si intende che l'utente, dal classico ruolo passivo, assume un ruolo decisamente più attivo nel processo di consumo, di produzione, di creazione».

<sup>341</sup> *Ibidem*. «Nell'ambito dell'economia collaborativa, è facile che gli scopi si confondano; la marginalità dell'uso professionale può risultare dalla frequenza dell'attività, requisito che, come si dirà più avanti, consentirebbe di distinguere il prestatore di servizi professionale da quello non professionale. La promiscuità, del resto, è l'essenza dell'economia collaborativa, dal momento che l'uso temporaneo di un bene da parte di terzi, non pregiudica il titolo proprietario sottostante e quindi l'uso personale della *res*. Va da sé che il problema del contratto misto si pone ogni qual volta il *prosumer* svolga un'attività professionale, questione che pertanto si presenta come dirimente per verificare l'impatto dell'economia collaborativa sul diritto dei consumatori».

<sup>342</sup> CONSEIL D'ETAT, op. cit., p. 76-77, parla letteralmente di «une économie de la multitude».

<sup>343</sup> La fluidità delle categorie rende difficile sia l'applicazione della disciplina tradizionale che, tra altro non prevede la figura del *prosumer*, sia l'elaborazione di nuove regole che sappiano efficacemente regolamentare il fenomeno.

dell'attività, che pure in parte si registra<sup>344</sup>, ma soprattutto dalla presenza di una folla di soggetti in grado di fornire il servizio o il bene<sup>345</sup>.

#### 4. L'uso dei dati e la personalizzazione del servizio

Le piattaforme non potrebbero svolgere la propria attività, senza l'ausilio di tre principali strumenti informatici, quali i *big data*, gli algoritmi e l'intelligenza artificiale<sup>346</sup>.

Come si è avuto già modo di osservare, la disamina dei servizi offerti dalle piattaforme digitali non può prescindere da uno studio adeguato del tema dei dati. Nel nuovo contesto di «imperialismo delle piattaforme»<sup>347</sup>, potenziato dallo sviluppo del capitalismo digitale, la reale fonte di potere e di ricchezza e lo strumento di affermazione sul mercato è

---

<sup>344</sup> I soggetti che forniscono il loro apporto sulla rete sono spesso soggetti laureati o comunque in grado di gestire i meccanismi delle piattaforme, ma che, con la loro professione canonica, non riescono a ottenere sufficienti guadagni.

<sup>345</sup> Sul punto CONSEIL D'ETAT, op. cit., p. 77.

<sup>346</sup> Esattamente come gli algoritmi anche l'intelligenza artificiale si nutre di dati che raccoglie, elabora e utilizza per la sua stessa evoluzione. In altri termini, gli algoritmi si servono dell'intelligenza artificiale per sviluppare i modelli di calcolo attraverso cui vengono studiati i dati personali immessi dagli utenti e trasformati in risorse economiche per le piattaforme.

Sul tema risulta di estrema rilevanza la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale, nella misura in cui il funzionamento delle piattaforme è ormai in larga parte basato sull'impiego di sistemi di intelligenza artificiale. Ne consegue che la proposta, se approvata, potrà avere un forte impatto sulle *big tech*.

Per un commento sul nuovo regolamento sull'intelligenza artificiale si veda CASONATO C., MARCHETTI B., *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione Europea in materia di intelligenza artificiale*, in *BioLawJournal*, 2021, 3, pp. 415-437.

<sup>347</sup> Y. DAL JONG, *The construction of platform imperialism in the globalization era*, in *Triple C*, 2013, pp. 145-172 individua nel «Platform Imperialism» l'attuale fase del capitalismo mondiale. Al centro di tali dinamiche di potere, vanno collocati gli Stati Uniti d'America dove hanno sede tutte le principali piattaforme digitali. Anche se, bisogna segnalare, tenuto conto anche dei mutamenti intercorsi rispetto agli anni in cui ha scritto l'autore, il crescente incremento di piattaforme di origine cinese, con contestuale polarizzazione del *platform imperialism* tra Est e Ovest.

Altri sul tema hanno invece parlato di capitalismo della sorveglianza, collegandosi appunto all'azione di costante controllo esercitata dalle piattaforme sulle vite degli utenti che divengono, come mai nella storia, materia prima per pratiche commerciali occulte di estrazione, predizione e vendita.

Il riferimento è a S. ZUBOFF, *The age of surveillance capitalism - The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York, 2019.



rappresentato, infatti, dagli stessi<sup>348</sup> che, secondo la celebre definizione dell'*Economist* del 2017, rappresentano il petrolio del nuovo millennio<sup>349</sup>.

Uno degli elementi ricorrenti che si trova in qualsiasi studio dedicato alla nuova economia digitale risiede nella presa d'atto che la reale risorsa e fonte di ricchezza delle piattaforme consista nella raccolta e uso dei dati degli utenti che ne fruiscono. Come si è già avuto modo di osservare in sede di classificazione, le piattaforme si servono dei dati che vengono rilasciati alla stessa autonomamente dall'utente, di quelli che vengono tratti dall'analisi dell'attività del soggetto sulla rete e, infine, dei dati tratti dall'elaborazione di altri dati<sup>350</sup>.

I *big data*<sup>351</sup> si rivelano lo strumento essenziale e indispensabile per il funzionamento delle piattaforme, nonché il motore per lo sviluppo della nuova economia<sup>352</sup>.

---

<sup>348</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Una strategia europea per i dati*, 2020 sottolinea che le tecnologie digitali hanno trasformato l'economia e la società, influenzando ogni settore di attività e la vita quotidiana di tutti i cittadini europei e che «i dati sono un elemento centrale di tale trasformazione, che non fa che cominciare».

<sup>349</sup> *The world's most valuable resource is no longer oil, but data*, *Economist*, 2017.

Anche attraverso una traslazione del significato del termine, le piattaforme vengono raffigurate come piattaforme petrolifere intente a estrarre dal “mare della rete” i dati. Così come il petrolio merita di essere raffinato, così anche i dati estrapolati devono essere raccolti e rielaborati attraverso uno strumento di analisi.

<sup>350</sup> Si pensi alle piattaforme di *e-commerce* come Amazon che suggeriscono, dopo che l'utente ha acquistato un prodotto, un altro simile e compatibile. Al di là dell'acquisto formale, anche la ricerca su Google avrà come conseguenza quello di proporre all'utente nei banner pubblicitari il risultato della ricerca o contenuti analoghi.

<sup>351</sup> Sui *big data* si vedano A. MANTELERO, *Big data: i rischi della concentrazione del potere informativo digitale e gli strumenti di controllo*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2012, 1, pp. 135-144, F. DI PORTO, *La rivoluzione dei big data. Un'introduzione*, in *Concorrenza e mercato*, 2016, 1, pp. 5-14, G. COLANGELO, *Big data, piattaforme digitali e antitrust*, in *Mercato concorrenza regole*, 2016, 3, pp. 425-460, G. PITRUZZELLA, *Big data, competition and privacy: a look from an antitrust perspective*, in *Concorrenza e mercato*, 2016, 1, pp. 15-27, M. OREFICE, *I big data. Regole e concorrenza*, in *La politica del diritto*, 2016, 4, pp. 697-744, V. ZENO-ZENCOVICH, G. GIANNONE CODIGLIONE, *Ten legal perspectives on the «big data» revolution*, in *Concorrenza e mercato*, 2016, 1, pp. 29-57, V. ZENO-ZENCOVICH, *Dati, grandi dati, dati granulari e la nuova epistemologia del giurista*, in *MediaLaws*, 2018, 2, pp. 32-38, V. FALCE, G. GHIDINI, G. OLIVIERI, *Informazione e big data: tra innovazione e concorrenza*, Milano, 2018, A. PERRUCCI, *Dai “Big Data” all'ecosistema digitale. Dinamiche tecnologiche e di mercato e ruolo delle politiche pubbliche*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2019, 1, pp. 61-88.

<sup>352</sup> Si definiscono *big data* enormi aggregazioni di dati digitali, sia strutturate che non strutturate, prodotte ad alta velocità e provenienti da molte fonti, la cui gestione e analisi richiedono nuovi, più performanti e intelligenti strumenti in termini di processori e algoritmi. Da tale definizione possiamo cogliere i primi due elementi caratterizzanti dei *big data*: in primo luogo la dimensione – questi vengono infatti definiti *big* per distinguerli dagli *small data* – e in secondo luogo, la necessità indispensabile di algoritmi per processarli.

Lo strumento digitale che svolge un ruolo preponderante in questa fase è l'algoritmo che analizza e rielabora i dati che vengono raccolti dalla piattaforma.

Il possesso di tali informazioni sull'utente permette alla piattaforma di realizzare un servizio personalizzato, cioè calato in maniera calibrata sui bisogni e sulle esigenze del consumatore. La lettura delle abitudini dello stesso e delle sue capacità reddituali<sup>353</sup> permette anche una personalizzazione del prezzo o del bene offerto allo stesso.

La «monopolizzazione di questa nuova e fondamentale risorsa naturale appare in qualche modo una necessità»: il controllo sui dati consente, infatti, «il training di algoritmi sempre più sofisticati, in grado di anticipare i nostri comportamenti, e consolida la posizione delle piattaforme nel loro ruolo di intermediari, laddove la loro capacità di comprenderci e quindi di indirizzare le attività di *marketing* e vendita non trova, di fatto, pari nel mercato»<sup>354</sup>.

La dottrina<sup>355</sup> osserva efficacemente che il modello economico delle piattaforme ha riportato alla luce il concetto di «catena del valore»<sup>356</sup>, nella misura in cui in cui l'offerta di servizi a prezzo zero si pone in cambio di dati e di ricavi, soprattutto in termini pubblicitari.

Ne consegue che la raccolta dei dati è funzionale al perseguimento di una serie di obiettivi. In primo luogo, questa è fonte diretta di guadagno, nell'ottica anzidetta di

---

Bisogna altresì sottolineare che spesso con il termine *big data* si faccia riferimento non tanto ai dati in sé, quanto piuttosto agli strumenti informatici attraverso cui gli stessi vengono analizzati.

La definizione è tratta dallo studio “L'economia dei dati. Tendenze di mercato e prospettive di policy” promosso da ITmedia consulting nel 2018, con l'apporto scientifico del Centro di ricerca Ask dell'Università Bocconi. Tale studio, di particolare interesse, si è posto come obiettivo quello di fornire una serie di spunti di riflessione, sotto il profilo della regolazione *antitrust* e della *privacy*, sul tema della *digital economy* a studiosi e professionisti, con particolare attenzione al tema dei dati.

<sup>353</sup> Se il soggetto tende a cercare sui motori di ricerca prodotti dal costo medio-alto la piattaforma attribuirà al soggetto una capacità reddituale alta, al contrario se questi cercasse prodotti economici.

<sup>354</sup> M. MALDÈ, *La tutela della privacy e dei dati personali*, in ASPEN INSTITUTE (a cura di), *Amministrazione pubblica e capitalismo delle piattaforme digitali*, 2019, p. 33.

<sup>355</sup> A. MARTUSCIELLO, *La nuova riforma europea sul digitale. La catena del valore delle piattaforme tra mercato e privacy*, in “medialaws.eu”, 2021. Ormai sorpassati gli spot televisivi, oggi esistono dei servizi online, concepiti quale strumento di captazione dell'interesse dell'utente e quindi dei suoi dati che verranno poi rivenduti ad altri soggetti. Constata l'autore l'emersione della figura professionale del broker che recupera informazioni online, le aggrega, le interpreta e le analizza per poi venderle sul mercato.

<sup>356</sup> M.E. PORTER, *Competitive Advantage: creating and sustaining superior Performance*, Free Press, New York, 1985.

vendita del dato ad altri operatori economici<sup>357</sup>. Tuttavia, il dato rappresenta altresì uno strumento di guadagno indiretto, in quanto permette un miglioramento consistente del servizio offerto, rispetto agli operatori che non possono accedere a tali informazioni, con conseguente aumento consistente della clientela. Infatti, il possesso di elementi conoscitivi specifici inerenti alla personalità e agli interessi dell'utente permette alla piattaforma di realizzare un servizio personalizzato. Per il raggiungimento di tale scopo, le piattaforme utilizzano spesso *l'Internet of Things (IoT)*<sup>358</sup> che permette una visione contestuale, a tutto tondo, attraverso l'analisi di più apparecchi, tra loro collegati, di proprietà dell'iscritto, della vita di quest'ultimo. In altri termini, *l'Internet of Things* è una «rete delle reti» che consente, tramite sistemi di identificazione elettronica standardizzati e uniformi e dispositivi mobili senza fili, di identificare direttamente e inequivocabilmente entità e oggetti fisici digitali e quindi di essere in grado di recuperare, archiviare, trasferire ed elaborare, senza discontinuità tra il mondo fisico e quello virtuale, i relativi dati<sup>359</sup>.

Poiché i vari strumenti digitali sono preordinati a funzioni diverse<sup>360</sup>, questi analizzano lati diversi dell'esistenza del proprietario, spaziando dal lavoro al tempo libero, con la conseguenza che si ottiene una perfetta mappatura che consente di garantire il miglior servizio.

Come messo in luce dal *Conseil d'Etat*, *l'internet of Things* cristallizza tre dimensioni chiave dell'economia della piattaforma, nella misura in cui consente una crescente personalizzazione dei servizi ai consumatori, grazie a nuove tecnologie a basso costo e alla moltiplicazione degli oggetti connessi, promuove una riduzione dei costi di

---

<sup>357</sup> A. MARTUSCIELLO, op. cit. paragona il dato a un nuovo mezzo di scambio, una sorta di moneta. Le piattaforme, divenute «commercianti dell'attenzione», e perseguono l'arte, o forse oggi la scienza, della cattura dell'attenzione e della sua monetizzazione.

<sup>358</sup> L'Enciclopedia Treccani ha inserito quale neologismo il termine *Internet of Things* nel 2015 definendolo come «Rete di oggetti collegati tra loro, dotati di tecnologie di identificazione, in grado di comunicare sia reciprocamente, sia verso punti nodali del sistema, ma, in particolare, in grado di costituire un enorme network di cose, ciascuna delle quali è rintracciabile per nome e in riferimento alla posizione che occupa». L. SIMONCINI, *Profili costituzionali dell'amministrazione algoritmica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 4, p. 1149, riporta la definizione data dal *Cambridge Dictionary* che identifica l'Iot come «insieme di oggetti con sistemi computerizzati al loro interno in grado di interconnettersi tra loro e scambiare dati via Internet».

<sup>359</sup> Sul punto CONSEIL D'ETAT, op. cit, p. 61.

<sup>360</sup> Si pensi al computer, allo *smartphone*, agli *smartwatch* e perfino negli ultimi anni ai frigoriferi con inseriti sistemi di intelligenza artificiale che segnalano quanto cibo ci sia all'interno e quale stia per scadere.

produzione, grazie alla raccolta e all'elaborazione di massa di dati ottenuti tramite oggetti utente e, infine, garantisce un uso ottimizzato delle risorse esistenti.

Infine, i dati, oltre a costituire un input produttivo indispensabile all'implementazione del servizio offerto, rappresentano il presupposto del «potere quasi-regolatorio» esercitato dalle piattaforme che si concretizza nella definizione del prezzo e nella capacità di risoluzione dei problemi di coordinamento tra le attività economiche<sup>361</sup>.

Peraltro, come sottolinea attenta dottrina<sup>362</sup>, la raccolta e l'utilizzo dei dati hanno una diversa importanza e producono differenti implicazioni a seconda del soggetto che li raccoglie. Bisogna, infatti, effettuare una prima ripartizione tra soggetti che operano *offline* e quindi non hanno gli strumenti per poter effettuare l'attività richiamata, almeno con la stessa efficacia delle piattaforme, e chi opera *online*. All'interno di quest'ultima categoria, è necessario operare un'ulteriore suddivisione tra piattaforme che operano in un solo settore, come Uber, e piattaforme che operano in più settori, come Google, riconoscendo in capo alle seconde una capacità amplificata di raccolta di informazioni che consente loro di espandersi e rafforzare il proprio ecosistema. Ne consegue che la «varietà, l'ampiezza e la capacità di utilizzo incide fortemente sulla posizione di forza della piattaforma e sulla capacità espansiva anche in settori molto diversi da quelli della sua attività originaria o nei quali ha realizzato le precedenti espansione»<sup>363</sup>.

La questione dei dati pone due principali temi connessi e interdipendenti di cui si dà brevemente accenno. Il primo è emerso prepotentemente agli occhi del legislatore e della stessa opinione pubblica: quello della tutela della *privacy* del cittadino. Quest'ultimo a cui l'ordinamento europeo si rivela particolarmente sensibile si pone come una chiave di lettura del fenomeno delle piattaforme a cui è indispensabile prestare attenzione, ma che, per scelte di sviluppo del presente lavoro, non verrà approfondito in questa sede<sup>364</sup>.

---

<sup>361</sup> M. A. ROSSI, *Il ruolo delle piattaforme nell'economia dei big data*, in V. FALCE, G. GHIDINI, G. OLIVIERI (a cura di), *Informazione e Big Data fra Innovazione e Concorrenza*, 2017, Milano, p. 76.

<sup>362</sup> A. CANEPA, *I mercanti nell'era digitale*, cit., pp. 88-89.

<sup>363</sup> *Ibidem*.

<sup>364</sup> Sul tema si veda A. CARAVITA DI TORITTO, *La proporzionalità multilivello nel mercato "presidiato" dei dati personali*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2021, 3, pp. 157-187, V. MOLASCHI, *Algoritmi e nuove schiavitù*, in "federalismi.it", 2021, 18, pp. 205-234, A. FEDI, *Big Data and AI: an issue for general law and data protection*, in *Jus civile*, 2020, 1, pp. 169-189, F. LAGIOIA, G. SARTOR, *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica*, in "federalismi.it", 2020, 11, pp. 85-110, G. ZICCARDI, *Contro i "big data": le modalità di controllo del cittadino digitale nella società odierna*, in *Cyberspazio e Diritto*, 2020, 2, pp. 233-286, D. MESSINA, *Online platforms, profiling, and artificial intelligence: new challenges*

Il secondo<sup>365</sup>, su cui l’Autorità di regolazione del mercato e della concorrenza si è attentamente soffermata, è legato al rapporto tra dati e tutela della concorrenza. In particolare, la valutazione e l’utilizzo dei dati divengono un fattore per acquisire una posizione di rilievo in un determinato mercato o, per meglio dire, costituiscono questi stessi un potere di mercato.

#### 4.1. La profilazione dell’utente mediante l’algoritmo

I dati raccolti dalle piattaforme si presentano come una materia grezza che deve essere raffinata, affinché possa essere redditizia.

Le piattaforme utilizzano quattro canali per la raccolta dei dati<sup>366</sup>: l’acquisizione di quanto viene rilasciato autonomamente dall’utente in sede di iscrizione e nei momenti successivi di vita sulla piattaforma<sup>367</sup>, l’impiego di dati già liberamente disponibili sulla rete<sup>368</sup>, l’analisi dell’attività svolta sulla stessa e infine la formazione di dati tratti dall’elaborazione di altri dati. Con riferimento al caso di studio impiegato in tale sede, notiamo che la piattaforma Uber, per esempio, raccoglie numerosi dati, contenenti informazioni sulle abitudini di spostamento e sui percorsi effettuati e sulle ragioni per cui si ricorre al servizio.

In particolare, s’intende per profilazione<sup>369</sup> l’azione volta alla creazione di un profilo personalizzato dell’utente, mediante l’attività di raccolta ed elaborazione dei dati inerenti

---

*for the GDPR and, in particular, for the informed and unambiguous data subject's consent*, in *Rivista di diritto dei media*, 2019, 2, pp. 159-173, L. AMMANNATI, *La circolazione dei dati: dal consumo alla produzione*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA, G. GRECO, U. MINNECI, *Algoritmi, big data e piattaforme digitali*, Torino, 2021.

<sup>365</sup> A. CANEPA, *Il design della regolazione in un’economia “uberizzata”*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 2016, 4, pp. 28-29.

<sup>366</sup> Si veda sul tema lo studio promosso dall’Università Bocconi e da ITmedia consulting “L’economia dei dati. Tendenze di mercato e prospettive di policy”.

<sup>367</sup> Normalmente all’atto dell’iscrizione alla piattaforma l’utente indica i propri dati personali, quali nome e cognome, indirizzo, numero di telefono e talvolta coordinate bancarie. Vengono poi, soprattutto sulle piattaforme di social network, caricate fotografie, video, messaggi personali, commenti e *likes*.

<sup>368</sup> Il riferimento è alla c.d. tecnica del *crawling*, largamente utilizzata dai motori di ricerca, che postula la raccolta sistematica e l’elaborazione di ogni pagina del *web* a loro disposizione.

<sup>369</sup> Art. 4, n. 4, Regolamento UE 2016/679 definisce la profilazione come «qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell’utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il

all'iscritto (pubblici o privati, richiesti o forzosi), con la finalità di classificazione in gruppi di comportamento<sup>370</sup>.

La profilazione nella rete riesce a essere attuata al massimo delle sue potenzialità. Questa, infatti, si avvale di raffinati strumenti tecnologici che, attraverso l'uso di algoritmi, e quindi l'uso automatizzato dei dati personali, consentono l'individuazione sempre più precisa dei gusti e delle scelte dei consumatori e, conseguentemente, di fornire un servizio personalizzato e calibrato sui bisogni degli utenti.

Si tratta di un meccanismo estremamente controverso. Se, infatti, da una parte, questo riduce irrimediabilmente l'autonomia di scelta del soggetto, dall'altra, permette di migliorare la qualità di prodotti e servizi, adeguandoli alle preferenze degli utenti e, quindi, può condurre a una riduzione dei costi, consentendo l'accesso a un'offerta più ampia<sup>371</sup>.

Definiamo algoritmo<sup>372</sup>, per quanto rileva in tale sede, una sequenza di istruzioni e operazioni attraverso cui viene elaborato un processo di calcolo che conduca a un determinato risultato<sup>373</sup>.

L'algoritmo ha da sempre una grande applicazione, ma, con l'avvento delle piattaforme digitali, ha assunto un nuovo ruolo di estrema rilevanza legato all'uso intensivo che ne

---

rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica».

<sup>370</sup> M. BIANCA, *La filter bubble e il problema dell'identità digitale*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2019, 2, p. 46 che qualifica la profilazione come un fenomeno di individuazione delle scelte degli utenti consumatori e viene considerato uno strumento di marketing mirato, in quanto attraverso tale strumento le aziende possono intercettare più facilmente i gusti e le caratteristiche del consumatore.

<sup>371</sup> L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in "federalismi.it", 2019, 7, p. 5.

<sup>372</sup> Per una ricostruzione completa dello statuto dell'algoritmo e la sua influenza sulla decisione pubblica si veda G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, 2019.

<sup>373</sup> Letteralmente P. ZELLINI, *La dittatura del calcolo*, Milano, 2018, «l'algoritmo è un processo, una sequenza di operazioni che deve soddisfare almeno due requisiti: ad ogni passo della sequenza è già deciso, in modo deterministico, quale sarà il passo successivo, e la sequenza deve essere effettiva, cioè tendere a un risultato concreto, reale e virtualmente utile».

L'Enciclopedia Treccani definisce invece l'algoritmo informatico come «una sequenza finita di operazioni elementari, eseguibili facilmente da un elaboratore che, a partire da un insieme di dati I (input), produce un altro insieme di dati O (output) che soddisfano un preassegnato insieme di requisiti».

L'elemento costante delle definizioni sopra riportate sta nell'individuazione quale elemento caratterizzante dell'algoritmo nel suo carattere di processo che da un insieme di dati "disordinati" giunge a una composizione logica degli stessi.

viene fatto per lo sfruttamento massiccio dei dati allo scopo di prendere o guidare decisioni<sup>374</sup>.

Bisogna, poi, specificare che le piattaforme non dispongono di un solo algoritmo, ma di una serie di algoritmi che esaminano diversi elementi al fine di giungere a più soluzioni, nell'ottica di una visione integrata e globale del comportamento dell'utente<sup>375</sup>. Lo stesso è, quindi, in grado di fornire le risposte più confacenti alle esigenze dell'utente, in termini di servizi, beni e prezzo<sup>376</sup>, sia nel momento stesso della ricerca che in fasi successive.

La dottrina<sup>377</sup> ha messo in luce che l'utilizzo di meccanismi di profilazione e di algoritmi predittivi hanno rilievo sotto due punti di vista. In primo luogo, rileva la riduzione dell'autonomia di scelta relativa alla individuazione dell'operatore, vista la capacità della piattaforma di anticiparne le preferenze. In secondo luogo, emerge la facoltà di controllo del mercato "interno" ad opera della piattaforma che seleziona gli operatori che possono offrire il proprio servizio sulla stessa a favore degli iscritti.

La valutazione dell'algoritmo e della sua attività è estremamente controversa: infatti, se da una parte molti valorizzano una presunta indipendenza dello stesso, nella misura in cui questo opererebbe seguendo mere logiche di calcolo, dall'altra non si può più ignorare quanto lo stesso sia influenzabile. Quest'ultimo è certamente un sistema di calcolo, ma è stato inevitabilmente progettato da qualcuno e di questo qualcuno condivide le idee e talvolta i pregiudizi<sup>378</sup>. Così, nel contesto delle piattaforme, non si può pensare

---

<sup>374</sup> Sul punto si legga CONSEIL D'ETAT, op. cit., p. 59.

Interessante il riferimento a L. LESSING, *Code is law*, Harvard Magazine, 2000 che aveva individuato nel codice l'elemento fondante l'architettura della rete.

<sup>375</sup> *Google*, per esempio, ha impiegato una serie di algoritmi al fine di rendere sempre più preciso e adatto all'esigenze dell'utente il sistema di ricerca e i risultati ottenuti. In particolare, gli algoritmi usati da *Google* si basano sui c.d. "ranking signals", sia interni al sistema che esterni. Questi analizzano i termini immessi nella barra di ricerca dall'utente, la posizione geografica, l'intervallo temporale intercorso, perfino gli eventuali errori grammaticali e i suggerimenti del sistema.

L'algoritmo principale utilizzato da *Google* è *PageRank* che assegna ai siti presenti su *Internet* un peso numerico che va da 0 a 10, determinandone quindi l'importanza, intesa nel senso di notorietà. In base a tale punteggio, la piattaforma decide con che ordine mostrare i risultati di ricerca.

<sup>376</sup> Un utente che compia una determinata ricerca sul *web*, sia di beni che di servizi, vedrà comparire all'interno della ricerca stessa che all'interno di futuri *banner* pubblicitari offerte di prodotti perfettamente in linea con i suoi bisogni.

Questo avviene perché l'algoritmo misura le capacità economiche, la collocazione geografica e le preferenze dell'utente e le rielabora offrendo il prodotto migliore al momento migliore.

<sup>377</sup> A. CANEPA, *I mercanti dell'era digitale*, cit., p. 123.

<sup>378</sup> Si pensi al caso degli algoritmi usati nel contesto giudiziale, come il francese *Predictice* o gli americani *Ravel Law* e *Premonition* che, basandosi su un database di un milione di righe di documenti, codici e testi

all'algoritmo come uno strumento neutrale, terzo e totalmente indipendente, ma è piuttosto espressione delle finalità e degli obiettivi ricercati dalla stessa. La creazione e la proposizione di contenuti calati sui bisogni dell'utente è una caratteristica commerciale della piattaforma, utilizzata per incrementare gli accessi. Inoltre, la stessa raccolta e rielaborazione dei dati rappresentano una ricchezza e uno strumento di scambio della piattaforma, dal momento che questi possono essere ceduti ad altri soggetti che, per esempio, svolgono attività pubblicitarie o comunque compatibili con quella per cui l'algoritmo è stato progettato.

A questi aspetti, si aggiunga la spesso totale opacità dell'algoritmo la cui esistenza e il cui funzionamento, comprensibilmente, rappresentando l'origine dei guadagni della piattaforma, non viene rivelato all'utente che si trova a essere totalmente all'oscuro delle dinamiche a cui accede.

## 5. L'economia collaborativa nel prisma dei servizi erogati tramite piattaforma

La rete e le piattaforme hanno rappresentato un terreno fertile sui cui si sono sviluppate nuove forme di economia<sup>379</sup>, ispirate ai valori della collaborazione e della condivisione, rispondenti alle esigenze di rinnovamento avvertite da più parti nella società<sup>380</sup>.

---

giuridici e di sentenze, scritti, opinioni e argomentazioni di un determinato giudice, fungono da strumento di ausilio di attività di avvocati e di giudici. Questi hanno portato spesso a risultati discriminatori: per esempio individuando nella popolazione afroamericana una maggiore propensione a delinquere.

Sul tema G. AVANZINI, op. cit., pp. 22-27 e G. ZACCARIA, *Figure del giudicare: calcolabilità, precedenti, decisione robotica*, in *Rivista di diritto civile*, 2020, 2, pp. 277-294.

Tali strumenti hanno rivelato di essere spesso portatori di pregiudizi: per esempio riconoscendo in capo a un afroamericano la certezza di recidiva e non facendo lo stesso per soggetti bianchi.

<sup>379</sup> In tema di economia della condivisione si segnalano i seguenti contributi Y. BENKLER, *Sharing Nicely: On Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production*, in *Yale Law Journal*, 2004, 2, pp. 273-358, R. BOTSCHAN, R. ROGERS, *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, New York, 2011, G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato concorrenza regole*, 2015, 2, pp. 245-277, I. PAIS, M. MAINIERI, *Il fenomeno della sharing economy in Italia e nel mondo*, in *Equilibri*, 2015, 1, pp. 11-20, G. D'IPPOLITO, *Sharing economy: l'esperienza italiana della XVII legislatura alla luce degli orientamenti europei*, in *Rivista di diritto dei media*, 2018, 2, pp. 1-20, PAIS I., *La platform economy: aspetti metodologici e prospettive di ricerca*, in *Polis*, 2019, 1, pp. 143-160.

<sup>380</sup> Si possono considerare forme di *sharing economy ante litteram* le cooperative nate, spesso ai margini di attività industriali o agricole (Si pensi alla Cooperativa La Proletaria a Piombino costituita nel 1945 su volere degli operai dello stabilimento Ilva lì stanziato), tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento



La crisi del 2008<sup>381</sup> ha messo a dura prova la concezione tradizionale occidentale del sistema economico e ha imposto un ripensamento dei modelli di organizzazione aziendale e professionale<sup>382</sup>. A ciò, si aggiungano le aspirazioni costanti a nuovo ordine sociale, basato su un paradigma orizzontale e non più gerarchico-verticale, a cui ciascuno possa prendere parte e non essere escluso.

Spesso, peraltro, questi nuovi modelli fanno proprie rivendicazioni in materia di tutela dell'ambiente e lotta climatica, proponendo un uso razionale e appunto "condiviso" delle risorse e attento agli sprechi, tanto che il concetto di *sharing economy* viene spesso accostato, se non ritenuto superato, da quello di economia circolare, nell'ottica complessiva di un futuro sostenibile.

Si tratta di un'idea che negli ultimi anni sta venendo sempre più alla ribalta<sup>383</sup>, tanto che qualcuno ha efficacemente osservato che «la Sharing Economy è quella parola che una volta conosciuta per la prima volta, successivamente la si vede ovunque»<sup>384</sup>.

Si ha, però, la percezione che quando si parli di queste nuove forme economico-sociali, si faccia spesso riferimento a concetti sfumati e di difficile catalogazione, soprattutto a livello giuridico.

È necessario l'utilizzo di formule chiare e univoche per due principali ragioni. Questa costituisce un passaggio logico, da una parte, per la corretta qualificazione della

---

in cui soci scambiavano beni e acquistavano risorse comuni per farne un uso condiviso, ispirati dai principi di mutualità e solidarietà economica e sociale.

<sup>381</sup> La crisi del 2008 ha spinto a un ripensamento del modello capitalista e iperconsumista su cui si era fondata l'economia occidentale, soprattutto americana, acuendo le differenze sociali e trasformando il modello produttivo tradizionale di tipo aziendale.

<sup>382</sup> Bisogna tuttavia dar conto che già alla fine del Novecento si era iniziata a sviluppare una riflessione sul tema della *sharing economy*. Pioniere in tali studi fu J. RIFKIN, *The age of access: the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience*, New York, 2000 che individuò nel fenomeno della *sharing economy* la terza rivoluzione industriale. Il tema è stato approfondito dall'autore anche in scritti successivi in cui ha valorizzato le potenzialità dei modelli di *sharing*, J. RIFKIN, *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, 2015, collegandoli alla crisi delle risorse fossili, J. RIFKIN, *The green new deal: why the fossil fuel civilization will collapse by 2028, and the bold economic plan to save life on Earth*, 2019.

<sup>383</sup> Nel 2010 il Time annoverava la *sharing economy* tra le dieci idee che avrebbero cambiato il mondo, "10 ideas that will change the world", sottolineando come la crisi del 2008 avesse di fatto sancito il declino della «ownership society».

<sup>384</sup> La frase è stata pronunciata da Rachel Botsmann, economista americana e pioniera nello studio del fenomeno dell'economia collaborativa, durante un suo intervento al TED di Sydney nel 2010. Il video è reperibile al seguente indirizzo [https://www.ted.com/talks/rachel\\_botsman\\_the\\_case\\_for\\_collaborative\\_consumption?language=it](https://www.ted.com/talks/rachel_botsman_the_case_for_collaborative_consumption?language=it).

fattispecie e, dunque, dell'individuazione della forma di regolamentazione più idonea, dall'altra, per la definizione del modello di servizio a cui il potere pubblico vuole ispirarsi. Il termine con cui ci si riferisce generalmente a tale nuova forma economica è quello di *sharing economy*<sup>385</sup>, in italiano economia della condivisione, cioè un sistema di scambio, condivisione e trasferimento di beni tra individui posti su una posizione di parità<sup>386</sup>. Nel discorrere non solo comune, ma spesso anche a livello di dibattito scientifico<sup>387</sup>, si tende a utilizzare come sinonimi, termini che, in realtà, alludono a sistemi diversi<sup>388</sup>, quali *sharing economy*, *peer economy*, *collaborative economy*, e *collaborative consumption*<sup>389</sup>. L'imprecisione terminologica si traduce di fatto in una confusione concettuale che

---

<sup>385</sup> Il termine *sharing economy* è stato inserito, tra i neologismi, nel 2015 nel *Oxford English Dictionary* che lo definisce come «An economic system in which assets or services are shared between private individuals, either for free or for a fee, typically by means of the Internet. e.g. thanks to the sharing economy you can easily rent out your car, your apartment, your bike, even your Wi-Fi network when you don't need it». Sul punto si legga G. SMORTO, *Economia della condivisione e antropologia dello scambio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, 1, pp. 119-138.

<sup>386</sup> La diffusione a livello economico e sociale delle nuove forme di economia è stata rapida e imprevedibile, mentre non altrettanto lo è stato l'intervento del legislatore. Nonostante la già accennata difficoltà di sistematizzazione dogmatica dei nuovi stimoli provenienti dalla rete, sia a livello europeo sia nazionale, si percepisce l'assenza di una volontà concreta di disciplina, nella misura in cui i pochi interventi si sono limitati a proposte prive di qualsiasi cogenza giuridica e caratterizzati da estrema genericità.

All'inerzia del legislatore, hanno dovuto sopperire la giurisprudenza e le autorità amministrative indipendenti che hanno in più occasioni invitato a procedere a un intervento organico in materia.

A livello europeo, il documento più rilevante intervenuto esplicitamente in materia è la Comunicazione della Commissione europea “*Un'agenda per l'economia collaborativa*” del 2016. Si tratta di un atto di *soft law* con cui la Commissione dà il quadro generale delle caratteristiche e dei profili tipici della *sharing economy*, senza tuttavia proporre alcuna soluzione concreta.

L'impostazione seguita dalla Commissione appare ancorata alle categorie tradizionali e lascia un grande spazio d'intervento ai singoli Stati membri nella regolamentazione del fenomeno, ponendo come unico limite invalicabile il rispetto del quadro giuridico vigente in materia di protezione dei dati personali.

A livello nazionale, nonostante gli stimoli provenienti dall'Unione europea, non è stata ancora adottata una disciplina organica in materia di economia collaborativa. Si registrano due proposte di legge, alla Camera dei deputati e al Senato, volte a fornire una disciplina generale dei servizi offerti dalle piattaforme digitali che, tuttavia, non hanno ancora avuto seguito.

<sup>387</sup> La stessa Commissione europea nella comunicazione “*Un'agenda europea per l'economia collaborativa*” del 2016 ammette candidamente che l'espressione economia collaborativa è usata in maniera intercambiabile con il termine *sharing economy*.

<sup>388</sup> Sull'uso disinvolto e impreciso della già menzionata terminologia si legga R. BOTSMAN, *The sharing economy lacks a shared definition*, in “*fastcompany.com*”, 2013.

<sup>389</sup> La scelta di chi scrive è quella di privilegiare l'uso dei termini in lingua inglese, pur dando conto di una possibile traduzione in lingua italiana. Tale scelta è dettata dal fatto che tali forme di economia nate e si siano sviluppate prima negli Stati Uniti e che il dibattito teorico sulle stesse abbia raggiunto in tale contesto un livello di approfondimento maggiore che in quello europeo.

riconduce le nuove forme economiche a un magmatico indistinto<sup>390</sup>. È altrettanto vero che tali figure hanno certamente qualcosa in comune, ma questo non significa che la terminologia possa essere usata in maniera interscambiabile e superficiale, senza dare soprattutto conto della propria scelta linguistica<sup>391</sup>.

Vi sono una serie di elementi che permettono di tracciare le linee di demarcazione tra un sistema e l'altro<sup>392</sup> e che permettono di caratterizzare il sistema di *sharing*.

Primo fra tutti, il carattere “collaborativo” che assumono i servizi e le prestazioni offerti attraverso le piattaforme: il contesto digitale ha, infatti, il merito di rompere le barriere

---

<sup>390</sup> R. BELK, *Sharing Versus Pseudo-Sharing in Web 2.0*, in *Anthropologist*, 2014, 18, 1, pp. 7-23 registra la presenza di una «semantic confusion» in relazione al fenomeno della *sharing economy* e la tendenza a confondere con tale categoria ipotesi di *pseudo-sharing* con la conseguenza che «the current tendency to use this socially desirable term for various social and commercial phenomena in both public and academic debates provokes a danger of conflating different social qualities of sharing which in turn may produce distortions, illusions, and delusions». L'autore ritiene che non sono le caratteristiche di ciò che viene condiviso ad essere decisive per la qualificazione del fenomeno, ma piuttosto le intenzioni delle persone coinvolte. Mentre la vera condivisione è un atto altruistico volto principalmente a creare relazioni personali e un senso di comunità, la pseudo-condivisione è una relazione commerciale basata sullo scambio o sulla reciprocità, in una dinamica di dare e avere in cui un bene o un servizio è ottenuto in cambio di denaro (o un altro bene o servizio in caso di modelli di baratto), principalmente per motivi utilitaristici, quali soprattutto la realizzazione un profitto. La *pseudo-sharing*, vista da Belk, è quindi una relazione d'affari mascherata da condivisione.

<sup>391</sup> Data tale premessa, si può passare a definire il concetto di *collaborative economy*, intendendosi con tale termine un modello di economia costruita su reti di individui e comunità tra loro collegate e opposte a istituzioni centralizzate, che, nel suo sviluppo, trasforma il modo in cui possiamo produrre, consumare, finanziare e apprendere. Quando si utilizza, invece, il termine *collaborative consumption* si allude invece a un modello economico basato sulla condivisione, lo scambio, la negoziazione o il noleggio di prodotti e servizi, che consente l'accesso a questi ultimi rispetto alla proprietà.

La *sharing economy* rappresenterebbe invece un modello economico basato sulla condivisione di risorse sottoutilizzate dagli spazi alle competenze per ottenere benefici monetari o non monetari. Infine, il concetto di *peer economy* rimanda a mercati “da persona a persona”, faccia a faccia, che facilitano la condivisione e il commercio diretto di risorse basate sulla fiducia tra pari.

A tali categorie si aggiunge quella di *second-hand economy* che allude a sistemi di vendita di prodotti di seconda mano, effettuati da professionisti e non, attraverso la condivisione di annunci sulle piattaforme. Assume un'accezione spesso negativa invece la figura della *gig economy*, ovvero quel «modello di organizzazione imprenditoriale e del lavoro che avvalendosi delle tecnologie informatiche e della possibilità di essere perennemente connessi ad internet, offre, di fronte alle richieste che via via si presentano, prodotti, servizi, competenze».

Ultima e ampia categoria è invece quella della *on-demand economy* in cui si fanno rientrare tutte le «attività economiche basate sull'utilizzo di piattaforme *Internet* che consentono l'incontro immediato tra un utilizzatore che richiede un bene o un servizio ed un altro che è in grado di fornirlo “condividendo” il patrimonio di beni, competenze, tempo di cui è in possesso».

<sup>392</sup> La volontà di ricostruire, definire e quindi tracciare una linea di demarcazione tra i vari modelli economici, ricondotti in senso lato sotto l'ampio ombrello terminologico della *sharing economy*, non rappresenta un mero sforzo accademico, ma assume pregnanza in relazione alle possibili scelte regolatorie.

geografiche, sociali e culturali e di porre tutti gli utenti in una posizione di parità, ma soprattutto di fiducia reciproca. Le risorse non vengono semplicemente vendute, ma condivise e scambiate tra soggetti che si distaccano dal paradigma “produttore-consumatore” per assumere semplicemente quello di membri della *community* digitale. Alla luce di tali considerazioni, si potrà parlare di *sharing economy*<sup>393</sup> solo nell’ipotesi in cui non vi sia un trasferimento di proprietà del bene offerto sulla rete, ma una semplice condivisione tra gli utenti<sup>394</sup>. Da una parte il “consumatore” non vuole divenire proprietario del prodotto, ma utilizzarlo solo quando ne abbia la necessità, dall’altra il “produttore” non vuole spogliarsi definitivamente del bene, ma vuole cercare di sfruttare i margini di sottoutilizzo dello stesso. Quest’ultimo aspetto è un altro elemento caratterizzante della *sharing economy*: l’utente che offre il prodotto o il servizio vuole massimizzare il valore di un bene che, nell’utilizzo individuale, assume il carattere di risorsa sottoutilizzata<sup>395</sup>. L’utilizzo del bene dev’essere inoltre collegato a un’esigenza temporanea che si esaurisce in un impiego isolato e non rende necessario un possesso stabile.

Queste sono le caratteristiche che dovranno porsi alla base del rapporto collaborativo che fonderà eventuali servizi co-prodotti da utente e potere pubblico.

---

<sup>393</sup> Sul punto è interessante la definizione di P. BARBERIS, L. CHIRIATTI, *Sharing economy – Un’occasione da condividere*, Volta Paper, 2016, 5 che insistono sul carattere di condivisione sotteso alla *sharing economy*. Quest’ultima viene infatti identificata in «un profondo cambio di paradigma nelle modalità di godimento di beni e servizi, che porta il consumatore ad allontanarsi dal concetto di possesso di un bene, adottando piuttosto l’idea dell’accesso al bene stesso».

<sup>394</sup> Per questo, non può rientrare nel concetto di *sharing economy* la piattaforma *Amazon* che di fatto svolge l’attività di un *e-commerce*, così come *Ebay* dove vengono offerti da parte degli utenti dei beni, ancorché di seconda mano, al fine di venderli.

<sup>395</sup> Y. BENKLER, *Sharing Nicely: on shareable goods and the emergence of sharing as a modality of economic production*, in *Yale Law Journal*, 2004, 114, pp. 273-358 individua quali esempi tipici di risorse sottoutilizzate, «shareable goods» i veicoli e gli immobili. «In essence shareable goods are goods that by nature provide owners with excess capacity, providing the consumer with an opportunity to lend out or rent out their goods to other consumers. Excess capacity of a consumer good is present when the owner does not consume the product all the time. A majority of consumer goods can be understood as having excess capacity, including houses, cars, boats, houses, clothing, books, toys, appliances, tools, furniture, computers, etc».

La presenza del soggetto forte rompe il rapporto di parità, c.d. *peer to peer*, e fa venir meno la categoria della *sharing economy*, rendendo la prestazione, un'offerta economica resa sulla rete<sup>396</sup>.

L'aspetto realmente comune a tali nuove forme economiche è rappresentato dalla piattaforma che costituisce lo strumento attraverso cui gli utenti vengono posti in contatto, creano un rapporto di fiducia e di conseguenza chiedono/offrono un servizio oppure vendono/condividono dei beni.

Le piattaforme<sup>397</sup> utilizzano con frequenza il termine *sharing economy*, per il valore simbolico positivo connesso a tale concezione economica<sup>398</sup>, ammantando, in questo modo, dello stesso spirito virtuoso l'attività da loro offerta. A uno sguardo approfondito, si evince che non tutte le piattaforme si fanno promotrici di servizi riconducibili alla *sharing economy*, ma talvolta offrono gli stessi contenuti degli operatori tradizionali, seppur con maggior efficienza e in modo più capillare. Ne consegue che usare in maniera

---

<sup>396</sup> Molto interessante è l'esempio fornito da K. FRENKEN, J. SCHOR, *Putting the sharing economy into perspective*, in *Environmental Innovation and Societal Transitions* 2017, 23, pp. 3-10 al fine di distinguere la *sharing economy* dalle altre forme di economia nate sulla rete e ripreso da molti studiosi della materia. Il primo esempio è quello di un soggetto a cui serve un trapano: costui non ha bisogno dello strumento in sé, ma, di fatto, del buco nel muro. Questi potrà allora evitare di comprare un trapano nuovo, scegliendo tra le varie possibilità offerte dalle piattaforme sulla rete: potrà acquistare un trapano di seconda mano da un individuo (*Ebay*), potrà noleggiare un trapano da un'azienda (*Home Depot*), potrà assumere qualcuno per effettuare i lavori (*Taskrabbit*), oppure potrà chiedere a qualcuno, registrato sulla piattaforma, di condividere il suo trapano, per il tempo necessario a effettuare i lavori (*Peerby*). Lo stesso ragionamento può applicarsi a un soggetto che abbia bisogno di un'auto. Egli potrà acquistare un'auto di seconda mano (*Ebay*), potrà noleggiare un'auto presso una società di autonoleggio (*Car2Go*), potrà chiedere a un soggetto con un'auto di proprietà di portarlo a destinazione (*UberX*), oppure potrà noleggiare un'auto da un privato, per il tempo necessario (*Relayrides*).

Solo l'ultima ipotesi fornita per entrambi gli esempi può tuttavia rientrare nella categoria della *sharing economy*. La prima alternativa rappresenta per l'autore un'ipotesi di *second-hand economy*, la seconda *product-service economy* e la penultima come *on-demand economy*.

<sup>397</sup> La notazione è di K. FRENKEN, J. SCHOR, op. cit., p. 4 «Platforms want to be under the big tent of the 'sharing economy,' because of the positive symbolic value of sharing».

<sup>398</sup> A. RINNE, *Rethinking cities as sharing platforms*, Huffington Post, 2014 «The sharing economy is based on "access over ownership" and asset utilization. At a basic level, sharing (rather than owning) is more economically efficient, more environmentally sustainable, and more social. We're discovering new ways to earn income, save money, use fewer natural resources, and build relationships». [https://www.huffpost.com/entry/rethinking-cities-as-shar\\_b\\_5973998](https://www.huffpost.com/entry/rethinking-cities-as-shar_b_5973998)

J. RIFKIN, *One belt, on road*, 2015 «In other words, the headlong push to a near zero marginal cost society and the sharing of nearly free green energy and redistributed goods and services in the sharing economy is the most ecologically efficient economy achievable. The drive to near zero marginal cost is the ultimate benchmark for establishing a sustainable future for the human race on earth».

superficiale la terminologia, conduce al rischio di elaborazione di scelte legislative inadeguate che rischiano o di applicare una disciplina promozionale a tutti i modelli riconducibili alla *platform economy*, a scapito degli operatori tradizionali, o di delineare una regolamentazione eccessivamente severa che penalizzi le ipotesi effettive di economia della condivisione.

Ai fini della presente tesi, la disamina del modello economico di cui le piattaforme sono catalizzatori rileva sia a fini descrittivi e ricostruttivi sia allo scopo di individuare i paradigmi di riferimento dei servizi erogati con contestuale progettazione di efficaci strumenti di regolamentazione. La valorizzazione del carattere collaborativo e di paradigmi orizzontali di condivisione può essere alla base di interventi di riforma nel settore della mobilità urbana, in conformità a una rinnovata alleanza tra cittadini, intesi come utenti, piattaforme e potere pubblico.

## **6. Il delinarsi di un nuovo diritto delle piattaforme digitali**

La dottrina ha spesso sottolineato che tra piattaforme e regolazione si stabilisca un rapporto incendiario. Le piattaforme, infatti, «soffrono la regolamentazione e si direbbe quasi che sono incompatibili fra di loro perché l'una vuole avere il sopravvento sull'altra e, almeno, in questa fase storica, non si riesce a trovare l'equilibrio».

Le piattaforme sono nate e si sono sviluppate negli Stati Uniti; quindi, in un ordinamento in cui non sono state sottoposte a regolazione o al massimo a una leggera. La dottrina sul punto sottolinea che «a voler descrivere la situazione agonisticamente, di fronte alla inarrestabile supremazia delle tecnologie digitali statunitensi, l'Europa risponde con la sua “muraglia cinese” della protezione dei dati personali»<sup>399</sup>. Tuttavia, una simile

---

<sup>399</sup> V. ZENO-ZENCOVICH, *Uber: modello economico e implicazioni giuridiche*, in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, 2018, 1, p. 142. In particolare, sottolinea la presenza di due diversi approcci, o per utilizzare le parole dell'autore, ideologie, «nel senso più fecondo e non spregiativo del termine». Da una parte, gli Stati d'America propugnano il modello dell'«*American way of life* e dell'*American dream*, rispetto al quale la regolazione è servente». Dall'altra, in Europa è la «regolazione a essere vista come forma razionale ed efficiente pianificazione pubblica dello sviluppo economico, peraltro non priva di “success stories” come la liberalizzazione delle telecomunicazioni, lo standard GSM, o il *Single European Sky* che consente di volare da qualsiasi punto all'altro del continente con poche decine di euro».

dicotomia e l'approccio manicheo seguito nelle prime fasi di affermazione delle piattaforme nell'ordinamento non sembra più adattarsi al contesto attuale<sup>400</sup>.

La prospettiva che considera incompatibile la regolazione con le piattaforme e propugna il modello della regolazione libera sembra ormai tramontata<sup>401</sup> a favore di una strategia che sappia al meglio coniugare i benefici derivanti dall'innovazione, concepita come catalizzatore di crescita economica, e garanzie connesse all'attività di regolazione, interpretata come «forma razionale ed efficiente pianificazione pubblica dello sviluppo economico»<sup>402</sup>.

È aumentata, invece, la consapevolezza circa l'esigenza di elaborare un corpo di norme nuovo, calibrate sulle peculiarità che i servizi e i rapporti che si sviluppano in rete hanno rispetto a quelli che si svolgono nel mondo fisico, e in grado di affrontare adeguatamente e risolvere le questioni poste dalle piattaforme<sup>403</sup>.

La dottrina ritiene che non si debba trascurare la produzione del c.d. «effetto Bruxelles»<sup>404</sup>, con riferimento alla capacità dell'Unione europea di adottare, in settori come quello dell'economia digitale, discipline che finiscono poi per diventare standard accettati a livello globale. Si verifica, infatti, un fenomeno per cui le imprese, anche straniere, ritengono più conveniente adeguare i prodotti e servizi offerti globalmente alla disciplina più rigorosa richiesta dall'Unione europea, piuttosto che applicare standard diversi per ciascun singolo mercato in cui operano.

---

<sup>400</sup> E. DI RAUSO, *Il caso Uber: La Sharing Economy tra Common Law e Civil Law e la Corte di giustizia europea*, in *Innovazione e diritto*, 2020, 4, p. 65 sottolinea come l'affermarsi delle piattaforme rappresenti una sfida per i regolatori. Il diritto è però chiamato a «stare di pari passo con l'Innovazione tecnologica e anche la ricerca futura si deve preoccupare di fornire input utili per coprire le lacune presenti negli ordinamenti giuridici a causa delle obsolescenze delle regole giuridiche rispetto all'evoluzione dei mercati e della tecnologia».

<sup>401</sup> Anche nel contesto statunitense crescono i dubbi sulla validità di un approccio di regolazione libera delle piattaforme in senso assoluto, nella misura in cui iniziano a prospettarsi seri dubbi di legittimità in relazione alla gestione dei dati e alle dinamiche concorrenziali.

<sup>402</sup> V. ZENO-ZENCOVICH, op. cit., p. 143.

<sup>403</sup> F. FOLTRAN, *Professionisti, consumatori e piattaforme online: la tutela delle parti deboli nei nuovi equilibri negoziali*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2019, 3, p. 176 suggerisce l'adozione di tale prospettiva con specifico riferimento alla normativa in materia di rapporti di consumo.

<sup>404</sup> Il riferimento è di F. DONATI, *Verso una nuova regolazione delle piattaforme digitali*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2021, 2, p. 241.

Si può azzardare l'affermazione circa la nascita di un nuovo diritto delle piattaforme digitali all'interno dell'ordinamento, destinato ad assumere un'autonomia scientifica propria<sup>405</sup>.

Dal punto di vista legislativo, iniziano a porsi le basi per una disciplina delle piattaforme, soprattutto, a partire dal contesto comunitario, con l'adozione del pacchetto del *Digital Service Act* e del *Digital Market Act* che rappresentano il primo tentativo di normazione organica. Bisogna, però, allo stesso tempo, segnalare che, ad oggi, la cornice di riferimento continua a essere dominata da atti di *soft law*, ricchi di enunciazioni di principio e talvolta confusi nell'individuazione dell'ambito di applicazione, ma privi di reale efficacia precettiva. Rimangono, altresì, importanti vuoti di disciplina, come si è accennato in relazione alle piattaforme che forniscono i servizi misti in cui la componente di intermediazione è considerata recessiva, che dovranno essere al più presto colmate o attraverso la definizione di una legislazione *ad hoc*, scelta preferibile, o mediante la riforma del settore tradizionale interessato.

La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha contribuito, con la definizione del criterio *dell'Uber-test*, a inaugurare un filone giurisprudenziale che pone al centro la questione della qualificazione della fattispecie del servizio offerto dalla piattaforma. A queste si aggiungono poi una serie di pronunce, rese sia a livello comunitario e a livello nazionale, su questioni affini che toccano tangenzialmente il tema delle piattaforme.

Al fiorire di interventi normativi e giurisprudenziali si accompagna la riflessione dottrinale che sta rivolgendo l'attenzione a questo fenomeno in modo sempre più approfondito.

Infine, emergono, come già detto, dei principi che regolano i servizi erogati attraverso la piattaforma che non conoscono precedenti e che sono, invece, destinati a influenzare le future scelte di regolazione.

Si avrà modo di illustrare questa tendenza nel prosieguo, basti qui dire che i principi che reggono l'attività delle piattaforme possono essere utilizzati sia come modello di creazione di nuovi servizi, come nel caso dei c.d. servizi co-prodotti in cui assume

---

<sup>405</sup> Si tratta di una branca che vede l'intersecarsi di più rami del diritto che, talvolta, con difficoltà riescono ad essere distinti.



rilevanza il rapporto *peer to peer*, nonché di ridefinizione del perimetro di azione del potere pubblico.



## -CAPITOLO QUARTO-

### NUOVE FORME DI REGOLAZIONE PER I SERVIZI SU PIATTAFORMA E SCENARI FUTURI NELLA MOBILITÀ URBANA

SOMMARIO: 1. I servizi su piattaforma: prospettive future – 2. La messa in discussione dell’efficacia del modello autorizzatorio a favore di *principle based regulation* – 3. Il ricorso a sistemi di autoregolamentazione nei servizi su piattaforma: rischi e prospettive – 3.1. Il sistema reputazionale come modello di *self-regulation* – 3.2. I caratteri del sistema di *feedback* nelle piattaforme digitali – 3.3. Chi controlla i controllori? Aspetti controversi nella gestione dei servizi su piattaforma – 3.4. Una soluzione di compromesso: la co-regolazione – 4. Dall’autoproduzione alla co-produzione del servizio di mobilità urbana: una nuova alleanza tra pubblico e privato favorita dalle piattaforme – 5. Il fondamento giuridico dei nuovi paradigmi di regolazione e servizi: la valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale – 6. *Mobility as a service*: l’emersione di piattaforme integrate di mobilità urbana – 6.1. L’impiego dei *big data* nella programmazione e nell’erogazione dei servizi di trasporto locale – 7. Riflessioni conclusive

#### **1. I servizi su piattaforma: prospettive future**

La piattaforma è l’elemento che contribuisce a connotare in senso peculiare il servizio di trasporto offerto da Uber, a distinguerlo dalle categorie esistenti e a determinare il fallimento degli strumenti tradizionali del diritto pubblico.

A fronte della presa d’atto che l’attività fornita dalla multinazionale americana, ancorché *latu sensu* riconducibile al settore dei trasporti, abbia una fisionomia propria, tanto da potersi considerare, per dirla con il Consiglio di Stato, un *tertium genus*, appare evidente l’impossibilità di applicare la normativa vigente e l’urgenza di definire nuovi paradigmi. Il percorso a cui il decisore pubblico è chiamato può articolarsi in due momenti, in progressione temporale.

In primo luogo, risulta necessario ideare efficaci forme di regolazione dei servizi erogati dalle piattaforme digitali che considerino le specificità degli stessi e che non cadano negli anacronismi e nelle rigidità della disciplina tradizionale che merita altresì di essere oggetto di una riforma che tenga conto del mutato contesto.

In secondo luogo, i servizi misti offerti dalla piattaforma, se correttamente regolamentati, possono concorrere con lo Stato nell'offerta di mobilità urbana affiancandosi al servizio pubblico e riducendo gli ineliminabili margini di inefficienza<sup>406</sup>. In altri termini, sembra che il diritto pubblico possa porsi nei confronti dei servizi erogati dalle piattaforme digitali in un modo diverso, cioè, in parte, riformando i settori critici del sistema che favoriscono la nascita e l'azione dei nuovi operatori e, in parte, cogliendo nel digitale una *chance* di rinnovamento.

Interessante è poi la prospettata opportunità, a cui si faranno pochi cenni, di consultare in maniera costante e sistematica gli attori della *new economy* prima di definire gli obiettivi

---

<sup>406</sup> Altro tema è invece quello della predisposizione di servizi pubblici digitali. Interessante notare che anche per la progettazione degli stessi, vengano ripresi i principi tipici del diritto delle piattaforme. Serve, in prima battuta, che le piattaforme preposte all'erogazione del servizio siano utilizzabili da qualsiasi dispositivo, senza alcuna competenza pregressa da parte dei cittadini, nel pieno rispetto delle norme riguardanti accessibilità e il Regolamento generale sulla protezione dei dati. Così come chiunque, scaricando una semplice applicazione gratuita sul proprio *smartphone*, può prenotare una corsa in auto, allo stesso modo deve poter interagire con la pubblica amministrazione per fruire di un servizio pubblico. Si pensi alla difficoltà, per esempio in un giorno festivo, di trovare un rivenditore di biglietti per il trasporto pubblico o al tempo perso in coda davanti a uno sportello di un qualsiasi ufficio. Tali condizioni possono essere facilmente superate mediante un'*app*, riferibile all'ente pubblico o al gestore del servizio, da cui acquistare direttamente il titolo di viaggio, prenotare l'appuntamento o addirittura effettuare l'intera attività *online*

In seconda battuta, tra i principi cardine del programma di digitalizzazione viene altresì inserito quello di *user-centric, data driven* e agile che si riferisce specificamente al tema in esame. Tale principio impone alle amministrazioni di «sviluppare i servizi digitali, prevedendo modalità agili di miglioramento continuo, partendo dall'esperienza dell'utente e basandosi sulla continua misurazione di prestazioni e utilizzo e rendono disponibili a livello transfrontaliero i servizi pubblici digitali rilevanti secondo il principio transfrontaliero *by design*». Si propongono, dunque, dei servizi inclusivi e accessibili che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone e dei singoli territori e siano interoperabili *by design* in modo da poter funzionare in modalità integrata e senza interruzioni in tutto il mercato unico esponendo le opportune API. Le Linee guida di design per i servizi *web* della P.A. riconoscono come indispensabile l'instaurazione di una relazione di dialogo, mediante il coinvolgimento costante dei cittadini, a partire dalla comprensione dei loro bisogni, nella stessa progettazione del servizio che dev'essere concepito come in continua evoluzione, secondo un approccio *human-centred*. In terzo luogo, assume rilevanza per quanto si va sostenendo il principio *once only*, di cui si dirà e che assume il ruolo di bussola nella costruzione delle politiche di digitalizzazione. Questo impone alle pubbliche amministrazioni di non chiedere ai cittadini e alle imprese che vogliano fruire di un determinato servizio informazioni che abbiano già precedentemente rilasciato, favorendo un sistema di interoperabilità e scambio di dati tra i vari soggetti pubblici.

Capita non di rado che l'iscrizione a una piattaforma, solitamente Google, Twitter o Facebook, rappresenti poi la chiave per l'ingresso su altre piattaforme sulla base del meccanismo "Accedi tramite...", sollevando l'utente da un ulteriore inserimento di dati. Tale processo ha dei riflessi in termini di rapidità, semplificazione e agilità nella fruizione del servizio, nella misura in cui si evita al soggetto di dedicare tempo alla laboriosa attività di compilazione di moduli. Il principio del c.d. *once only* ricalca il procedimento sopra illustrato, in quanto il dato, inserito dal privato in occasione della fruizione del servizio erogato da una pubblica amministrazione, potrà essere trasmesso da quest'ultima a un'altra.

in termini di pianificazione territoriale al fine di integrare gli interventi statali con le nuove possibilità offerte dalle piattaforme digitali, secondo una positiva sinergia.

Le istituzioni europee concepiscono le amministrazioni pubbliche europee come interessanti vetrine per sperimentare nuove tecnologie, tenendo conto della *privacy*, della sicurezza e delle preoccupazioni etiche.

## **2. La messa in discussione dell'efficacia del modello autorizzatorio a favore di *principle based regulation***

L'insinuarsi delle piattaforme in un mercato chiuso, con elusione delle barriere d'accesso, ha messo in discussione un istituto caratteristico del diritto amministrativo, quello autorizzatorio. S'intende come tale, per usare la celebre definizione ranellettiana<sup>407</sup>, il provvedimento con cui la pubblica amministrazione rimuove un ostacolo all'esercizio e all'esplicazione di una posizione giuridica di vantaggio di cui il privato è titolare.

Attraverso tale strumento, lo Stato esercita il proprio controllo sulle dinamiche economiche, riservandosi il diritto di imporre i requisiti per l'esercizio del diritto di cui all'articolo 41 della Costituzione e, di fatto, di selezionare i soggetti che possano esercitarlo. È, in tale contesto, che viene effettuato un bilanciamento tra gli interessi rilevanti, primari e secondari, pubblici e privati, definendo gli equilibri in ogni settore, economico e non.

Il potere dello Stato di rilasciare autorizzazioni si presenta una «diretta emanazione della sua sovranità, intesa nel senso di legittimazione di talune dinamiche economiche e talvolta anche nel senso di prerogativa di programmazione»<sup>408</sup>. Infatti, lo Stato, nonostante la dismissione del ruolo di erogatore di alcuni servizi, rimane l'unico legittimato all'esercizio e ne conserva la titolarità primaria, «stabilendo unilateralmente le regole del

---

<sup>407</sup> O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Roma, 1894.

<sup>408</sup> Sul punto M. LA ROSA, *Autorizzazioni, sovranità, piattaforme digitali*, in "Questionegiustizia.it", 2020 che lega e mette a confronto i concetti di rivoluzione digitale, autorizzazioni amministrative e sovranità. In particolare, viene evidenziata l'importanza di esaminare il nesso che sussiste tra lo sviluppo delle piattaforme digitali avvenuto nell'ultimo decennio, autorizzazioni intese in senso ampio (o meglio, la non necessità, in molti casi, di queste autorizzazioni) e il concetto di sovranità, intesa come «il potere di legittimare altre forme di controllo che non richiede però, a sua volta, un altro controllo a monte».

gioco e in ogni caso riservandosi il potere di decidere di porre termine a questa momentanea delega di funzioni»<sup>409</sup>.

Con l'avvento delle piattaforme digitali, tuttavia, «questo circolo può in certa misura dirsi spezzato, con la conseguenza che uno degli strumenti classici del controllo dello Stato sull'economia può, in alcuni casi, venire meno»<sup>410</sup>. Infatti, tali soggetti economici riescono a non essere sottoposti allo strumento autorizzatorio perché o vengono qualificati come erogatori di un servizio della società dell'informazione, con conseguente applicazione del regime europeo della libera circolazione dei servizi, ovvero forniscono un'attività non inquadrabile nei paradigmi tradizionali. Non a caso, per mantenere il controllo statale su questi soggetti, si è preferito adombrare e svalutare la componente dell'intermediazione elettronica, ponendo in secondo piano il concetto di servizio misto<sup>411</sup>, valorizzando esclusivamente la componente materiale.

Di fronte alla presa d'atto delle criticità del modello autorizzatorio, soprattutto nel settore dei trasporti, la letteratura tende a suggerire maggiore cautela di fronte ad approcci regolatori *ex ante* di stampo amministrativo, come la fissazione di prezzi, la creazione di un sistema di licenze e barriere all'ingresso e l'imposizione di *standard* tecnologici obbligatori, che rischierebbe «di irreggimentare entro paletti troppo rigidi un mercato dinamico ed ancora sul nascere»<sup>412</sup>, ma soprattutto di prestarsi a un'ulteriore elusione da parte di soggetti che fanno della capacità e dei mezzi per aggirare le norme la loro forza economica.

Nonostante si riveli comprensibile e in parte condivisibile la critica all'istituto autorizzatorio, l'impostazione che voglia sancire la necessità di un totale abbandono di un modello di controllo dell'autorità pubblica di tipo anticipatorio risulta altrettanto

---

<sup>409</sup> *Ibidem*. In particolare, «Questa dinamica nasce dall'esigenza di riaffermare la primazia della sovranità statale su altri "monopoli" esistenti nei fatti, nonché di temperare il diritto all'iniziativa economica privata con altre situazioni giuridiche parimenti meritevoli di tutela».

<sup>410</sup> *Ibidem*. L'autore giunge a una conclusione che scuote il diritto amministrativo nelle fondamenta, dal momento che questi preannuncia che lo sviluppo dell'economia digitale stia dimostrando come, almeno in parte, «il concetto di sovranità statale applicata all'economia attraverso l'istituto dei processi autorizzativi preventivi sia superato».

<sup>411</sup> Sulla natura ibrida e la difficoltà qualificatoria di Uber v. KATZ, *Regulating The Sharing Economy*, in *Berkeley Technology Law Journal*, 2015, 30, pp. 1067-1126. Letteralmente «Uber falls somewhere along a spectrum between purely hosting platforms and direct service providers».

<sup>412</sup> G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato concorrenza e regole*, 2015, 2, p. 275.

rischiosa. Se oggetto di seria discussione può essere la scelta di eliminare, in determinati settori, il sistema di contingentamento dei titoli abilitativi e di definizione di barriere di ingresso rigide e severe al mercato, con liberalizzazione del settore, lo stesso non si può dire in ordine all'estromissione di qualsiasi titolo abilitativo. L'alternativa potrebbe, invece, fondarsi su un ripensamento generale dell'istituto, nell'ottica di garanzia di maggiore flessibilità, dedicando una particolare attenzione ai caratteri propri delle piattaforme e proponendo una riforma che non riguardi solamente gli intermediari digitali, ma che sappia ridefinire le regole di fette di mercato che da tempo richiedono una modifica coerente alle nuove esigenze.

La complessità della realtà digitale rende difficile la scelta di strumenti regolatori in grado di bilanciare le diverse dimensioni, ma può riportare in considerazione modelli di regolamentazione del settore come la *principles based regulation*, in grado di garantire una elevata flessibilità per i destinatari e di facilitare il regolatore di fronte ad una realtà imprevedibile. Viene altresì prospettato un nuovo modello di regolatore, un «adaptive regulator», la cui attività debba essere orientata da un approccio incrementale, sperimentale e flessibile<sup>413</sup>. È in tale prospettiva che il legislatore può ripensare allo strumento dell'autorizzazione, consentendo al potere pubblico di mantenere il controllo, garantendo il perseguimento dell'interesse pubblico.

### **3. Il ricorso a sistemi di autoregolamentazione nei servizi su piattaforma: rischi e prospettive**

Il modello dell'autoregolazione non è nuovo alla riflessione giuridica<sup>414</sup>, ma ha subito un'intensa riscoperta in concomitanza con il diffondersi dei servizi erogati dalle

---

<sup>413</sup> L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, cit., p. 12.

<sup>414</sup> M. PELLEGRINI, *Autoregolazione e controllo*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Elementi di diritto dell'economia*, Padova, 2016, pp. 222-242 ricostruisce l'iter storico di formazione del modello di autoregolazione, accostandolo al fenomeno della *deregulation*.

L'avvento di tale modello nel nostro ordinamento viene fatto coincidere con il processo di integrazione europea che, tramite «l'affermazione di una logica concorrenziale volta al superamento di ogni spinta dirigistica in campo economico», reca l'esigenza di una più accentuata forma di specializzazione disciplinare, con contestuale superamento del dogma della statualità del diritto.

Sul tema si veda altresì M. RAMAJOLI, *Self Regulation, Soft Regulation, Hard Regulation nei mercati finanziari*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2016, 2, p. 54-73, M. FINCK, *Digital Regulation:*

piattaforme digitali, nella misura in cui questo sembrava rivelarsi lo strumento di gestione più efficace<sup>415</sup>.

La *self regulation* costituisce «esercizio di autonomia privata e ricorre quando un gruppo di soggetti e/o una formazione sociale esponenziale di tale gruppo fissano autonomamente regole che li riguardano»<sup>416</sup>.

L'esigenza di determinare innovative forme di regolazione che abbiano il carattere della flessibilità e dell'elasticità, nonché correlate al tecnicismo della materia, si rende necessaria con l'avvento della rivoluzione digitale, alla luce della presa d'atto del fallimento dei mezzi tradizionali e della difficoltà di elaborarne di nuovi<sup>417</sup>.

La stessa Commissione europea<sup>418</sup> ha espresso la volontà di incoraggiare le piattaforme ad adottare misure di autoregolamentazione, al fine di garantire un corretto equilibrio tra tutela degli utenti e autonomia delle stesse. Queste, peraltro, sostengono comunemente che dovrebbero essere libere da qualsiasi interferenza esterna e si dovrebbero interamente autoregolare, considerando che hanno più conoscenza e migliori meccanismi di gestione rispetto alle autorità pubbliche<sup>419</sup>.

---

*Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, in *European Law Review*, Vol. 43, n. 1/2018, pp. 47 ss., J. BLACK, *Constitutionalising Self-Regulation*, in *Modern Law Review*, Vol. 59, n. 1/1996, 27, D. SINCLAIR, *Self-regulation versus Command and Control? Beyond False Dichotomies*, in *Law and Policy*, 1997, 4, pp. 529-559.

<sup>415</sup> L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in "federalismi.it", 2019, 7, p. 11 riconosce che lo strumento della *self regulation*, basato su meccanismi di *feedback*, possa garantire «giusto equilibrio tra le esigenze di prevedibilità, flessibilità ed efficienza e la necessità di sviluppare soluzioni a prova di futuro».

<sup>416</sup> M. RAMAJOLI, *Self Regulation, Soft Regulation, Hard Regulation nei mercati finanziari*, cit., p. 54 che distingue i concetti di *soft regulation* e *self regulation*, nonostante l'appartenenza «al medesimo humus ideologico e culturale basato sul consenso e sull'adesione spontanea ai precetti dettati».

L'autore riconosce che la *self regulation* s'identifichi prevalentemente con l'elaborazione di standard da parte di soggetti privati che spontaneamente s'impegnano ad osservarli e che possono poi essere seguiti anche da terzi sempre in virtù di una scelta libera e volontaria.

<sup>417</sup> M. FINCK, *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 2017, 11, p. 9 riconosce che i concetti di *self regulation* e *individual regulation* che normalmente debbono essere tenuti distinti, vengono a coincidere se applicati alle piattaforme. Infatti, dato che i dibattiti attuali sul settore delle piattaforme intendono l'autoregolamentazione come una regolamentazione per la piattaforma individuale, il che riflette il fatto che sono già di fatto il loro autore di standard indipendente, la nozione di autoregolamentazione non può che includere anche la regolazione individuale.

<sup>418</sup> COMMISSIONE EUROPEA, comunicazione *Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l'Europa*, del 25 maggio 2016, COM(2016) 288.

<sup>419</sup> Sul punto M. FINK, op. cit., p. 9.



Ogni piattaforma si comporta, di fatto, come uno Stato, nella misura in cui si occupa di sviluppare politiche che consentano un'attività sociale ed economica vivace e sicura che sappia garantire al massimo la loro sopravvivenza e il loro successo<sup>420</sup>.

In particolare, l'autoregolazione viene effettuata dalle piattaforme mediante due meccanismi, peraltro strettamente interdipendenti. Il riferimento è all'adozione di strumenti di *feedback*, di cui si dirà diffusamente nei paragrafi successivi, e di codici interni<sup>421</sup>.

Tuttavia, la *self-regulation* nel settore delle piattaforme assume caratteristiche diverse rispetto a quelle proprie del modello originario<sup>422</sup>. Si può infatti osservare che «gli oligopolisti delle piattaforme e dei sistemi informatici non solo pongono le regole dei rapporti giuridico-economici che instaurano per via telematica, ma sono essi stessi a gestire in concreto tali rapporti ed a deciderne unilateralmente la sorte in caso di problemi attuativi o di controversie che si profilino»<sup>423</sup>. In certo senso, dunque, essi assommano «le funzioni di regolamentatori e di *adjudicators*, divenendo per autoinvestitura, dei

---

<sup>420</sup> N. GOSSMAN, *White Paper: Regulation, the Internet Way. A Data-First Model for Establishing Trust, Safety, and Security*, Harvard University, Center for Risk Analysis, 2015.

<sup>421</sup> Il meccanismo dell'adozione dei codici interni è stato particolarmente approfondito in relazione alle piattaforme di *social network*. In particolare, si è previsto che queste ultime adottassero un codice di autoregolazione al fine di rimuovere la disinformazione *on line* e di vietare eventuali vantaggi pubblicitari legati alla diffusione massiva di informazioni false. L'Agcom, tuttavia, nell'ambito del "Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali", istituito nel 2017, pur dando conto della «necessità di perseguimento dell'obiettivo di favorire e promuovere l'autoregolamentazione delle piattaforme e lo scambio di buone prassi per l'individuazione ed il contrasto dei fenomeni di disinformazione on-line frutto di strategie mirate», ha anche sottolineato i limiti delle forme di autoregolazione. In particolare, si è messa in luce l'esigenza che queste ultime siano accompagnate da poteri di *audit* e di *inspection* circa il ruolo della profilazione algoritmica nella selezione dei contenuti. Risulta pertanto auspicabile «una verifica terza e indipendente degli esiti e dell'impatto misurabile delle iniziative di autoregolazione».

In generale sul tema G. PAGANO, *Il Code of Practice on Disinformation. Note sulla natura giuridica di un atto misto di autoregolazione*, in "federalismi.it", 2019, 11, pp. 1-31, P. BONINI, *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in "federalismi.it", 2020, 11, pp. 265-281.

<sup>422</sup> Sull'utilizzo dello strumento della *self regulation* per la regolazione dell'intelligenza artificiale si veda E. CHITTI., B. MARCHETTI, *Divergenti? Le strategie di Unione europea e Stati Uniti in materia di intelligenza artificiale*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2020, 1, pp. 29-50.

<sup>423</sup> S. AMOROSINO, *Le regolazioni pubbliche delle attività economiche dell'era telematica*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2017, 1, p. 26.

regolatori di mercati cosa ben diversa dall'assegnazione, da parte dei pubblici poteri, di valenza regolatoria alle loro decisioni, come accade per le agenzie di *rating*»<sup>424</sup>.

In generale, l'autoregolamentazione può essere criticata per l'assenza di qualsivoglia legittimazione, sia diretta che indiretta, in capo a coloro che la producono che, di fatto, non potranno che perseguire unicamente i propri interessi. In relazione a quest'ultimo profilo, si lascerebbe la correzione delle esternalità negative alle piattaforme che, così facendo, finirebbero per acquisire ancora più poteri di controllo nei confronti dei prestatori e degli utenti<sup>425</sup>. Tale limite è collegato all'assenza di partecipazione nel meccanismo di autoregolazione, dal momento che le regole vengono unilateralmente fissate dall'operatore digitale e imposte ai fruitori finali che, come si dirà in seguito, vengono abbagliati da illusorie promesse di coinvolgimento diretto.

L'elemento che desta maggiori dubbi rimane, però, la mancanza di trasparenza e di pubblicità circa gli esatti meccanismi di funzionamento, nella misura in cui questi rappresentano, nella maggior parte dei casi, elementi protetti da segreto industriale<sup>426</sup>. Tale caratteristica incide sulla conoscibilità da parte dell'autorità giurisdizionale che si trova in una condizione di difficoltà nel sindacare l'operato delle piattaforme e nel riconoscerne la responsabilità.

In chiusura, si può accennare all'utilità della *self-regulation* nell'ottica di un futuro processo di normazione<sup>427</sup>. Poiché, infatti, tale fenomeno tende a generarsi in modo spontaneo dal mercato, questo potrà essere successivamente recepito dal legislatore che si occuperà di elevarlo a rango di disciplina astratta, generale e vincolante per tutti i *competitors*, nonché di adattarlo e migliorarlo, alla luce delle eventuali criticità mostrate in occasione delle prime applicazioni.

### **3.1. Il sistema reputazionale come modello di *self-regulation***

---

<sup>424</sup> *Ibidem*.

<sup>425</sup> Sul punto M. INGLESE, op. cit., p. 51.

<sup>426</sup> Si pensi agli algoritmi che regolano il funzionamento dei meccanismi di *feedback*.

<sup>427</sup> M. RAMAJOLI, *Self Regulation, Soft Regulation, Hard Regulation nei mercati finanziari*, cit., p. 57 secondo cui la *self regulation* possa essere vista come una «*hard law in fieri*», cioè come anticipazione di una successiva disciplina normativa vincolante.

Di fronte alle accuse di operatività in un contesto senza regole e di messa in pericolo degli utenti, le piattaforme si sono difese allegando la presenza di sistemi di autoregolazione, basati sui meccanismi di *feedback*<sup>428</sup>.

La fiducia dell'utente rappresenta un elemento fondamentale<sup>429</sup> per la sopravvivenza della piattaforma<sup>430</sup>. Quest'ultima contribuisce, come in parte già detto, alla creazione di una *community* in cui vige la regola suprema della parità tra i membri e in cui la stessa svolge un ruolo di arbitro, terzo e imparziale, pronto a intervenire ogniqualvolta si verificano dei comportamenti contrari al regolamento, accettato dagli utilizzatori al momento dell'iscrizione<sup>431</sup>.

Un simile microcosmo può esistere solo grazie a un sistema di valutazione del servizio, messo a disposizione degli utenti che, lasciando il loro commento, contribuiscono al successo o alla rovina del fornitore, fino al punto di determinare l'esclusione di un soggetto dalla *community*, per intervento diretto della piattaforma<sup>432</sup>.

---

<sup>428</sup> Sul tema si veda E. GOLDMAN, *The regulation of reputational information*, in B. SZOKA, A. MARCUS, *The next digital decade: essays on the future of internet*, Washington, 2010, A. THIERER, C. KOOPMAN, A. HOBSON, C. KUIPER, *How the internet, the sharing economy and reputational feedback mechanisms solve the "Lemons problem"*, in *Miami Law Review*, 2015, 70, 3, C. NOSKO, S. TADELIS, *The limits of reputation in platform markets. An empirical analysis and field experiment*, NBR Working paper, 2015, G. SMORTO, *Reputazione, fiducia e mercati*, in *Europa e Diritto Privato*, 2016, 1, pp. 199-218, A. GANDINI, *The Reputation Economy. Understanding Knowledge Work in Digital Society*, London, 2016, S. RANCHORDAS, *Online reputation and the regulation of information asymmetries in the platform economy*, in *Critical Analysis of Law*, 2018, 8.

<sup>429</sup> Letteralmente G. ORIGGI, I. PAIS, *Digital reputation in the mutual admiration society*, in *Studi di sociologia*, 2018, 6, pp. 175-194 «La reputazione è la moneta delle piattaforme digitali ed è considerata un'alternativa alle credenziali tradizionali, a partire dal titolo di studio. Le piattaforme digitali abilitano meccanismi di *mutual admiration*».

<sup>430</sup> Questo profilo è sottolineato da L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in "federalismi.it", 2019, 7, p. 11 nei termini che seguono «le piattaforme fanno emergere forme di *self-regulation* basate su fiducia e reputazione, come trasparenza e monitoraggio di massa che possono contribuire al conseguimento di un "giusto equilibrio tra le esigenze di prevedibilità, flessibilità ed efficienza e la necessità di sviluppare soluzioni a prova di futuro"».

<sup>431</sup> Tema correlato è quello degli effetti dei sistemi di feedback sui diritti dei lavoratori. Si segnala sul punto G. PACELLA, *Il lavoro nella "gig economy" e le recensioni "on line": come si ripercuote sui e sulle dipendenti il gradimento dell'utenza?*, in *Labour & Law Issues*, 2017, 1, pp. 34 e A. INGRAO, *I sistemi di feedback basati su rating e reviews tra controllo della prestazione lavorativa e divieto di decisioni automatizzate*, in C. ALESSI, M. BARBERA, L. GUAGLIANONE, (a cura di) *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Bari, 2019, pp. 193-1029.

<sup>432</sup> A voler essere più precisi si dovrebbero distinguere due diversi scenari dell'universo reputazionale. Accanto alle piattaforme come Uber o le «storiche del commercio online» come Ebay o Amazon che adottano un approccio di esclusione dell'utente con una valutazione negativa, si affiancano quelle che si conformano a un atteggiamento di «laissez faire» lasciando libero di operare anche colui che abbia riportato

Il meccanismo di valutazione è vettore di aumento della fiducia degli iscritti nei servizi offerti, nella misura in cui questi sono consapevoli di poter intervenire in prima persona nell'esternare il proprio gradimento o scontento, con la sicurezza che chiunque non si conformi alle regole verrà bandito dalla comunità virtuale di scambio.

Si può, in tal senso, dire che il sistema del *rating*, consacrato definitivamente dalle piattaforme, rappresenta ora uno degli elementi fondamentali del nostro rapporto con la rete, nella misura in cui siamo costantemente chiamati ad attribuire punteggi e valutazioni<sup>433</sup>.

Resta da chiedersi se il sistema reputazione possa rappresentare un efficace strumento regolatorio, così come sostengono le piattaforme, accettando così l'esclusione del potere pubblico dalla realtà digitale, oppure si debba propendere per un modello in cui resti preponderante il controllo di un soggetto esterno.

### **3.2. I caratteri del sistema di *feedback* nelle piattaforme digitali**

Un sistema reputazionale è «struttura informativa che aggrega e diffonde dati relativi alla reputazione individuale entro un certo contesto di riferimento, con la funzione di offrire indicazioni utili alla conclusione degli affari e favorire la creazione di fiducia nel mercato»<sup>434</sup>.

---

dei *feedback* negativi. In quest'ultimo caso la decisione finale ed anche l'assunzione del rischio rispetto all'interazione con un soggetto che «gode di cattiva reputazione» viene lasciata alla totale scelta autonoma dell'utente. Sul punto A. CANEPA, op. cit., p. 196.

<sup>433</sup> Tale profilo viene esasperato nella serie di fantascienza prodotta da *Netflix* a partire dal 2011 “*Black Mirror*” che descrive un futuro distopico in cui la tecnologia prende sopravvento distorcendo le vite umane in cui vengono rappresentati individui terrorizzati dalla paura di ricevere *feedback* negativi.

Sul tema si veda T. ROSENBERG, *Join the Club. How Peer Pressure Can Transform the World*, New York, 2011.

<sup>434</sup> G. SMORTO, op. cit., p. 206.

La reputazione, interpretata come «vettore di fiducia»<sup>435</sup>, è stata concepita sia a livello statunitense, in particolare dalla FCC<sup>436</sup>, sia europeo dalla Commissione<sup>437</sup>, come un utile strumento di regolazione nei mercati caratterizzati da asimmetria informativa<sup>438</sup>. L'adesione alla piattaforma è, infatti, aperta a tutti coloro che abbiano un collegamento *internet*. Di conseguenza, chiunque può astrattamente prestare servizi o fruirne, rispettando il solo obbligo di iscrizione, con comunicazione di dati personali, e di accettazione dei termini di utilizzo. La “relazione contrattuale” che si instaura è caratterizzata da uno squilibrio maggiore rispetto a quelle tradizionali a cui si pone rimedio tramite l'ausilio della valutazione. Si tratta, peraltro, di meccanismi efficaci sia perché, sfruttando l'apporto della comunità degli utenti, riducono il costo delle informazioni di cui il mercato ha bisogno per il suo funzionamento, sia perché consentono la trasmissione delle stesse con una rapidità che gli strumenti tradizionali non riescono a veicolare<sup>439</sup>.

---

<sup>435</sup> R. BOERO, G. BRAVO, M. CASTELLANI, F. LAGANÀ, F. SQUAZZONI, *La reputazione come vettore di fiducia nei sistemi socioeconomici: alcuni risultati sperimentali*, in *Stato e Mercato*, 2009, 2, pp. 263-294 che hanno studiato, attraverso appositi applicazioni sperimentali la fiducia in contesti di asimmetrie informative e rischio, al fine di includere aspetti reputazionali, al fine di saggiare l'impatto della reputazione e delle terze parti sull'emergere di dinamiche fiduciarie e di verificare sia la dimensione strategico-razionale, sia la dimensione normativa della reputazione.

<sup>436</sup> FEDERAL TRADE COMMISSION, *The “Sharing” Economy: Issues Facing Platforms, Participants & Regulators*, 2016.

<sup>437</sup> COMMISSIONE EUROPEA, comunicazione *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, 2016, COM(2016) 356. Letteralmente pag. 11 «I meccanismi intesi a rafforzare tale fiducia, quali le recensioni e le valutazioni online e i marchi di qualità, possono rivelarsi strumenti essenziali per supplire alla carenza di informazioni circa singoli prestatori di servizi. Tali meccanismi volti a migliorare la credibilità dell'economia collaborativa sono stati ideati dalle stesse piattaforme di collaborazione o da terze parti con competenze specialistiche e possono essere particolarmente importanti nei casi in cui la vigente legislazione in materia di consumatori non trova applicazione».

<sup>438</sup> A. THIERER, C. KOOPMAN, A. HOBSON, C. KUIPER, *op. cit.* insistono su questo punto, considerando il modello reputazione come l'unico strumento per superare fenomeni di asimmetria informativa, il c.d. *lemon problem*.

<sup>439</sup> Sul tema G. SMORTO, *op. cit.*, p. 208.

La reputazione<sup>440</sup>, che può riguardare diversi profili dell'attività sulla rete<sup>441</sup>, è letteralmente il risultato di un algoritmo che raccoglie, analizza e processa i giudizi rilasciati dai singoli utenti, elaborando il *rating* finale per ciascuno. Quindi, apparentemente, o almeno secondo quanto affermato dai gestori delle piattaforme, si tratterebbe di un meccanismo autonomo rispetto a queste ultime e, per questo motivo, caratterizzato da totale indipendenza terzietà.

Tale sistema può considerarsi uno strumento attraverso cui le piattaforme procedono a una forma di autoregolamentazione, affidandosi alla correttezza e all'impegno dei propri iscritti. Da qui l'importanza della retorica della comunità virtuale di cui ogni utente deve sentirsi parte attiva e fondamentale per la garanzia di un buon funzionamento.

L'autoregolamentazione, categoria ampia e multiforme, non è un concetto nuovo alla riflessione sulla regolazione ed è stato spesso interpretato come giusto punto di equilibrio tra il potere pubblico e quello privato.

Si tendono a distinguere<sup>442</sup> due tipologie di autoregolamentazione: quelle pure e quelle integrate dai poteri pubblici. Le prime nascono in modo indipendente da qualsiasi controllo pubblico per intervento degli stessi operatori o del mercato e perseguono l'obiettivo di accrescere l'adesione dei consumatori, sulla base dell'allegazione di un'immagine "etica" del soggetto economico. A tale categoria, mi sembra possano essere assimilati i meccanismi di *feedback* adottati dalle piattaforme, nella misura in cui questi ultimi non risultano imposti o disciplinati da alcuna fonte normativa, ma costituiscono un codice interno autoimposto. Tali fonti non vengono sottoposte ad alcun vaglio da parte del potere pubblico, ma anzi i meccanismi di funzionamento vengono gelosamente tenuti

---

<sup>440</sup> In generale, il sistema reputazionale si distingue in immediato e mediato. Il primo corrisponde al caso in cui i valutatori e i valutati comunicano senza filtri, mentre il secondo, a cui va ricondotto il caso delle valutazioni sulla rete, vede la presenza di un soggetto estraneo alle parti coinvolte che raccoglie, organizza e pubblica informazioni sulla reputazione.

Sul punto E. GOLDMAN, *The regulation of reputational information*, in B. SZOKA, A. MARCUS, *The next digital decade: essays on the future of internet*, Washington, 2010, p. 294.

<sup>441</sup> Nel caso di Uber, ciò che viene sottoposto a valutazione è l'utente fornitore, ma a poter essere giudicato può essere anche un prodotto, un soggetto commerciale o un professionista. Si pensi a *Ebay* in cui ciò che viene valutato è la merce messa in vendita, *Tripadvisor* dove si recensiscono alberghi e ristoranti o addirittura i professori universitari su *Ratemyprofessor*.

<sup>442</sup> Sul tema N. RANGONE, *Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2011, 4, p. 2.

nascosti dai titolari, nella misura in cui questi costituiscono parte della ricchezza della loro attività economica.

### **3.3. Chi controlla i controllori? Aspetti controversi nella gestione dei servizi su piattaforma**

Il modello delineato, benché venga considerato da gran parte della dottrina e dalle stesse istituzioni un efficace metodo di regolazione dei servizi erogati dalle piattaforme, presenta, tuttavia, numerosi punti controversi.

In primo luogo, sorgono dei dubbi circa l'attendibilità delle valutazioni espresse dai singoli utenti<sup>443</sup> che, non essendo appunto soggetti professionisti, possono essere influenzati da numerose circostanze esterne nella formulazione del giudizio. Emerge, infatti, anche alla luce di studi sociologici, la tendenza alla polarizzazione di questi ultimi tra gli antipodi del nettamente positivo, statisticamente maggiori, e del gravemente negativo, mancando invece quelli nella media. Quanto ai primi, essi sono il risultato di una generale timore di ritorsione, in caso di parere sfavorevole, nei confronti del valutatore, altresì sottoposto a giudizio.

Si consideri poi che il *feedback* non è limitato alle qualità strettamente "professionali", ma finisce per divenire un giudizio sull'individuo nel suo complesso, dal momento che vengono spesso presi in considerazione aspetti caratteriali quali la capacità di essere un buon conversatore o l'interessamento al proprio passeggero, con rischio di essere influenzati da ineliminabili pregiudizi e di violare la stessa dignità personale<sup>444</sup>.

In secondo luogo, aspetto di gran lunga più interessante, rileva l'opacità dell'algoritmo attraverso cui vengono processate le valutazioni inserite dai singoli utenti e viene reso il

---

<sup>443</sup> Il punto è sottolineato da G. SMORTO, op. cit., pp. 210-212, G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato concorrenza e regole*, 2015, p. 268, A. CANEPA, op. cit., p. 192.

<sup>444</sup> GARANTE DELLA PRIVACY, provvedimento *Piattaforma web per l'elaborazione di profili reputazionali*, 2016, sottolinea il problema anche il *rating* elaborato dall'algoritmo può ripercuotersi pesantemente sulla vita, anche privata, degli individui censiti, influenzandone scelte e prospettive e condizionando la loro stessa ammissione a (o esclusione da) specifiche prestazioni, servizi o benefici. Occorre, secondo il garante, «estrema cautela nell'affrontare tematiche così delicate, anche in considerazione del fatto che la "reputazione" che si vorrebbe qui misurare, in quanto strettamente correlata alla considerazione delle persone e alla loro stessa "proiezione" sociale, risulta intimamente connessa con la loro dignità, elemento cardine della disciplina di protezione dei dati personali».

*rating* finale di ciascun iscritto<sup>445</sup>. Si tratta di uno strumento non intelligibile non solo per coloro che si pongono all'esterno della piattaforma, ma anche per gli stessi utenti, i quali vivono nell'illusione di essere padroni dei loro giudizi, quando in realtà ciò che vedono è semplicemente frutto di una rielaborazione effettuata da un terzo.

Nascono una serie di problemi circa la garanzia del corretto funzionamento del codice algoritmico, soprattutto a fronte dei rischi, non certo peregrini, di manipolazione esterna dei risultati.

Si consideri che il meccanismo della valutazione rappresenta una risorsa per le piattaforme, nella misura in cui queste, dietro la maschera della garanzia della corretta operatività delle transazioni, riescono, tramite i commenti rilasciati, a raccogliere ancora più dati sugli utenti, giungendo a un'ancora più profonda profilazione<sup>446</sup>.

In relazione a tale profilo, rileva l'immagine con cui si è voluto rappresentare il sistema di *rating* sul *web* cioè quella di «secondary invisible hand»<sup>447</sup> di smithiana memoria chiamata ad «aiutare» la “prima” mano invisibile nel coordinare dall'alto le scelte di produttori e consumatori, guidando il mercato. Tuttavia, le distorsioni della seconda mano invisibile si riflettono inevitabilmente sullo stesso, manipolandolo in senso aberrante, cioè premiando i cattivi produttori a discapito di quelli meritevoli. Nell'era delle piattaforme, la mano invisibile altro non è che l'algoritmo che processa le informazioni e regola la possibilità di operare nel contesto digitale, il cui mal funzionamento influisce irreparabilmente sul mercato.

---

<sup>445</sup> La sequenza algoritmica presuppone l'immagazzinamento dei dati inseriti dagli utenti, lo studio degli stessi e infine l'elaborazione di un nuovo contenuto informativo.

<sup>446</sup> In relazione al profilo giuslavoristico, ne tratta a INGRAO, op. cit., p. 194 che sottolinea come la piattaforma, all'esito della sequenza algoritmica, si trovi in possesso di un'informazione di tipo inferenziale che disvela il grado di professionalità, abilità e performance riferibile ad ogni singolo prestatore, o, perlomeno, il grado mediamente percepito soggettivamente dal consumatore finale del servizio.

L'algoritmo rappresenterebbe dunque la fonte dell'eterodirezione del rapporto di lavoro.

<sup>447</sup> E. GOLDMAN, op. cit., pp. 295-296 osserva in particolare che quando le informazioni sono costose, quelle sulla reputazione possono migliorare il funzionamento della mano invisibile aiutando i consumatori a prendere decisioni migliori sui fornitori. In questo senso, l'informazione reputazionale agisce come una mano invisibile che guida la “prima” mano invisibile, nella misura in cui indirizza i consumatori a fare le proprie scelte di mercato. Pertanto, in un'economia dell'informazione con costi di transazione, le informazioni reputazionali possono svolgere un ruolo essenziale nel premiare i buoni produttori e punire quelli inadeguati.



Per evitare questa conseguenza indesiderata, è necessario garantire un'attenta considerazione delle tecniche di regolamentazione delle tecniche di *feedback* per garantire il miglioramento e non il danneggiamento del mercato.

Da qui l'importanza, persistendo nell'immagine della mano invisibile, di una «tertiary invisible hand»<sup>448</sup> che assuma il ruolo di «reputation of reputation systems», cioè di un soggetto deputato a svolgere una funzione di certificazione del sistema di *rating*. Un simile ruolo non può che essere ad appannaggio del potere pubblico, anche nell'articolazione dell'autorità amministrativa indipendente, che si dimostra l'unico soggetto in grado di adeguatamente bilanciare gli interessi in gioco. Un simile intervento toccherebbe il cuore delle piattaforme chiamate a rendere intellegibile il proprio algoritmo, in relazione soprattutto ai meccanismi di funzionamento, garantendo il valore della trasparenza e perseguendo l'obiettivo di realizzazione di un *level playing field* tra i vari *competitors*<sup>449</sup>.

### 3.4. Una soluzione di compromesso: la co-regolazione

Di fronte alla presa d'atto dei rischi connessi a forme di autoregolazione e alla capacità dei soggetti digitali di sfuggire alle maglie dei controlli apportati dagli strumenti normativi tradizionali, un modello che potrebbe prestarsi alla regolazione dei servizi offerti dalle piattaforme è quello della co-regolazione<sup>450</sup>.

---

<sup>448</sup> *Ibidem*.

L'autore riconosce questo ruolo a giornali di fama internazionale quali il *Wall Street Journal*, *New York Times* o *Consumer Reports*.

<sup>449</sup> G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI (a cura di), *Parole e potere: libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017, p. 94 con particolare riferimento alle piattaforme dell'informazione osserva «Agli interventi che fanno leva soltanto sull'autoregolazione delle *tech companies* ed agli interventi di terze parti, pure private, si dovrebbe affiancare, in una logica collaborativa e sussidiaria, un insieme di regole che specificino meglio quali sono gli obblighi nella rete, le responsabilità delle piattaforme, e che prevedano, in caso di conflitto, un rapido intervento di istituzioni terze rispetto alle parti. Seguendo questa seconda prospettiva, avevo ipotizzato [...] l'introduzione di Istituzioni specializzate, terze e indipendenti (giudici o autorità indipendenti) che, sulla base di principi predefiniti, intervengano successivamente, su richiesta di parte e in tempi rapidi».

<sup>450</sup> O. LOBEL, *The law of the platform*, in *Minnesota Law Review*, 2016, 101, p. 50 sottolinea che sullo sfondo della concorrenza spinta a livello globale, del cambiamento dei modelli di produzione e del declino dell'impegno a un intervento legale diretto, i responsabili politici hanno sperimentato modelli di regolamentazione più partecipativi e collaborativi, in cui governo, industria e società condividono la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi politici. In base a questo modello, le società della

Tradizionalmente, la co-regolazione si identifica con «una forma di regolamentazione delle parti interessate (stakeholder) che è promossa, orientata, guidata o controllata da una terza parte (sia essa un organismo ufficiale o un'autorità di regolamentazione indipendente) di norma dotata di poteri di esame, di controllo e, in alcuni casi, sanzionatori»<sup>451</sup>. Questa rappresenta un collegamento tra l'autoregolamentazione, determinata in via esclusiva dal soggetto privato, e l'intervento eteroimposto dell'autorità pubblica, nella misura in cui l'attività di regolazione è condivisa tra questi soggetti.

In particolare, tale meccanismo sembra decisamente superare in efficacia lo strumento dell'autoregolamentazione, quale «iniziativa volontaria che permette agli operatori economici, alle parti sociali, alle organizzazioni non governative e alle associazioni di adottare fra di loro e per se stessi orientamenti comuni»<sup>452</sup>.

È importante tenere presente che la co-regolamentazione non debba essere confusa con il concetto di deregolamentazione, in quanto le autorità pubbliche sono coinvolte in tutte le fasi del processo, dalla definizione del quadro legislativo ai complessi meccanismi di revisione. Infatti, affinché la co-regolamentazione funzioni, non solo deve essere accompagnata da valutazioni e revisioni periodiche, ma in aggiunta deve esistere un meccanismo di «command-and-control regulation» che possa automaticamente attivarsi in caso di fallimento della regolazione autonoma, in modo che gli obiettivi prefissati possano ancora essere raggiunti e le imprese siano motivate a cooperare virtuosamente<sup>453</sup>. L'ingerenza del potere pubblico nel processo regolatorio realizzato da un soggetto privato determina l'inserimento della co-regolazione nell'ampia categoria della regolazione di

---

piattaforma possono essere viste come partner, piuttosto che avversari, del processo legale. Ciò incoraggia più parti interessate a condividere i ruoli tradizionali di *governance*.

<sup>451</sup> COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, parere “Autoregolamentazione e co-regolamentazione nel quadro legislativo dell'UE”, del 4 settembre 2015.

Si riconosce che la co-regolamentazione e l'autoregolamentazione possano funzionare come «strumento di regolamentazione valido e riconosciuto in qualsiasi ordine giuridico, ma la loro configurazione e il loro campo di applicazione devono essere definiti da norme espresse ed esplicite di legge inderogabili e giuridicamente applicabili», sia a livello nazionale che a livello europeo, che rispettino nel contempo la natura di questi strumenti, specialmente l'accordo volontario dei partecipanti.

<sup>452</sup> L. ARIA, *L'attività delle piattaforme tra DSA e Direttiva SMAV. La frontiera di una nuova regolazione?*, in “medialaw.com”, 2021.

<sup>453</sup> Sul punto M. FINCK, op. cit., p. 16.

tipo cooperativo<sup>454</sup>, contraddistinta dalla commistione tra *soft regulation* e *self regulation*<sup>455</sup>.

L'influenza dell'autorità pubblica si dipana secondo due schemi principali, quello dell'*Audited Self-Regulation*, autoregolazione monitorata, e dell'*Enforced Self-Regulation*<sup>456</sup>, autoregolazione forzata<sup>457</sup>. L'autoregolazione, nel primo caso, viene effettuata su delega del soggetto pubblico che mantiene il potere di verifica e di revisione, mentre nel secondo deve svolgersi entro parametri prefissati a monte e, all'atto della "emanazione", dev'essere ratificata dall'autorità pubblica legittimata.

L'aspetto maggiormente apprezzabile della co-regolazione, comune anche all'autoregolazione, consiste nella flessibilità di tali strumenti che si rivelano i più idonei ad «adattare l'ordinamento alle mutevoli esigenze della realtà in evoluzione»<sup>458</sup>.

Il limite intrinseco dello strumento autoregolazione, legato alla natura di atto di *soft law*, dell'assenza di forza coercitiva e vincolante nei confronti dei destinatari<sup>459</sup>, sembra

---

<sup>454</sup> Sul punto G. PAGANO, *Il Code of Practice on Disinformation. Note sulla natura giuridica di un atto misto di autoregolazione*, in "federalismi.it", 2019, 11, p. 13. Questi ricomprende nella categoria della *soft regulation* sia la *self regulation* c.d. "spuria" sia la co-regolazione. La prima s'identifica con l'ipotesi in cui un gruppo di soggetti o un'associazione esponenziale di quel gruppo pone le regole che lo riguarda, ma nel rispetto di un quadro generale definito dal legislatore.

<sup>455</sup> Sull'importanza di mantenere la distinzione tra le due categorie si veda M. RAMAJOLI, op. cit., p. 45.

<sup>456</sup> Sulle categorie in analisi anche N. RANGONE, op. cit., p. 13-14. Si riconduce al modello dell'*Enforced Self-Regulation* le condizioni tecniche ed economiche di offerta dell'interconnessione da parte degli operatori dominanti nelle telecomunicazioni che devono essere adottate nel rispetto dei requisiti definiti dalla normativa (comunitaria e nazionale) e dall'AGCOM, che, a sua volta, le valuta, le approva e ne controlla il rispetto. Rientrano invece nell'*Audited Self-Regulation* certificazioni ambientali rilasciate da certificatori accreditati ad operatori che, attraverso autoregolazione, conformano i loro prodotti o il ciclo produttivo.

<sup>457</sup> G. PAGANO, op. cit., p. 14.

L'autore osserva altresì che la differenza sostanziale fra le due tipologie di soluzioni regolatorie «non stia tanto nel momento della produzione della regola, quanto piuttosto nel momento successivo della emanazione/applicazione visto che, nel caso della *Audited Self-Regulation*, rimanendo nell'ambito di regole poste dai privati, gli effetti dell'applicazione e dell'inadempimento rimangono confinati alla violazione di obblighi assunti su base volontaria e, pertanto, senza alcuna efficacia giuridica in senso tradizionale. Nel caso invece dell'*Enforced Self-Regulation*, a seguito del procedimento di approvazione e controllo da parte di un soggetto pubblico, si vedrà "irrigidire" la natura e la portata di un atto nato come strumento di autoregolazione».

<sup>458</sup> Sul tema P. BONINI, op. cit., p. 268.

<sup>459</sup> *Ibidem*.

L'autore osserva altresì che lo strumento di *soft law* «costringe, da una parte le società che gestiscono le piattaforme a modificare rapidamente le proprie regole, e dall'altra condannano, comunque, ogni efficace *enforcement* delle medesime ad una efficacia ancora più attenuata, in quanto, nel momento in cui si

attenuarsi in relazione al modello della co-regolazione, in cui il potere pubblico si assume l'onere di vigilare sulla disciplina adottata, *ex ante*, definendo la cornice generale entro cui gli operatori privato sono chiamati a dettare le proprie regole, *ex post*, tramite il potere di ratifica o di vigilanza.

Verso tale direzione sembra che si stia avviando anche il *Digital service Act*<sup>460</sup> che propone la valorizzazione e l'implementazione dello strumento. Si favorisce, infatti, l'adozione da parte delle piattaforme di codici di condotta<sup>461</sup> e di protocolli di crisi<sup>462</sup>, alla cui elaborazione contribuiscano in un dialogo proficuo anche le istituzioni europee, con l'obbligo tuttavia di sottoposizione degli stessi a misure di *audit*<sup>463</sup>. In particolare, questi dovranno essere realizzati da organismi indipendenti dalle piattaforme, dotati di comprovata esperienza nel settore della gestione dei rischi, di competenze e di capacità tecniche, nonché di comprovata obiettività e deontologia professionale, basata in particolare sull'adesione a codici di condotta o standard appropriati.

---

consuma l'evento "non conforme", ogni successiva attività di rimozione o segnalazione può solo attenuare effetti potenzialmente già virali».

<sup>460</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Proposta di regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE, COM(2020) 825, reperibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=it>

Letteralmente pag. 3 «La legge sui servizi digitali introdurrà inoltre un sostegno fondato sulla co-regolamentazione, anche sulla base delle iniziative volontarie già esistenti».

<sup>461</sup> Artt. 35-36 della proposta di regolamento che distinguono tra codici di condotta "semplici" e codici di condotta per la pubblicità *online*.

S'individua peraltro un ruolo attivo della Commissione nell'elaborazione degli stessi, nella misura in cui quest'ultima mira a garantire che i codici di condotta perseguano un'efficace trasmissione delle informazioni, nel pieno rispetto dei diritti e degli interessi di tutte le parti coinvolte, e un ambiente competitivo, trasparente ed equo nella pubblicità online, conformemente al diritto dell'Unione e nazionale, in particolare in materia di concorrenza e protezione dei dati personali.

<sup>462</sup> Art. 37 della proposta di regolamento. Questi dovranno obbligatoriamente contenere i parametri specifici per l'individuazione della circostanza eccezionale che il protocollo di crisi intende affrontare e gli obiettivi che persegue, il ruolo dei singoli partecipanti e le misure che devono mettere in atto durante la fase preparatoria e in seguito all'attivazione del protocollo di crisi, una procedura chiara per stabilire quando debba essere attivato il protocollo di crisi e per determinare il periodo durante il quale devono essere messe in atto le misure da adottare dopo l'attivazione del protocollo di crisi, periodo strettamente limitato a quanto necessario per far fronte alle specifiche circostanze eccezionali in questione, le garanzie necessarie per far fronte ad eventuali effetti negativi sull'esercizio dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta, in particolare la libertà di espressione e di informazione e il diritto alla non discriminazione e una procedura per riferire pubblicamente in merito a tutte le misure adottate, alla loro durata e ai loro esiti, al termine della situazione di crisi.

<sup>463</sup> Art. 28 della proposta di regolamento.

La scelta della Commissione<sup>464</sup>, per quanto rivolta al soddisfacimento dell'esigenza di un'efficace regolazione, sembra però sbilanciata sulla tutela delle piattaforme. Infatti, la ricezione di una relazione *audit* negativa impone agli operatori digitali di tenere «debitamente conto delle raccomandazioni operative ad esse rivolte al fine di adottare le misure necessarie per attuarle» e, entro un mese dalla ricezione, di adottare una relazione di attuazione dell'*audit* con cui stabiliscono tali misure. Qualora non diano attuazione alle raccomandazioni operative, le piattaforme non vengono sottoposte ad alcuna sanzione, ma al semplice dovere di giustificare nella relazione di attuazione dell'*audit* le ragioni di tale scelta e descrivere le misure alternative da esse adottate per risolvere eventuali casi di non conformità rilevati<sup>465</sup>.

In ogni caso, la *co-governance* potrebbe fornire opzioni ancora più radicali a lungo termine, poiché si allinea a una prospettiva che si allontana da una concezione che interpreta le principali piattaforme come soggetti corporativi e avulsi dalle regole dell'ordinamento, andando, invece, verso una valutazione delle stesse in senso cooperativo. Si potrebbe, in questo modo, raggiungere l'equilibrio tra sistemi decentralizzati e altre forme di autogestione della comunità, da una parte, e garanzia del rispetto delle regole pubbliche, dall'altra<sup>466</sup>.

La co-regolamentazione rappresenta il tassello di un'evoluzione generale dalla regolamentazione statale dall'alto verso il basso, in adesione a modelli partecipativi di regolamentazione, in cui intervengono attori subnazionali e non statali. Tale strumento non dev'essere interpretato in una prospettiva di sostituzione del soggetto pubblico, sia europeo che statale nella sua funzione legislativa, ma come un deciso cambio di passo

---

<sup>464</sup> L'ispirazione della Commissione europea è l'approccio statunitense «*Good Samaritan clause*», cioè di riconoscimento, da parte delle autorità pubbliche, alle piattaforme di un'intrinseca affidabilità, con contestuale costruzione di uno scudo di sostanziale impunità.

K. KLONICK, *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech*, in *Harvard Law Review*, 2018, 131, pp. 1605-1606.

Sul tema anche M. MONTI, *Il Code of Practice on Disinformation dell'UE: tentativi in fieri di contrasto alle fake news*, in *Rivista di diritto dei media*, 2019, 1, pp. 320-324 che sottolinea come la fiducia nel paradigma delle *Good Samaritan platforms* sembra aver attecchito nel campo della lotta alla disinformazione e si accompagna al parallelo affermarsi di una diffidenza verso le autorità governative.

<sup>465</sup> *Ibidem*.

<sup>466</sup> Sul punto R. GORWA, *What is platform governance?*, in *Information, Communication & Society*, 2019, p. 16.

nell'interpretazione del ruolo attribuito a quest'ultimo che vira da un regolatore monopolistico a un facilitatore normativo<sup>467</sup>.

La co-regolamentazione potrà poi influire anche sul ruolo di altri attori, il potere giudiziario specialmente, che hanno incarnato il punto di riferimento esclusivo nella gestione delle piattaforme digitali, confondendo così la distinzione tra processo legislativo e applicazione della legge.

Alla luce di queste diverse caratteristiche, la co-regolamentazione sembra essere il paradigma normativo più adatto per i servizi misti su piattaforma<sup>468</sup>.

#### **4. Dall'autoproduzione alla co-produzione del servizio di mobilità urbana: una nuova alleanza tra pubblico e privato favorita dalle piattaforme**

L'ingresso dei privati nel mercato dei servizi di trasporto urbano che si è determinato attraverso l'intermediazione delle piattaforme si dimostra totalmente autonomo e indipendente da qualsiasi controllo statale. È possibile osservare, con un'analisi più approfondita, che il servizio offerto dalle piattaforme non è tanto fornito da privati, muniti di particolari titoli abilitativi rilasciati dal potere pubblico, ai consumatori, ma viene «autoprodotta»<sup>469</sup> direttamente dagli utenti<sup>470</sup>, senza alcuna distinzione professionale o gerarchica.

Un profilo tipico che caratterizza il nuovo modello economico promosso dalle piattaforme è quello della collaborazione nella produzione del servizio: i privati, infatti, riuniti in una *community* digitale, provvedono direttamente alla produzione e alla condivisione del servizio, per esempio di mobilità urbana, con conseguente realizzazione

---

<sup>467</sup> M. FINCK, op. cit., p. 18.

<sup>468</sup> *Ibidem*.

<sup>469</sup> L'espressione è di L. OSTENGO, *I servizi pubblici condivisi: il trasporto pubblico non di linea come case study del fenomeno*, in "Ildirittoamministrativo.it", 2016.

<sup>470</sup> Un esempio di servizio autoprodotta è collegato alla distribuzione dell'elettricità. In particolare, la riorganizzazione della produzione di energia è avvenuta non da parte dei principali attori centralizzati, ma secondo un modello orizzontale e collaborativo su scala locale. I singoli cittadini producono direttamente l'elettricità attraverso l'uso di pannelli solari o energia eolica e, attraverso l'uso di piattaforme come *Peer Energy Cloud* in Germania o *Ilek* in Francia, non solo la utilizzano per i propri bisogni, ma la mettono a disposizione di una rete di utenti.

Sul punto CONSEIL D'ETAT, op. cit., p. 99-100.

di un «servizio autoprodotta»<sup>471</sup> e, per quanto qui interessa, condiviso. Quella che però appariva come una suggestione, rilevabile solo a livello dottrinale, emersa già alla fine degli anni Settanta<sup>472</sup>, sembra concretamente affermarsi nell'ordinamento, grazie a interventi espliciti del decisore pubblico.

La crisi del cd. «paradigma bipolare» ha contribuito a una simile evoluzione, nella misura in cui «al tradizionale binomio Stato-cittadino si affianca o si sovrappone un complesso di rapporti più ricco di soggetti e meno fondato sulla contrapposizione», con la conseguenza che «se, tradizionalmente, Stato e mercato, come modelli di azione, sono contrapposti, si riscontra qui, invece, un'assimilazione, da parte del primo, di moduli propri del secondo»<sup>473</sup>.

Sembra, però, doversi registrare un possibile e ulteriore fase di sviluppo nel percorso di evoluzione dei servizi di mobilità urbana, con valorizzazione della posizione del soggetto pubblico accanto al privato. Se, infatti, nei servizi condivisi e autoprodotti lo Stato è assente, la collaborazione dello stesso con i privati può invece condurre a un modello di co-creazione e co-produzione dei servizi. Tale operazione viene favorita e facilitata dalla piattaforma che costituisce anello di congiunzione tra cittadini ed ente pubblico e contesto di nascita di servizi condivisi.

La dottrina<sup>474</sup> ha messo in luce come il modello di «amministrazione condivisa» e di co-produzione sia espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, nella misura in questo riduce la separazione tra *regular producers* (i funzionari pubblici) e *users* (i cittadini). Segnatamente, nella co-produzione, il cittadino, «nei limiti consentiti dall'ordinamento, in forma individuale o più spesso collettiva, produce/eroga direttamente il servizio non in qualità di affidatario di appalti o concessioni, né di

---

<sup>471</sup> Sul tema L. OSTENGO, *I servizi pubblici condivisi: il trasporto pubblico non di linea come case study del fenomeno*, in "Ildirittoamministrativo.it", 2016.

<sup>472</sup> Pioniere in questi studi è E. OSTROM, *The Public Service Production Process: A Framework for Analyzing Police Services*, in *Policy studies journal*, 1978, 7, pp. 381-389.

<sup>473</sup> S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 601-650.

<sup>474</sup> Sul punto si veda F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, ora in ID., *Scritti giuridici*, cit., I, 869 ss., G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, pp. 42 ss.; F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2016 2, pp. 305-335, D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004.

incaricato dell'esercizio di pubbliche funzioni, bensì nella sua qualità di "cittadino attivo" in base a modelli di sussidiarietà orizzontale»<sup>475</sup>.

Tale processo può essere ascritto al paradigma della c.d. «partecipazione migliorativa» in cui, a differenza della partecipazione procedimentale che è «un'azione individuale a fine individuale», il privato, fruitore finale del servizio, fornisce all'amministrazione elementi utili al miglioramento dei propri procedimenti e servizi in base alle esigenze espresse dall'utenza, svolgendo così «un'azione individuale a fini collettivi»<sup>476</sup>. Secondo tale prospettiva, i componenti della società civile non sono più considerati come meri amministrati, e neppure "collaboratori" dell'istruttoria amministrativa, ma come soggetti attivi che forniscono competenze e risorse proprie che si aggiungano a quelle della pubblica amministrazione in un rapporto di cooperazione per il raggiungimento di obiettivi comuni<sup>477</sup>.

In particolare, il fenomeno a cui si vuole fare riferimento in questo scritto è quello delle pratiche di collaborazione che s'instaurano tra pubbliche amministrazioni, cittadini e altre organizzazioni operative sul territorio, basate sulla logica della condivisione di beni e servizi, e agevolate dall'uso di tecnologie informatiche di nuova generazione<sup>478</sup>. La tecnologia digitale, infatti, se progettata in maniera efficace, può incentivare i cittadini a collaborare più frequentemente e opportunamente con i decisori pubblici<sup>479</sup>.

---

<sup>475</sup> G. CAMMAROTA, *Servizi on line e partecipazione migliorativa*, cit., p. 118.

<sup>476</sup> G. CAMMAROTA, *Servizi on line e partecipazione migliorativa*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA, *La tecnificazione. Studi a 150 anni dall'Unificazione Amministrativa Italiana*, 2016, Firenze, volume IV, p. 117.

<sup>477</sup> G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2017, pp. 42 e ss.

<sup>478</sup> S. PROFETI, V. TRADITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 4, p. 863 individua tale declinazione dell'ampio fenomeno della co-produzione, distinguendolo da esperienze dei partenariati pubblico-privato, della governance condivisa e dalle forme di partecipazione e coinvolgimento diretto dei cittadini in processi decisionali.

<sup>479</sup> Sul tema D. LINDERS, *From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media*, in *Government Information Quarterly*, 2012, 29, 4, pp. 446-454 che prefigura la nascita di una nuova fase del processo di co-produzione, nella misura in cui questo è divenuto «more relevant and viable with advances in technology».



Nel caso di specie, le piattaforme stesse possono collaborare con gli enti pubblici nel garantire un servizio di trasporto urbano, affiancandosi ai servizi tradizionali erogati direttamente dall'amministrazione<sup>480</sup>.

In particolare, deve considerarsi tramontata la concezione del cittadino come mero cliente e fruitore di servizi erogati da terzi a favore di un approccio che invece lo consideri come un ausilio per l'amministrazione: infatti, sfruttando al massimo gli strumenti digitali, il privato può diventare un vero *partner* e, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche, può co-creare i servizi che lo soddisfano.

I vantaggi che deriverebbero da tale scelta sono numerosi: il mantenimento di *standard* di efficienza ed efficacia dei servizi elevati o, comunque adeguati, a fronte della limitatezza delle risorse pubbliche, aumento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni e contestuale responsabilizzazione degli stessi, acquisizione di maggiori informazioni necessarie alla risoluzione di problemi in una complessiva ottica collaborativa<sup>481</sup>.

A livello nazionale, si trova traccia del processo di co-creazione dei servizi soprattutto nei contesti locali, in cui la prossimità tra istituzioni e cittadini crea condizioni ideali per queste iniziative. Il settore in cui sembra cogliersi questo mutamento di paradigma è quello della trasformazione urbana e della creazione di nuove forme di mobilità di cui si dirà nel prosieguo.

In conclusione, la co-creazione dei servizi si lega alle piattaforme digitali secondo una duplice declinazione. In primo luogo, sebbene la riflessione sulla co-produzione sia risalente nel tempo, ha subito una rivitalizzazione con l'avvento delle piattaforme e soprattutto dei nuovi modelli economici ad esse *latu sensu* ricollegabili. In secondo luogo, le piattaforme digitali rappresentano uno strumento di facilitazione di tali processi, per la loro innata capacità di creazione di una *community* collaborativa.

---

<sup>480</sup> Una tendenza alla co-creazione si registra anche nel settore dei servizi pubblici. L'Unione europea, conscia dell'inflessibile urgenza di riforma del settore e dell'esigenza di ripensare gli stessi in un'ottica europea e digitale, propone un serio ripensamento a partire dalla rivalutazione della stessa categoria di utenza. Le riforme per la creazione di servizi pubblici si muove su due principali direttive: la digitalizzazione e l'informatizzazione, da una parte, il coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione di servizi collaborativi, dall'altra.

Sul tema COMMISSIONE EUROPEA, "Co-creating innovative public services for citizens and businesses", CORDIS Results Pack on digital government. A thematic collection of innovative EU-funded research results, 2020.

<sup>481</sup> S. PROFETI, V. TRADITI, op. cit., p. 869.

## 5. La valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e il fondamento giuridico del paradigma della co-regolazione

Stante la persistenza di un vuoto normativo, resta da chiarire se le nuove forme di regolazione e i modelli di servizio si possano adattare ai principi di fondo dell'ordinamento. Tale operazione non può che essere fatta attraverso una lettura delle norme costituzionali, in particolare l'articolo 118 della Costituzione.

Il rapporto *peer to peer* e il fenomeno dell'autoproduzione rendono protagonisti della *platform economy* gli utenti che, slegati dalle categorie di produttore e consumatore, agiscono sulla piattaforma in modo totalmente indipendente dall'autorità statale. Come messo in luce nella trattazione dei principi dell'operare delle piattaforme, il rapporto di fiducia è elemento fondamentale e caratterizzante delle relazioni economiche e sociali che nascono sulla rete. All'interno di quest'ultima si sviluppano delle dinamiche del tutto inedite per la società non virtuale e che difficilmente riescono a rientrare nel raggio d'azione della normativa tradizionale.

Se si volessero descrivere con un'immagine i modelli economici, politici e sociali, quelli tradizionali andrebbero a compendiarsi in una piramide al cui vertice andrebbe collocato lo Stato, poi i grandi soggetti imprenditoriali e infine i consumatori, mentre quelli nati sul *web* in una struttura orizzontale, appunto una *piattaforma*<sup>482</sup>.

La tendenza alla c.d. condivisione dei servizi e alla co-regolazione valorizza un principio fondamentale dell'ordinamento nazionale e sovraordinato<sup>483</sup>, cioè quello di sussidiarietà orizzontale<sup>484</sup>. Questo, consacrato all'interno dell'art. 118, comma quarto, della

---

<sup>482</sup> In tal senso si rimanda all'inizio del capitolo dove si è dato conto delle diverse connotazioni del termine piattaforma. Prima di assumere un significato nel contesto digitale, quest'ultima alludeva a una superficie piana, rialzata, ma soprattutto orizzontale. All'interno della *platform economy* non esiste alcun rapporto gerarchico, nella misura in cui i ruoli sono spesso intercambiabili, ma soprattutto la piattaforma stessa non assume il ruolo di autorità esterna e sovraordinata.

<sup>483</sup> A livello europeo il principio di sussidiarietà è riconosciuto all'interno dell'art. 5 TUE che lo correla al rispetto del principio di proporzionalità.

<sup>484</sup> Sul tema della sussidiarietà la letteratura è ampia. Si ricordino S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, pp. 373-377, G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 5-50, P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 51 ss., I. MASSA PINTO, *Il*

Costituzione<sup>485</sup>, si riferisce al rapporto tra Stato e cittadini, «intesi sia come singoli sia nelle formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo, con l'esplicito intento di lasciare più spazio possibile all'autonomia privata riducendo così all'essenziale l'intervento pubblico»<sup>486</sup>. In particolare, il principio di sussidiarietà contiene nella sua accezione originaria due significati. Il primo, negativo, nella parte in cui «limita l'azione delle organizzazioni di governo maggiori, di livello superiore, e segnatamente dello Stato, nei confronti delle organizzazioni minori e delle stesse autonome organizzazioni sociali». Il secondo, positivo, «consente e in qualche misura impone, alle organizzazioni di governo di livello superiore di intervenire con la propria azione in favore e a sostegno delle organizzazioni minori»<sup>487</sup>.

La giurisprudenza costituzionale ha enucleato il concetto di sussidiarietà fraterna nell'assunto per cui «la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per la libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa»<sup>488</sup>.

---

*principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2003, V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà*, in *Enc. giur.*, 2004, D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004, G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, II, pp. 1749 ss., A. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in "federalismi.it", 2006, V, L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari, 2006, T. E. FROSINI, voce *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enc. dir.*, 2008, II, pp. 1133 e ss, A. STERPA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione*, in "federalismi.it", 2010, XV, F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, I, pp. 3-34.

<sup>485</sup> Letteralmente «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

<sup>486</sup> Sul punto T. E. FROSINI, voce *Principio di sussidiarietà*, in *Enc. dir.*, 2008, 2, p. 1136.

<sup>487</sup> In tal senso V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà*, in *Enc. giur.*, 2004 che con riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale sostiene che l'art. 118 Cost consenta e anzi favorisca e auspichi, che «ad attività di interesse generale, alla cura di bisogni collettivi, provvedano anche direttamente i cittadini, con loro proprie iniziative, dotandosi dell'organizzazione e dei mezzi adeguati e usufruendo, laddove è possibile o necessario, dell'aiuto, del sussidio appunto, delle organizzazioni pubbliche, nel loro agire. In questa accezione, come si vede, il principio viene a inserirsi nei rapporti tra pubblico e privato, se si vuole, per dirla con Giannini, nella dialettica tra autorità e libertà».

<sup>488</sup> Corte Cost. 28 febbraio 1992, n. 75 in "cortecostituzionale.it" che continua «si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente».

Il principio di sussidiarietà orizzontale, da leggersi in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, valorizza quindi il ruolo dei cittadini nell'ordinamento con la finalità di creare un circolo virtuoso in cui tutti possano concorrere al perseguimento del maggior benessere per lo Stato<sup>489</sup>.

Il quadro delineato dal costituente sembra porsi in stretta contiguità con la natura del fenomeno della *sharing economy*, nella misura emerge una contestuale valorizzazione del ruolo della produzione diretta e del protagonismo degli utenti, in un'ottica solidaristica. In particolare, la questione si pone in relazione ai c.d. servizi condivisi<sup>490</sup>, rientranti a pieno di titolo nelle «attività di interesse generale» di cui all'art. 118, comma quarto, Cost., che non registrano un semplice coinvolgimento del privato in attività originariamente assunte dallo Stato, ma una presa in carico e un'organizzazione autonoma da parte degli utenti.

Esattamente come accade per il fenomeno della autoproduzione, anche la concretizzazione dell'art. 118 della Costituzione, realizzatasi grazie alle piattaforme, prescinde dall'intervento e quindi dal controllo statale. Gli utenti decidono di assumere la gestione e l'erogazione del servizio in maniera totalmente autonoma e di fatto indipendente anche dalla stessa piattaforma che si limita a fissare i requisiti di accesso e tariffari per l'ingresso nella *community*.

L'assenza dell'autorità statale, nei servizi autoprodotti su piattaforma, ha posto una serie di dubbi circa la realizzazione del principio di sussidiarietà nel contesto digitalizzato. Il dettato costituzionale è fermo nel richiedere che sia un'autorità pubblica, indifferentemente nazionale, regionale o locale, a favorire l'ingresso dei privati nelle dinamiche statali e nello svolgimento delle attività di interesse generale. Il fatto che il legislatore costituzionale abbia richiesto un impulso pubblico è da ricercarsi nel fatto che

---

<sup>489</sup> L. VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà*, in G. VITTADINI (a cura di), *Sussidiarietà, la riforma possibile*, Milano, 1998, p. 58 «lo Stato diventa il modo con il quale le persone e le forze sociali organizzano la propria vita ai fini di una convivenza che sia tale da aiutare e potenziare la loro libera attività e non un mero “guardiano” neutrale e indifferente degli equilibri del libero mercato».

<sup>490</sup> Il riferimento è di L. OSTENGO, op. cit., p. 16 che afferma «La diffusione dei servizi condivisi, idonei a coprire una parte della domanda di servizio pubblico, offre lo spunto per il superamento del ruolo programmatico della pubblica amministrazione. In ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale, elevato a principio di rango costituzionale dall'art. 118, co. 4, Cost., all'autonoma iniziativa dei cittadini, organizzati attraverso la formazione di *communities* virtuali, verrebbe demandato l'esercizio, ancorché parziale, del servizio pubblico».

la sussidiarietà orizzontale non debba intepretarsi come uno strumento con cui lo Stato decida di spogliarsi di parte delle sue prerogative, ma piuttosto come un mezzo per garantire una paritaria collaborazione tra quest'ultimo e il cittadino che possa sentirsi parte attiva dell'ordinamento<sup>491</sup>.

Il riferimento al principio della sussidiarietà orizzontale risulta spesso esasperato e utilizzato dalle piattaforme nella strategia complessiva di *marketing* che pone al centro il valore della condivisione e del coinvolgimento dei privati, con contestuale esclusione degli organi statali.

Per una piena e reale valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale è necessario che lo Stato si riappropri dello spazio di controllo e programmazione, tornando così a essere parte del circuito della produzione del servizio congiuntamente ai privati, siano essi gli utenti o le piattaforme, secondo quanto previsto dalla disciplina costituzionale. Un simile cambio di passo può essere favorito dalla definizione di forme di regolazione mediante le quali il potere pubblico possa riacquistare un ruolo rilevante, senza frustrare le peculiarità dei servizi su piattaforma.

## **6. *Mobility as a service*: l'emersione di piattaforme integrate di mobilità urbana**

Il trasporto pubblico e, in generale, il settore della mobilità urbana hanno rappresentato lo scenario in cui hanno iniziato a diffondersi i servizi offerti dalle piattaforme e possono costituire il terreno d'incontro tra potere pubblico e strumenti digitali, sia nell'ottica dell'integrazione tra attività private e pubbliche sia nella riprogettazione dei servizi<sup>492</sup>.

---

<sup>491</sup> Su una visione moderna e partecipativa della sussidiarietà orizzontale si legga F. COSTANTINO, voce *Open Government*, in *Digesto disc. Pubbl.*, 2015, «dietro questo fenomeno vi è l'idea che l'amministrazione utilizzi il cittadino come risorsa: la attuale complessità nella gestione dei servizi lascia infatti spazio a che i compiti affidati all'amministrazione possano ricevere una qualche forma di supporto da un largo e indefinito numero di cittadini. Il meccanismo del *citizen sourcing* tende così a superare il paradigma, che ha imperato dagli anni 90 in poi, del *New Public Management*, fondato sull'esternalizzazione, e quindi sull'idea di servirsi del settore privato in sostituzione del modello pubblico. Il cittadino, in questo modello, non è visto più come utente, o consumatore, ma partecipante, e il suo contributo è significativo non solo per l'apporto che può dare, ma anche perché il coinvolgimento accresce la fiducia nelle istituzioni, dal quale tema ha preso avvio la trattazione».

<sup>492</sup> V. NERI, *Diritto amministrativo e intelligenza artificiale: un amore possibile*, in *Urb. App.*, 2021, 5, pp. 581- 594 sottolinea le potenzialità degli strumenti digitali, in modo particolare dell'intelligenza artificiale, sul rinnovamento dell'amministrazione. Infatti, «anche in difetto di una disciplina normativa generale

Gli enti pubblici, soprattutto a livello locale, sono posti di fronte alla sfida di erogare servizi a un numero crescente di cittadini, concentrati soprattutto nel contesto urbano, e di garantirne che questi siano resi in forma più efficiente ed economica così da favorire la coesione sociale, indispensabile per le aree fortemente abitate<sup>493</sup>. Peraltro, la scelta di trasformazione di alcuni profili di funzionamento della città, soprattutto in relazione al settore della mobilità, dell'amministrazione digitale e della partecipazione dal basso, è oggetto di attenzione del legislatore da molti anni<sup>494</sup>.

Tali politiche si collocano nel più ampio progetto delle *smart cities*<sup>495</sup> ovvero nel contesto urbano «connotato dall'uso dei nuovi strumenti della information technology»<sup>496</sup> e nello «spazio fisico perfettamente integrato con i soggetti che la abitano, divenendo un modello

---

sull'automazione della funzione amministrativa», appare evidente, almeno nel settore dei servizi pubblici, che «l'impiego dei programmi di intelligenza artificiale sia giustificato dal canone di buon andamento previsto dall'art. 97 Cost». Segnatamente, «il transito dall'area dei rapporti privatistici alla sfera delle relazioni di diritto pubblico, oltre ad essere funzionale alla creazione di moderne *smart cities*, appare conforme alla struttura tipicamente paritaria del confronto tra l'Amministrazione e gli utenti dei servizi pubblici».

<sup>493</sup> Sul punto M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in "federalismi.it", 2020, 2, p. 36.

<sup>494</sup> La già citata Strategia europea per una mobilità sostenibile e intelligente riconosce che «la multimodalità senza soluzione di continuità resa possibile dalle soluzioni digitali è fondamentale nelle aree urbane e suburbane. La crescente pressione sui sistemi di trasporto di passeggeri ha rafforzato la domanda di soluzioni nuove e innovative, con l'integrazione di diversi servizi di trasporto in un servizio accessibile su richiesta, secondo il concetto della mobilità come servizio (*Mobility as a Service*, MaaS). Molte città stanno allo stesso tempo assistendo a una transizione verso servizi di mobilità condivisa e collaborativa (automobili condivise, biciclette, servizi di trasporto a chiamata e altre forme di micromobilità) agevolati dall'emergere di piattaforme intermedie, consentendo in tal modo la riduzione del numero di veicoli nel traffico quotidiano».

<sup>495</sup> Alla base dei progetti di creazione delle città intelligenti viene collocato l'impiego massivo dei *big data* e degli algoritmi di analisi, provenienti sia dallo stesso ambiente urbano e quindi "di fonte pubblica", raccolti attraverso sensori e rilevatori, sia dal settore privato, come *i social media*, i quali vengono elaborati e utilizzati per migliorare i servizi pubblici già esistenti e per rilevare la soddisfazione dei cittadini in merito al funzionamento dei servizi pubblici.

Sul punto M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 3, p. 619.

<sup>496</sup> C. LAURI, voce *Smart city*, in *Digesto disc. Pubbl.*, 2021 effettua una panoramica sulle varie accezioni del termine *smart city*.

E. FERRERO, *Le "Smart cities" nell'ordinamento giuridico*, in *Il Foro Amministrativo*, 2015, 4, pp. 1267-1286, insiste sulla vaghezza delle definizioni di *smart city* legata, da una parte, al carattere evanescente e cangiante dell'aggettivo *smart* e, dall'altra, alla trasversalità, dal punto di vista disciplinare, della materia che ha portato ad approcci di studio differenti.

T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, 2, pp. 87-120 concepisce la *smart city* come una particolare declinazione delle politiche di rigenerazione urbana.

urbano in grado di offrire un'elevata qualità della vita e favorendo la crescita personale, sociale ed economica dei cittadini»<sup>497</sup>.

Secondo tale prospettiva, è importante osservare che gli *smart citizens* non si pongono semplicemente quali utilizzatori finali dei servizi digitali progettati dagli enti pubblici, ma anche quali fornitori dei dati<sup>498</sup> che verranno utilizzati per la definizione degli stessi sia come co-decisor e co-produttori.

L'aspetto più innovativo insito nello sviluppo delle tecnologie digitali appare rappresentato dalla capacità di garantire ai cittadini non solo un maggior controllo sul processo decisionale pubblico, ma anche nuove forme di co-produzione, rendendo concreto il contributo degli stessi al perseguimento delle finalità di interesse generale<sup>499</sup>.

Nell'ambito della *smart city*<sup>500</sup>, la mobilità costituisce un settore cruciale<sup>501</sup>, nella misura in cui questa costituisce un «generatore di connessioni fisiche tra le varie aree del territorio urbano e metropolitano, capace di attenuare l'esclusione sociale dei gruppi vulnerabili e svantaggiati, direttamente incidente sull'accesso ai servizi di base, sull'occupazione e sulle relazioni sociali»<sup>502</sup>.

Qui si inserisce la valorizzazione delle piattaforme che, nel fornire un'attività di trasporto privata, contribuiscono ad accrescere l'offerta di mobilità urbana.

L'occasione di riflessione e di produzione del presente lavoro, non a caso, è partita dallo studio del caso Uber e quindi dal settore del trasporto non di linea che, per primo, è stato “aggregato” dall'intervento delle piattaforme.

---

<sup>497</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, Smart Cities and Communities - European Innovation Partnership*, Bruxelles, C (2012)4701.

Il riferimento è di C. LAURI, op. cit.

<sup>498</sup> M. CAPORALE, op. cit., p. 35 insiste sul ruolo essenziale assunto dai dati degli utenti nella realizzazione delle *smart cities* e delle *smart communities*, con conseguente attenzione alla tutela della privacy.

<sup>499</sup> S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in “federalismi.it”, 2019, 10, p. 23 evidenzia che la città intelligente non richiede esclusivamente l'introduzione di tecnologia, ma anche di nuovi ruoli per i soggetti pubblici e privati e di nuove competenze.

<sup>500</sup> A. QUARANTA, *I modelli smart (city e mobility) per una governance partecipativa e sostenibile*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, 1, pp. 47 e ss.

<sup>501</sup> Sulla rilevanza del settore della mobilità per lo sviluppo di un nuovo paradigma urbano si veda P. STELLA RICHTER, V. PARISIO, *La mobilité urbaine, compétences administratives et aménagement du territoire dans le système juridique italien*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, 6, pp. 477-487.

<sup>502</sup> C. LAURI, op. cit. che individua come criteri guida della *smart mobility* l'accessibilità (locale, nazionale e internazionale); la disponibilità di infrastrutture ICT e sistemi di trasporto sostenibili, innovativi e sicuri.

La volontà di riforma del settore dei trasporti pubblici locali è collegata sia all'esigenza di porre rimedio alle inefficienze del settore sia al più ampio progetto di riduzione delle emissioni e quindi di tutela dell'ambiente, secondo il modello di una mobilità sostenibile. Gli enti locali, da una parte, si sono trovati a regolare i servizi di trasporto offerti dalle piattaforme sul territorio comunale, dall'altro, hanno concepito servizi ispirati a nuovi modelli. Della prima tendenza si è già detto nei capitoli precedenti, in tale sede si vuole approfondire il secondo profilo, analizzando l'inserimento di nuove forme di mobilità nell'ambito delle *smart cities*.

Il “Piano Triennale per l'informatica nella P.A. 2020-2022” individua nella mobilità un settore chiave per il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi, in quanto da ricomprendere tra le aree di interesse pubblico ad alto impatto per il benessere dei cittadini. Similmente, il Piano per la ripresa economica e la resilienza invita a sviluppare sperimentazioni per migliorare l'efficienza dei sistemi di trasporto urbano, nell'ottica del modello *mobility as a service*<sup>503</sup>, senza tuttavia indicare una specifica strategia.

La *Mobility as a service*, fornita attraverso le tecnologie digitali, rappresenta un'importante occasione di innovazione, ma della quale non vanno sottovalutati i possibili rischi. Questa va modulata sui bisogni del territorio, per evitare che possa tradursi in uno strumento di esclusione per le fasce di popolazione che non hanno accesso a strumenti digitali<sup>504</sup>.

In molti casi, i Comuni hanno elaborato delle *app* attraverso cui accedere a un servizio di *sharing mobility* che permette di noleggiare mezzi di trasporto<sup>505</sup> e di utilizzarli in modo integrato al trasporto pubblico locale. L'ente locale, cioè, preso atto del successo dei servizi di mobilità condivisa, ha esportato tale modello, facendo in modo di tornare a gestire il sistema del trasporto urbano, intercettando i bisogni dei cittadini.

I nuovi paradigmi di mobilità e di organizzazione della città risentono del modello economico della *sharing economy*, promosso dalle piattaforme, nella misura in cui si fa

---

<sup>503</sup> Con l'espressione “*Mobility as a service*” si allude a un nuovo modello di organizzazione dei trasporti a carattere multimodale in cui una piattaforma digitale supporta il viaggiatore prima e durante il viaggio, proponendo di continuo la soluzione ottimale per un determinato percorso.

Sull'organizzazione dei trasporti nel futuro si legga M. NOUSSAN, *Il futuro dei trasporti tra digitalizzazione e decarbonizzazione*, in *Equilibri*, 2019, 2, pp. 343-350.

<sup>504</sup> P. CHIRULLI, op. cit., p. 419.

<sup>505</sup> Si tratta di auto, elettriche, monopattini, biciclette e scooter.



della condivisione, della collaborazione e della coproduzione le basi di un nuovo modo di intendere l'erogazione dei servizi.

La stessa società americana, come in parte anticipato, in un recente comunicato ha espresso la volontà di divenire in Italia una «piattaforma multimodale» che includa diverse alternative di trasporto, dalle macchine con conducente, ai taxi, alle biciclette, ai monopattini, fino alla possibilità di accedere al servizio di trasporto pubblico. Uber ha, infatti, osservato che gli utenti utilizzino il servizio fornito dall'app in combinazione con altri mezzi pubblici, intendendola come valida alternativa alla proprietà di un'automobile privata. Alla luce di tale presa d'atto, risulta evidente che maggiori opzioni di trasporto le persone hanno a portata di mano, più diventa facile la promozione di forme di alternative, ispirate al modello della *sharing economy*.

La capitale rappresenta la prima città italiana in cui verrà lanciata la versione rinnovata di Uber e in cui verrà attuato il progetto di integrare nell'app il sistema di trasporto pubblico, offrendo la possibilità di pianificare il viaggio combinando *ridesharing*, biciclette, monopattini elettrici e trasporto pubblico.

La tendenza sembra, quindi, quella di penetrare in maniera capillare nell'intero settore del trasporto locale, promuovendone un'innovazione.

### **6.1. L'impiego dei *big data* nella programmazione e nell'erogazione dei servizi di trasporto locale**

I dati assumono una rilevanza centrale nell'erogazione del servizio offerto dalla piattaforma, in relazione al profilo della personalizzazione e della regolamentazione interna. In altri termini, i *big data* trovano un importante campo di applicazione nell'utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni nell'offerta di nuovi servizi pubblici ovvero nell'individuazione di inedite modalità di perseguimento dell'interesse pubblico<sup>506</sup>.

---

<sup>506</sup> Il rapporto tra istituzioni e *big data* tradizionalmente è sempre stato approfondito dalla dottrina in relazione al profilo della regolazione. In particolare, necessario un intervento pubblico che possa garantire i benefici di un'economia *data driven*, mitigandone i rischi: in tal senso, se ne sono osservate le implicazioni concorrenziali, la possibile sovrapposizione con le istanze di tutela della *privacy* e l'approccio delle autorità di regolazione a livello nazionale e sovranazionale.

La stessa “Strategia per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025”<sup>507</sup> riconosce che i dati costituiscono un patrimonio di inestimabile valore in quanto permettono ai decisori pubblici di assumere scelte più consapevoli e capaci di meglio intercettare i bisogni dei cittadini e alle imprese di utilizzare una risorsa preziosa per sviluppare nuovi servizi, nuove attività imprenditoriali, nuove soluzioni innovative<sup>508</sup>.

La filiera dei *big data* illustrata nella descrizione dell’attività delle piattaforme si ripresenta con gli stessi caratteri quando questi vengano impiegati dal soggetto pubblico. Il processo si articola in tre segmenti: la raccolta, l’elaborazione e infine l’impiego. In modo particolare, la raccolta e la generazione dei dati derivano dall’attività degli utenti/fruitori, dalla captazione da parte di strumenti di rilevazione di dati ambientali, geografici e logistici e dallo stesso svolgimento delle finalità istituzionali. La seconda fase è finalizzata all’elaborazione dei dati raccolti, mediante l’impiego di algoritmi e infine La terza ed ultima fase, invece, si inserisce nei processi decisionali, contribuendone ad implementare l’efficienza e la qualità ovvero qualificare in termini di innovazione e di personalizzazione l’offerta di beni e servizi, secondo il paradigma della *data driven innovation*<sup>509</sup>.

L’utilizzo dei dati è di estrema rilevanza nella creazione di *smart cities* e nuove forme di mobilità<sup>510</sup>. I cittadini attraverso un’applicazione presente nei propri *smartphone* hanno

---

<sup>507</sup> Il riferimento è all’Azione A09 “Dati per le città del futuro” che prende atto del fatto che i fornitori di servizi raccolgono una «quantità enorme di dati tanto eterogenei quanto preziosi per scoprire di più sulle abitudini dei cittadini, sui loro bisogni, su modi e forme attraverso i quali soddisfano o ambiscono a soddisfare le loro esigenze». Ne consegue l’impegno a predisporre e promuovere la formalizzazione di un accordo quadro per la condivisione dei dati che vengono raccolti dai fornitori di servizi nell’ottica della creazione di una banca dati aperta.

<sup>508</sup> In questo senso, si può citare, tra i tanti, il progetto elaborato dal Comune di Roma Capitale che consiste nell’ideazione e l’implementazione di una *City data platform* che dovrà costituire la base di partenza per la trasformazione della capitale in senso digitale. Tale piattaforma rappresenterà lo strumento principale di raccolta, analisi e interpretazione di *big data* interoperabili che saranno ottenuti, in parte da database esistenti e dalla loro interconnessione, e, in parte, grazie al ricorso a sensori intelligenti installati nella città. Tale progetto porterà quindi alla creazione di un’unica piattaforma in cui far confluire una grande quantità di informazioni eterogenee, che potranno contribuire a una *governance* più efficiente della città, a beneficio tanto dei decisori pubblici quanto del cittadino.

<sup>509</sup> In tal senso A. SOLA, op. cit., p. 211 che mette, altresì, in luce le implicazioni per la tutela della privacy.

<sup>510</sup> Alcuni parlano anche di nascita del fenomeno del c.d. *data-informed urbanism* con riferimento alla tendenza alla costruzione da parte della città di sistemi interconnessi e integrati, mediante la raccolta di *big data* che vengono generati e utilizzati per gestire e controllare la vita urbana in tempo reale. Le fonti da cui provengono i dati sono i dati generati dalle piattaforme e dalle società private che vendono e affittano sempre più i loro dati tramite broker di dati o rendono i loro dati disponibile tramite API<sup>510</sup>. Vanno poi annoverati quei dati che vengono forniti e prodotti dai cittadini, in uno spirito collaborativo e altri tipi di

accesso in tempo reale ai dati sul traffico, sui parcheggi disponibili, sulla qualità dell'aria, sui tempi di attesa dei mezzi pubblici, sulle farmacie di turno aperte, sul numero di pazienti presenti nei pronto soccorso. Tutto ciò grazie a sensori interconnessi, i quali trasmettono le proprie rilevazioni ad un *server* centrale che elabora e rende disponibili le informazioni ai propri utenti<sup>511</sup>.

Il dato può essere impiegato nella fase della pianificazione e della progettazione dei servizi<sup>512</sup>. Nel settore dei trasporti, l'elaborazione di dati è fattore abilitante per la diffusione di sistemi di mobilità condivisa, di gran lunga più efficienti rispetto all'utilizzo di mezzi privati, al miglioramento del trasporto pubblico e un utilizzo efficiente dei veicoli elettrici e della loro relazione con la rete<sup>513</sup>. Si pensi, per esempio, alla possibilità di programmare le corse del trasporto di linea locale, considerato anche la possibilità d'impiego di mezzi a guida autonoma, mediante il monitoraggio dei dati sulle presenze nella città, concentrando più risorse nelle ore di maggior affollamento e risparmiando nei momenti di stasi. Sul punto si rileva d'interesse il contenuto della Comunicazione della Commissione del 9 dicembre 2020 "Strategia europea per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro" che pone al centro delle nuove politiche dei trasporti la «disponibilità, accesso e scambio di dati» e dunque la necessità di istituire uno «spazio comune europeo dei dati sulla mobilità»<sup>514</sup>.

Una simile prospettiva sembra quasi ricalcare l'utopia del servizio pubblico, perfettamente efficiente, calato sui bisogni dell'utenza e correttamente gestito dal soggetto pubblico. È chiaro che si tratta di interventi che portano con sé una serie di rischi, primo fra tutti quello della tutela della riservatezza e delle garanzie dell'utente a fronte

---

*big data* urbani più irregolari includono la fotografia aerea digitale tramite aerei o droni o altri tipi di scansioni elettromagnetiche di ambienti che consentono la mappatura 2D e 3D mobile e in tempo reale

<sup>511</sup> *Ivi*, p. 214.

<sup>512</sup> Sull'utilizzo dei big data nell'attività di programmazione e pianificazione e soprattutto nel settore dei servizi pubblici si veda G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, 2019, pp. 70-75.

<sup>513</sup> C. DE GRANDIS, *I dati come modalità di ottimizzazione energetica nei trasporti*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA, G. GRECO, U. MINNECI, *Algoritmi, big data e piattaforme digitali*, Torino, 2021, pp. 173-191.

<sup>514</sup> La Strategia dichiara in modo esplicito che la digitalizzazione rappresenta «un motore indispensabile per la modernizzazione dell'intero sistema, rendendolo fluido e più efficiente».

dell'uso dei dati e di decisioni automatizzate<sup>515</sup>, ma che possono condurre a realizzare obiettivi di ampio respiro, se adeguatamente disciplinati. In altri termini, le criticità messe in luce in ordine all'impiego dei dati da parte delle piattaforme private si ripercuotono anche sul decisore pubblico, con la conseguenza che si rende necessaria anche in tale contesto un'efficace regolamentazione, attenta alla tutela dei diritti dei fruitori dei servizi. Interessante, in tale frangente, è lo sviluppo di una nuova piattaforma, sempre a firma Uber, denominata *Movement*. Quest'ultima utilizza ed elabora i dati provenienti dall'*app* Uber, in forma anonima e aggregata, mettendole a disposizione delle amministrazioni locali che lavorano a nuovi progetti di mobilità urbana. In Italia, tale piattaforma è stata messa a disposizione della città metropolitana di Roma per supportarla nella sfida di promuovere un modello di mobilità più sostenibile.

## 7. Riflessioni conclusive

Il quadro che emerge dal presente studio offre poche certezze, ma numerosi spunti di riflessione, tanto che si può affermare che il tema affrontato sia solo all'inizio del proprio percorso di sviluppo.

Gli strumenti e le strategie con cui il potere pubblico decide di affrontare il reale e le sue trasformazioni non sono un semplice dato, ma un «effetto di una serie di concause per via delle quali una data tecnica diviene una scelta mediante la quale si cerca di giungere strumentalmente a una soluzione»<sup>516</sup>.

Nel caso dei servizi resi su piattaforme digitali, a fronte della consapevolezza delle fragilità intrinseche dei modelli tradizionali, è emersa l'esigenza di attuare politiche che non solo sapessero regolare i soggetti privati, ma anche ricalibrassero il margine di azione pubblica, al fine di meglio rispondere ai bisogni della collettività.

La dottrina ha spesso sottolineato che un servizio aggiuntivo, come quello offerto da Uber, rischia di mettersi in concorrenza con il servizio pubblico tradizionale, erodendone

---

<sup>515</sup> Sui rischi connessi all'impiego dell'intelligenza artificiale da parte della pubblica amministrazione si veda B. MARCHETTI, *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, in *BioLaw Journal*, 2021, 2, pp. 367-385.

<sup>516</sup> G. CAPANA, A. LIPPI, *Gli strumenti di governo stanno cambiando? Aspetti teorici e problemi empirici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2010, 2, p. 7.

i margini di redditività o progressivamente sostituirlo, in tutto o in parte. Questo, tuttavia, non significa che il servizio pubblico sia necessariamente messo in pericolo, piuttosto che «per una fisiologica evoluzione, non vi è bisogno del servizio pubblico e che il mercato, in tutto o in parte, fornisce spontaneamente le prestazioni che, precedentemente, venivano garantite attraverso la riserva, il monopolio e le licenze contingentate. È il mercato che si affranca dall'esigenza della gestione direttamente pubblica del servizio, tramite i suoi concessionari»<sup>517</sup>. Infatti, non si deve cadere nell'equivoco di pensare a un ordinamento in cui convivano un servizio pubblico regolato e un servizio aggiuntivo privo di qualsiasi regolazione: una volta rilevato che il secondo può garantire le esigenze sociali cui era finalizzato il primo, è necessario un intervento volto a regolare ciò che è nuovo<sup>518</sup>.

In tale frangente, è fondamentale la corretta qualificazione del servizio offerto dalla piattaforma Uber.

Se, infatti, la giurisprudenza e le autorità indipendenti riconoscono in modo unitario la riconducibilità dello stesso al settore del trasporto non di linea, queste giungono a risultati diversi nell'esatta definizione della fattispecie all'interno della categoria. L'interpretazione preferibile è quella che opta per delineare una figura dotata di autonoma fisionomia che si affianchi, quale *tertium genus*, ai taxi e agli NCC, e che contribuisca alla creazione di un nuovo segmento di mercato. L'elemento che la connota in senso peculiare altro non è che la piattaforma e i principi di operatività da cui quest'ultima è governata.

L'acquisita consapevolezza circa la nascita di un nuovo servizio di trasporto impone, come logica conseguenza, l'elaborazione di nuovi modelli di disciplina e regolazione che sappiano bilanciare la tutela degli utenti, la posizione degli operatori tradizionali e le istanze di rinnovamento del settore.

Il DDL concorrenza del 2021 sta alimentando le speranze di una coerente riforma che, da una parte, promuova concorrenza tra gli operatori tradizionali, mediante l'alleggerimento degli adempimenti amministrativi e la razionalizzazione della normativa, e, dall'altra,

---

<sup>517</sup> S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea: un ospite senza invito*, cit., p. 162.

L'autore mette altresì in luce il fatto che spesso si sia nascosto con la retorica del servizio pubblico una disciplina solamente protettiva di interessi corporativistici, sfociando spesso in atteggiamenti di tipo paternalistico.

<sup>518</sup> *Ivi*, p. 163.

definisca una disciplina apposita per i servizi di mobilità che si svolgono mediante piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri e conducenti.

La co-regolazione può rappresentare un interessante punto di equilibrio tra le prerogative di intervento pubblico e la libera iniziativa economica privata. Questa, infatti, valorizza i caratteri peculiari dei servizi su piattaforma e prende atto della possibilità di considerarli uno spunto per la definizione di politiche pubbliche efficaci.

Nell'avvalorare la collaborazione tra pubblico e privato in sede di regolazione, si procede a un'inedita interpretazione e attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ai sensi dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione.

Inoltre, se correttamente ed efficacemente regolamentati, i servizi offerti dalle piattaforme digitali potranno ad aumentare la qualità della mobilità urbana, attraverso un'integrazione degli stessi con il servizio di trasporto pubblico. Da qui la prospettiva, forse utopica, di un servizio di mobilità condiviso tra potere pubblico e utenti, intermediato dalla piattaforma. Sul punto, infatti, la dottrina sottolinea che la politica e il diritto possono assumere la decisione di anettere «un'organizzazione privata al territorio pubblico e dunque di collocarla in uno spazio in cui non sussistono terzi», dando vita alla vicenda della «pubblicizzazione di ordinamenti e soggetti originariamente privati»<sup>519</sup>.

Tali modificazioni non sono ovviamente prive di conseguenze e le scelte effettuate dal decisore pubblico non sono neutre, soprattutto con riferimento ai diritti dei cittadini. Ne consegue che la pubblica amministrazione non può considerarsi esente dal rispetto di tutte regole di tutela dei diritti individuali imposte agli operatori privati, ma portatrice di obblighi rafforzati, alla luce del ruolo rivestito nell'ordinamento<sup>520</sup>. Questa, in relazione al fenomeno del digitale, indossa una duplice veste nella misura in cui, da un lato, «subisce le influenze delle dinamiche esterne», e, dall'altro, «induce nuovi stimoli nelle

---

<sup>519</sup> F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Le norme interne: potere, organizzazioni e ordinamenti. Spunti per definire un modello teorico-concettuale generale applicabile anche alle reti, ai social e all'intelligenza artificiale*, Napoli, 2020.

<sup>520</sup> «Diversamente dagli operatori privati l'amministrazione è tenuta a garantire un servizio digitale ad alta qualità - inclusivo, trasparente, economico, oltre che efficace e durevole. La pubblica amministrazione si misura faticosamente con le aspettative di un'utenza disabituata al protrarsi dei tempi di attesa, sempre meno avvezza a procedure complesse, ed esiti talora incerti».

Sul punto G. SGUEO, *Tre idee di design per un'amministrazione digitale*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2021, 1, pp. 19-29.

relazioni con il cittadino al quale eroga prestazioni e con il quale comunica»<sup>521</sup>, attraverso una modificazione dei propri paradigmi di azione.

---

<sup>521</sup> P. PIRAS, *Il tortuoso cammino verso un'amministrazione nativa digitale*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2020, 1, pp. 43-65.





## Bibliografia

AGOSTINO D., ARNABOLDI M., *Social media data used in the measurement of public services effectiveness: empirical evidence from Twitter in higher education institutions*, in *Public Policy and Administration*, 2017, 4, pp. 296-322.

ALBANO G. L., HEIMLER A., PONTI M., *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2014, 1, pp. 117-138.

AMATO MANGIAMELI A. C., *Tecno-diritto e tecno-regolazione. Spunti di riflessione*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2017, fasc. speciale, pp. 87-121.

AMMANNATI L., *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in "Federalismi.it", 2018, 4, pp. 1-28.

AMMANNATI L., CAFARI PANICO R., *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, Milano, 2018.

AMMANNATI L., CANEPA A., *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015.

AMMANNATI L., CANEPA A., GRECO G., MINNECI U., *Algoritmi, big data e piattaforme digitali*, Torino, 2021.

AMOROSINO S., *Le regolazioni pubbliche delle attività economiche dell'era telematica*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2017, 1, p. 21-38.

ARGENTATI A., *La sharing economy davanti al giudice amministrativo. Il caso delle attività ricettive extra-alberghiere*, in *Mercato concorrenza regole*, 2016, 3, pp. 567-478.

AUBY J. B., *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 3, pp. 619-641.

AVANZINI G., *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, 2019.

AVANZINI G., MATUCCI G., MUSSELLI L. (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, 2020.

AVANZINI G., *La sostenibilità del servizio postale universale tra esigenze di equilibrio economico e garanzie indisponibili degli utenti*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2017, 1, pp. 136-150

BARBERIS P., CHIRIATTI L., *Sharing economy – Un'occasione da condividere*, Volta Paper, 2016, 5.

BASINI G., *Innovazione “disruptive” e limiti dell'azione di concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche, dopo il caso “Uber” - parte I*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, 3, pp. 1028-1045.

BASINI G., *Innovazione “disruptive” e limiti dell'azione di concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche, dopo il caso “Uber” - parte II*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, 4, pp. 1316-1336.

BASINI G., *Innovazione “disruptive” e limiti dell'azione di concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche, dopo il caso “Uber” - Parte III*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, 5, pp. 1656-1683.

BECCHIS F., VALERIO S., *Il servizio di Uber tra asset dormienti e valore digitale. Quale regolazione?*, in *MediaLaws*, 2018, 1, pp. 195-200.

BELK R., *Sharing Versus Pseudo-Sharing in Web 2.0*, in *Anthropologist*, 2014, 18, 1, pp. 7-23.

BELVISO L., *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in *MediaLaws*, 2018, 1, pp. 1-18.

BELVISO L., *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte costituzionale si pronuncia*, in *Rivista di regolazione dei mercati*, 2017, 1, pp. 170-197.

BENEDETTI A., *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2019, 1.

BENEDETTINI S., STAGNARO C., *Il trasporto ferroviario regionale in Italia: tracce di concorrenza?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2014, 2, pp. 329-354.

BENKLER Y., *Sharing Nicely: on shareable goods and the emergence of sharing as a modality of economic production*, in *Yale Law Journal*, 2004, 114, pp. 273-358.

BERTARINI B., *Società e imprese nel nuovo mercato unico digitale: nuove prospettive di regolazione pubblica*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2018, 6, pp. 923-941.

BIALE E., *Uber: il costo di un'innovazione senza regole*, *il Mulino*, 2015, 5, pp. 813-821.

BOGNI M., *I "Social Media" nel settore farmaceutico*, in *Il Diritto industriale*, 2019, 2, pp. 129-132.

BOITANI A., COLOMBO S., *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2017, 1, pp. 61-78.

BOMBARDELLI M., *Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, in *Giur. It.*, 2021, 6, pp. 1442-1447.

BORGHI M., *Portabilità dei dati e regolazione dei mercati digitali*, in *Mercato concorrenza e regole*, 2018, 2, pp. 223-245.

BOUDREAU K. J., HAGIU A., *Platform rules: Multi-Sided Platforms as regulators*, in *Platforms, Markets and Innovation*, 2009.

BRAMERET S., *Les paradoxes de « l'ubérisation » du transport public routier collectif de moins de dix personnes*, in *Revue Lamy de la Concurrence*, 2017, pp. 39-45,

BRAVO F., *“Ubi societas ibi ius” e fonti del diritto nell’età della globalizzazione*, in *Contratto e impresa*, 2016, 6, pp. 1344-1390.

BUCALO M. E., *I servizi delle piattaforme “online” fra giurisprudenza sovranazionale e interna e necessità di regolazione dell’economia collaborativa. Riflessioni a partire dal caso Airbnb*, in “federalismi.it”, 2020, 22, pp. 66-93.

BUZZACCHI C., *Il mercato dei servizi in Europa. Tra misure pro-competitive e vincoli*, Milano, 2014.

CABIANCA A., *Il trasporto pubblico locale ai tempi della crisi: il punto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e il decreto c.d. Spending Review*, in “Federalismi.it”, 2012, 20.

CAIA G., *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, 3, pp. 1-13.

CALZOLAIO S., voce *Protezione dei dati personali*, in *Digesto disc. Pubbl.*, 2017, XVIII, pp. 594-635.

CAMBINI C., CATALANO G., SAVOLDI A., *L'intervento pubblico nel trasporto ferroviario. Prospettive di liberalizzazione e esigenze di servizio pubblico*, in *Mercato concorrenza e regole*, 2009, 2, pp. 249-281.

CANALINI V., *L'algoritmo come "atto amministrativo informatico" e il sindacato del giudice*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 6, pp. 781-787.

CANEPA A., *Le piattaforme tra nuove dinamiche di mercato e ricerca di strumenti regolatori efficaci*, in *Riv. regolazione dei mercati*, 2018, 2.

CANEPA A., *I mercanti nell'era digitale. Un contributo allo studio delle piattaforme*, Torino, 2020.

CANZIAN N., *Il legislatore tentennante sul servizio di noleggio con conducente: l'incertezza ricostruttiva fra reviviscenza e assenza di una disciplina positiva*, in *Rivista di diritto dei media*, 2018, 1, pp. 161-175.

CARANTA R., voce *Intervento pubblico nell'economia*, in *Digesto disc. Pubbl.*, 2000, IV.

CARNEVALE VENCHI M. A., voce *Trasporti pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, 1992.

CAROTTIB., *Algoritmi e poteri pubblici: un rapporto incendiario*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2020, 1, pp. 5-10.

CARTEI G., *Il servizio universale*, Milano 2002.

CARULLO G., *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Concorrenza e mercato*, 2016, pp. 181-204.

CARUSO E., *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, vol. 31, n. 95, pp. 223-264.

CASINELLI A., *Le città e le comunità intelligenti*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, 3, pp. 240-244.

CASINI L., *Lo Stato nell'era di Google*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 4, pp. 1111-1138.

CASONATO C., MARCHETTI B., *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione Europea in materia di intelligenza artificiale*, in *BioLawJournal*, 2021, 3, pp. 415-437.

CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, pp. 373-377.

CASSESE S., *Le trasformazioni dei servizi pubblici*, in *Economia pubblica*, 1996, 5, pp. 5-14.

CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma, 2012.

CAVALLO PERIN R., ROMANO A., *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006.

CHIRULLI P., IAIONE C., *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018.

CHITI E., MARCHETTI B., *Divergenti? Le strategie di Unione europea e Stati Uniti in materia di intelligenza artificiale*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2020, 1, pp. 29-50.

CHITI M. P., GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte speciale*, tomo IV, Giuffrè, Milano, 2007.

CIRICÌ F., *Mitologie 2.0: Digital Platforms & umbrella terms*, in *H-ermes. Journal of Communication*, 2013, 1, pp. 109-126.

CIVITARESE MATTEUCCI S., TORCHIA L., *La tecnificazione. Studi a 150 anni dall'Unificazione Amministrativa Italiana*, Firenze, 2016.

CLARICH M., *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 1, pp. 75-97.

CLARICH M., *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: esperienza italiana e tedesca a confronto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 1, pp. 91 e ss.

CLARICH M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, pp.181-200.

CLARONI A., *Il trasporto ferroviario in Italia con particolare riferimento al riparto delle relative competenze legislative*, in *Le Regioni*, 2017, 3, pp. 447-465.

CLARONI A., *Le politiche pubbliche regionali nel settore dei trasporti*, in *Le Regioni*, 2014, 4, pp. 661-681.

COLANGELO M., *Big data, piattaforme digitali e antitrust*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2016, 3, pp. 425-460.

COLANGELO M., MAGGIOLINO M., *Uber and the challenges for antitrust law and regulation*, in *MediaLaw*, 2018, 1.

COLANGELO M., ZENO-ZENCOVICH V., *La intermediazione on-line e la disciplina della concorrenza: i servizi di viaggio, soggiorno e svago*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, 1, pp. 43-88.

COLANGELO M., *Piattaforme digitali e servizi della società dell'informazione: il caso "Airbnb Ireland"*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2020, 2, pp. 291-302.

COSTANTINO F., voce *Open Government*, in *Digesto disc. Pubbl.*, 2015, pp. 268 – 292.

D'ALBERTI M., *Il diritto amministrativo fra imperativi economici e interessi pubblici*, in *Dir. amm.*, 2008, 1, pp. 51-65.

D'ALESSIO W., *Diritto dei trasporti*, Milano, 2003.

D'ANGELO G., *La liberalizzazione del trasporto pubblico locale in Italia fra incertezze delle regole e diritto europeo*, in *Jusonline*, 2016, 1, pp. 45-71.

D'IPPOLITO G., *Il principio di limitazione della finalità del trattamento tra data protection e antitrust. Il caso dell'uso secondario dei big data*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2018, 6, pp. 943-987.

D'IPPOLITO G., *Sharing economy: l'esperienza italiana della XVII legislatura alla luce degli orientamenti europei*, in *Rivista di diritto dei media*, 2018, 2, pp. 1-20.



DAGNINO E., *Il lavoro nella on-demand economy: esigenze di tutela e prospettive regolatorie*, in *Labour & Law Issues*, 2015, 1, 2, pp. 86-106.

DE BLASIO E., SELVA D., *Le piattaforme di partecipazione tra tecnologia e governance*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2019, 3, pp. 349-382.

DE CARIA R., *Profili di illegittimità costituzionale nella disciplina italiana del trasporto pubblico non di linea*, in *Polis*, 2015, pp. 41-45.

DELLA CANANEA G., *Atti amministrativi generali*, Padova, 2000.

DELLA MORTE G., *Big data e protezione dei diritti umani. Regole e conflitti*, Napoli, 2018.

DELSIGNORE M., *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Milano, 2011.

DI GIOVANNI A., *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018.

DI PORTO F., *La rivoluzione dei big data. Un'introduzione*, in *Concorrenza e mercato*, 2016, 1, pp. 5-14.

ESPOSITO M. S., *Trattamento dei dati personali e rischi collegati nel prisma dei diritti e delle libertà fondamentali*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2019, 4, pp. 1071-1097.

EVANS D. S., *The antitrust economics of multi-sided platform markets*, in *Yale Journal on Regulation*, 20, 2003.

FALCE V., GHIDINI G., OLIVIERI G., *Informazione e big data: tra innovazione e concorrenza*, Milano, 2018.

FALCONE M., *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 3, p. 601-639.

FAVARO T., *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, 2, pp. 87-120.

FERRARA R., *Trasporti pubblici e sviluppo economico*, Casa Editrice Nuova Mercurio, Milano, 1961.

FERRARIE. (a cura di), *I servizi a rete in Europa. Concorrenza tra gli operatori e garanzia dei cittadini*, Milano, 2000.

FERRERO E., *Le "Smart cities" nell'ordinamento giuridico*, in *Il Foro Amministrativo*, 2015, 4, pp. 1267-1286.

FINOCCHIARO G., *Intelligenza Artificiale e protezione dei dati personali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 7, pp. 1670-1677.

FINGER M., HOLVAD T. (a cura di), *Regulating transport in Europe*, Northampton, 2011.

FOLTRAN F., *Professionisti, consumatori e piattaforme online: la tutela delle parti deboli nei nuovi equilibri negoziali*, in *MediaLaws*, 2019, 3, pp. 162-176.

FORTE E., *Trasporti politica economia*, Padova, 1995.

FORTI M., *Le piattaforme online alla prova del Regolamento (UE) 2016/679. Quali tutele per la condivisione dei dati nell'economia collaborativa?*, in *MediaLaws*, 2019, 1, pp. 174-189.

FRACCHIA F., OCCHIENA M., *Le norme interne: potere, organizzazioni e ordinamenti. Spunti per definire un modello teorico-concettuale generale applicabile anche alle reti, ai social e all'intelligenza artificiale*, Napoli, 2020.

FRACCHIA F., PANTALONE P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in "Federalismi.it", 2015, n. 22, pp. 1-27.

FRANCO FERRARI G. (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano, 2020.

FRENKEN K., SCHOR J., *Putting the sharing economy into perspective*, in *Environmental Innovation and Societal Transitions* 2017, 23, pp. 3-10.

GALETTA D. U., *Open government, open data e azione amministrativa*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 3, pp. 663-683.

GAMBINI M., *Algoritmi e sicurezza*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 7, pp. 1726-1740.

GAROFALO D., *La prima disciplina del lavoro su piattaforma digitale*, in *Lavoro nella giur.*, 2020, 1, pp. 5

GASPARI F., *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 1, pp. 71-110.

GASTALDO V., *Se prendere un taxi a Londra configura un aiuto di stato. Sulla legittimità di escludere dalle corsie preferenziali i veicoli a noleggio con conducente (note a margine della sentenza Corte di Giustizia Europea, Eventech Ltd c. The Parking Adjudicator, 14 gennaio 2015)*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2015, 1, pp. 289-302.

GATTI A., *Istituzioni e anarchia nella rete. I paradigmi tradizionali della sovranità alla prova di internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2019, 3, pp. 711-743.

GEHRKE S. R., *Uber service area expansion in three major American cities*, in *Journal of Transport Geography*, 2020, 86, pp. 1- 9.

GERADIN D., *Principles for Regulating Uber and Other Intermediation Platforms in the EU*, *Tilburg Law School Research Paper*, 2017, 18, pp. 1-27.

GIACHETTI FANTINI M., *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in "Federalismi.it", 2014.

GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989.

GIANNINI M. S., *Il pubblico potere*, Bologna, 1986

GIANNINI M. S., *Tramvie ed autolinee d'interesse regionale*, in *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni (Quaderni ISAP)*, Milano, 1968.

GIANNINI M. S., voce *pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, 1983, XXXIII, pp. 629-634.

GIGLIONI F., *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2016 2, pp. 305-335.

GIORGIANNI M., *Il "nuovo" diritto alla portabilità dei dati personali. Profili di diritto comparato*, in *Contratto e impresa*, 2019, 4, pp. 1378 e ss.

GIOVE L., COMELLI A., *Il blocco dell'app Uber Pop: concorrenza sleale nei confronti del servizio pubblico di taxi*, in *Dir. industriale*, 2015, 3, pp. 252-258.

GRANELLI C., *Il codice del consumo a cinque anni dall'entrata in vigore*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2010, pp. 731-738.

GUARASCIO C., *Economia solidale e regolazione pubblica tra innovazione e dipendenza*, in *Stato e Mercato*, 2017, 3, pp. 489-521.

HATZOPOULOS V., ROMA S., *Caring for sharing? The collaborative economy under EU law*, in *Common Market Law Review*, 2017, 5, pp. 81-128.

IERA L., *Concorrenza e liberalizzazione nei servizi di trasporto pubblico. Nota a Corte cost.*, 3 marzo 2006, n. 80, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 11, pp. 1205-1211.

INGLESE M., *Affinità e divergenze fra le sentenze "Elite Taxi" e "Airbnb Ireland"*, in *Eurojus*, 2020, 1, pp. 37-52.

KENNEY M., ZYSMAN J., *The rise of platform economy*, in *Issues in Science and Technology*, 2016, vol. XXXII, no. 3.

KENNEY M., ZYSMAN J., *The Platform Economy and Geography: Restructuring the Space of Capitalist Accumulation*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2019.

KITCHIN R., *Data-Driven, Networked Urbanism*, The Programmable City Working Paper 14, 2015.

LENZI I., PAIS I., *La creazione di valore attraverso l'economia della condivisione: un'evoluzione della sostenibilità?*, in *Equilibri*, 2015, 1, pp. 33-40.

LEONARDI R., *Il principio dell'imparzialità come fine dell'agire discrezionale del comune nel rilascio delle licenze taxi*, in *Foro amm.- TAR*, 2002, 7-8, pp. 2431-2446.

LESTEVEN G., GODILLON S., *Les plateformes numériques révolutionnent-elles la mobilité urbaine?*, in *Netcom*, 2017, pp. 375-402.

LIBERTINI M., *Servizi pubblici di trasporto non di linea e competenze regionali*, in *Giur. cost.*, 2017, 3, pp. 1384-1386.

LIBERTINI M., voce *Concorrenza*, in *Enciclopedia del diritto*, 2010, III, pp. 191-247.

LYNSKEY O., *Regulating 'Platform Power'*, in *LSE Working papers*, 1/2017, pp. 4 ss.

LOBEL O., *The law of the Platform*, University of San Diego, Research Paper No. 16-212, March 2016.

LOBIANCO R., *Servizi di mobilità a contenuto tecnologico nel settore del trasporto di persone con conducente: brevi riflessioni sulla natura giuridica del fenomeno "Uber"*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, 3, pp. 1046-1063.

LORENZONI L., voce *Trasporti pubblici*, in "Treccani.it", 2014.

LUNARDON F., *Le reti d'impresa e le piattaforme digitali della "sharing economy"*, in *ADL Argomenti di diritto del lavoro*, 2018, 2, pp. 375-387.

MACCHIA M., FIGLIOLIA C., *Autorità per la "privacy" e Comitato europeo nel quadro del "General Data Protection Regulation"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, 4, pp. 423-438.

MAGGIOLINO M., *La nozione antitrust di impresa ai tempi della sharing economy e la tutela dei lavoratori: per l'arretramento del diritto antitrust*, in *Rivista delle società*, 2019, 5-6, pp. 1200-1236.

MANZI M., *Intelligenza Artificiale e tutela della concorrenza*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 7, pp. 1744-1748.

MARCHETTI B., *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, in *BioLaw Journal*, 2021, 2, pp. 367-385.

MARESCA D., CEFFALO L., *Il riparto di competenze in materia ferroviaria tra Autorità garante della Concorrenza e del mercato e Autorità di regolazione dei trasporti alla luce della sentenza Arenaways del T.A.R. Lazio*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, 2.

MARTENS B., *An Economic Policy Perspective on Online Platforms*, Institute for prospective technological studies, Digital Economy Working Paper 2016/05, 2016.

MASSERA A., *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 2, pp. 439-481.

MASSIMO N., *L'affidamento diretto del trasporto locale ferroviario tra concorrenza e protezionismo*, in *Dir. pubbl. com.*, 2018, pp.183-207.

MASUCCI A., *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 1, pp. 117- 151.

MERUSI F., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.

MESSINA D., *Online platforms, profiling, and artificial intelligence: new challenges for the GDPR and, in particular, for the informed and unambiguous data subject's consent*, in *MediaLaws*, 2019, 1, pp. 159-173.

MIDIRI M., *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, in *Giur. cost.*, 2016, 6, pp. 2307-2316.

MIDIRI M., *Il carattere indipendente della regolazione*, in *Amministrare*, 2018, 2, pp. 309-321.

MIDIRI M., *Nuove tecnologie e regolazione: il caso Uber*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 3, pp. 1017-1038.

MINUTO RIZZO A., *I profili antitrust del nuovo web e della nuova economia digitale*, in *Il Diritto industriale*, 2019, 2, pp. 113-12.

MOCCIA L., *Riflessioni sull'idea di proprietà*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2008, 1, pp. 21-60

MOLASCHI V., *Algoritmi e nuove schiavitù*, in "federalismi.it", 2021, 18, pp. 205-234.

MONCERI F., *Il caso Airbnb. Autonoma rilevanza dell'omessa notifica delle norme restrittive dei servizi della società dell'informazione e questioni ancora aperte*, in *DPCE*, 2020, 1, pp. 947-955.

MORAIS CARVALHO J., *Airbnb Ireland Case: One More Piece in the Complex Puzzle Built by the CJEU Around Digital Platforms and the Concept of Information Society Service*, in *The Italian Law Journal*, 2020, pp. 463-476.

MORBIDELLI G., *Verso una legge quadro sui trasporti*, in *Le Regioni*, 1981, 1, pp. 156-167.



NAPOLITANO G., *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in *Mercato concorrenza e regole*, 2000, 2, pp. 429-455.

NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005.

NERI V., *Diritto amministrativo e intelligenza artificiale: un amore possibile*, in *Urb. App.*, 2021, 5, pp. 581- 594.

NOTARI F., *Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di “governance”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 1, pp. 21-31

NUOSSAN M., *Il futuro dei trasporti tra digitalizzazione e decarbonizzazione*, in *Equilibri*, 2019, 2, pp. 343-350.

OLIVIERI G., *I servizi di rating tra concorrenza e regolazione*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2012, 2, pp. 283-297.

OREFICE M., *I big data. Regole e concorrenza*, in *La politica del diritto*, 2016, 4, pp. 697-744.

OSTROM E., *The Public Service Production Process: A Framework for Analyzing Police Services*, in *Policy studies journal*, 1978, 7, pp. 381-389.

PAISI I., MAINIERI M., *Il fenomeno della sharing economy in Italia e nel mondo*, in *Equilibri*, 2015, 1, pp. 11-20.

PAISI I., *La platform economy: aspetti metodologici e prospettive di ricerca*, in *Polis*, 2019, 1, pp. 143-160.

PALLADINO A., *L'equilibrio perduto della blockchain tra platform revolution e GDPR compliance*, in *MediaLaws*, 2019, 1, pp. 144-158.

PAPADIMITRIU E. C., PERCOCO M., *Le piattaforme digitali tra opportunità e incertezze normative: il caso Uber*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2019, 2, pp. 451-477.

PELLEGRINI M. (a cura di), *Elementi di diritto dell'economia*, Padova, 2016.

PENSI A., *L'inquadramento giuridico delle città intelligenti*, in "Giustamm.it", 2015, 9.

PERFETTI L., *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001.

PIOGGIA A., *L'amministrazione pubblica in forma privata. Un confronto con la Francia e una domanda: che fine ha fatto il trasporto pubblico in Italia?*, in *Dir. amm.*, 2013, pp. 481-497.

PIRAINO F., *GDPR tra novità e discontinuità. I "diritti dell'interessato" nel Regolamento generale sulla protezione dei dati personali*, in *Giur. it.*, 2019, 12, pp. 2789-2799.

PIRAS P., *Il tortuoso cammino verso un'amministrazione nativa digitale*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2020, 1, pp. 43-65.

PITRUZZELLA G., *Big data, competition and privacy: a look from an antitrust perspective*, in *Concorrenza e mercato*, 2016, 1, pp. 15-27.

PISTILLI A., *Caso Uber: la concorrenza richiede una "comunanza di clientela"*, in *Dir. industriale*, 2018, pp. 32-39.

PITRUZZELLA G., POLLICINO O., QUINTARELLI S. (a cura di), *Parole e potere: libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017.

POLLICINO O., LUBELLO V., *Un monito complesso ed un'apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudice e legislatore*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 2479-2494.

PONTI M., *I trasporti pubblici locali: cronaca di una morte annunciata*, il Mulino, 2014, 1, pp. 38-44.

PORTER M.E., *Competitive Advantage: creating and sustaining superior Performance*, Free Press, New York, 1985.

POTOTSCHNIG U., *Disciplina pubblica dei trasporti e poteri della Regione*, in *L'impresa pubblica. Municipalizzazione*, 1967, 4, pp. 8-15.

POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Padova, 1964.

PROFETI S., TRADITI V., *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 4, pp. 861-890.

RAFFIOTTA E. C., *Trasporti pubblici non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, 2016, 1, pp. 75-95.

RAMAJOLI M., *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2008, 1, pp. 121-162

RAMAJOLI M., *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Il Diritto dell'economia*, 2012, 3, pp. 507-528.

RAMAJOLI M., *Self Regulation, Soft Regulation, Hard Regulation nei mercati finanziari*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2016, 2, pp. 53-71.

RAMAJOLI M., TONOLETTI B., *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, 2013, 1, pp. 53-115.

RAMPAZZON., *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Dir. inf.*, 2015, 6, pp. 957-984.

RANELLETTIO., *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Roma, 1894.

RANGONE N., *I servizi pubblici*, Bologna, 1999.

RANGONE N., *Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2011, 4, pp. 1-13.

RANGONE N., *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007.

RECCHIA G. A., *"Gig economy" e dilemmi qualificatori: la prima sentenza italiana*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2018, 7, pp. 726-734.

RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 5-50.

RIFKIN Y., *L'era dell'accesso: la rivoluzione della new economy*, Milano, 2000.

ROCHET J. C., TIROLE J., *Two-sided markets: an overview*, Institut d'Economie Industrielle working paper, 2004.

ROMANO V. C., *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Mercato concorrenza e regole*, 2015, 1, pp. 133-140.

RUFFOLO U., *Intelligenza Artificiale, machine learning e responsabilità da algoritmo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 7, pp. 1689-1704.

RUOTOLO G. M., VAIRA D., *Il caso Uber nel mercato unico digitale*, in *Osservatorio europeo*, 2018, 3, pp. 429-443.

SALTARI L., voce *Trasporti pubblici*, in *Enciclopedia del diritto-I tematici*, III, 2022, pp. 1179-1211.

SARPI F., *La regolazione di domani. Come adeguare il processo normativo alle sfide dell'innovazione*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, 2018, 3, pp. 435-469.

SCHWAB K., *La quarta rivoluzione industriale*, Milano, 2016.

SERAFINI S., *La concorrenza sleale per violazione della normativa pubblicistica del trasporto urbano non di linea: il caso Uber*, in *Corriere giuridico*, 2016, 3, pp. 368-378.

SERI C., *L'autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2013, pp. 835-842.

SGUEO G., *Tre idee di design per un'amministrazione digitale*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2021, 1, pp. 19-29.

SIMON P., *The age of the platform: how Amazon, Apple, Facebook, and Google have redefined business*, Las Vegas, 2013.

SMORTO G., *Economia della condivisione e antropologia dello scambio*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2017, 1, pp. 119-138.

SMORTO G., *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato concorrenza regole*, 2015, 2, pp. 245-277.

SOLA A., *Utilizzo di big data nelle decisioni pubbliche tra innovazione e tutela della privacy*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2020, 3, pp. 196-217.

SPAMPINATO B., *L'accesso dei privati al mercato dei servizi pubblici*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2015, 4, pp. 467-475.

SPINA A., *Alla ricerca di un modello di regolazione per l'economia dei dati. Commento al Regolamento (UE) 2016/679*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2016, 1, pp. 143-152.

SRNICEK N., *Platform capitalism*, Cambridge, 2017.

STAZI A., CORRADO F., *Datificazione dei rapporti socio-economici e questioni giuridiche: profili evolutivi in prospettiva comparatistica*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2019, 2, pp. 443-487.

STELLA RICHTER P., PARISIO V., *La mobilité urbaine, compétences administratives et aménagement du territoire dans le système juridique italien*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, 6, pp. 477-487.

SUARDI D., *Concorrenza sleale e nuove forme di trasporto condiviso: il Tribunale di Milano inibisce “UberPop”*, in *Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente*, 2015, pp. 375-396.

TALICE C., *Istituzioni di diritto pubblico dei trasporti. Trasporti terrestri e navigazione interna*, Milano, 1968.

TEBALDI M., *La politica dei trasporti in Italia*, Imola, 1999.

TEGA D., *La Corte di giustizia qualifica il servizio offerto da Uber*, in “federalismi.it”, 2018, 3, pp. 2-13.

TEGA D., *Uber in Piazza del Quirinale n. 41: la gig economy arriva alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 3, pp. 580-590.

TESAURO G., D’ALBERTI M., *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000.

TONETTI A., *L’autorità di regolazione dei trasporti*, in *Gior. Dir. amm.*, 2012, pp. 589-604.

TONOLETTI B., *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008.

TONOLETTI B., *Il mercato come oggetto della regolazione*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, 1.

TORRICELLI S., *I servizi pubblici*, in AA.VV., *Passato e presente del diritto amministrativo. Liber amicorum in onore di Alberto Massera*, Napoli, 2017.

TORRICELLI S., *Il mercato dei servizi di pubblica utilità*, Milano, 2007.

TORRICELLI S., *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea: un ospite senza invito*, in *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 2017, 13, pp. 147-165.

TRIMARCHI BANFI F., *Considerazioni su i “nuovi” servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 5, pp. 945-969.

TRIMARCHI BANFI F., *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozioni e principi*, *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2008, 5, pp. 1063-1102

TULLIO P., *In tema di concorrenza sleale sui rapporti tra Uber e cooperative di Radiotaxi*, in *Diritto dei trasporti*, 2017, 3, pp. 917-930.

TULLIO P., *Da Uber ai robotaxi: spunti comparatistici per una riforma degli autoservizi pubblici non di linea*, in *Diritto dei trasporti*, 2018, 3, pp. 677-697.

TURCI M., *Sulla natura dei servizi offerti dalle piattaforme digitali: il caso Uber*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2018, 7-8, pp. 1085-1093.

VENANZONI A., *Neofeudalesimo digitale: Internet e l'emersione degli Stati privati*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2020, 3, pp. 178-195.

VICIANI S., *Airbnb nella stretta delle limitazioni poste della giurisprudenza europea nella difficile situazione per l'economia collaborativa in epoca pandemica*, in “*giustiziacivile.com*”, 2020, 12, pp. 1-15.

VILLATA R., *Pubblici servizi: discussioni e problemi*, Milano, 1999.

VISCO COMANDINI V., GORI S., VIOLATI F., *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2004, 3, pp. 515-548.



ZANOBINI G., *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte 3°, 1935.

ZELLINI P., *La dittatura del calcolo*, Milano, 2018.

ZENO-ZENCOVICH V., *Dati, grandi dati, dati granulari e la nuova epistemologia del giurista*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2018, 2, pp. 32-38.

ZENO-ZENCOVICH V., *Uber: modello economico e implicazioni giuridiche*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2018, 1, pp. 140-143.