



Dipartimento di Giurisprudenza  
Cattedra di Diritto Amministrativo

**I servizi di *sharing* di monopattini elettrici.  
Profili regolatori problematici e analisi delle  
esperienze dei Comuni di Milano, Venezia e  
Roma**

Prof. Bernardo Giorgio Mattarella

RELATORE

Prof. Giuliano Fonderico

CORRELATORE

Elena Scanzano

CANDIDATO

Matricola 151523

Anno Accademico 2022/2023

*“Nella città del futuro  
la mobilità è parte della soluzione,  
non del problema”*

# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPITOLO I – LA <i>SHARING MOBILITY</i>: UN NUOVO PARADIGMA DI MOBILITÀ PER LA <i>COLLABORATIVE ECONOMY</i>.....</b>	<b>10</b>
1. La <i>sharing economy</i> e la massimizzazione del potenziale inutilizzato .....	10
1.1 Le caratteristiche essenziali della <i>sharing economy</i> .....	10
1.2 La difficoltà di ricondurre i nuovi modelli agli schemi giuridici tradizionali .....	14
1.3 I tentativi più recenti di introdurre una regolazione generale del fenomeno .....	16
2. Il nuovo ventaglio della mobilità condivisa .....	18
2.1 Le classificazioni dei servizi di mobilità condivisa e il concetto di <i>sharing mobility</i> .....	19
2.1.1 L'articolazione dei servizi di <i>vehicle sharing</i> : elementi essenziali e modelli possibili di <i>governance</i> .....	24
2.1.2 La mancanza di una disciplina nazionale uniforme sulla forma di <i>governance</i> da adottare per i servizi di <i>vehicle sharing</i> .....	27
2.2 L'integrazione fra i diversi sistemi di mobilità e il nuovo paradigma del <i>Mobility as a Service</i> .....	28
2.3 L'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility .....	34
2.4 Gli effetti della pandemia da Covid-19 sulle abitudini di spostamento. La c.d. micro-mobilità .....	36
2.5 La diffusione dei monopattini elettrici .....	38
3. Alle radici della ricerca di un sistema di mobilità condivisa e sostenibile .	40
3.1 Il concetto di sostenibilità.....	40

3.2 La crisi climatica e gli obblighi imposti dalla tutela dell'ambiente a livello internazionale...	41
3.3 ... ( <i>segue</i> ) e a livello costituzionale .....	44

**CAPITOLO II – UN POSSIBILE INQUADRAMENTO REGOLATORIO DEI SERVIZI DI *SHARING* DI MONOPATTINI ..... 47**

1. I servizi pubblici .....	47
1.1 Il concetto di servizio pubblico .....	47
1.2 I servizi pubblici e le attività di interesse generale nella Costituzione ...	49
1.3 I servizi pubblici locali .....	51
2. I servizi di interesse economico generale e la materia dei trasporti .....	53
3. Il diritto alla mobilità nel diritto interno ed europeo .....	57
4. La particolarità del settore dei trasporti... ..	62
4.1 ... ( <i>segue</i> ) a livello eurounitario... ..	62
4.2 ... ( <i>segue</i> ) e a livello nazionale.....	65
4.2.1 Il trasporto pubblico locale di linea: disciplina di massima e problematiche .....	66
4.2.2 I trasporti non di linea: fra normativa vigente... ..	70
4.2.3 ... ( <i>segue</i> ) e lacune .....	73
5. Una possibile collocazione dei servizi di <i>sharing</i> di monopattini.....	77
5.1 La particolarità dalla disciplina dell' <i>e-scooter sharing</i> rispetto a quella dei sistemi di mobilità affini .....	77
5.2 Il fondamento della discrezionalità dei comuni in materia di <i>vehicle sharing</i> .....	80
5.3 La funzione svolta dai servizi di <i>e-scooter sharing</i> .....	82
5.4 <i>E-scooter sharing</i> e categoria di servizio pubblico.....	85
5.4.1 <i>E-scooter sharing</i> come servizio pubblico in senso formale? ....	85

5.4.2	Il quesito al vaglio del T.A.R. Lombardia, Milano .....	89
5.4.3	... ( <i>segue</i> ) o almeno in senso sostanziale? Problematiche sollevate dalla conformazione particolare del servizio .....	91

### **CAPITOLO III – LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI DI *E-SCOOTER***

#### ***SHARING* A LIVELLO NAZIONALE E LOCALE. L’ESPERIENZA DEI**

#### **COMUNI DI MILANO, VENEZIA E ROMA ..... 96**

1.	La disciplina in materia di monopattini elettrici .....	96
1.1	L’ammissione alla circolazione dei monopattini elettrici in via sperimentale e le incertezze per operatori e amministrazioni.....	96
1.2	L’evoluzione della disciplina sugli <i>e-scooters</i> e l’equiparazione ai velocipedi.....	100
1.3	Gli ultimi interventi in materia .....	102
1.3.1	Il decreto Rilancio e il decreto Infrastrutture .....	102
1.3.2	La disciplina applicabile fra deleghe e lacune .....	105
2.	Ricostruzione delle soluzioni adottate dai Comuni per regolare i servizi di <i>sharing</i> di monopattini.....	109
2.1	Elementi ricorrenti.....	109
2.1.1	Le caratteristiche “contrattuali” desumibili dagli avvisi pubblici dei Comuni .....	109
2.1.2	Gli « <i>standard minimi di servizio</i> » .....	113
2.2	... ( <i>segue</i> ) e particolarità .....	116
2.2.1	Il caso di Milano .....	116
2.2.2	Il caso di Venezia .....	120
2.2.3	Il caso di Roma.....	125

#### **CONCLUSIONI ..... 131**

<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....</b>	<b>137</b>
<b>PRINCIPALE SITOGRAFIA E ALTRE FONTI CONSULTATE.....</b>	<b>141</b>
<b>GIURISPRUDENZA .....</b>	<b>145</b>

## INTRODUZIONE

L'obiettivo del presente elaborato è inquadrare, da varie prospettive, i servizi di *sharing* di monopattini elettrici (o *e-scooter sharing*), nonché analizzare alcune delle problematiche regolatorie che la loro recente e rapida diffusione ha creato nei contesti urbani.

Vista la novità della tematica e la conseguente scarsità di dottrina, gran parte della ricerca è stata condotta analizzando direttamente la normativa vigente, gli atti delle amministrazioni locali e le pronunce giurisprudenziali in materia, allo scopo di ricondurre le risultanze e le caratteristiche individuate dell'*e-scooter sharing* all'interno delle categorie giuridiche consolidate. Si è operato quindi uno sforzo ermeneutico, al fine di ricostruire gli aspetti che contraddistinguono il servizio. In particolare, sono state esaminate le esperienze delle città di Milano, Venezia e Roma, che risultano particolarmente interessanti per la presenza di una prima casistica giurisprudenziale, utile all'inquadramento dell'attività.

L'analisi è volta ad individuare le circostanze e le ragioni per cui i servizi di *sharing* di monopattini sono cresciuti esponenzialmente negli ultimi anni e ad offrire una loro possibile collocazione – normativa e sistematica – rispetto alle altre attività dell'ordinamento. Particolare attenzione viene prestata agli eterogenei interessi pubblici connessi all'espletamento dei servizi in parola. Vengono trattate alcune delle questioni legate all'atipicità dei monopattini rispetto ai mezzi tradizionali di circolazione e alcuni dei problemi correlati al loro utilizzo "disordinato". Si espongono le incertezze degli enti locali rispetto agli strumenti amministrativi da utilizzare per consentire agli operatori di erogare il servizio e vengono rilevati alcuni dei dubbi risolti dalla giurisprudenza amministrativa in tema.

Il primo capitolo si apre con la descrizione del contesto in cui i servizi di *e-scooter sharing* sono sorti. Si traccia quindi un quadro degli elementi caratterizzanti della *sharing* o *collaborative economy*, *genus* in cui rientra la più circoscritta *species* della *sharing mobility*. Viene introdotto il concetto di mobilità condivisa e

vengono delineati i confini della categoria, prestando particolare attenzione agli strumenti di micromobilità, di cui i monopattini rappresentano un esempio. L'esame si focalizza dunque sul ruolo degli *e-scooters* e sulla loro complementarità rispetto ai trasporti pubblici tradizionali. La trattazione dei temi menzionati porta il lettore a riflettere sul passaggio dalla concezione di "trasporto" a quella di "mobilità" e sul nuovo paradigma del *Mobility as a Service*. La prima parte dell'elaborato si conclude soffermandosi sulle esigenze di tutela ambientale che spingono verso la ricerca di un sistema di mobilità più sostenibile.

Nel secondo capitolo si tenta di offrire un inquadramento dei servizi di *e-scooter sharing* da un punto di vista regolatorio. Si procede quindi tracciando una panoramica delle categorie "consolidate" dei servizi pubblici, dei servizi di interesse economico generale e dei trasporti pubblici locali, al fine di trovare una collocazione delle attività di condivisione dei monopattini in tale sistema. In particolare, l'intensità degli interventi di regolazione degli enti dello Stato in materia porta ad interrogarsi sulla possibile qualificazione – quale servizio pubblico o meno – dell'attività di *e-scooter sharing*.

Nel capitolo terzo si fornisce un inquadramento più dettagliato della disciplina nazionale in materia e delle modalità con cui i Comuni di Milano, Venezia e Roma hanno deciso di organizzare concretamente l'attività. Viene esaminata l'evoluzione della normativa, descrivendo i problemi conseguenti all'introduzione dei monopattini e il modo in cui si è tentato di risolverli. Si presentano le incertezze dei vari portatori di interesse e si esaminano gli strumenti amministrativi e i criteri adoperati dai Comuni al fine di individuare e autorizzare gli operatori interessati a svolgere il servizio. Particolare attenzione è dedicata all'analisi delle pronunce della giurisprudenza amministrativa, vertenti sulla legittimità delle soluzioni adottate dalle amministrazioni locali.

Infine, vengono rilevate le tendenze correnti del fenomeno e si ipotizzano le sfide e le prospettive future del settore. Si cerca pertanto di fornire degli spunti sia per risolvere alcune delle problematiche esistenti in materia, sia per individuare le



azioni da intraprendere al fine di rendere il servizio più sicuro ed ordinato, limitando i rischi e i disagi che attualmente si correlano all'espletamento dell'attività.

## CAPITOLO I – LA *SHARING MOBILITY*: UN NUOVO PARADIGMA DI MOBILITÀ PER LA *COLLABORATIVE ECONOMY*

### 1. La *sharing economy* e la massimizzazione del potenziale inutilizzato

#### 1.1 Le caratteristiche essenziali della *sharing economy*

Negli ultimi decenni lo sviluppo delle nuove tecnologie e di internet ha favorito il proliferare di innovazioni basate sulla partecipazione degli utenti, che hanno rivoluzionato il modo di vivere la quotidianità e lo stesso concetto di consumo. L'accesso al *web* ha reso le comunicazioni più semplici, aumentando il raggio di informazioni e di beni, materiali e immateriali, che sono potenzialmente condivisibili. Sempre più numerose sono le piattaforme che consentono agli utenti di contribuire alla creazione di beni o servizi e di usufruirne allo stesso tempo. Solo per citare alcuni esempi di sistemi basati sulla compartecipazione si pensi ai *social network* (*Facebook, Instagram, Twitter*, ecc.) per le informazioni personali e i contenuti multimediali, *Wikipedia* per il sapere, *Ebay* per i beni, *AirBnb* per le abitazioni e *BlablaCar* per gli spostamenti.

È in questo contesto che si è iniziato a parlare di *sharing economy* – o *collaborative economy*<sup>1</sup> – per indicare «un insieme esteso e variegato di pratiche e modelli che utilizzano le tecnologie digitali per facilitare la collaborazione tra pari e massimizzare l'uso di risorse latenti»<sup>2</sup>. È possibile descrivere il fenomeno come caratterizzato dalla presenza di tre elementi:

---

<sup>1</sup> In proposito cfr. D. COFFMAN, M. ZHIFU, *The sharing economy promotes sustainable societies*, *Nature Communications*, 2019, disponibile su [https://www.researchgate.net/publication/331755922\\_The\\_sharing\\_economy\\_promotes\\_sustainable\\_societies](https://www.researchgate.net/publication/331755922_The_sharing_economy_promotes_sustainable_societies); AA. VV., *The rise of the sharing economy – On the internet, everything is for hire*, *The Economist*, 9 maggio 2013; R. BOTSMAN e R. ROGERS, *What's Mine is Yours. The Rise of Collaborative Consumption*, Harper Collins, 2010.

<sup>2</sup> E. COMO et alii, *Dalla sharing economy all'economia collaborativa – l'impatto e l'opportunità per il mondo cooperativo*, in R. FRANCESCHINELLI (a cura di), *Fondazione Unipolis, I quaderni di Unipolis*, ottobre 2015, disponibile su <https://www.fondazioneunipolis.org/Documents/Notizie/Ricerca-Economia-collaborativa-e-Cooperazione.pdf>, p. 16.

(i) l'esistenza di piattaforme digitali (spesso sotto la forma di *app* per *smartphone*) che mettono in contatto domanda e offerta, consentendone l'incontro diretto e garantendo il coordinamento fra le parti;

(ii) l'accantonamento della rigida distinzione fra produttori e consumatori a favore di un rapporto *peer-to-peer*, ossia fra pari, in cui ognuno – tanto l'imprenditore professionista quanto il comune cittadino – può potenzialmente mettere a disposizione della collettività un proprio bene o servizio. Indice della diffusione del fenomeno è la circostanza che sia stato coniato il neologismo "*prosumer*", che indica la commistione fra il ruolo di produttore e quello di consumatore;

(iii) la condivisione di beni (materiali o immateriali) con gli altri utenti, che quando ne hanno bisogno possono servirsene temporaneamente. Tale sfruttamento ad opera di più persone (c.d. *collaborative consumption*) è reso possibile da un uso più intenso delle risorse, basato sull'utilizzazione della loro capacità a riposo (c.d. *idling capacity*)<sup>3</sup>.

Difatti, nella società occidentale tradizionale il consumo è basato su un modello essenzialmente proprietario: i beni sono acquistati e utilizzati dallo stesso titolare, che spesso non esaurisce la loro funzionalità, dal momento che se ne serve solo in alcuni momenti o entro certi limiti. La *sharing economy* si fonda proprio sulla massimizzazione del potenziale che rimane inutilizzato, possibile grazie alla messa a disposizione della stessa risorsa a più soggetti, a cui viene garantito il momentaneo accesso a fronte di una spesa che è minima se comparata a quella che andrebbe sopportata per l'acquisto. Si tratta di un prototipo che comprende un largo insieme di prassi e di modelli organizzativi volti a ottenere il massimo rendimento da risorse che nell'economia tradizionale vengono acquistate dal singolo, senza esaurire le relative funzionalità, e rimangono quindi sottoutilizzate<sup>4</sup>. Il presupposto

---

<sup>3</sup> Si veda G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX 2020, Special Issue, giugno 2020, p. 22.

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 23

del funzionamento del modello è l'esistenza di capacità in eccesso, che attraverso la condivisione viene redistribuita a chi lo richiede e pertanto non viene sprecata. Vasta è la gamma di prodotti che possono costituire oggetto di *business* di successo: dai veicoli (*Enjoy, eCooltra, Helbiz*) ai vestiti (*ShareWear, DressYouCan*) e accessori (emblematico è il neonato esperimento di *Sisterly.it* per le borse di lusso), includendo anche case (numerosi sono gli esempi che si potrebbero menzionare, oltre al già citato *AirBnb*) e attrezzi da lavoro (*Toolssharing*).

L'ascesa della nuova economia, basata su un modello tra pari (*peer-to peer* o *p2p*) in contrapposizione a quella classica professionale (*business-to-consumer* o *b2c*), ha rivoluzionato la struttura tradizionale dell'impresa, l'organizzazione e il coordinamento del lavoro, le relazioni tra consumatori, lavoratori e azienda e lo stesso concetto di "consumo". Lo sviluppo delle tecnologie ha reso possibile una netta diminuzione dei costi; in alcuni casi le interfacce digitali consentono perfino l'operatività di imprese prive di infrastrutture e/o dipendenti.

I vantaggi connessi alle attività riconducibili al contesto della *collaborative economy* sono di molteplice natura:

(i) economica, in quanto è possibile risparmiare sui costi attraverso una riduzione quantitativa della catena del valore. La buona riuscita degli schemi collaborativi deriva dalla circostanza che tutti i soggetti coinvolti trovano in essi una maggiore convenienza. L'"offerente" è infatti in grado di monetizzare parte del valore del bene messo in comune, grazie al quale può coprire parzialmente i costi che ha affrontato per il suo acquisto e manutenzione (che nel modello tradizionale dovrebbe sopportare interamente, anche per i momenti di inutilizzo). Il "fruitore", invece, può avere accesso, a un prezzo contenuto, agli specifici beni o servizi di cui di volta in volta ha necessità, senza doverli comprare. Non a caso, il fenomeno può essere identificato anche come *on-demand economy*, dizione che enfatizza il carattere di un'offerta "su misura", in quanto il meccanismo dell'accesso temporaneo permette di soddisfare la domanda in maniera

molto più flessibile, in riferimento alle specifiche esigenze del momento;

(ii) ambientale, in quanto la minore produzione di nuove risorse si accompagna ad un minor “spreco” di quelle esistenti, che vengono maggiormente impiegate, con un impatto complessivo minore sull’ecosistema;

(iii) sociale, in quanto il corretto funzionamento delle piattaforme implica la creazione di reti digitali collaborative, spesso fondate su meccanismi di reciprocità o solidarietà, che possono ampliare la sfera relazionale dell’individuo.

In sintesi, si può affermare che la logica fondante sia l’ottimizzazione delle risorse, tanto pubbliche quanto private, in un’ottica *smart*. In questo senso, si può intendere che il modello della *sharing economy* contribuisca al raggiungimento dell’obiettivo n. 12 «*Consumo e produzione responsabili*» dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile<sup>5</sup>, che rappresenta una delle sfide del mondo attuale<sup>6</sup>.

Tenendo conto degli aspetti sopra menzionati, si può quindi descrivere il fenomeno in maniera più completa come «*emerging economic model usually defined as a peer-to-peer based sharing of access to goods and services, which are facilitated by a community-based online platform. It focuses on the sharing of underutilized assets in ways which improve efficiency, sustainability and community*».<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> L’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un documento dell’Organizzazione delle Nazioni Unite che contiene un programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità e comprende 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) e 169 *target* da raggiungere entro il 2030 dai 193 Paesi membri dell’ONU che nel settembre 2015 li hanno sottoscritti. Gli obiettivi fissati dall’Agenda sono considerati “comuni” perché riguardano tutti i Paesi e gli individui e vertono su questioni di fondamentale importanza per lo sviluppo fra cui, solo per citarne alcuni, la lotta alla povertà e l’eliminazione della fame, ma anche il contrasto al cambiamento climatico, la promozione di città e comunità sostenibili, di un consumo e una produzione responsabili.

<sup>6</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione adottata il 25 settembre 2015, disponibile su <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>, p. 1.

<sup>7</sup> D. COFFMAN, M. ZHIFU, *The sharing economy promotes sustainable societies*, Nature Communications, 2019, disponibile su [https://www.researchgate.net/publication/331755922\\_The\\_sharing\\_economy\\_promotes\\_sustainable\\_societies](https://www.researchgate.net/publication/331755922_The_sharing_economy_promotes_sustainable_societies), p. 1.

## 1.2 La difficoltà di ricondurre i nuovi modelli agli schemi giuridici tradizionali

In virtù dell'originalità delle esperienze, la *collaborative economy* ha causato squilibri delle tradizionali strutture legislative e organizzative; le principali criticità sono dovute al fatto che i modelli introdotti sono profondamente rivoluzionari e pertanto sono difficilmente riconducibili all'interno degli schemi giuridici classici. È a questo proposito che alcuni autori hanno parlato del prototipo come di una «*disruptive force*»<sup>8</sup> e «*innovazione discontinua*»<sup>9</sup> che sovverte le categorie consolidate; lo sforzo di raggruppare le novità all'interno degli assetti esistenti è tanto più grande in quanto è lo stesso approccio alle materie ad essere totalmente differente.

La mancanza di una disciplina *ad hoc* ha creato problemi a livello sia nazionale sia europeo, comportando incertezza per gli operatori; le problematiche venutesi a creare a proposito dell'inquadramento delle piattaforme digitali e dei servizi offerti sono spesso state risolte con interventi ad opera delle autorità indipendenti e/o in via giurisprudenziale. Risulta quindi necessaria un'operazione di riforma regolamentare complessiva, che consenta alle nuove attività di entrare agilmente nel mercato e che allo stesso tempo risolva le controversie attinenti all'applicabilità delle norme che disciplinano servizi simili rientranti però nella sfera dell'economia classica. Se si tiene conto del numero e della rilevanza delle piattaforme collaborative non si può non dare atto dell'urgenza dell'intervento<sup>10</sup>. Di tale bisogno sono consapevoli le istituzioni dell'Unione Europea, che da qualche anno hanno iniziato a pensare all'introduzione di una regolazione del fenomeno quale presupposto per la realizzazione di un mercato unico della *sharing economy*: solo in questo modo sarebbe possibile eliminare i dubbi circa la normativa applicabile e ridurre le motivate preoccupazioni dei privati. In tal senso sono da intendere le

---

<sup>8</sup> M. ANDERSON M. HUFFMAN, *The Sharing Economy meets the Sherman Act: is Uber a firm, a cartel, or something in between?*, Columbia Business Law Review, School of Law Research Paper n. 2017-8, p. 861.

<sup>9</sup> M. ZILANTI, *Sharing/collaborative economy; confini giuridici e prospettive di regolazione. Il caso Uber*, IRIS LUISS, 20 aprile 2020, p. 11.

<sup>10</sup> Per una trattazione più specifica delle tematiche qua anticipate si veda il capitolo III.

prime iniziative – non vincolanti – dell’Unione, volte ad aumentare l’interesse dei legislatori nazionali per le tematiche dell’*on-demand economy*.

Nel 2016 la Commissione ha introdotto *l’Agenda europea per l’economia collaborativa*<sup>11</sup>, in cui il fenomeno viene descritto come una sfera in cui «*le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l’uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati*» e in cui sono coinvolti essenzialmente tre tipologie di attori:

- (i) i prestatori di servizi che mettono a disposizione beni, risorse, tempo e/o competenze sia su base occasionale come «*pari*» (schema *peer-to-peer*), sia come «*prestatori di servizi professionali*», che svolgono tale attività nell’ambito della loro capacità professionale (*business-to-customer*);
- (ii) gli utenti dei servizi;
- (iii) gli intermediari che — attraverso una «*piattaforma di collaborazione*» — consentono il dialogo fra prestatori e utenti e facilitano le operazioni.

La Commissione precisa che le transazioni della *collaborative economy* non implicano solitamente un trasferimento di proprietà e possono essere eseguite con o senza scopo di lucro. All’interno dell’Agenda vengono tratteggiate delle indicazioni di cui gli Stati Membri devono tener conto per assicurare una facile accessibilità alle piattaforme e ai servizi e per garantire contestualmente la tutela dei vari interessi coinvolti: quelli degli utenti e dei lavoratori, nonché l’osservanza della normativa fiscale e la responsabilità – tanto contrattuale quanto extracontrattuale – degli intermediari digitali.

Anche il Parlamento Europeo<sup>12</sup> ha sottolineato la necessità dell’individuazione di linee guida in materia, al fine di colmare le lacune e le zone grigie degli

---

<sup>11</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un’agenda europea per l’economia collaborativa*, COM (2016) 356 final, 2 giugno 2016, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2016%3A356%3AFIN>, punto 1.

<sup>12</sup> Cfr. Parlamento Europeo, *Risoluzione del 15 giugno 2017 su un’Agenda europea per l’economia collaborativa (2017/2003(INI))*, disponibile su <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/7a46cc64-bb09-11e8-99ee-01aa75ed71a1>

ordinamenti nazionali e delineare un quadro legislativo chiaro che ne promuova lo sviluppo, facendo in modo che le opportunità della *sharing economy* siano sfruttate a pieno per trarne beneficio. Tuttavia, gli interventi sopra citati sono di natura non vincolante e pertanto non possono avere automaticamente effetti determinanti; probabilmente le istituzioni dell'Unione hanno valutato che i tempi ancora non fossero maturi per introdurre una normativa vincolante in un settore nato da poco e in cui le stesse componenti sono in costante trasformazione.

### **1.3 I tentativi più recenti di introdurre una regolazione generale del fenomeno**

Nel panorama italiano si è registrato nel 2016 un tentativo di disciplinare il fenomeno; si fa riferimento al c.d. *Sharing Economy Act*<sup>13</sup>. Nella relazione illustrativa la Camera dei deputati ha evidenziato l'esigenza di interventi «*trasversali ai diversi settori professionali coinvolti, così da accompagnare e orientare un processo di cambiamento che non può essere arrestato ma che può e deve essere governato*». La proposta, che non si è poi tradotta in atto legislativo, era composta da 12 articoli che cercavano di offrire soluzioni di compromesso per conciliare la gestione delle piattaforme *online* con il funzionamento del mercato tradizionale.

Le iniziative di cui si è fatta menzione costituiscono pertanto dei sintomi del bisogno di una riforma complessiva del sistema, sia (*i*) a livello generale che (*i*) a livello specifico, a seconda dell'ambito di riferimento. Difatti, in primo luogo, vista la trasversalità del fenomeno, è opportuno delineare un ampio *legislative framework* che stabilisca i principi generali applicabili e definisca un quadro limpido e determinato del nuovo modello economico, rimuovendo le incertezze. In secondo luogo, appare necessario introdurre delle normative settoriali, che possano disciplinare specificatamente i singoli comparti di mercato (es. trasporti, abitazioni, beni mobili non registrati), tenendo conto delle particolarità di ognuno.

---

<sup>13</sup> Proposta di legge n. 3564/2016 recante *Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione della condivisione*.



Un primo passo verso la standardizzazione delle definizioni in materia è stato compiuto dall'Organizzazione Internazionale per la normazione<sup>14</sup>, che nel 2017 ha pubblicato l'International Workshop Agreement IWA 27 «*Guiding principles and framework for the sharing economy*»<sup>15</sup>, contenente le linee guida per agevolare il processo decisionale e le azioni da intraprendere per cogliere le opportunità della *sharing economy* e fronteggiare i suoi effetti nel campo ambientale, sociale ed economico. Inoltre, nel 2019 l'ISO ha costituito il comitato tecnico n. 324 «*Sharing economy*»<sup>16</sup>, incaricandolo dell'elaborazione di standard per il settore dell'economia collaborativa. Nel 2021 tale comitato ha pubblicato lo standard ISO 42500 «*Sharing economy – General Principles*»<sup>17</sup>, in cui vengono descritti i principi generali che tutti i soggetti della *collaborative economy* dovrebbero seguire. Le organizzazioni che decidono di seguire lo standard citato garantiscono un alto livello di comunicazione e di trasparenza verso i propri clienti. L'ISO 42500 descrive la *sharing economy* come uno fra i diversi modelli economici possibili, in cui le «*piattaforme permettono a fornitori e utenti di scambiare prodotti e risorse*»<sup>18</sup>. Gli elementi caratteristici del fenomeno sono così delineati: «*a) le piattaforme non sono né fornitori né utenti dei prodotti e delle risorse scambiate fra fornitori e utenti*<sup>19</sup>; *b) gli scambi fra fornitori e utenti possono avvenire sia online sia offline*; *c) gli scambi possono e sono spesso intesi come scambi 'peer-to-peer' di risorse sottoutilizzate, gratuiti o a pagamento*; *d) le piattaforme facilitano le transazioni tra i fornitori e gli utenti, come l'elaborazione dei pagamenti, la stipula di assicurazioni, i sistemi di valutazione/revisione della reputazione e la gestione dei reclami*; *e) i fornitori possono fornire risorse o accesso alle risorse*»<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> L'Organizzazione Internazionale per la normazione (abbreviato in ISO, dall'inglese *International Organization for Standardization*) è un ente internazionale, indipendente e non governativo composto da 167 organismi di normazione nazionali. Rappresenta, su scala globale, la più importante organizzazione responsabile della definizione di standard e norme tecniche.

<sup>15</sup> IWA 27:2017, disponibile su <https://www.iso.org/standard/72643.html>

<sup>16</sup> Tale comitato è chiamato in maniera più riassuntiva ISO/TC 324; TC costituisce infatti l'abbreviazione di *Technical Committee*, in italiano appunto comitato tecnico.

<sup>17</sup> ISO 42500:2021, disponibile su <https://www.iso.org/standard/80441.html>

<sup>18</sup> *Ibidem*, punto 3.1, voce «*sharing economy*».

<sup>19</sup> A proposito dei dubbi sulla riconducibilità dei servizi di *vehicle sharing* al fenomeno della *collaborative economy* cfr. paragrafo 4.2.3, capitolo II.

<sup>20</sup> ISO 42500:2021, punto 3.1, voce «*sharing economy*», nota 1.

Trovare delle definizioni condivise è tanto più importante in quanto i settori in cui i meccanismi della *sharing economy* trovano attuazione sono molto diversi fra loro, così come le forme di servizio che possono essere offerte. In tale contesto, l'esistenza di principi e regole almeno generali – che siano però vincolanti e non solo applicabili su base volontaria, come gli standard ISO – potrebbe aiutare a colmare almeno parte delle lacune presenti nei singoli campi in cui l'economia collaborativa si sta sviluppando.

## 2. Il nuovo ventaglio della mobilità condivisa

Uno degli ambiti dove le peculiarità della *collaborative economy* trovano una maggiore applicazione è quello della mobilità; le ragioni del dato sono facilmente comprensibili se si considerano le criticità del settore dei trasporti pubblici<sup>21</sup>.

Come si vedrà meglio in seguito, in Italia si registra infatti un elevato grado di inutilizzazione dei veicoli privati, che si accompagna ad una scarsità delle risorse (spaziali in riferimento alla circolazione e al parcheggio, energetiche per i sistemi di alimentazione e i limiti di emissioni accettabili<sup>22</sup> e temporali<sup>23</sup>) e ad un'inefficienza nella loro gestione.

Fonti nazionali ed europee affermano che le vetture private siano «*il caso più lampante di risorse sottoutilizzate*»<sup>24</sup>: si registra che mediamente queste rimangono ferme, non trasportando nessuno e quindi occupando postazioni di parcheggio, per il 95% del loro ciclo di vita. Inoltre, anche quando adoperate, solo raramente viene saturata la loro capacità di carico: i livelli di riempimento medi sono di 1,2 persone ad automobile per i trasferimenti in aree urbane e di 1,7 in aree extra-urbane; gli indici di riempimento dipendono molto dalla causa dello spostamento, rilevandosi minimi nelle tratte che congiungono abitazione e posto di lavoro.

---

<sup>21</sup> In proposito si veda il paragrafo 4.2.1, capitolo II.

<sup>22</sup> Per una trattazione dell'importanza della tutela ambientale a livello internazionale e costituzionale si vedano i paragrafi 3.2 e 3.3 del presente capitolo.

<sup>23</sup> S. CASTROVINCI ZENNA, *La regolazione del trasporto pubblico locale e l'evoluzione del concetto di mobilità: sfide e prospettive*, IRIS LUISS, 15 novembre 2021, p. 123.

<sup>24</sup> G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX 2020, Special Issue, giugno 2020, p. 23.

Sono proprio le sopra citate inefficienze a favorire la diffusione di meccanismi di collaborazione e di condivisione delle risorse di mobilità, basate sullo sfruttamento della *idling capacity*<sup>25</sup>, che altrimenti rimarrebbe inutilizzata. È in questo contesto che si colloca la *sharing mobility*, che rappresenta una nuova partizione della categoria generale della mobilità condivisa; tale ultima precisazione è doverosa, in quanto l'esistenza della menzionata categoria è risalente (si pensi al trasporto pubblico locale), seppure i suoi confini siano in continua evoluzione. Difatti, per mobilità condivisa si intendono tutte le modalità di trasporto che non necessitano della proprietà di un veicolo ma che, al contrario, presumono l'esistenza di un'organizzazione idonea a offrire servizi di mobilità, impiegabili da una pluralità di individui grazie alla condivisione di mezzi e tratte con altri soggetti. Appare pertanto utile descrivere brevemente i confini della mobilità condivisa, sia nella sua partizione tradizionale sia in quella innovativa; è infatti solo quest'ultima che si sostanzia nella *sharing mobility*, che appunto costituisce una *species* nel *genus* della *sharing economy*.

## **2.1 Le classificazioni dei servizi di mobilità condivisa e il concetto di *sharing mobility***

È possibile classificare i sistemi di mobilità condivisa a seconda dell'accessibilità e delle caratteristiche del servizio offerto<sup>26</sup>. Una prima distinzione è fra servizi di linea (o ad orario) e servizi *on demand* (o su richiesta): i primi sono disponibili lungo un percorso e durante orari stabiliti in precedenza, mentre i secondi sono accessibili solo a seguito di specifica richiesta e pertanto coprono itinerari e orari fissati di volta in volta in base alle esigenze delle parti. Rientrano nella prima categoria i trasporti tradizionali a guida cd. vincolata (treno,

---

<sup>25</sup> In proposito si veda il paragrafo 1.1 del presente capitolo.

<sup>26</sup> Per una descrizione completa delle classificazioni possibili cfr. M. CIUFFINI, S. ASPERTI, L. REFRIGERI, *Il monitoraggio dei servizi di sharing mobility. Definizione, classificazione e metodologia dell'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, maggio 2021, disponibile su [https://www.lesscars.it/wp-content/uploads/2021/07/osservatorio-sharing\\_linee-guida-su-monitoraggio-sharing\\_agg.to-copertina.pdf](https://www.lesscars.it/wp-content/uploads/2021/07/osservatorio-sharing_linee-guida-su-monitoraggio-sharing_agg.to-copertina.pdf), pp. 6-13.

metropolitana, autobus, tram), che si rivelano quale soluzione più funzionale per trasferire una grande quantità di persone lungo le tratte con maggior traffico in ore affollate, a basso prezzo e con un'impronta ecologica ridotta se rapportata a quella che verrebbe generata se i viaggiatori utilizzassero il veicolo privato. I limiti del trasporto di linea sono principalmente riconducibili alla rigidità che contraddistingue la loro offerta. Nella seconda categoria (il trasporto non di linea), invece, sono inclusi i taxi, il noleggio con conducente (NCC), il noleggio senza conducente (NSC) e gli innovativi servizi di *sharing*, di cui si tratterà a breve. I servizi di trasporto non di linea hanno il vantaggio di riuscire a rispondere ad una domanda di mobilità non ipotizzabile a priori, magari perché episodica e non costante. Solitamente tali servizi vengono offerti a prezzi mediamente più alti rispetto a quelli di linea, per la "customizzazione" insita dei trasferimenti su richiesta.

Dal punto di vista temporale, la condivisione può realizzarsi in due modi: in sequenza, quando più soggetti si avvicinano nell'uso dello stesso mezzo (es. taxi, NCC) o simultaneamente, ossia quando la condivisione del mezzo avviene nello stesso arco temporale e lungo lo stesso itinerario, almeno per una sua parte (es. metro, autobus).

All'interno di tale quadro, i servizi di *sharing mobility* sono inquadrabili come forme di mobilità condivisa non di linea e solitamente non simultanea, contraddistinti dall'innovatività, dall'utilizzo delle ICT<sup>27</sup> e da un approccio più sostenibile dell'utilizzo delle risorse. Secondo alcuni<sup>28</sup> un'ulteriore caratteristica dei servizi innovativi sarebbe quella di essere erogati da un conducente non professionale. La locuzione *sharing mobility* indica appunto «una gamma eterogenea di servizi di mobilità, alternativi tanto all'utilizzo del mezzo proprio che

---

<sup>27</sup> ICT sta per *Information and Communication Technologies* (in italiano TIC, Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione).

<sup>28</sup> In questo senso cfr. MARINO M., *I nuovi servizi di mobilità e la regolazione: il caso della sharing mobility (Rapporto SIPOTRA 2020-2021)*, Politiche e strumenti per una nuova mobilità urbana, settembre 2021, disponibile su [https://www.researchgate.net/publication/355475470\\_I\\_nuovi\\_servizi\\_di\\_mobilita\\_e\\_la\\_regolazione\\_il\\_caso\\_della\\_sharing\\_mobility\\_Rapporto\\_SIPOTRA\\_2020-2021](https://www.researchgate.net/publication/355475470_I_nuovi_servizi_di_mobilita_e_la_regolazione_il_caso_della_sharing_mobility_Rapporto_SIPOTRA_2020-2021), p. 229. Come spesso accade quando mancano delle nozioni ufficiali, in dottrina non c'è concordanza assoluta su alcune delle definizioni in materia.

*dei mezzi collettivi o di massa, i quali si fondano sull'accesso temporaneo alle risorse – c.d. access-based consumption – ed in cui l'erogazione del servizio avviene per il tramite di piattaforme digitali che garantiscono l'accesso alle risorse e la condivisione di mezzi, veicoli e tragitti, consentendo all'utenza di richiedere, prenotare e pagare il servizio attraverso dispositivi informatici».*<sup>29</sup> Da tale quadro emerge che il cd. ventaglio della mobilità condivisa<sup>30</sup> comprende oggi sia i sistemi tradizionali di trasporto pubblico, tanto di linea (treni, autobus, tram, ecc.) quanto non di linea (taxi e NCC), sia gli innovativi servizi di *sharing mobility*, erogati *on demand*.

L'esigenza di trovare nuovi modelli che si frappongano fra il tradizionale trasporto pubblico e il mezzo proprio, ampliando la gamma delle soluzioni di mobilità, è stata avvertita in primo luogo dai privati. Difatti, le prime e più importanti iniziative di *sharing mobility* sono state introdotte da operatori privati, che hanno cercato così di rispondere in modo flessibile ad una domanda che è sempre più variabile. In questo senso si può intendere che la nuova mobilità condivisa si sia manifestata partendo “dal basso” – seppur in Italia con incentivi iniziali da parte dello Stato<sup>31</sup> – con il lancio di progetti da parte di *startup*

---

<sup>29</sup> Per una descrizione più dettagliata del fenomeno si veda G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX 2020, Special Issue, giugno 2020, pp. 22-24.

<sup>30</sup> Per una rappresentazione grafica e sintetica del cd. ventaglio della mobilità condivisa si veda M. CIUFFINI, S. ASPERTI, L. REFRIGERI, *La Sharing Mobility in Italia*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX 2020, Special Issue, giugno 2020, p. 208.

<sup>31</sup> In Italia il fenomeno della *sharing mobility* viene avviato a partire dal Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 179 del 27 marzo 1998, con l'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali e i consumi energetici del traffico urbano. L'iniziativa si colloca all'interno di un insieme di azioni volte a razionalizzare la domanda di mobilità, al fine di disincentivare l'uso del trasporto privato, a favore di soluzioni di trasporto condivise e con minor impatti ambientali. In tale decreto, viene garantita agli enti locali la dotazione di risorse volte all'incentivazione di servizi di *car sharing*, ossia di «*forme di multiproprietà delle autovetture destinate ad essere utilizzate da più persone, dietro pagamento di una quota proporzionale al tempo d'uso ed ai chilometri percorsi*» e di *carpooling*, ossia «*servizi di uso collettivo ottimale delle autovetture*». In tale contesto il menzionato Dicastero ha predisposto il Programma Nazionale Car Sharing, in cui sono inserite misure per facilitare la crescita dei servizi di *car sharing* quali strumenti complementari al trasporto pubblico locale. In attuazione del programma vengono firmati vari Protocolli d'intesa da parte di comuni italiani; è proprio sulla base del Protocollo di Intesa firmato in data 23 maggio 2000 che viene costituita formalmente l'Iniziativa Car Sharing (ICS), al fine di facilitare il sorgere di servizi locali che garantiscano standard minimi di qualità e prestazione su tutto il territorio e che siano integrati con gli altri servizi disponibili.

innovative, prima con esempi isolati e poi in maniera sempre più diffusa, ma anche variegata e atipica<sup>32</sup>.

Nonostante l'eterogeneità propria della categoria, è possibile distinguere i servizi di *sharing* da un punto di vista civilistico, fra quelli che consistono in (i) contratti di locazione e in (ii) contratti di trasporto<sup>33</sup>.

Al primo gruppo appartengono i servizi di *vehicle sharing* (*carsharing*, *vansharing*, *scootersharing*, *bikesharing*, *monopattini in sharing*), in cui solitamente una piattaforma permette agli iscritti di geolocalizzare il veicolo (automobile, furgone, scooter, bicicletta o monopattino) “condiviso” più vicino e noleggiarlo a breve termine a fronte del pagamento del prezzo del nolo o della tariffa di abbonamento al servizio. La peculiarità del *vehicle sharing* è che sia lo stesso utente a guidare il veicolo altrui, senza la necessità di un conducente terzo o di supporto da parte di personale nella fase iniziale e finale della corsa<sup>34</sup>.

Alla seconda categoria appartengono invece un'ampia gamma di servizi in cui l'utente rimane “passeggero” ed è parte di un contratto di trasporto; il prezzo può variare sensibilmente in funzione della tipologia della prestazione. In tale insieme rientrano infatti sia i servizi di *carpooling* (es. *BlaBlaCar*), in cui il guidatore della vettura, che non è un conducente professionale, offre agli utenti che devono percorrere il suo stesso itinerario la possibilità di usufruire di un “passaggio” verso la destinazione finale, a fronte del pagamento di un prezzo che copre il costo di condivisione della vettura e delle spese di viaggio, sia i servizi di *e-hailing*,

---

<sup>32</sup> Si veda M. CIUFFINI *et alii*, *Sezione mobilità della Fondazione per lo sviluppo sostenibile*, 5° Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility, novembre 2021, Osservatorio Nazionale sulla Sharing Mobility, disponibile su <http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/11/5-Rapporto-Nazionale-sulla-sharing-mobility-2.pdf>, pp. 5-11.

<sup>33</sup> Per una trattazione dell'inquadramento “privatistico” dei servizi di *sharing mobility* cfr. R. LOBIANCO, *I servizi di mobilità condivisa. Parte II inquadramento giuridico*, Istituto dello Studio del Diritto dei Trasporti, Diritto dei Trasporti, vol. XXIV, 2, 2021, pp. 447 – 480; M. F. TOMMASINI, *The Rental Contract. Bike Sharing and Car Sharing as Sustainable Forms of Mobility*, *The Italian Law Journal*, 1, 2019, p. 447 ss.

<sup>34</sup> Per una trattazione più completa dei servizi di *vehicle sharing* si rimanda al paragrafo successivo.

*ridehailing*<sup>35</sup> (es. app di taxi, *TNC*<sup>36</sup>), *Demand Responsive Transport (DRT)*<sup>37</sup>) in cui il c.d. *driver* riceve anche un corrispettivo per la sua prestazione, a prescindere dal fatto che svolga l'attività in via professionale o meno.

Con l'espressione *ridesharing* si indica generalmente la condivisione di un passaggio (appunto *ride*), ossia di vettura e guidatore, ma non c'è concordanza sui confini esatti della nozione e sulle differenze con le altre forme di mobilità condivisa. Difatti, mentre alcuni affermano che il termine identifichi un servizio simile al taxi, svolto esclusivamente su richiesta e differente dal *carpooling* (in cui l'itinerario sarebbe comunque percorso dal solo conducente), altri considerano anche il *carpooling* come una forma di *ridesharing*, in quanto sostanzialmente si tratta sempre di condividere un viaggio. Secondo quest'ultima prospettazione, il *ridehailing* e il *ridesharing* si differenziano per l'attività necessaria per organizzare la corsa; nello specifico, mentre il *ridehailing* offre un servizio immediato a chiamata, in quanto il conducente ha il solo fine di soddisfare la richiesta del cliente, il *ridesharing* presuppone una programmazione – seppur minima – in quanto nel medesimo itinerario devono essere tenute in considerazione le esigenze di più parti (nel caso del *carpooling* del conducente e del/i passeggero/i).

Offerta una panoramica sui diversi sistemi di *sharing mobility*, appare utile descrivere più dettagliatamente il funzionamento dei servizi di *vehicle sharing*, il cui inquadramento – relativamente ai veicoli dei monopattini – è uno dei principali obiettivi del presente elaborato.

---

<sup>35</sup> Il verbo *to hail* in inglese significa “chiamare”.

<sup>36</sup> L'acronimo *TNC* sta per *Transportation Network Company* e indica società (quali *Uber* e *Lyft*) che attraverso piattaforme digitali mettono in contatto passeggeri con soggetti che usano la propria automobile per trasportare persone, talvolta come attività *part-time*; la tipologia di servizio offerto dalle *Transportation Network Companies* viene anche chiamata *ridesourcing*.

<sup>37</sup> Il *Demand Responsive Transport (DRT)* o *microtransit* o trasporto a chiamata prevede l'utilizzo di mezzi pubblici di piccole dimensioni (come minibus) per consentire lo spostamento di cittadini lungo tratte personalizzate, rendendo così più completa l'offerta dei tradizionali sistemi di trasporto pubblico locale. I sistemi intelligenti di trasporto a chiamata sono capaci di programmare il percorso del veicolo in modo da soddisfare le specifiche richieste degli utenti lungo la stessa corsa, anche grazie all'uso di meccanismi automatizzati.

### 2.1.1 L'articolazione dei servizi di *vehicle sharing*: elementi essenziali e modelli possibili di *governance*

Come menzionato precedentemente, per *vehicle sharing* si intendono i servizi di autonoleggio in cui un soggetto – pubblico o privato – mette dei veicoli a disposizione della collettività, che può usufruirne attraverso la registrazione e l'accesso ad un'*app* (o il rilascio di una tessera) che consente di scegliere il mezzo, prenotarlo e pagare il prezzo per il suo utilizzo temporaneo. Una volta che l'utente è registrato nel sistema acquisisce una *membership* e forma, insieme agli altri utenti, una *community* digitale<sup>38</sup>. Gli elementi essenziali dei servizi di *vehicle sharing* sono riconducibili a due aree funzionali<sup>39</sup>:

(i) gli *asset* del sistema, che comprendono le flotte di veicoli e le piattaforme digitali (sotto forma di sito *web* o di *app*). A tali componenti possono aggiungersi le eventuali stazioni e/o stalli per il prelievo e il rilascio dei mezzi;

(ii) la gestione operativa del servizio, che include le attività di gestione, di controllo e di manutenzione dei veicoli, delle tecnologie e delle piattaforme associate, il rifornimento o la ricarica dei mezzi, le attività di pubblicità, di informazione, di *ticketing* e di assistenza clienti.

Il funzionamento del servizio di *vehicle sharing* può articolarsi in maniera differente, in base alla diversa combinazione dei quattro principali aspetti organizzativi, che sono costituiti da:

(i) la tipologia del veicolo: in base ai mezzi che compongono le flotte il servizio assumerà i connotati del *vansharing*, *carsharing*, *bikesharing*, *scootersharing* o monopattini/*e-scooters in sharing*;

---

<sup>38</sup> Per un inquadramento dei servizi di *vehicle sharing* dal punto di vista del diritto privato cfr. R. LOBIANCO, *I servizi di mobilità condivisa. Parte II inquadramento giuridico*, Istituto dello Studio del Diritto dei Trasporti, Diritto dei Trasporti, vol. XXIV, 2, 2021, pp. 447 – 480; M. F. TOMMASINI, *The Rental Contract. Bike Sharing and Car Sharing as Sustainable Forms of Mobility*, *The Italian Law Journal*, 1, 2019, pp. 225-235.

<sup>39</sup> Si veda M. CIUFFINI, *Assetti di governance e strumenti amministrativi dei servizi di vehicle sharing*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, Laboratorio delle Mobilità, 5° Conferenza sulla Sharing Mobility, 23 novembre 2021, p. 3.



(ii) il modello operativo: delinea il funzionamento del servizio in base a:

a) la dislocazione dei veicoli, che può essere prestabilita, in corrispondenza di stazioni fisse in cui sono previste apposite aree di stallo (c.d. *station-based*) o indeterminata e variabile, sempre però all'interno dell'area di operatività del servizio (c.d. *free-floating* o a flusso libero);

b) la tipologia del viaggio, che può essere di sola andata (*one-way*) o prevedere un'andata e un ritorno (*round-trip*);

c) la durata del noleggio, che può essere a medio (se quantificabile in uno o più mesi), breve (uno o più giorni) o brevissimo termine (ore o minuti);

(iii) la disponibilità dei mezzi, a seconda che ci sia la possibilità di riservarli solo pochi minuti o secondi prima dell'utilizzo (non prenotabili) o molto tempo prima dell'utilizzo concreto (prenotabili);

(iv) il modello economico: definisce la struttura del *business* in base all'attività (se d'impresa o meno) svolta dai soggetti che forniscono e utilizzano il servizio, al loro rapporto e alla tipologia della transazione. Si possono infatti distinguere meccanismi *business-to-consumer* (B2C), *business-to-business* (B2B), *peer-to-peer* (P2P) e cooperativi<sup>40</sup>;

(v) il modello di *governance*: determina le relazioni fra soggetti privati e soggetti pubblici, in funzione della titolarità della proprietà degli *asset* (veicoli e piattaforme) e della gestione del servizio. La tipologia di *governance* è di fondamentale importanza, in quanto individua le entità che dovranno sostenere i costi del servizio: alla proprietà delle flotte e della piattaforma corrispondono le spese in conto capitale, mentre alla gestione si accompagnano le spese operative.

---

<sup>40</sup> Per una trattazione più approfondita delle distinzioni fra i vari modelli cfr. CIUFFINI M., ASPERTI S., REFRIGERI L, *Il monitoraggio dei servizi di sharing mobility. Definizione, classificazione e metodologia dell'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, maggio 2021, disponibile su [https://www.lesscars.it/wp-content/uploads/2021/07/osservatorio-sharing\\_linee-guida-su-monitoraggio-sharing\\_agg.to-copertina.pdf](https://www.lesscars.it/wp-content/uploads/2021/07/osservatorio-sharing_linee-guida-su-monitoraggio-sharing_agg.to-copertina.pdf), p. 9.

Le conformazioni possibili sono varie:

a) proprietà pubblica e gestione pubblica: l'amministrazione pianifica, programma e istituisce il servizio, assumendosene il rischio. In tale modello questa possiede tutti gli *asset* ed è responsabile della gestione, del monitoraggio e di tutte le attività connesse. Gli strumenti utilizzati dalle amministrazioni per l'espletamento del servizio possono essere l'affidamento ad azienda speciale<sup>41</sup>, a società *in-house*<sup>42</sup> o a società partecipata<sup>43</sup>;

b) proprietà privata e gestione privata: l'operatore privato possiede le risorse fondamentali ed eroga il servizio, mentre l'amministrazione ha il ruolo di delineare le norme in base alle quali i privati devono operare. In tale scenario l'amministrazione potrebbe avvalersi degli strumenti della SCIA<sup>44</sup> o dell'autorizzazione<sup>45</sup> per permettere ai privati di espletare l'attività, ma potrebbe anche servirsi dell'appalto<sup>46</sup> o della concessione di servizi per l'affidamento dell'attività;

---

<sup>41</sup> L'azienda speciale è prevista dall'art. 114 del d.lgs. n. 267 del 2000, recante «*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*», c.d. TUEL, che all'art. 1 prevede che questa sia un «*ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale*».

<sup>42</sup> L'affidamento *in-house* è oggi disciplinato dall'art. 192 del d.lgs. 50 del 2016, recante «*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*», c.d. Codice dei Contratti Pubblici (attuativo della direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, c.d. Direttiva Appalti, che ha abrogato la direttiva 2004/18/CE) e dagli artt. 2 e 16 del d.lgs. 175 del 2016, recante «*Testo unico sulle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche*», c.d. TUSP o legge Madia.

<sup>43</sup> La disciplina delle società a partecipazione pubblica è contenuta nel d.lgs. 175 del 2016, recante «*Testo unico sulle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche*», c.d. TUSP o legge Madia.

<sup>44</sup> La disciplina della segnalazione certificata di inizio attività, c.d. SCIA, è contenuta nell'art. 19 della l. n. 241 del 1990, recante «*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*», c.d. legge sul procedimento amministrativo.

<sup>45</sup> La disciplina dei regimi autorizzatori applicabile ai servizi è contenuta negli artt. 14 ss. del d.lgs. n. 59 del 2010, recante «*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*».

<sup>46</sup> Il d.lgs. 50 del 2016, c.d. Codice dei Contratti Pubblici contiene sia la disciplina applicabile agli appalti pubblici sia ai contratti di concessione. Il decreto è infatti attuativo: (i) della direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, c.d. direttiva concessioni; (ii) della direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, c.d. direttiva appalti; (iii) della

c) proprietà pubblica e gestione privata: gli *asset* sono (totalmente o parzialmente) in mano pubblica, mentre un soggetto privato eroga e gestisce il servizio, recuperando gli investimenti attraverso le entrate generate delle tariffe. Schemi contrattuali utilizzabili in quest'eventualità potrebbero essere l'appalto di servizi<sup>47</sup>, l'autorizzazione o la SCIA.

### **2.1.2 La mancanza di una disciplina nazionale uniforme sulla forma di *governance* da adottare per i servizi di *vehicle sharing***

Dal momento che a livello nazionale manca un quadro legislativo uniforme sui modelli di *governance* dei servizi di *vehicle sharing* e sugli strumenti amministrativi a questi sottostanti, gli enti locali regolano tali aspetti in maniera diversa, tenendo conto degli obiettivi che intendono perseguire, sempre nel rispetto dei propri vincoli di bilancio e degli obblighi derivanti dall'art. 119 Cost<sup>48</sup>. A questo proposito va precisato che l'amministrazione ricopre sempre una funzione centrale di pianificazione e monitoraggio del servizio, mentre i soggetti che investono negli *asset* e nella gestione dipendono dalle scelte dei poteri pubblici. Questi, infatti, valutano la sostenibilità economica del servizio al fine di determinare la forma di conduzione dell'attività e la tipologia di contratto a loro più funzionale. Come si vedrà meglio più avanti, la regola che l'amministrazione applica, in ossequio a quanto previsto dai principi generali del diritto dell'Unione Europea e in mancanza di altre disposizioni espresse, è che vada privilegiata la libera azione del mercato quando questa consente di soddisfare adeguatamente i bisogni collettivi, mentre si debba ricorrere all'intervento pubblico solo quando questo è necessario per il perseguimento degli interessi generali che si intende soddisfare<sup>49</sup>.

---

direttiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> L'art. 119 Cost. sancisce il principio di autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali, sempre però «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» e nell' «osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

<sup>49</sup> CIUFFINI M. *et alii*, 5° Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility, Sezione mobilità della Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Osservatorio Nazionale sulla Sharing Mobility, novembre

L'unico elemento che può fungere da guida in tale contesto sono le buone pratiche adottate dalle altre amministrazioni; le soluzioni utilizzate dai singoli comuni sono però estremamente variegata e si diversificano anche in funzione della tipologia del servizio offerto. La disomogeneità fra gli strumenti adoperati per permettere l'espletamento dello stesso servizio in città diverse è tale da permanere anche nel caso in cui l'iniziativa economica privata venga sostenuta con un corrispettivo economico pubblico. In generale, gli schemi utilizzati maggiormente sono l'autorizzazione e la concessione di servizi a titolo gratuito, mentre gli aspetti che sono ravvisabili in tutti i modelli sono la presenza di un limite al numero dei veicoli e degli operatori e la previsione del pagamento di un canone all'amministrazione locale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (c.d. COSAP)<sup>50</sup>.

La mancanza di un quadro legislativo uniforme sugli strumenti amministrativi da utilizzare può costituire un ostacolo all'integrazione fra i diversi sistemi di mobilità, che rappresenta invece l'obiettivo che si vuole raggiungere attraverso il coordinamento dei sistemi di *sharing mobility* e altri sistemi di trasporto.

## **2.2 L'integrazione fra i diversi sistemi di mobilità e il nuovo paradigma del *Mobility as a Service***

La rapida diffusione della *sharing mobility* sta incontrando il favore di cittadini e amministrazioni pubbliche per gli innumerevoli vantaggi che offre rispetto ai mezzi tradizionali: l'utilizzo delle tecnologie permette di garantire prestazioni di alta qualità a prezzi contenuti, con risultati positivi in termini di efficienza nell'uso di spazio, tempo e impatto ambientale. Il successo è sicuramente determinato anche dalla possibilità di accedere facilmente alle risorse per tempi anche molto brevi, in

---

2021, disponibile su <http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/11/5-Rapporto-Nazionale-sulla-sharing-mobility-2.pdf>, p. 70.

<sup>50</sup> Il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (c.d. COSAP) è previsto dall'art. 63 del d.lgs. n. 446 del 1997, recante «Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali». La disposizione rimette l'intera regolazione dell'istituto alla discrezionalità del comune; l'ente locale ha infatti la facoltà di decidere con regolamento comunale se istituire o meno il canone e l'eventuale disciplina e tariffe applicabili.

modo flessibile ed estemporaneo, senza la necessaria intermediazione di soggetti addetti al servizio e di rispondere «*ad una domanda di mobilità sempre più granulare, imprevedibile e ubiqua*»<sup>51</sup>. Si sta così realizzando il passaggio dalla mentalità della proprietà del veicolo a quella dell'accesso temporaneo ai servizi di mobilità; gli strumenti di *sharing* stanno infatti ampliando e talvolta rimpiazzando le soluzioni di mobilità più "classiche". Questo si accompagna alla transizione dal concetto di "trasporto", in cui viene data priorità al veicolo, verso quello di "mobilità", in cui è l'individuo ad essere al centro non solo della programmazione di un sistema efficiente di mobilità, ma anche di una (ri)progettazione urbana equilibrata, tale da ridurre le stesse cause del bisogno di spostarsi nel quotidiano (cd. *smart cities*, città dei 15 minuti)<sup>52</sup>; la dizione di mobilità è sicuramente più ampia di quella di trasporto, dal momento che la comprende<sup>53</sup>. Di fondamentale importanza non è possedere un certo tipo di vettura, ma la possibilità concreta di usufruire di infrastrutture e servizi idonei per spostarsi agilmente e in sicurezza. È stato evidenziato che «*in certi contesti [...] il lusso non consiste più nella possibilità di disporre di una bella vettura, ma nell'opportunità di arrivare in fretta e in modo agevole in un luogo. Si domanda dunque molto di più (e di diverso) rispetto a quanto si pretende dal gestore di un servizio pubblico di trasporto*»<sup>54</sup>. Se è vero, infatti, che la *sharing mobility* è un fenomeno socioeconomico che sta

---

<sup>51</sup> Cfr. M. CIUFFINI, S. ASPERTI, L. REFRIGERI, *La Sharing Mobility in Italia*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX 2020, Special Issue, giugno 2020, p. 209; Monitor Deloitte, *Nuova Mobilità sostenibile: evoluzione dei modelli cittadini*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, 20 luglio 2021, pp. 5-11.

<sup>52</sup> Non a caso, i primi tre dei dieci «*Shared Mobility Principles for Livable Cities*» prevedono che sia necessario (i) «*pianificare le città insieme alla loro mobilità*»; (ii) «*dare priorità ai veicoli invece che alle persone*»; (iii) «*sostenere l'uso efficiente e condiviso dei veicoli, della strada, delle aree di sosta e del territorio*»; in merito cfr., Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, *Shared Mobility Principles for Livable Cities*, disponibile su <https://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2018/03/10-PRINCIPI-DELLA-SHARING-MOBILITY-uniniziativa-globale-27-marzo-2018.pdf>, pp. 4-6. Per una trattazione del concetto di città 15 minuti cfr. Z. CHATZIYIANNAKI, G. POZOUKIDOU, *15-Minute City: Decomposing the New Urban Planning Eutopia, Sustainability*, 2021, 13, 928, disponibile su <https://doi.org/10.3390/su13020928>; MONITOR DELOITTE, *Nuova Mobilità sostenibile: evoluzione dei modelli cittadini*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, 20 luglio 2021, pp. 3-11.

<sup>53</sup> Per una trattazione del diritto alla mobilità nel diritto interno ed europeo si veda il paragrafo 3, capitolo II.

<sup>54</sup> F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, federalismi.it, numero 22, 25 novembre 2015, pp. 18-19.

rivoluzionando la stessa concezione del consumo, va sottolineato che per realizzare pienamente un modello in cui sempre un maggior numero di persone decidono di rinunciare alla *ownership* del veicolo, a favore del *temporary use* dei servizi, è essenziale che vi sia un'integrazione fra i diversi servizi di mobilità, che possa assicurare una copertura completa delle possibili esigenze di movimento. La semplice accessibilità a più mezzi in combinazione – spaziale e temporale – è necessaria per spingere gli individui a rinunciare definitivamente alla proprietà della vettura privata; la scelta è tanto più difficile in quanto in Italia il veicolo privato è tradizionalmente visto come l'unico strumento in grado di garantire l'autonomia negli spostamenti<sup>55</sup>.

Tale integrazione può realizzarsi:

(i) nel singolo spostamento: si parla di “intermodalità” quando si utilizzano differenti tipologie di trasporto all'interno dello stesso itinerario che congiunge il singolo punto di partenza con l'arrivo (a titolo esemplificativo, si pensi all'utilizzo combinato di metropolitana e di monopattino *in sharing* per raggiungere il proprio posto di lavoro);

(ii) in un periodo di tempo variabile: si tratta invece di “multimodalità” quando l'integrazione fra mezzi diversi avviene per tratte distinte l'una dall'altra (l'autobus per andare al lavoro, la macchina *in sharing* per recarsi in luoghi) o anche per lo stesso trasferimento che si ripete ciclicamente nel tempo (andare al lavoro usando talvolta la bicicletta *in sharing* e talvolta l'autobus, ponderando

---

<sup>55</sup> Bisogna giustamente rilevare che gli strumenti di *sharing mobility* implicano per definizione – a livello diverso a seconda della tipologia di servizio – la collaborazione di diversi soggetti, se non sempre nell'esecuzione almeno nella fase iniziale della predisposizione e organizzazione del servizio, e che quindi non si possa mai parlare di autonomia “totale” nell'utilizzo di tali mezzi. Un sistema di trasporti efficiente, condivisa e sostenibile – in quanto espressione di un concetto molto avanzato di mobilità – presuppone la presenza di una società civile che assicuri pace, cooperazione, fiducia e accesso a Internet. Sebbene tali elementi nel moderno mondo occidentale fossero dati per scontati, l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel febbraio 2022 ha riportato la guerra in Europa e ha messo in evidenza come durante i conflitti si passi da una logica di sviluppo e di miglioramento – normale in periodi di pace – a una logica di mera sopravvivenza, dove ognuno è naturalmente spinto a pensare ai propri bisogni essenziali. In tale contesto, l'automobile privata rappresenta la sicurezza di potersi muovere – e scappare – con uno strumento affidabile, nell'impossibilità di usufruire di servizi più *smart* ed evoluti, che in altre condizioni sarebbero accessibili.

la scelta anche in base alle esigenze del momento, ad esempio in riferimento alle condizioni climatiche).

Il beneficio dei servizi innovativi risiede nell'agevolazione degli spostamenti combinati: la *sharing mobility*, essendo caratterizzata da un'offerta che, anche se a costo contenuto, è calibrata *ad hoc* sulle esigenze del singolo, aumenta l'attrattività del trasporto di linea, le cui tratte invece sono prestabilite e non suscettibili di variazioni. Grazie a tali servizi è infatti più semplice compiere il c.d. primo e ultimo miglio: per primo miglio si intende «*la distanza tra la casa dell'utente e la prima fermata utile del trasporto pubblico mentre per ultimo miglio [...] si indica la distanza tra l'ultima fermata del trasporto pubblico e la destinazione dell'utente*»<sup>56</sup>. Tale distanza<sup>57</sup>, se deve essere percorsa a piedi, può scoraggiare l'uso del trasporto pubblico e spingere ad optare per il mezzo privato, in quanto il collegamento è complessivamente percepito come scomodo. I servizi di *sharing* consentono invece di ovviare a questi problemi in quanto permettono all'utente di accedere non solo al servizio stesso, ma anche ad un ventaglio di soluzioni già presenti precedentemente (come il trasporto pubblico locale) e non utilizzati per la loro scarsa attrattività. In questo senso, in ambito urbano si potrebbe parlare della complementarità della *sharing mobility* rispetto al trasporto pubblico locale. L'importanza dell'interconnessione fra differenti mezzi di trasporto e il potenziamento di una rete infrastrutturale che garantisca l'intermodalità è riconosciuta a livello europolitano<sup>58</sup> e nazionale<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Sito di *Moovit*, app di *Mobility as a Service* per l'area urbana di Roma, <https://moovit.com/it/blog/cosa-e-la-sfida-del-primo-e-ultimo-miglio/#:~:text=Per%20primo%20miglio%20generalmente%20si,e%20la%20destinazione%20dell'utente>.

<sup>57</sup> Nei Paesi anglosassoni un miglio terrestre corrisponde a 1,609 km circa, ma ovviamente le distanze concrete del c.d. "ultimo miglio" variano a seconda dei singoli casi.

<sup>58</sup> Commissione Europea, Libro Bianco "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" COM (2011) 144 definitivo, c.d. *Libro Bianco dei Trasporti al 2050*, Bruxelles, 28.3.2011, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:IT:PDF>

<sup>59</sup> Si veda in questo senso Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Relazione illustrativa all'Atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto legge n. 1/2012*, delibera n. 48 del 30 marzo 2017, in cui le Amministrazioni vengono sollecitate a promuovere la valorizzazione delle connessioni intermodali tra differenti modalità di trasporto, e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, parere AS1305 del 27 ottobre 2016, in cui è inserito un incentivo

Il passaggio dal concetto di trasporto a quello di “mobilità come servizio” ha spinto a discorrere di *Mobility as a Service (MaaS)*<sup>60</sup>, che rappresenta il nuovo paradigma di mobilità per la *collaborative economy* ed è espressione del «*diritto alla mobilità nella sua dimensione urbana*»<sup>61</sup>. Le piattaforme di *Mobility as a Service* – disponibili anche sotto forma di *app* – rendono semplice l’integrazione dei servizi: si tratta nello specifico di c.d. *journey planner* intermodali attraverso cui i consumatori, servendosi di un’unica interfaccia digitale e di un unico sistema di pagamento, possono ricevere informazioni, pianificare e prenotare il proprio viaggio usufruendo dei servizi di mobilità offerti da più operatori. Attraverso un unico canale di vendita gli utenti sono in grado di visualizzare con facilità tutte le soluzioni possibili per il proprio itinerario, valutarle e decidere quale sia la più conveniente. Il *Mobility as a Service* potrebbe costituire l’espedito adatto per spingere «*lo shift modale verso il pubblico e il condiviso*»<sup>62</sup>, come sta già accadendo in alcuni Paesi; a livello europeo esperienze di successo si registrano in particolare in Svizzera e in Finlandia. Negli ultimi anni si sta registrando anche in Italia una maggiore attenzione per lo sviluppo dei sistemi integrati: degno di menzione è *BIPforMaas*, progetto strategico finanziato da fondi strutturali 2014-2020 per l’implementazione dei servizi *MaaS* nell’area urbana di Torino e in tutto il territorio della Regione Piemonte. Nel 2018 la Provincia Autonoma di Bolzano, nel suo Piano Provinciale della Mobilità, ha indicato la promozione del *MaaS* come azione utile per rendere la rete dei trasporti più efficiente e sostenibile, attraverso «*l’integrazione e l’interoperabilità dei gestori dei servizi di mobilità collettiva*

---

a prendere atto «*della crescente intermodalità che caratterizza il settore dei trasporti locali*», sulla base della constatazione che «*i bisogni di mobilità [...] possono essere soddisfatti scegliendo, a seconda del contesto geografico-economico-ambientale, le modalità di trasporto, di linea e non di linea, più adeguate (a parità di prestazioni) sotto il profilo dell’efficienza e della sostenibilità dei costi per il bilancio pubblico*».

<sup>60</sup> Per una trattazione più completa dell’argomento cfr. ACKERMANN M., *Mobility-as-a-Service. The Convergence of Automotive and Mobility Industries*, Springer, marzo 2021; S. HIETANEN, ‘*Mobility as a Service*’ – *the New Transport Model?* Eurotransport, 12 (2) ITS & Transport Management Supplement, 2-4, 2014.

<sup>61</sup> S. CASTROVINCI ZENNA, *Op.cit.*, IRIS LUISS, 15 novembre 2021, p. 185.

<sup>62</sup> Commissione di studio sul Trasporto Pubblico Locale istituita con d.m. 4 gennaio 2021 e presieduta dal Prof. Bernardo Giorgio Mattarella, *Relazione finale della Commissione di studio sul Trasporto Pubblico Locale*, Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, disponibile su <https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2021/09/Relazione-Commissione-TPL-presieduta-da-Bernardo-Mattarella.pdf>, p. 29



(TPL, taxi, NCC) e quelli dei servizi di mobilità condivisa (car sharing, bike sharing, car pooling, ecc.)»<sup>63</sup>.

Dal momento che gli schemi adottati finora dai vari Paesi presentano delle differenze fra di loro, il rischio da evitare è la frammentazione a livello locale e nazionale, che rappresenterebbe un ostacolo alla realizzazione dello scopo – proprio del *MaaS* – di «una mobilità integrata su larga scala, anche internazionale».<sup>64</sup>

La missione 1 – «Digitalizzazione, Innovazione, Competitività Cultura» del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Componente 1 «Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione» prevede alla misura 1.4.6. «Mobility as a Service for Italy» lo stanziamento di 40 milioni di euro. Il finanziamento è volto ad incentivare la digitalizzazione del trasporto e la realizzazione di sistemi di mobilità integrata in tutte le sue fasi attraverso la condivisione dei dati, la riutilizzabilità delle risorse e il potenziamento dell'interoperatività. L'obiettivo è porre le basi per un mercato unico del *MaaS*, attraverso la fissazione di standard tecnologici, economici e regolamentari comuni; nell'implementazione della misura sono coinvolti il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri (Mitd) e il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (Mims). La prima fase di attuazione della misura prevede una fase selettiva per l'individuazione di tre città metropolitane come città *leader* nella sperimentazione dei progetti pilota. Tale primo stadio si è già concluso con l'individuazione di Milano<sup>65</sup>, Roma e Napoli, metropoli in cui ci si aspetta che la realizzazione di sistemi *MaaS* apporti maggiori vantaggi. La seconda fase, ancora in fase

---

<sup>63</sup> Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile per il rinnovo del parco mezzi su gomma per i servizi di trasporto pubblico locale e il miglioramento della qualità dell'aria ai sensi della legge n. 232/2016, art. 1, commi 613, 614, 615, dicembre 2018, p. 40.

<sup>64</sup> Commissione di studio sul Trasporto Pubblico Locale istituita con d.m. 4 gennaio 2021 e presieduta dal Prof. Bernardo Giorgio Mattarella, *Relazione finale della Commissione di studio sul Trasporto Pubblico Locale*, Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, disponibile su <https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2021/09/Relazione-Commissione-TPL-presieduta-da-Bernardo-Mattarella.pdf>, p. 30. La Commissione ritiene che uno strumento utile ad evitare il pericolo di frammentazione sia la costituzione di *partnership* – partenariati pubblico-privati dal punto di vista formale – per il coordinamento delle varie realtà.

<sup>65</sup> Milano è stata selezionata anche per la creazione di un *Living Lab* – «Cooperative, connected and automated mobility» per le sperimentazioni di soluzioni innovative di trasporto locale da portare avanti in un laboratorio urbano in condizioni reali.

embrionale, contempla invece la selezione di altri sette progetti in zone cd. *follower*, che verranno coadiuvate dalle città pioniere.

In Italia le proposte finora avanzate in tema di *Maas* non hanno riscontrato grande successo a causa della reticenza degli operatori – sia pubblici che privati – a condividere i dati di mobilità, la cui conoscenza è invece fondamentale per programmare e distribuire i servizi anche in base all'utilizzo reale. In alcune città, come Roma, è la stessa raccolta dei dati sul trasporto pubblico locale ad essere difficoltosa: la mancanza di tornelli per il controllo dei biglietti all'uscita delle fermate della metropolitana e la diffusione dei comportamenti dei *free riders* rendono complessa la ricostruzione dei flussi attuali di spostamento.

La consapevolezza dell'importanza della raccolta e dello studio dei dati che registrano le abitudini di mobilità ha spinto vari soggetti – pubblici e privati – a creare un ente appositamente dedicato alla ricerca e all'approfondimento del fenomeno della *sharing mobility*, oggetto di analisi nel prossimo paragrafo.

### **2.3 L'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility**

Nel settembre 2015, con il sostegno del Ministero della Transizione Ecologica, del Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili e della Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, è stato istituito l'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility (OSM). I suoi componenti attualmente sono più di 90, fra cui rientrano istituzioni, enti locali, università ed enti di ricerca, operatori e associazioni di categoria<sup>66</sup>. Gli operatori economici dell'Osservatorio offrono servizi di mobilità che si differenziano anche molto fra loro: spaziano dai servizi ferroviari a quelli di *vehicle sharing* e includono anche attività di *ridehailing* e *carpooling*. Tali soggetti, anche se portatori di interessi ed esperienze diverse, trovano nell'ente un punto di incontro e di ricerca su come la *sharing mobility* possa rendere il settore dei trasporti in Italia più sostenibile: l'Osservatorio si configura come una «*piattaforma di collaborazione tra istituzioni pubbliche e private, operatori di mobilità condivisa e*

---

<sup>66</sup> Sito dell'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, <http://osservatoriosharingmobility.it/>

*mondo della ricerca per analizzare, sostenere e promuovere il fenomeno della Sharing Mobility in Italia*». L'obiettivo del progetto è incoraggiare i cittadini a rinunciare all'acquisto del veicolo privato a favore dell'uso dei mezzi di trasporto pubblici e condivisi, stimolando un cambiamento delle abitudini di mobilità<sup>67</sup>.

Molteplici sono le attività portate avanti, prime fra tutte la raccolta, lo studio e la diffusione di dati e informazioni. I documenti e gli strumenti amministrativi adottati dai comuni per l'autorizzazione degli operatori di *vehicle sharing* sono consultabili all'interno di un archivio digitale, il «*Repository*», dove sono catalogati per tipologia di servizio e città. I contenuti tecnici, esplicativi e multimediali prodotti sono fruibili nel «*Laboratorio delle Mobilità*»<sup>68</sup>, che attualmente rappresenta il principale canale di divulgazione dell'ente. Particolare importanza, all'interno dei documenti dell'Ente, è dedicata all'elaborazione di definizioni e classificazioni, funzionali alla creazione di un vocabolario comune, molto utile in sede di regolazione e normazione. Difatti, l'Osservatorio svolge anche un'importante funzione di raccolta di istanze e proposte per innovazioni normative, offrendo degli spunti mirati a facilitare l'affermazione e la regolamentazione del fenomeno.

Con cadenza annuale viene organizzata una Conferenza Nazionale sulla *Sharing Mobility*, che risulta essere l'evento più significativo in Italia in tema di mobilità condivisa, nonché luogo privilegiato per l'approfondimento e il confronto fra pubblico, amministrazioni e operatori. La Conferenza costituisce il momento in cui viene presentato su base annuale il Rapporto Nazionale sulla *Sharing Mobility*, al cui interno sono contenute informazioni, statistiche e proposte normative elaborate dall'Osservatorio medesimo. Il Rapporto del 2021 ha posto particolare attenzione alle conseguenze e alle tendenze sviluppatesi a seguito della pandemia da Coronavirus che, insieme ad altre componenti, ha comportato rilevanti cambiamenti nelle abitudini di mobilità dei cittadini.

---

<sup>67</sup> Sito del Ministero della Transizione Ecologica, sezione dedicata all'Osservatorio Nazionale *Sharing Mobility*, <https://www.mite.gov.it/pagina/osservatorio-nazionale-sulla-sharing-mobility>

<sup>68</sup> Laboratorio delle Mobilità, Osservatorio Nazionale *Sharing Mobility*, <https://www.lesscars.it/>

## 2.4 Gli effetti della pandemia da Covid-19 sulle abitudini di spostamento.

### La c.d. micro-mobilità

La pandemia da Covid-19 ha comportato una riduzione drastica della domanda di mobilità per le restrizioni imposte alle attività nelle fasi più acute, per l'impiego dello *smart working* quale modalità *standard* di lavoro a distanza e più in generale per la forte crisi economica innescata dall'emergenza. Il trasporto pubblico locale, in quanto percepito come luogo di assembramento e quindi di potenziale contagio, è stato interessato da un forte calo di utilizzazione, a favore di un massiccio ricorso all'uso del veicolo privato e di mezzi a uso individuale. I servizi pubblici di trasporto sono risultati infatti poco "resilienti" alla riorganizzazione in funzione delle nuove esigenze di prevenzione della pandemia, dimostrandosi non adatti a soddisfare i bisogni dei cittadini. A titolo esemplificativo, è stato rilevato che in pochi casi i gestori dei servizi abbiano effettivamente aumentato il numero delle corse per assicurare il distanziamento interpersonale fra i passeggeri, manifestandosi anzi spesso gli effetti contrari, quali la riduzione delle fasce orarie coperte dal servizio a causa della carenza di personale e di domanda da parte dei passeggeri<sup>69</sup>.

Nonostante questi siano stati gli effetti immediati della pandemia, è difficile predire quali saranno le conseguenze a lungo termine (per esempio se e per quanto tempo in alcune aziende si continuerà a lavorare, almeno parzialmente, da casa). Il dato che sembra rassicurare è che la *sharing mobility* – nonostante abbia subito nel 2020 un calo di percorrenze del -30,6%, in linea con quello della mobilità privata del -32,3% - ha raggiunto di nuovo i livelli pre-pandemici, confermandosi quale strumento di mobilità consolidato nella società e rilevandosi anzi dei miglioramenti in alcuni settori. I numeri dell'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility evidenziano che la direzione è sempre più quella del «*muoversi con leggerezza*»<sup>70</sup>:

---

<sup>69</sup> Si veda S. MOCETTI, G. ROMA, *Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro*, Questioni di economia e finanza, Occasional Papers, Banca d'Italia Eurosystem, numero 615 - aprile 2021, p. 20 ss.

<sup>70</sup> M. CIUFFINI *et alii*, *Sezione mobilità della Fondazione per lo sviluppo sostenibile*, 5° Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility, novembre 2021, Osservatorio Nazionale sulla Sharing Mobility, disponibile su <http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/11/5-Rapporto-Nazionale-sulla-sharing-mobility-2.pdf>, p. 14 ss.

la tendenza è infatti quella di privilegiare l'uso di veicoli più leggeri, individuali (quindi ottimali ad evitare l'affollamento spesso "tipico" dei trasporti pubblici), meno ingombranti e ad alimentazione elettrica, ossia mezzi di c.d. micro-mobilità.

Nonostante non esista una definizione ufficiale del termine, la micro-mobilità è descrivibile come «*la mobilità relativa a percorsi e distanze brevi principalmente in città, caratterizzata dall'impiego di mezzi di trasporto meno pesanti e ingombranti e potenzialmente meno inquinanti di quelli tradizionali (per es., scooter, skateboard, monopattini elettrici, biciclette a pedalata assistita)*»<sup>71</sup>. Rientrano quindi nella nozione di micro-mobilità<sup>72</sup> le biciclette, le *e-bike*, i tricicli, i monopattini elettrici (anche definiti *e-scooter* o *kickscooter*), i *Segway*, gli *Hoverboard* e i mono ruota con bilanciamento assistito. Gli elementi che accomunano la categoria sono (i) il peso ridotto, (ii) la bassa velocità e (iii) l'attitudine ad essere utilizzati per brevi distanze. Tali strumenti si stanno diffondendo in ambito urbano per i numerosi vantaggi che apportano: l'esigenza principale in città non è muoversi lungo grandi distanze o ad alta velocità, ma spostarsi con agilità nel traffico con veicoli poco ingombranti. Attraverso i mezzi di micro-mobilità è possibile coprire le distanze tipiche del modello della "città 15 minuti"<sup>73</sup>; la loro leggerezza li rende "portatili" anche sul trasporto pubblico locale e facilita la copertura del primo e ultimo miglio, aumentando così l'intermodalità complessiva. Le dimensioni contenute fanno sì che questi non aumentino in maniera significativa la congestione quando sono in movimento e si rivelino molto più semplici da parcheggiare<sup>74</sup>; un loro utilizzo generalizzato permetterebbe di

---

<sup>71</sup> Enciclopedia Treccani *online*, voce "micromobilità".

<sup>72</sup> Si veda Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, *Regolamentare la micromobilità. Proposte del Gruppo di Lavoro dell'Osservatorio nazionale sharing mobility*, aprile 2019, disponibile su [http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2019/04/Position-Paper\\_micromobilit%C3%A0-OSM\\_Aprile-2019.pdf](http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2019/04/Position-Paper_micromobilit%C3%A0-OSM_Aprile-2019.pdf), pp. 2-3.

<sup>73</sup> Cfr. Z. CHATZIYIANNAKI, G. POZOUKIDOU, *15-Minute City: Decomposing the New Urban Planning Eutopia, Sustainability*, 2021, 13, 928, disponibile su <https://doi.org/10.3390/su13020928>; Monitor Deloitte, *Nuova Mobilità sostenibile: evoluzione dei modelli cittadini*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, 20 luglio 2021, pp. 5-11; Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, *Shared Mobility Principles for Livable Cities*, disponibile su <https://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2018/03/10-PRINCIPI-DELLA-SHARING-MOBILITY-uniniziativa-globale-27-marzo-2018.pdf>, pp. 4-6.

<sup>74</sup> A parità di persone trasportate, infatti, un'automobile da cinque persone si rivela molto più ingombrante di cinque monopattini o di cinque biciclette.

ridurre il traffico, diminuendo conseguentemente i tempi medi di spostamento, e gli spazi dedicati alle zone di sosta. La loro alimentazione non necessita solitamente di un grande quantitativo di energia e spesso i mezzi sono a trazione muscolare (es. bicicletta) o elettrica (es. monopattini); il loro impatto sull'ambiente è pertanto ridotto o pari a zero<sup>75</sup>.

Indici della propensione per la categoria dei mezzi “poco ingombranti” sono sia la crescita dell'acquisto da parte dei cittadini di veicoli di micro-mobilità di proprietà privata sia l'aumento dell'offerta e della domanda dei relativi servizi di *sharing*. Il dato sembrerebbe suggerire un incremento del concreto uso dei monopattini da una parte rilevante della collettività (solitamente coincidente con le fasce di soggetti giovani, in salute e a reddito medio-alto della popolazione) – con una conseguente riduzione del ricorso ai mezzi più voluminosi.

La tendenza è stata evidenziata dai dati raccolti dall'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility: difatti il *carsharing*, che rappresenta un servizio con veicoli più ingombranti e per i quali sarebbe più complesso provvedere alla sostituzione con mezzi di *micro-mobilità*, ha registrato nel 2020 meno noleggi ma dalla durata più lunga; diversamente per i motorini in *sharing* si è rilevata una crescita sia del numero di veicoli e dei noleggi sia del tasso di elettrificazione. Differente è il caso delle biciclette, la cui domanda si è ridotta, probabilmente anche per l'alto tasso di sostituibilità con i monopattini *in sharing*, di più recente introduzione (fine del 2019).

## 2.5 La diffusione dei monopattini elettrici

Un enorme contributo alla tendenza di «*muoversi con leggerezza*»<sup>76</sup> è stato dato proprio dal settore dei monopattini, il cui aumento esponenziale negli ultimi anni è

---

<sup>75</sup> In generale va ricordato che l'alimentazione elettrica produce meno CO<sub>2</sub> rispetto alla combustione di carburanti fossili solo se la fonte da cui viene prodotta l'energia è rinnovabile (eolica, solare, idroelettrica, geotermica).

<sup>76</sup> M. CIUFFINI *et alii*, *Sezione mobilità della Fondazione per lo sviluppo sostenibile*, 5° Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility, novembre 2021, Osservatorio Nazionale sulla Sharing Mobility,

stato tale da renderlo il servizio di condivisione con maggior numero di veicoli, nonché quello che ha registrato più noleggi durante il 2020, mutando il volto della *sharing mobility* italiana. Si è passati infatti, in un solo anno, da una flotta condivisa di 4.650 monopattini ad una di 35.550; tale crescita ha fatto aumentare al 90% la percentuale di veicoli di micro-mobilità (monopattini, biciclette o *e-bike*, motorini) fra i servizi in *sharing*. Nel 2020 si calcola che 9 veicoli in condivisione su 10 siano di micro-mobilità e che, fra questi, 1 su 2 sia un monopattino<sup>77</sup>. L'aumento massiccio dei monopattini manifestatosi negli ultimi anni è dovuto – oltre alla loro funzione complementare e alternativa al trasporto pubblico locale – anche alla loro “novità”: come si vedrà nel dettaglio più avanti<sup>78</sup>, la loro circolazione su strade pubbliche è infatti stata ammessa in via sperimentale solo nel 2019. A partire da tale data, numerosi sono gli operatori che hanno cercato di entrare nel “neonato” mercato dell’*e-scooter sharing* per offrire servizi di mobilità condivisa nelle aree urbane.

L’uso diffuso su strada dei monopattini – privati o “condivisi” – ha creato una serie di problematiche, vista la loro atipicità e l’iniziale mancanza di disposizioni applicabili alla categoria dei veicoli (né il Codice della Strada né altre norme anteriori al 2018 prevedevano infatti una regolazione della loro circolazione). Gli incidenti verificatisi hanno spinto ad interrogarsi su una serie di tematiche, fra cui la sicurezza dei mezzi e la necessità di norme che ne dispongano un utilizzo più responsabile e una circolazione più prudente. Queste ed altre problematiche hanno portato all’introduzione di una – seppur minima – normativa nazionale uniforme in merito, di cui si tratterà diffusamente in seguito<sup>79</sup>.

---

disponibile su <http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/11/5-Rapporto-Nazionale-sulla-sharing-mobility-2.pdf>, p. 14 ss.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 26

<sup>78</sup> Si veda in proposito il paragrafo 1.1, capitolo III.

<sup>79</sup> In riferimento alla normativa nazionale in tema di monopattini elettrici cfr. paragrafo 1, capitolo III.

### 3. Alle radici della ricerca di un sistema di mobilità condivisa e sostenibile

Prima di analizzare la normativa e le criticità che si sono accompagnate all'introduzione dei servizi in parola, appare appropriato, a parere di chi scrive, trattare delle motivazioni che hanno spinto a cercare soluzioni di mobilità condivisa – di cui i monopattini in *sharing* rappresentano solamente una delle possibili esplicazioni – e dell'importanza dei vantaggi ambientali che un ricorso generalizzato al loro utilizzo potrebbe apportare. Si evidenzia infatti che lo stesso concetto di mobilità condivisa è strettamente connesso a quello di mobilità sostenibile; sembra quindi utile introdurre la nozione di sostenibilità e di sviluppo sostenibile, nonché tracciare una panoramica delle basi giuridiche che impongono la tutela dell'ambiente a livello internazionale e nazionale.

#### 3.1 Il concetto di sostenibilità

Spesso la sostenibilità viene semplicisticamente intesa come rispetto dei fattori ambientali, trascurando le componenti economiche e sociali che invece ne costituiscono aspetti fondamentali. Il concetto di *sustainable development*<sup>80</sup>, secondo quanto affermato nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile<sup>81</sup>, è composto infatti dalla sinergia di tre pilastri: crescita economica, coesione sociale e protezione ambientale<sup>82</sup>. Non a caso, l'aggettivo “*smart*” è utilizzato frequentemente nel contesto della *sharing economy* per indicare soluzioni intelligenti che in vari settori – es. *smart mobility*, *smart city*, *smart housing* - conciliano le novità e l'uso della tecnologia con una produzione e un consumo

---

<sup>80</sup> Il concetto dello sviluppo sostenibile appare per la prima volta nel 1987, in un documento noto come *Rapporto Brundtland* o *Our Common Future*, redatto dalla Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (World Commission on Environment and Development, WCED). Il Rapporto definisce come sostenibile lo sviluppo che «*soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni*»; parte I, cap. 2, p. 24.

<sup>81</sup> Per una delucidazione a proposito dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile si veda la nota n. 5.

<sup>82</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione adottata il 25 settembre 2015, disponibile su <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>, p. 1.



responsabili, semplificando le problematiche quotidiane e quindi aumentando il livello generale di qualità della vita.

In ogni caso, è doveroso sottolineare che la ricerca e le innovazioni non devono costituire un obiettivo fine a sé stesso, ma il mezzo attraverso cui creare un terreno favorevole per lo sviluppo della personalità umana in tutte le sue esplicazioni<sup>83</sup>. Sembrerebbe evidente, infatti, che in un contesto in cui le problematiche esterne, organizzative e di sistema, siano ridotte al minimo, gli individui abbiano più tempo ed energie per dedicarsi alla propria occupazione, interessi e vita privata, e sia più probabile il raggiungimento di una situazione di appagamento personale, a beneficio di tutta la società.

In quest'ottica, la *sharing mobility* deve essere considerata non solo uno strumento di sostenibilità ambientale ed economica, ma anche un'occasione di massimizzazione del potenziale inutilizzato<sup>84</sup> e di inclusione sociale<sup>85</sup>. Si è infatti precedentemente notato che un uso condiviso – e quindi più razionale – degli strumenti di mobilità consente una notevole riduzione dei molteplici impatti ambientali connessi alla produzione e alla circolazione dei veicoli, con effetti meno lesivi sugli equilibri degli ecosistemi. Risulta quindi utile ricostruire più dettagliatamente le ragioni che hanno portato, particolarmente negli ultimi anni, gli attori internazionali e nazionali a concentrare il loro interesse sulla tematica del cambiamento climatico, la cui conoscenza quale problema globale non è affatto nuova.

### **3.2 La crisi climatica e gli obblighi imposti dalla tutela dell'ambiente a livello internazionale...**

Negli ultimi decenni le evidenze scientifiche del cambiamento climatico e i suoi effetti sugli ecosistemi e sulla salute degli esseri viventi hanno attirato sempre

---

<sup>83</sup> In tal senso F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, federalismi.it, numero 22, 25 novembre 2015, pp. 25-26.

<sup>84</sup> Si veda in proposito il paragrafo 1.1 del presente capitolo.

<sup>85</sup> Cfr. paragrafo 5.3, capitolo II.

più l'attenzione di attivisti, Stati e organizzazioni internazionali: numerose sono le conferenze mondiali susseguitesesi negli ultimi decenni sulle tematiche ambientali. Nonostante in passato molte di queste non siano state seguite da azioni pratiche, recentemente si è assistito ad una nuova spinta verso l'assunzione di obblighi internazionali in materia.

Nel dicembre 2015, a conclusione della XXI Conferenza delle Parti (COP21)<sup>86</sup>, è stato firmato l'Accordo di Parigi, con cui è stato fissato il duplice obiettivo di contenere il surriscaldamento globale al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e di adottare iniziative volte a mantenerlo entro 1,5°C.

Nell'ottica di assicurare il rispetto degli impegni di cui sopra, nel 2019 la Commissione Europea ha adottato il *Green Deal*, in cui sono stabiliti i propositi di (i) ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 e (ii) raggiungere la neutralità climatica entro il 2050<sup>87</sup>. Il Patto contiene la strategia dell'Unione Europea per la realizzazione di un sistema di economia circolare: la riduzione dell'inquinamento, l'incentivazione dell'energia rinnovabile e dell'industria e mobilità sostenibili sono alcuni degli ambiti di interesse del piano.

Attualmente il sistema dei trasporti rappresenta un aspetto critico nella realizzazione degli obiettivi di decarbonizzazione: in Unione Europea determina oltre un quarto delle emissioni totali di gas serra e costituisce una fonte di pressione ambientale difficile da abbattere, contribuendo in maniera significativa al surriscaldamento globale e agli effetti connessi. In tale contesto, si stima che oltre il 70% delle emissioni siano generate da trasporto su strada (autoveicoli, camion,

---

<sup>86</sup> COP è l'acronimo di Conferenza delle Parti (*Conference of Parties*), intendendosi per "Parti" gli Stati che hanno ratificato la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*). L' UNFCCC è un trattato ambientale internazionale elaborato nel 1992 dalla Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (c.d. Conferenza di Rio). La COP si tiene ogni anno: la più recente si è conclusa nel novembre 2021 a Glasgow (COP26).

<sup>87</sup> Cfr. Servizio studi Ambiente, Camera dei deputati XVII Legislatura, *Cambiamenti climatici*, 7 gennaio 2022, disponibile su [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104844.pdf?\\_1649171483043](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104844.pdf?_1649171483043), pp. 2-5.

autobus), mentre la restante parte da quello aereo e marittimo<sup>88</sup>. La rilevante incidenza del settore nelle emissioni di gas serra trova conferma anche nel panorama italiano: l'ISPRA stima che nel 2019 questo sia stato responsabile del 25,2% del totale delle emissioni nazionali, di cui il 92,6% derivante da spostamenti su gomma<sup>89</sup>. Considerando tali dati, non si può non prendere atto che la progettazione, l'attuazione e l'utilizzo di un sistema di mobilità sostenibile sia imprescindibile per la riduzione netta degli agenti inquinanti. Per quanto riguarda specificamente il trasporto su gomma, il *Green Deal* prevede entro il 2030 la riduzione del 55 % delle emissioni delle automobili e del 50 % di quelli dei furgoni ed entro il 2035 l'azzeramento della quota di gas inquinanti prodotti da autovetture nuove.

Il *target* della *smart mobility* deve essere perseguito come componente necessaria dell'innovativa strategia di crescita volta a rendere l'Unione Europea una società equa e inclusiva, fondata su un'economia moderna, efficiente e competitiva. Il passaggio da un modello basato essenzialmente sulla proprietà del veicolo ad uno in cui la mobilità si fonda sull'uso integrato di mezzi condivisi e più *environmental friendly* presuppone un cambiamento di mentalità, essendo il trasporto strettamente legato alle abitudini dei singoli. Se è vero, infatti, che la transizione verso la mobilità sostenibile richiede interventi infrastrutturali e complessi, la cui piena realizzazione necessita spesso di lungo tempo, non bisogna sottovalutare quanto un diffuso e diverso utilizzo dei mezzi già disponibili possa ridurre le esternalità negative sull'ambiente. Senza analizzare ora nel dettaglio gli effetti che le scelte di acquisto e di utilizzo efficiente possono avere<sup>90</sup>, basti menzionare che anche solo lo stile di guida possa influenzare notevolmente l'impronta ecologica dei veicoli.

---

<sup>88</sup> Si veda il sito dell'Agenzia Europea per l'Ambiente, <https://www.eea.europa.eu/it/themes/transport/intro>

<sup>89</sup> In proposito cfr. A. BERNETTI, *Le emissioni dal trasporto stradale in Italia*, ISPRA, Focus sui Trasporti Stradali, Evento Streaming 16 aprile 2021, disponibile su [https://www.isprambiente.gov.it/files2021/eventi/evento16apr2021\\_emissioni\\_strada.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files2021/eventi/evento16apr2021_emissioni_strada.pdf), p. 2.

<sup>90</sup> Studi e simulazioni sugli effetti sull'ambientale e sul traffico urbano di una completa sostituzione dei veicoli privati con l'uso integrato di diversi strumenti di mobilità condivisa sono stati svolti dall'OCSE; per avere un'idea delle risultanze emerse cfr. M. CIUFFINI, S. ASPERTI, L. REFRIGERI, *La Sharing Mobility in Italia*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX 2020, Special Issue, giugno 2020, pp. 211.

Prova di ciò è il fatto che la Commissione Europea, fra il 2006 e il 2008 ha promosso la campagna «*Ecodriven*»<sup>91</sup>, un progetto paneuropeo per migliorare il comportamento dei guidatori, con lo scopo di educare alla guida ecologica, ridurre le emissioni inquinanti, aumentare l'efficienza energetica e la sicurezza stradale a costo nullo o comunque ridotto.

### 3.3 ... (segue) e a livello costituzionale

L'importanza della tutela ambientale è riconosciuta anche nell'ordinamento nazionale. Recentemente è intervenuta una modifica costituzionale che riveste significativa importanza a livello storico; questa ha infatti inciso sulla prima parte della Carta fondamentale e in particolare sui «*Principi fondamentali*», che fino ad ora erano rimasti immutati.

La novella è stata introdotta con la legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022 e ha riguardato l'art. 9 Cost., a cui è stato aggiunto un terzo comma; la formulazione originaria, secondo cui la Repubblica «*promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*» (co. 1) e «*tutela il paesaggio e il patrimonio storico artistico della Nazione*» (co. 2) è stata arricchita prevedendo che la Repubblica debba inoltre tutelare «*l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni [...]*» (co.3). Con tale riforma viene espressamente sancita la rilevanza costituzionale della tutela dell'ambiente ed introdotto un esplicito riferimento al principio di sviluppo sostenibile, in quanto per la prima volta si evidenzia il rispetto per l'«*interesse delle future generazioni*».<sup>92</sup> La l. cost. n. 1 del 2022 ha ampliato anche il secondo e il terzo comma dell'art. 41 Cost.; alla versione originaria del secondo comma, che stabiliva che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno «*alla sicurezza,*

---

<sup>91</sup> Cfr. sito della Commissione Europea, *European Campaign on Improving Driving Behaviour, Energy Efficiency and Traffic Safety*, disponibile su <https://trimis.ec.europa.eu/project/european-campaign-improving-driving-behaviour-energy-efficiency-and-traffic-safety>

<sup>92</sup> Cfr. Servizio studi del Senato, XVIII legislatura, *Tutela dell'ambiente in Costituzione. Note sull'A.S. n. 83 e abbinati-A*, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura e ufficio ricerche nei settori dell'ambiente e del territorio, dossier n. 396, giugno 2021, disponibile su <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01299303.pdf>, p. 3.

*alla libertà, alla dignità umana*» è stato aggiunto, con la riforma in parola, l'ulteriore vincolo del rispetto della salute e dall'ambiente. Allo stesso modo, la novella ha anche ampliato il comma 3, prevedendo che la legge debba stabilire i programmi e i controlli opportuni affinché «*l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata*» non solo «*a fini sociali*», come già previsto nella versione della Carta del 1948, ma anche «*ambientali*»; con l'inserimento di tale ulteriore finalità, i privati sono quindi obbligati, in linea generale e anche in assenza di specifiche disposizioni del settore di pertinenza, a tenere conto dell'impatto ambientale delle proprie attività.

In tema di potestà legislativa, la Corte Costituzionale ha in passato avuto occasione di puntualizzare<sup>93</sup> che la tutela dell'ambiente non costituisca una materia in senso tecnico, delimitata in maniera rigida, ma che piuttosto rappresenti una materia “trasversale”, in quanto è intrecciata indissolubilmente con altri interessi e competenze. In aggiunta, il giudice costituzionale ha precisato<sup>94</sup> che la protezione ambientale costituisce un valore costituzionalmente protetto sia in funzione della salvaguardia della salute dell'uomo sia come bene da tutelare in sé, con riguardo alla conservazione degli *habitat* degli esseri viventi e più genericamente della natura.

Dall'analisi svolta emerge come la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile divengano valori di rilevanza costituzionale e pertanto meritevoli di essere protetti in tutte le scelte – anche quelle di mobilità – dei soggetti dell'ordinamento, tanto pubblici quanto privati.

Nel presente capitolo si è descritto il contesto in cui le nuove forme di *sharing mobility* si sono sviluppate e si sono offerte definizioni e concetti basilari della materia, che risulteranno utili alla comprensione delle altre sezioni dell'elaborato. Nel capitolo successivo si continuerà ad offrire un inquadramento del fenomeno, questa volta da un punto di vista regolatorio; in particolare, si esamineranno le motivazioni degli interventi di regolazione delle autorità pubbliche nel settore e si

---

<sup>93</sup> Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 202 del 2007.

<sup>94</sup> Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 12 del 2009.

tenterà di rispondere al quesito circa la possibilità di qualificare l'attività di *e-scooter sharing* come servizio pubblico.

## CAPITOLO II – UN POSSIBILE INQUADRAMENTO REGOLATORIO DEI SERVIZI DI *SHARING* DI MONOPATTINI

### 1. I servizi pubblici

#### 1.1 Il concetto di servizio pubblico

Al fine di inquadrare, da un punto di vista regolatorio, la peculiare posizione ricoperta dai servizi di *sharing* di monopattini, appare propedeutico introdurre i concetti di servizio pubblico e di servizio di interesse economico generale.

Non si ravvisa a livello normativo una precisa definizione di “servizio pubblico”; il concetto risale infatti agli inizi del Novecento<sup>95</sup>, con riferimento alle attività necessarie al benessere della collettività, che lo Stato deve esercitare – o comunque assicurare – con proprie risorse, in quanto il mercato non è in grado di erogare le medesime in condizioni sia qualitative sia economiche adeguate. Tale fallimento del mercato si verifica perché le attività in parola (*i*) non sono economicamente remunerative, (*ii*) la creazione di un monopolio privato può creare effetti dannosi per la collettività e/o (*iii*) il loro espletamento presuppone notevoli investimenti. Il novero delle attività riconducibili a questa categoria è ampio (trasporto pubblico, servizio idrico, scolastico, sanitario, postale, ecc.), variabile nel tempo e spesso si caratterizza per connotati essenzialmente differenti dalle attività imprenditoriali. I servizi pubblici sono uno strumento attraverso cui si cerca di dare attuazione al principio di uguaglianza sostanziale di cui all’articolo 3, comma 2, della Costituzione: l’obiettivo è garantire a tutti l’accesso a prestazioni che, in una situazione di concorrenza non regolata, solo persone con determinate possibilità potrebbero permettersi.

---

<sup>95</sup> Per una trattazione completa dei servizi pubblici si vedano M. CLARICH, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Quarta edizione, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 365 ss.; G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, G. Giappichelli, Torino, 2022, capitolo IX; E. SCOTTI, *I servizi pubblici*, in A. ROMAN (a cura di), *Diritto Amministrativo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2022.

Lo sviluppo della categoria si colloca quindi ai tempi dello Stato “sociale” o “interventista”<sup>96</sup>, in cui è prevalente la concezione “soggettiva” del servizio pubblico. Secondo questo schema per servizio pubblico si indica un’attività: (i) volta a soddisfare un bisogno di interesse generale (c.d. elemento materiale), (ii) assunta come compito proprio da un potere pubblico o da un soggetto formalmente pubblico (c.d. elemento organico); (iii) soggetta ad un regime giuridico particolare (c.d. elemento formale). Secondo tale teoria è fondamentale che vi sia una decisione politica alla base dell’assunzione dell’attività quale servizio pubblico (sotto forma di legge o di atto amministrativo) che, rilevando l’incapacità del mercato di offrire spontaneamente il bene o il servizio a determinate condizioni, si faccia carico di assicurare l’attività, assoggettandola a una disciplina speciale, regolandone il funzionamento e spesso occupandosi della sua gestione. Tale decisione politica è incorporata nell’ “atto di assunzione del servizio pubblico”, che integra appunto il fondamento dell’obbligazione che si istaura fra pubblico potere e cittadini, individuando i bisogni che l’ente deve soddisfare (e quindi le prestazioni che vanno comunque assicurate).

Nonostante il titolare dell’obbligazione di servizio pubblico rimanga formalmente il potere pubblico, questo può decidere di rivolgersi ad un soggetto esterno per la concreta erogazione del servizio; in questo caso l’operatore individuato diviene parte di un’obbligazione accessoria verso il soggetto affidante, nei cui confronti si assume la responsabilità di assicurare il servizio nei confronti della collettività.

Infatti, a seguito delle liberalizzazioni degli anni Novanta avvenute ad opera delle direttive europee e delle successive privatizzazioni, si è passati al modello dello stato “regolatore” e ad una concezione “oggettiva” – più che soggettiva – del servizio pubblico. In base a tale prospettazione, *«il carattere della “pubblicità” non si riferisce più necessariamente al soggetto gestore del servizio, ma [...] ai bisogni che esso intende soddisfare, ai suoi destinatari, nonché alla sua programmazione*

---

<sup>96</sup> Il riferimento è all’età giolittiana, ossia agli anni 1903-1914.



*e regolazione da parte dell'amministrazione pubblica»*<sup>97</sup>. Tale criterio di identificazione pone l'attenzione non tanto sul soggetto – pubblico o privato – fornitore del servizio, quanto sul tipo di attività esercitata e sulla sua funzionalità a soddisfare bisogni essenziali della collettività. Sempre di più sono infatti i soggetti privati che assumono importanti compiti nell'erogazione di servizi di rilevanza collettiva.

Quale che sia la concezione – soggettiva o oggettiva – di servizio pubblico adottata, sembra necessario evidenziare la disciplina costituzionale in merito alle attività aventi rilevanza pubblica e ai servizi pubblici.

## **1.2 I servizi pubblici e le attività di interesse generale nella Costituzione**

L'attuale art. 41 co. 3 Cost.<sup>98</sup> prevede che la legge possa determinare «*i programmi e i controlli*» appropriati per indirizzare e coordinare «*l'attività economica pubblica e privata [...] a fini sociali e ambientali*»; è proprio tale possibilità di direzione e regolazione dello Stato a differenziare il servizio pubblico dalla semplice attività economica (quale che sia la forma, pubblica o privata, del soggetto che la esercita). Il carattere “economico” dell'attività non costituisce una componente essenziale della categoria del servizio pubblico, ma solamente una sua possibile declinazione. È infatti possibile distinguere fra (i) servizi con rilevanza economica, ossia suscettibili di essere esercitati in forma imprenditoriale e che maggiormente si prestano ad essere gestiti da operatori privati in un contesto concorrenziale e (ii) servizi privi di tale rilevanza, della cui erogazione si occupano solitamente gli enti pubblici o direttamente o attraverso privati che ricevono finanziamenti pubblici, solitamente provenienti da oneri a carico della fiscalità generale. A mero titolo esemplificativo, alla prima categoria appartengono i settori

---

<sup>97</sup> Si veda L. OSTENGO, *I servizi pubblici condivisi: il trasporto pubblico non di linea come “case study” del fenomeno*, in *Il diritto Amministrativo*, 2019, pp. 1-2.

<sup>98</sup> Il presente comma è stato infatti modificato ad opera della l. cost n. 1 dell'11 febbraio 2022. Per una trattazione dettagliata della riforma costituzionale in parola si veda il capitolo I, paragrafo 3.3 del presente elaborato.

dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, mentre alla seconda è possibile ricondurre i comparti della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale<sup>99</sup>.

Un'altra disposizione fondamentale in materia di servizi pubblici è rappresentata dall'art. 43 Cost., che si occupa dell'aspetto più incisivo dell'intervento della mano pubblica nell'economia, in quanto contempla la facoltà dello Stato, per esigenze di «*utilità generale*», di «*riservare originariamente o trasferire*» attraverso lo strumento dell'espropriazione e dietro il pagamento di un indennizzo, imprese private che attengano a «*servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio*» e siano connotate da un «*preminente interesse generale*». La disposizione riveste particolare importanza, in quanto contiene un'affermazione esplicita della plausibilità dell'esercizio dei servizi pubblici da parte dei privati e prevede che «*comunità di lavoratori e utenti*» possano essere destinatari del trasferimento o della riserva originaria delle dette attività.

Ulteriori riferimenti ai servizi pubblici nel dettato costituzionale sono contenuti nell'art. 117 co. 2 lett. m), che rimette alla competenza esclusiva dello Stato la «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*». Alle regioni e agli altri enti locali spetta invece l'organizzazione e la fornitura delle prestazioni (che possono anche essere superiori rispetto a quelle fissate a livello nazionale), nel rispetto della legislazione dello Stato. L'art. 120 Cost. sancisce il potere c.d. sostitutivo del Governo nei confronti degli enti locali nelle situazioni, *inter alia*, di «*mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (enfasi aggiunta, ndr) concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*» e che tale potere sostitutivo debba essere esercitato in ossequio ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

---

<sup>99</sup> Si veda CLARICH M., *Op. cit.*, p. 367.

Inoltre, l'art. 118., co. 4, Cost. contiene il c.d. principio di sussidiarietà orizzontale, che esprime il favore del coinvolgimento dei privati nell'espletamento delle «attività di interesse generale», categoria in cui sicuramente sono compresi anche i servizi pubblici a carattere nazionale e locale.

### 1.3 I servizi pubblici locali

La nozione di “servizio pubblico locale” costituisce una specificazione della categoria di “servizio pubblico” e si distingue da quest'ultima in quanto la sua istituzione avviene ad opera dell'ente locale che se ne prende carico<sup>100</sup>. Sono infatti i consigli comunali ad avere la competenza dell'organizzazione dei servizi; questi dispongono, almeno a livello teorico, di un'ampia discrezionalità nel decidere se assumere o meno una certa attività come servizio pubblico<sup>101</sup>. La spettanza delle citate funzioni amministrative agli enti locali – almeno in linea generale – è ricavabile dalla lettura congiunta degli art. 118, 1 co., Cost., contenente il principio di sussidiarietà verticale («Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»), e dall'art. 114., co.2 Cost., che prevede che le amministrazioni locali godano di un'autonomia organizzativa<sup>102</sup> («I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»).

Più in particolare, il testo dell'art. 117 della Costituzione, così come modificato dalla riforma del Titolo V, non menziona espressamente i servizi pubblici locali né nel secondo comma, fra le materie rimesse alla competenza esclusiva dello Stato,

---

<sup>100</sup> Si veda COLAPINTO M., *Verso una mobilità sostenibile: il bike sharing e il car sharing*, in FRACCHIA F., OCCHIENA M. (a cura di), *Climate Change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 203.

<sup>101</sup> Cfr. CLARICH M., *Op. cit.*, p. 372.

<sup>102</sup> In proposito cfr. SCOTTI E., *I principi informatori dei servizi pubblici locali*, in BONURA H., CASSANO M. (a cura di), *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. Percorsi e disciplina generale*, Servizi pubblici locali, autonomie e mercati, vol. I, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011, p. 15.

né nel terzo, fra quelle di competenza concorrente. È deducibile quindi che, in base a quanto disposto dal quarto comma, la potestà legislativa sia attribuita alle regioni in via residuale<sup>103</sup>, salvo per i profili connessi a materie di competenza esclusiva dello Stato, fra cui la «*tutela della concorrenza*», l'«*ordine pubblico e sicurezza*», la «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» e la «*tutela dell'ambiente*». A determinare la complessità del contesto normativo vi è pertanto la molteplicità degli interessi coinvolti e dei soggetti competenti: le regioni per la pianificazione e la programmazione, gli enti locali per la gestione e l'affidamento del servizio, lo Stato per parte del finanziamento e l'Autorità di Regolazione dei Trasporti per gli aspetti regolatori<sup>104</sup>. Visto l'intreccio delle materie e dei soggetti competenti, è essenziale il rilievo che assumono i principi di sussidiarietà, proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione.

Attualmente la disciplina dei servizi pubblici locali è contenuta nel c.d. TUEL (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, artt. 112 ss.)<sup>105</sup>, in leggi specifiche che regolano settori particolari e nel c.d. TUSPP (d.lgs. n. 175 del 2016)<sup>106</sup> per i servizi offerti da società a partecipazione pubblica.

Descritto il significato e il riparto delle competenze in materia di servizi pubblici a livello nazionale, sembra ora necessario esaminare, per una trattazione

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, pp. 13-14.

<sup>104</sup> L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) è stata istituita nel 2011 sulla base dell'art. 37 del D. L. n. 201 del 2011, poi convertito con modificazioni dalla Legge n. 214 del 2011; ad essa sono attribuite competenze rilevanti in tema trasporto pubblico locale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e delle competenze degli enti territoriali, così come previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione. L'ART svolge importanti funzioni regolatorie, di vigilanza e controllo, di tutela degli utenti e di natura semi contenziosa. Con riguardo alle prime, questa è incaricata di: determinare i criteri per la fissazione delle tariffe, individuare i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi pubblici a livello nazionale e locale, definire modelli di bandi di gara da utilizzare per l'affidamento in esclusiva del servizio e i relativi criteri per la designazione delle commissioni giudicatrici. In riferimento alle funzioni di vigilanza, l'autorità verifica l'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe e il rispetto degli standard tecnici e delle norme di sicurezza, di cui deve apprezzare l'adeguatezza con l'obiettivo di tutela dei consumatori. Le competenze di natura semi-giurisdizionale si riferiscono alla capacità di valutare reclami, istanze e segnalazioni degli utenti, in riferimento ai quali l'ART contribuisce a facilitare l'istruzione di procedure semplici al fine di conciliare e risolvere le controversie tra esercenti e utenti.

<sup>105</sup> Testo unico degli enti locali.

<sup>106</sup> Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

completa dell'argomento, la rilevanza che la categoria ricopre nel panorama eurounitario.

## **2. I servizi di interesse economico generale e la materia dei trasporti**

Nel contesto del diritto europeo i servizi pubblici assumono importanza quali servizi di interesse economico generale (S.I.E.G.). Nonostante non esista una definizione normativa<sup>107</sup>, la giurisprudenza costituzionale<sup>108</sup> ha avuto occasione di precisare che la distinzione fra le due nozioni ha una valenza principalmente formalistica. Infatti, entrambe le espressioni indicano dei servizi (*i*) svolti attraverso un'attività economica, che produce beni o servizi per un mercato definito e (*ii*) che possiedono delle finalità sociali, appunto di interesse generale per la collettività di cittadini.

Invero, nei Trattati non è presente una vera e propria distinzione fra attività d'impresa e servizio pubblico, dal momento che i capisaldi della disciplina del mercato interno (quattro libertà fondamentali e diritto di stabilimento, controllo sugli aiuti di stato e normativa della concorrenza) si applicano ad ogni attività di produzione di beni e servizi, a prescindere della presenza di un'organizzazione aziendale<sup>109</sup>. Neanche la natura pubblica o privata dell'impresa rileva (c.d. principio di neutralità soggettiva) dal momento che, ai sensi dell'art. 106 co.1 TFUE, tutte le imprese sono soggette, in linea di principio, alle regole della concorrenza e alle altre norme del mercato interno. Il successivo co. 2 prevede che siano ammissibili deroghe a tale regime (anche nel senso dell'attribuzione – solitamente vietata – di

---

<sup>107</sup> Anche per i servizi economici di interesse generale si registra la mancanza di una definizione precisa all'interno dei Trattati. In proposito cfr. CAGGIANO, G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale: contributo allo studio del modello sociale europeo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 6.

<sup>108</sup> Si veda Corte Cost., Sent., 17 novembre 2010, n. 325.

<sup>109</sup> La Corte di Giustizia ha precisato che devono considerarsi escluse dalla nozione di "impresa" solamente: (*i*) le attività che sono prerogativa dei pubblici poteri (attività coercitive, di controllo pubblico, ecc.) e (*ii*) le attività prestate in forme strutturalmente incompatibili con l'impresa (previdenza sociale, assicurazione sul lavoro, ecc.), dal momento che la loro struttura è basata su un principio solidaristico, incompatibile con il principio economico tipico delle imprese private.

diritti speciali ed esclusivi) se questo sia necessario al perseguimento delle “missioni di interesse economico generale” affidate a talune imprese.

Infatti, gli Stati Membri hanno la facoltà di istituire “missioni” in riferimento alle attività di “interesse economico generale”, per tali intendendosi attività che le autorità pubbliche devono garantire anche quando il mercato (i) non le offra o (ii) le offra a condizioni ritenute non idonee a soddisfare la relativa domanda. Dette “missioni”, ai sensi dell’art. 4 della c.d. direttiva concessioni<sup>110</sup>, sono liberamente individuabili dagli Stati: questi, infatti, «*dispongono di un ampio margine di discrezionalità nel definire un determinato servizio come servizio di interesse generale*»<sup>111</sup>. In tale quadro, l’Unione Europea svolge una funzione di controllo esterno e può sindacare le scelte dei Paesi solamente nel caso di “errore manifesto”.

Pertanto, la rilevanza dei S.I.E.G. all’interno del diritto eurounitario è ravvisabile prima di tutto nella loro idoneità a derogare le regole della concorrenza nei casi in cui non sia possibile rispondere in altro modo ai bisogni della comunità (art. 106.2 TFUE). Detta deroga deve essere proporzionata al raggiungimento della missione e arginata ai casi di stretta necessità; per valutare la proporzionalità dell’eccezione è necessario individuare previamente i confini della missione, che devono essere indicati in un atto giuridico vincolante (c.d. atto di affidamento).

In tale contesto, gli Stati membri godono di discrezionalità anche nella scelta degli strumenti per garantire la missione, in quanto sono varie le opzioni possibili (gestione diretta, indiretta, società *in house*, società mista, affidamento in concessione o in appalto tramite procedura ad evidenza pubblica, società mista, partenariato pubblico-privato, ecc.). Tuttavia, il principio di concorrenza influenza anche le forme di gestione dei servizi pubblici, dal momento che comporta un ridimensionamento degli schemi monopolistici a favore dell’istituzione di mercati

---

<sup>110</sup> Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull’aggiudicazione dei contratti di concessione.

<sup>111</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale Testo rilevante ai fini del SEE*, GGUE 2012/C 8/02, 11 gennaio 2012, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:008:FULL&from=DE>, punto 37.

concorrenziali in cui più soggetti – pubblici e privati – possono operare su base paritaria. Tale impianto ha così avviato una tendenziale liberalizzazione del settore.

Come precedentemente menzionato, a livello nazionale, lo stesso art. 118, co. 4 Cost. – contenente il principio di sussidiarietà orizzontale – afferma che «*Stato, Regioni, città metropolitane, Province e Comuni*» debbano favorire «*l'autonoma iniziativa*» dei privati nello «*svolgimento di attività di interesse generale*», categoria alla quale sicuramente potrebbero ricondursi i servizi di interesse economico generale. Secondo alcuni autori, tale comma va interpretato nel senso che i poteri pubblici debbano prediligere l'azione dei privati nell'espletamento delle citate attività, limitando il loro intervento «*alle sole ipotesi in cui esso si renda necessario a fronte dell'inidoneità*» del mercato a «*soddisfare la domanda*»<sup>112</sup>.

In tale ottica, uno degli strumenti meno “intrusivi” che gli Stati possono adoperare per assicurare adeguati livelli di prestazioni è costituito dall'imposizione di “obblighi di servizio pubblico” (OSP) alle imprese di un settore. Questi sono prescrizioni generali di doverosità, continuità, parità di trattamento, universalità, accessibilità ed economicità delle prestazioni, che devono comunque essere garantiti e costituiscono i principi informatori della materia dei servizi pubblici.

Sono previsti diversi meccanismi di compensazione a favore delle imprese per lo svolgimento degli OSP (per loro natura antieconomici). Il loro finanziamento può infatti essere posto: (i) a carico della fiscalità generale; (ii) a carico di tutte le imprese del settore attraverso la previsione del versamento di appositi contributi; (iii) ad una sola impresa del comparto, capace di coprire i relativi costi perché concessionaria di diritti speciali o esclusivi; o (iv) con una combinazione delle tre opzioni precedenti. Va ricordato che la giurisprudenza europea ha precisato che anche le compensazioni per l'espletamento degli oneri di servizi pubblico non devono essere sproporzionate né eccedere i costi della missione<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> L. OSTENGO, *Op. cit.*, p. 5.

<sup>113</sup> Il riferimento è alla c.d. sentenza *Altmark* (Corte di Giustizia, Sent., 24 luglio 2002, C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*), in cui la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha elaborato quattro criteri che costituiscono un “test” per verificare se le compensazioni per lo svolgimento degli oneri di servizio

L'imposizione dei menzionati obblighi è necessaria per assicurare la funzione sociale delle attività in parola, a cui l'Unione espressamente attribuisce un importante ruolo «*nell'ambito dei valori comuni dell'Unione*» e di «*promozione della coesione sociale e territoriale*» dell'Unione (art. 14 TFUE, ex articolo 16 del TCE). La stessa Commissione Europea<sup>114</sup> ha affermato che «*l'accesso di tutti i cittadini e di tutte le imprese a servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi abbordabili in tutto il territorio degli Stati membri è indispensabile per la promozione della coesione sociale e territoriale nell'Unione europea, ivi compresa l'eliminazione degli svantaggi causati dalla mancanza di accessibilità nelle regioni ultraperiferiche*».

Nel contesto dei servizi di interesse economico generale vi sono alcuni settori (es. energia elettrica, gas, trasporti) che sono stati “armonizzati”, in quanto il legislatore europeo ha previsto degli obblighi di servizio pubblico che devono essere assicurati da tutti gli Stati Membri. All'interno di questi, per determinati settori (es. poste, comunicazioni e telecomunicazioni) l'Unione ha individuato un insieme più circoscritto e definito di prestazioni minime che devono essere fornite anche se generano perdite: queste formano il c.d. servizio universale. Il costo della

---

pubblico siano effettivamente tali e non integrino invece degli aiuti di stato, vietati dai Trattati. Sinteticamente, tali criteri prevedono che «*(i) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro; (ii) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti; (iii) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole; (iv) quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi*» (F. ANDREONI, *Strumenti giuridici per una gestione associata dei servizi e problematiche antitrust*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, p. 369.

<sup>114</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Libro bianco sui servizi di interesse generale del 12 maggio 2004*, COM (2004) 374, disponibile su [https://www.tecnostruttura.it/cms/file/DOCUMENTI/78/com2004\\_0374it01.pdf](https://www.tecnostruttura.it/cms/file/DOCUMENTI/78/com2004_0374it01.pdf), punto 3.3.



fornitura di tali prestazioni è solitamente coperto da contributi versati dai gestori secondo dei parametri prefissati (a differenza delle prestazioni non rientranti nei confini del servizio universale ma appartenenti sempre alla categoria del servizio pubblico, per cui non sussiste una doverosità della prestazione per il diritto eurounitario).

Un caso particolare è costituito dalla materia dei trasporti, che è considerato un settore “armonizzato” anche se nella sua disciplina non sono presenti riferimenti al servizio universale<sup>115</sup>: tale dato suggerisce che probabilmente si tratti di un comparto in cui devono essere presenti degli obblighi di servizio pubblico imposti dagli Stati Membri ma non la garanzia tipica del servizio universale, prescritta a livello europeo in modo uniforme. Tale circostanza è determinata dalla singolarità del diritto alla mobilità (e dagli interessi che a questo intrecciano), che viene assicurato proprio attraverso i sistemi di spostamento. Appare quindi opportuno, al fine di comprendere meglio le particolarità dei servizi di trasporto, approfondire il significato e la portata del “diritto alla mobilità”.

### **3. Il diritto alla mobilità nel diritto interno ed europeo**

Nella normativa vigente non è presente una definizione espressa di “mobilità”; il concetto ha infatti un’origine sociologica (e non giuridica) e, mentre in precedenza era identificabile principalmente come un insieme degli indicatori di viabilità, circolazione, congestione e sicurezza, oggi è associabile più in generale al tema della “vivibilità” dei territori, soprattutto di quelli urbani.

In assenza di una precisa descrizione nel diritto positivo, la nozione di mobilità si è evoluta contestualmente al rilievo che hanno assunto negli ultimi decenni i valori costituzionali dell’ambiente e della salute; attualmente i suoi contorni sono sfumati, in quanto si intreccia a numerosi interessi e valori di primaria importanza,

---

<sup>115</sup> In proposito cfr. D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell’Unione europea*, Contratti & Commercio Internazionale, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p. 385.

a livello nazionale ed europeo<sup>116</sup>. Riferimenti alla mobilità sono contenuti infatti nel Codice della Strada, nella materia della protezione ambientale e nelle politiche urbane dei trasporti; neppure tali fonti contengono però delle delimitazioni più puntuali del termine<sup>117</sup>. Tuttavia, certo è che l'esistenza di un sistema efficiente di mobilità sia funzionale ad assicurare la libertà di movimento e di tutte le attività per cui gli spostamenti sono necessari; in tale ultimo aspetto è possibile cogliere la strumentalità del settore al pieno esercizio di altri diritti e libertà di rilievo costituzionale.

Difatti, come si è precedentemente evidenziato, il trasporto pubblico, consentendo i trasferimenti a chi non può usufruire di un veicolo privato, è uno degli strumenti attraverso cui è possibile ridurre le disuguaglianze sociali e quindi attuare il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3.2. Cost.

È a questo proposito che si è affermato che *«un Paese in cui il sistema di trasporto non risulta adeguato non può essere considerato inclusivo, poiché inevitabilmente emargina tutti coloro la cui vita sociale è dipendente dal mezzo pubblico. Proprio per tali ragioni deve riconoscersi l'esistenza di un vero e proprio diritto costituzionale (e sociale) alla mobilità [...] da intendersi quale diritto dell'individuo e interesse della collettività»*<sup>118</sup>. Tale diritto troverebbe il suo fondamento negli artt. 1 co.1, 2, 3, 4, 9, 16, 32, 33 e 34 del testo costituzionale. In particolare, l'art. 16 Cost. sancisce il diritto alla circolazione, secondo cui ciascun cittadino può spostarsi e rimanere liberamente nel territorio nazionale; limitazioni a tale principio possono essere introdotte solamente in via generale dalla legge<sup>119</sup> per esigenze (i) di sanità e (ii) di sicurezza<sup>120</sup>. La libertà di cui all'art. 16 Cost. ha come presupposto la presenza di spazi e infrastrutture che permettano lo

---

<sup>116</sup> In proposito si veda S. CASTROVINCI ZENNA, *Op. cit.*, pp. 172 ss.

<sup>117</sup> FRASCHINA M., *Il "diritto alla mobilità" e la tutela dell'ambiente*, Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti – Periodico on-line dell'Automobile Club d'Italia, disponibile su <https://rivistagiuridica.aci.it/documento/il-diritto-alla-mobilita-e-la-tutela-dellambiente.html>, p.1.

<sup>118</sup> S. CASTROVINCI ZENNA, *Op. cit.*, p. 173.

<sup>119</sup> L'articolo contiene infatti una riserva di legge, la cui classificazione quale assoluta o relativa è dibattuta in dottrina. La tesi maggioritaria sostiene che la precisazione *«in via generale»* permetta anche a fonti secondarie ed amministrative di derogare alla disciplina generale, mentre la giurisprudenza costituzionale afferma che l'inciso è un'ulteriore garanzia del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

<sup>120</sup> L'art. 16 Cost. contiene inoltre un divieto di limitazioni motivate da *«ragioni politiche»*.

spostamento, in quanto solo la disponibilità di strumenti idonei può garantire l'effettività nel godimento del diritto; è in questo senso che si è iniziato a discorrere anche di “diritto alla strada”. Tuttavia, la Corte Costituzionale in più occasioni<sup>121</sup> ha precisato che il diritto alla circolazione è riferito alla persona e non a determinati veicoli o strade; vietare la circolazione a particolari veicoli o su determinate tratte, se opportunamente giustificato, non comporta una violazione del diritto, in quanto escludere una delle modalità di esercizio della libertà non equivale a violarla, dal momento che esistono altri modi per goderne.

Il riferimento, contenuto nel comma 1 dell'art. 16 Cost., alla possibilità di limitare la circolazione per motivi di “sanità”, è da collegarsi all'art. 32 Cost., che comprende nella nozione di “sanità pubblica” l'insieme dei provvedimenti volti a proteggere la salute dei cittadini e il benessere collettivo. Esempi in tal senso di limitazioni alla libertà di circolazione sono stati adottati durante la pandemia da Covid-19 per contrastare il diffondersi del virus.

Inoltre, la lettura congiunta degli artt. 9 e 32 Cost. codifica il “diritto ad un ambiente salubre”: questo è qualificabile come il diritto di godere delle condizioni indispensabili per proteggere e conservare la salute umana e la stessa qualità dell'ambiente, in modo da vivere in un ecosistema non solo non nocivo, ma anche idoneo a permettere di condurre «*un'esistenza libera e dignitosa*»<sup>122</sup>. Un superamento del limite delle emissioni di gas potrebbe quindi incidere sul diritto in parola; in tal senso si giustificano le restrizioni alla circolazione – talvolta solo per determinati periodi, mezzi o zone – imposte dalle autorità locali per preservare la qualità dell'aria e contenere il grado di inquinamento.

Il richiamo – sempre contenuto nel comma 1 dell'art. 16 Cost. – alla “sicurezza” quale ragione per limitare la circolazione, è giustificabile sulla base

---

<sup>121</sup> Si vedano, *ex multis*: Corte Cost., Sent., 14 febbraio 1962, n. 6, in cui viene affermato che l'art. 16 Cost. non include anche il diritto di guidare un autoveicolo; Corte Cost., Sent., 19 giugno 1998, n. 215, in cui viene delineata una netta distinzione fra la necessità di circolare – libertà indefettibile discendente dall'art. 16 Cost. – e altri “bisogni consumistici” – che invece non beneficiano di una copertura costituzionale.

<sup>122</sup> Diritti e consumatori, *Diritto ad un ambiente salubre è indipendente dal diritto alla salute*, 10 ottobre 2018, disponibile su <https://www.dirittieconsumatori.it/il-diritto-ad-un-ambiente-salubre-e-indipendente-il-diritto-alla-salute/#:~:text=Quando%20si%20parla%20di%20ambiente,un'esistenza%20libera%20e%20dignitosa>.

dell'equiparazione compiuta dalla Corte Costituzionale fra sicurezza e ordine pubblico, ritenuti fondamentali per un «*ordinato vivere civile*»<sup>123</sup>. A tale gruppo sono riconducibili, per esempio, le restrizioni alla circolazione dei c.d. mezzi pesanti, poste per assicurare la sicurezza stradale.

Se la ricostruzione appena tracciata costituisce la base del “diritto alla mobilità” a livello interno, è opportuno precisare che questo trova protezione anche a livello sovranazionale come «*situazione giuridica soggettiva complessa*»<sup>124</sup> la cui garanzia interesserebbe, con diversa gradazione, tutti i livelli di governo della cosa pubblica, mediante interventi tesi a pianificare, finanziare e gestire il trasporto, a partire dal livello locale»<sup>125</sup>.

A livello internazionale<sup>126</sup> una delle affermazioni più risalenti in materia – almeno in epoca moderna – è contenuta nell'art. 13 della Dichiarazione dei Diritti Umani<sup>127</sup>, che recita «*Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese*».

A livello europeo sono varie le fonti che contengono i principi della materia, dal momento che la mobilità è essenziale per il funzionamento della concorrenza. La “libera circolazione delle persone” è infatti una delle quattro libertà fondamentali del mercato interno, sancita dall'art. 21 del TFUE. Un'affermazione del principio era già presente precedentemente nell'art. 45 della Carta dei diritti

---

<sup>123</sup> Corte Cost., Sent., 23 giugno 1956, n. 2.

<sup>124</sup> Tale posizione giuridica complessa intercetta infatti svariati valori di primaria importanza dell'ordinamento, anche ulteriori rispetto a quelli precedentemente menzionati, quale il diritto all'informazione e ad essere informati sulle diverse modalità di mobilità disponibili.

<sup>125</sup> S. CASTROVINCI ZENNA, *Op, cit.*, p. 177.

<sup>126</sup> Camera dei Deputati XVII legislatura, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Quaranta, Nardi, Zan, Lavagno, Piazzoni, Melilla, Migliore*, recante «*Introduzione dell'articolo 34-bis, in materia di trasporto pubblico, e modifiche all'articolo 117 della Costituzione concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa in materia di disciplina del trasporto pubblico e di grandi infrastrutture di trasporto*», presentata il 27 febbraio 2014, disponibile su [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/schedela/apriTelecomando\\_wai.asp?codice=17PDL0021250#:~:text=Il%20diritto%20alla%20mobilit%C3%A0%20trova,nel%20territorio%20degli%20Stati%20membri](http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=17PDL0021250#:~:text=Il%20diritto%20alla%20mobilit%C3%A0%20trova,nel%20territorio%20degli%20Stati%20membri).

<sup>127</sup> La Dichiarazione è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 a Parigi.

fondamentali dell'Unione Europea<sup>128</sup>, secondo cui ad ogni individuo deve essere riconosciuto «*il diritto alla libertà di movimento e di residenza*»<sup>129</sup>. Inoltre, la Carta, all'art. 36 afferma che l'accesso ai servizi di interesse economico generale è funzionale alla creazione di una società equa, prospera e coesa.

Infatti, va sottolineato che un sistema di mobilità efficiente determina non solo un innalzamento della qualità della vita per l'abbassamento dei tempi impiegati per muoversi e trovare parcheggio, ma anche per gli effetti benefici che produce sull'economia locale; di conseguenza, si deve dedurre che situazioni frequenti di congestione della mobilità producano risultati opposti. Non a caso, la qualità del trasporto pubblico locale è direttamente proporzionale al livello di vita di una città e all'efficacia dell'azione amministrativa locale: è notorio che l'inefficienza dei servizi pubblici renda un luogo meno attrattivo.

Invero, è stato dimostrato che il traffico e la difficoltà di spostamento determinano rilevanti impatti sull'operatività (i) del mercato del lavoro e (ii) del mercato immobiliare dell'area.

Per quanto riguarda il primo, è stato osservato<sup>130</sup> che risiedere in una zona in cui gli spostamenti non sono agevoli restringe la capacità di mobilità degli individui e conseguentemente riduce le offerte di lavoro a cui si può avere facile accesso. In tale contesto, è più alta la probabilità di accettare occupazioni per le quali si è troppo qualificati, dal momento che anche la disponibilità a recarsi quotidianamente in luoghi più distanti – dove magari ci sono migliori opportunità – è più bassa.

Per quanto concerne il secondo, è stato dimostrato che la presenza di lunghi tempi di percorrenza delle tratte fra zone periferiche e centri urbani genera un aumento della domanda di immobili nelle aree maggiormente urbanizzate, dove sono condensate le attività economiche. Tale maggiore richiesta si traduce in un

---

<sup>128</sup> La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* è stata approvata prima nel 2000 a Nizza (da cui la sua denominazione di “Carta di Nizza”) e successivamente nel 2007 a Strasburgo; in tale sede è stato stabilito che, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), la *Carta* avrebbe assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati.

<sup>129</sup> Il tenore letterale dell'articolo sembra ricalcare la formulazione del menzionato art. 13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

<sup>130</sup> MOCSETTI S., ROMA G., *Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro*, Questioni di economia e finanza, Occasional Papers, Banca d'Italia Eurosystem, numero 615 - aprile 2021, pp. 7-8.

aumento del costo delle abitazioni nei centri urbani, che rimane rigidamente alto. Se al contrario le periferie fossero meglio collegate con il centro della città, la domanda sarebbe più elastica e il mercato immobiliare avrebbe prezzi in genere più contenuti. Un grande contributo alla riduzione della congestione potrebbe essere costituito dalla (ri)progettazione dei quartieri, includendo – in loro prossimità – i servizi e le infrastrutture necessarie a soddisfare i bisogni quotidiani, così da ridimensionare la stessa domanda di mobilità. A parere di chi scrive, interventi in tal senso non sarebbero semplici né rapidi da realizzare e senza dubbio implicherebbero la necessità di ingenti investimenti; pertanto, occorrerebbe trovare delle soluzioni – alternative e complementari – nell’attesa della loro implementazione.

Dall’analisi svolta risulta che il «*nuovo diritto alla mobilità*» sia molto più ampio del mero accesso al trasporto pubblico, che al momento rimane «*focalizzato sulle infrastrutture e sulle modalità di erogazione del servizio*»; questo deve invece «*essere concepito anche nel suo legame con il territorio, così che lo sviluppo di soluzioni di mobilità adatte ai bisogni della popolazione possa essere realmente considerato*»<sup>131</sup>.

Tuttavia, per gli scopi del presente elaborato, sembra utile approfondire il trattamento che i sistemi di trasporto ricevono all’interno dell’ordinamento eurounitario e nazionale, tralasciando l’esame dettagliato degli interventi infrastrutturali necessari, di cui comunque si avverte il bisogno.

#### **4. La particolarità del settore dei trasporti...**

##### **4.1 ... (segue) a livello eurounitario...**

Vista la densità di interessi che si condensano nel settore dei trasporti, questo si contraddistingue per degli aspetti peculiari.

---

<sup>131</sup> S. CASTROVINCI ZENNA, *Op. cit.*, p. 178.

In primo luogo, si può constatare che il comparto sia storicamente connotato da interventi pubblici rilevanti; questi si giustificerebbero principalmente in un'ottica (i) di assicurazione di determinati *standard* per i trasporti pubblici, in quanto appartenenti al *genus* dei servizi di interesse generale<sup>132</sup> e (ii) di conformazione all'espletamento delle attività private per garantire la sicurezza, l'ordine pubblico, la tutela della salute e dell'ambiente.

In secondo luogo, come già rilevato, i trasporti pubblici assumono particolare importanza perché funzionali alla «*creazione di un mercato comune e alla realizzazione di una piena ed effettiva concorrenza tra le imprese appartenenti a diversi Stati membri dell'Unione*»<sup>133</sup>. Per tale ragione, già il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957<sup>134</sup> contemplava la creazione di una «politica comune dei trasporti», con l'obiettivo di formare un mercato libero ed abbattere le barriere alla concorrenza nel settore. Tuttavia, nonostante sia pacifica l'importanza di un'integrazione anche in questa materia e siano stati numerosi i tentativi delle istituzioni europee in tal senso<sup>135</sup>, ad oggi ancora non esiste uno «*spazio unico europeo dei trasporti*»<sup>136</sup>. Va notato infatti che le proposte approvate fino ad ora si concentrano essenzialmente sulla sostenibilità ambientale dei trasporti e sulla tutela dei diritti dei passeggeri e dei lavoratori.

---

<sup>132</sup> Si veda E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX, 2020, Special Issue, giugno 2020, p. 45.

<sup>133</sup> S. CASTROVINCI ZENNA, *Op. cit.*, p. 36.

<sup>134</sup> Il Trattato di Roma, firmato il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1958, ha istituito la Comunità Economica Europea (CEE).

<sup>135</sup> Solo per citare alcuni esempi della Corte di Giustizia si vedano: Sent., 22 maggio 1985, causa C-13/83, Parlamento c. Consiglio. Per la Commissione Europea cfr: Libro Bianco recante «*Il completamento del Mercato interno*», COM (1985) 310, punti 108 ss.; ; Libro Bianco recante «*La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*», COM (2001) 370; Libro Verde recante «*Verso una nuova cultura della mobilità urbana*», COM (2007) 551; Comunicazione recante «*Verso una mobilità urbana competitiva ed efficiente*», COM (2013) 913; Libro Bianco «*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*» COM(2011) 144 (c.d. Libro Bianco dei trasporti al 2050).

<sup>136</sup> Commissione Europea, Libro Bianco «*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*» COM (2011) 144 definitivo, c.d. *Libro Bianco dei Trasporti al 2050*, Bruxelles, 28.3.2011, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:IT:PDF>

La difficoltà a trovare una politica comune è motivata dalla riluttanza degli Stati Membri a rinunciare alla loro autodeterminazione in un settore altamente strategico e quindi particolarmente delicato. Più in particolare, gli Stati non hanno dimostrato la volontà di abdicare a parte della loro potestà (i) sulle infrastrutture di trasporto nazionali e (ii) sulla normativa statale e locale vigente. L'adozione di un quadro legislativo eurounitario unico si dovrebbe anche scontrare con i limiti imposti dalle organizzazioni internazionali – diversi per i differenti settori di trasporto (es. trasporto aereo, marittimo) – e dalle autorità nazionali e locale. Inoltre, come si vedrà meglio a breve, vari sono i livelli di governo coinvolti nella gestione e nella regolazione dei sistemi di mobilità. La stessa presenza di regimi giuridici regionali diversi si comprende se si tengono in considerazione (i) le grandi diversità territoriali dei contesti di riferimento e (ii) le finalità sociali e di interesse generale che connotano il comparto dei trasporti e che quindi giustificano il forte intervento pubblico e la deroga alle normali regole di concorrenza.

Per far fronte alla mancanza di una disciplina uniforme per il settore a livello sovranazionale, nel 2007 è stato approvato il Regolamento (CE) n. 1370, che contiene le norme applicabili ai contratti di «*servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e ferrovia*»<sup>137</sup> adottati nella forma della concessione di servizi. Il Regolamento ha introdotto una nuova disciplina degli obblighi di servizio pubblico per «*i servizi di trasporto di interesse economico generale organizzati dall'autorità competente ed offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa*»<sup>138</sup>, comportando un'abrogazione delle precedenti norme in materia<sup>139</sup>. L'obiettivo principale è quello di assicurare che, attraverso la regolazione dell'intervento pubblico, vengano organizzati dei servizi «*di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire*»<sup>140</sup> e che questi vengano garantiti in misura

---

<sup>137</sup> Recante «Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70».

<sup>138</sup> *Ivi*, art. 2 lett. a).

<sup>139</sup> Il riferimento è ai Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191 del 1969 e (CEE) n. 1107 del 1970.

<sup>140</sup> Art. 1 del citato Regolamento (CE) n. 1370/2007.



sufficiente, non discriminatoria e continuativa. Il riparto delle competenze fra Unione e Stati Membri viene regolato sulla base dei principi di semplificazione e sussidiarietà. Difatti, la principale differenza dalla normativa previgente<sup>141</sup> si sostanzia nel fatto che il Regolamento in parola non fornisce una descrizione dettagliata degli obblighi di servizio – salvo per quelli tariffari – ma assegna alle autorità competenti, anche a livello locale, il compito di stipulare dei contratti di servizio pubblico con l’operatore, in cui deve essere stabilita la natura degli obblighi, il loro contenuto e la relativa compensazione<sup>142</sup>. Tali contratti devono presentare obbligatoriamente alcuni elementi a livello contenutistico e possono essere affidati o attraverso procedura ad evidenza pubblica oppure tramite affidamento *in-house*, come previsto rispettivamente dal co.1 e 2 dell’art. 5 del Regolamento (CE) n. 1370/2007<sup>143</sup>.

## 4.2 ... (segue) e a livello nazionale

---

<sup>141</sup> Si veda Servizio Studi del senato, XVII legislatura, *Trasporto pubblico locale*, Ufficio ricerche nei settori delle infrastrutture e dei trasporti, dossier n. 286, aprile 2011, disponibile su <https://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier%20286.pdf>, pp. 19 ss.

<sup>142</sup> In proposito cfr. CAGGIANO, G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale: contributo allo studio del modello sociale europeo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, pp. 102-103.

<sup>143</sup> L’istituto dell’affidamento *in-house* ha un’origine giurisprudenziale: il concetto è stato elaborato dalla Corte di Giustizia Europea per la prima volta nella sentenza *Teckal* (CGUE, Sent., 18 novembre 1999, causa C-107/98) e poi da numerose altre pronunce. Oggi la disciplina dell’istituto in parola è contenuta nell’art. 192 del d.lgs. 50 del 2016, recante «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», c.d. Codice dei Contratti Pubblici e negli artt. 2 e 16 del d.lgs. 175 del 2016, recante «Testo unico sulle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche», c.d. TUSP o legge Madia. Le direttive UE n. 23, 24 e 25 del 2014 (relative rispettivamente all’affidamento di concessioni, di appalti nei settori “ordinari” e in quelli “speciali”) hanno sostituito le precedenti direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (relative all’aggiudicazione di appalti nei settori “speciali” e “ordinari”). A tali ultime direttive fa riferimento il Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia: questo, al co.1 dell’art. 5, prevede come regola per l’«aggiudicazione di contratti di servizio pubblico» l’applicazione delle procedure ad evidenza pubblica e al successivo co. 2 introduce come deroga la facoltà per l’autorità pubblica di affidare il servizio ad una società *in house*. Per una trattazione più approfondita del Regolamento (CE) n. 1370/2007 cfr. S. CASTROVINCI ZENNA, *Op.cit.*, pp. 40 ss.

Al fine di svolgere un'analisi completa, è opportuno offrire una descrizione più dettagliata della normativa e delle problematiche dei trasporti pubblici – di linea e non di linea – anche a livello statale.

#### **4.2.1 Il trasporto pubblico locale di linea: disciplina di massima e problematiche**

Al fine di tracciare una panoramica completa della disciplina del settore dei trasporti in Italia, occorre soffermarsi sul tema specifico dei trasporti pubblici di linea a carattere locale. Fra questi rientrano pacificamente i servizi che vengono offerti nelle aree urbane a mezzo di autobus, metropolitana, tramvia e talvolta anche traghetto. Le competenze e le prerogative degli enti locali in materia sono rilevanti: questi, infatti, possono – entro i limiti fissati dallo Stato – organizzare i sistemi in modo anche molto diverso fra loro.

La disciplina nazionale in materia è contenuta nel d.lgs. n. 422 del 1997 (c.d. Decreto Burlando)<sup>144</sup>, recante appunto «*Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale [...]»*. Il decreto in parola prevede un modello di “liberalizzazione regolata” per la gestione del servizio; i gestori del TPL devono essere selezionati dagli enti locali in via prioritaria attraverso procedure ad evidenza pubblica (art. 18 co.1). Tuttavia, la possibilità di ricorrere all'affidamento *in house*, sancita espressamente per il settore del trasporto pubblico dal regolamento (CE) n. 1370 del 2007<sup>145</sup>, ha comportato una deroga al principio della gara sopra menzionato, permettendo l'affidamento dei servizi a società controllate dagli enti locali.

Infatti, il comparto dei trasporti gode di un trattamento particolare all'interno della disciplina nazionale delle procedure di affidamento. Il Codice dei Contratti pubblici annovera i «*servizi di trasporto*» (art. 118) fra i settori speciali, per i quali

---

<sup>144</sup> D.lgs. n. 422 del 19 novembre 1997, recante «*Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*».

<sup>145</sup> Si veda l'art. 5 co. 2 del citato regolamento.

sono fissate delle regole specifiche – solitamente meno rigorose – in confronto a quelle stabilite per gli affidamenti dei settori ordinari<sup>146</sup>. Beneficiano della disciplina speciale «*le attività relative alla messa a disposizione o alla gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, ovvero mediante autobus, sistemi automatici o cavo*»<sup>147</sup>.

Inoltre, vengono espressamente esclusi dall'ambito oggettivo di applicazione del Codice: (i) gli appalti e le concessioni di «*servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia o metropolitana*» in base all'art. 17, co. 1, lett. i) e (ii) le «*concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007*» in forza dell'art. 18, co. 1, lett. a). Tuttavia, gli affidamenti in questi ambiti devono comunque rispettare i «*principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica*», come previsto dall'art. 4 del Codice dei Contratti pubblici.

In ogni caso, attualmente il 70% delle società incaricate di erogare il servizio di TPL sono a partecipazione pubblica e l'esclusione dall'applicazione della disciplina prevista dal Codice dei Contratti pubblici per l'affidamento dei contratti non si è rivelata una soluzione virtuosa nella maggioranza dei casi; infatti, gli operatori selezionati a seguito di procedura ad evidenza pubblica registrano mediamente migliori *performance* rispetto alle società *in-house*<sup>148</sup>.

A proposito del periodo di validità degli affidamenti, il citato decreto Burlando (d.lgs. n. 422/1997) prevede all'art. 18 co.2 lett. a) che l'esercizio del servizio debba essere disciplinato da contratti di durata non superiore a nove anni<sup>149</sup>. La fissazione

---

<sup>146</sup> Si veda F. SCURA, *I «settori speciali» nel nuovo Codice: ridimensionamento dell'ambito soggettivo di applicazione*, MediAppalti. Guida pratica in materia di appalti pubblici, 1° giugno 2016, disponibile su <https://www.mediappalti.it/i-settori-speciali-nel-nuovo-codice-ridimensionamento-dellambito-soggettivo-di-applicazione/>

<sup>147</sup> Art. 118, 1 co., d.lgs. n. 50 del 2016. Inoltre, nel successivo co. 2 viene fornita una definizione di "rete", la cui presenza è riscontrabile «*se il servizio viene fornito secondo le prescrizioni operative stabilite dalle competenti autorità pubbliche, quali quelle relative alle tratte da servire, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio*».

<sup>148</sup> S. MOCETTI, G. ROMA, *Op. cit.*, p. 3.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 5.

del termine – particolarmente lungo – di nove anni è giustificata dal tempo necessario all'operatore per recuperare i costi di investimento iniziale e rendere l'attività remunerativa. Ciò nonostante, la realtà non si è adeguata a tale previsione, complici i numerosi interventi regolatori e normativi succedutesi e il generalizzato ricorso allo strumento della proroga dei contratti in essere. Infatti, a dispetto del limite fissato, l'80% dei servizi è esercitato sulla base di contratti scaduti e in seguito prorogati<sup>150</sup>: tale circostanza, eliminando la concorrenza potenziale, non ha sicuramente stimolato la funzionalità del sistema.

Le modifiche successivamente intervenute nel settore hanno ulteriormente complicato il quadro normativo. Degno di menzione è il D.L. n. 50 del 2017<sup>151</sup>, che ha mutato la disciplina riguardante l'organizzazione e il finanziamento del TPL.

Un altro fattore che sicuramente non stimola una gestione efficiente è l'utilizzo del criterio della spesa storica per l'allocazione delle risorse; bisognerebbe invece favorire meccanismi che spronino al miglioramento del servizio, ampliando per esempio il ricorso al parametro del *net cost* rispetto a quello del *gross cost* (prevalente nel Mezzogiorno)<sup>152</sup> e introducendo dei meccanismi di premialità e penalità. È risaputo infatti che la qualità del servizio sia influenzata anche dagli incentivi, diretti e indiretti, che riceve l'operatore incaricato. Inoltre, il fatto che parte del finanziamento derivi dai proventi del traffico genera *impasse* al Sud, dove il malfunzionamento del TPL determina una minore domanda: qui le società gestrici hanno spesso scarsa redditività, bilanci negativi e quindi una minore inclinazione agli investimenti rispetto a quelle operanti nel Nord<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>151</sup> Il D.L. n. 50/2017, recante «*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*» è stato convertito con modificazioni dalla L. n. 96/2017.

<sup>152</sup> *Gross cost* e *net cost* sono forme di remunerazione del servizio: nel primo caso il gestore deve sopportare solo il rischio d'impresa, in quanto gli viene versata una somma calcolata in base al costo del servizio; nel secondo caso, invece, l'importo corrisposto dipende dal numero dei passeggeri trasportati, gravando così in capo all'operatore anche il rischio della domanda.

<sup>153</sup> Commissione di studio sul Trasporto Pubblico Locale istituita con d.m. 4 gennaio 2021 e presieduta dal Prof. Bernardo Giorgio Mattarella, *Relazione finale della Commissione di studio sul Trasporto Pubblico Locale*, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, disponibile su <https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2021/09/Relazione-Commissione-TPL-presieduta-da-Bernardo-Mattarella.pdf>, p. 3.

In generale, la qualità del TPL di linea italiano è inferiore rispetto alla media europea: l'insoddisfazione nei confronti del servizio spinge i cittadini ad optare verso forme di mobilità privata. Si stima infatti che in Italia l'automobile privata sia il mezzo più utilizzato, mentre il servizio pubblico copra solo il 10% degli spostamenti<sup>154</sup>. Tale scelta, oltre ad aumentare traffico, congestione e inquinamento di cui già ampiamente discusso, ha ripercussioni sullo stesso funzionamento del sistema. La scarsa domanda genera infatti una bassa remuneratività dell'attività, dal momento che i gestori, non disponendo di molte risorse, sono poco propensi a investire per migliorare la rete: tale meccanismo genera un circolo vizioso che aggrava ulteriormente la situazione.

Tuttavia, non si possono ignorare le grandi disparità fra Centro-Sud e Nord, dove i livelli di copertura e il grado di soddisfazione sono in genere più elevati. Rilevanti disequaglianze sono riscontrabili a livello nazionale anche fra le aree centrali e urbane e quelle periferiche e rurali, dove il servizio è spesso carente. Uno dei problemi della rete è infatti la copertura disomogenea e non capillare, oltre ai ritardi e alle attese che si verificano anche nei punti dove il servizio dovrebbe essere garantito. Tali disparità costituiscono un ostacolo allo sviluppo armonioso della società: le difficoltà di collegamento fra località disagiate e centri economici acuiscono ulteriormente le differenze fra gli abitanti delle rispettive zone, che di frequente hanno livelli culturali ed economici diversi.

L'Italia si contraddistingue negativamente, rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea, anche per la mancanza di innovazione e digitalizzazione dei mezzi e dei sistemi di monitoraggio. La stragrande maggioranza del TPL italiano è su gomma e poco elettrificato e il parco circolante appare vecchio e inquinante. Non sono sfruttate le potenzialità offerte dall'evoluzione tecnologica, che potrebbero migliorare di molto le prestazioni del servizio di TPL (es. uso di veicoli più moderni e meno inquinanti, servizi di monitoraggio delle corse in tempo reale, ecc). Nonostante la legislazione nazionale imponga la vendita dei biglietti (c.d. *ticketing*) in via elettronica,<sup>155</sup> che è funzionale alla raccolta dei dati dei viaggi dei passeggeri

---

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>155</sup> Il D.l. n. 179 del 2012 recante «*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*», convertito con modificazioni dalla L. n. 221 del 2012, stabilisce all'art. 8 co. 1 che le aziende di trasporto

e quindi al controllo dei flussi e ad una programmazione più funzionale delle corse, questa è scarsamente adottata. Ancora non sufficienti – per il raggiungimento dell’obiettivo del *Mobility as a Service* – sono i livelli di integrazione fra servizi, gestori ed ambiti territoriali diversi, così come è ridotta l’applicazione di tecnologie avanzate per il monitoraggio dei flussi e la comunicazione in tempo reale con i viaggiatori.

Si è appena avuto modo di analizzare la disciplina e le problematiche principali del trasporto pubblico locale di linea; occorre ora esaminare la normativa prevista per i sistemi di trasporto non rientranti in questa categoria.

#### **4.2.2 I trasporti non di linea: fra normativa vigente...**

La disciplina del trasporto pubblico non di linea è contenuta principalmente nella legge n. 21 del 1992, recante «*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*»,<sup>156</sup> e da vari decreti nel tempo che l’hanno modificata, da ultimo il d.l. n. 135 del 2018 (c.d. decreto semplificazioni).<sup>157</sup>

L’art. 1 della legge definisce come «*autoservizi pubblici non di linea quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta*». La disposizione distingue fra due tipologie

---

pubblico locale promuovano «*l’adozione di sistemi di bigliettazione elettronica interoperabili a livello nazionale e di biglietti elettronici integrati nelle città metropolitane*».

<sup>156</sup> Legge 15 gennaio 1992, n. 21.

<sup>157</sup> Il decreto è stato convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, recante «*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*».

di servizi non di linea, a cui si è già accennato precedentemente<sup>158</sup>: (i) servizio di taxi e (ii) servizio di noleggio con conducente (c.d. NCC)<sup>159</sup>.

Nonostante la legge in parola menzioni le attività di taxi e di NCC nello stesso articolo – quasi equiparandole – va sottolineato invece che i due servizi sono ben distinti dal punto di vista della disciplina applicabile e dell'inquadramento regolatorio<sup>160</sup>; è possibile, infatti, individuare delle differenze notevoli per «*i destinatari dell'attività, il costo e le modalità di erogazione del servizio, il suo legame con il territorio di riferimento, gli obblighi del prestatore*»<sup>161</sup>.

Solo per menzionare gli aspetti più rilevanti, il servizio taxi è rivolto ad una clientela indifferenziata, dal momento che lo stazionamento dei veicoli è permesso sul suolo pubblico (sempre che il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvenga nei confini comunali), in zone solitamente definite e circoscritte; i taxi beneficiano quindi di «*un monopolio legale sull'offerta su strada*»<sup>162</sup>. Questi sono soggetti a obblighi tariffari – in quanto gli organi competenti, attraverso dei regolamenti comunali, fissano i minimi e i massimi dei prezzi – di prestazione e di continuità. I tassisti non possono infatti rifiutarsi di accettare una corsa, dal momento che la loro prestazione è obbligatoria; tali aspetti denotano una forte connotazione pubblicistica dell'attività, per cui è possibile ricondurre i taxi ai servizi pubblici.

Di contro, il servizio di NCC, nonostante abbia una funzione «*integrativa del trasporto pubblico di linea e quindi funzionale a soddisfare esigenze di interesse*

---

<sup>158</sup> Si veda in proposito il paragrafo 2.1, capitolo I.

<sup>159</sup> Più in particolare, l'art. 1 indica «*a) il servizio di taxi con autovettura, motocarrozzeria, natante e veicoli a trazione animale; b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarrozzeria, velocipede, natante e veicoli a trazione animale*».

<sup>160</sup> In proposito cfr. R. BERLOCO, A. DI LEO, A. DONATO, F. P. VISAGGI, *Smart mobility: tutte le novità normative e regolatorie*, Legal Team Paper, novembre 2021, p. 5.

<sup>161</sup> In proposito cfr. E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in BRIGAGLIA M., *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX, 2020, Special Issue, giugno 2020, pp. 60 ss.

<sup>162</sup> G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX, 2020, Special Issue, giugno 2020, p. 28.

*generale*»<sup>163</sup>, secondo alcuni non è pacificamente annoverabile fra i servizi pubblici, quanto piuttosto fra i “servizi privati offerti al pubblico”<sup>164</sup>. Difatti, le attività di noleggio con conducente sono indirizzate ad una clientela specifica, coincidente con le persone che effettuano un’apposita richiesta e accettano le condizioni proposte. I veicoli adibiti a servizio NCC non possono sostare sul suolo pubblico (ma in rimesse private) e non sussiste per il conducente né un obbligo di accettare la corsa né limiti tariffari determinati; le parti sono pertanto libere di concordare i termini della prenotazione, incluso il corrispettivo della prestazione.

Entrambe le attività sono esercitabili solo dai soggetti in possesso di un titolo autorizzativo: per i conducenti di taxi è richiesta una licenza, mentre per l’attività di NCC un’autorizzazione. Entrambi i titoli vengono rilasciati dai comuni sulla base di una selezione che avviene tramite bando pubblico di concorso che presuppone (i) il certificato di abilitazione professionale come stabilito dal Codice della strada (ii) il possesso dei requisiti e delle conoscenze necessarie (es. geografiche e toponomastiche) per lo svolgimento del servizio e (iii) l’iscrizione al ruolo dei conducenti di cui all’art. 6 della legge n. 21 del 1992. Ulteriori previsioni sono stabilite per il servizio NCC, alcune delle quali sono state modificate dalla l. n. 12 del 2019 e altre sono state introdotte in via giurisprudenziale<sup>165</sup>.

Il numero delle licenze e delle autorizzazioni rilasciabili è contingentato e tale aspetto ha creato numerose problematiche a livello di efficienza del servizio. I limiti numerici stabiliti sono spesso subottimali; questo da una parte comporta la creazione di “rendite di posizione” e dall’altra non rende i servizi (in particolare quello di taxi, appartenente al *genus* dei servizi pubblici) assimilabili a logiche di accessibilità (per i prezzi frequentemente alti) e universalità (in alcuni snodi centrali le attese possono essere lunghe e in molti punti periferici è possibile riscontrare una sostanziale assenza dei servizi).

---

<sup>163</sup> E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in BRIGAGLIA M., *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX, 2020, Special Issue, giugno 2020, p. 62.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> In proposito cfr. R. BERLOCO, A. DI LEO, A. DONATO, F. P. VISAGGI, *Smart mobility: tutte le novità normative e regolatorie*, Legal Team Paper, novembre 2021, pp. 10-15.



### 4.2.3 ... (segue) e lacune

Le criticità sottolineate mettono in risalto la necessità di un intervento di “manutenzione” della disciplina del settore, dal momento che questa non si dimostra funzionale a garantire l’efficienza del servizio e non risulta al passo con le innovazioni tecnologiche che hanno rivoluzionato il settore. Infatti, negli ultimi anni si sono moltiplicate le nuove forme di *sharing mobility* (quali ad esempio *Uber*,<sup>166</sup> i servizi di *vehicle sharing*, ecc.) che pure rappresentano delle forme di trasporto non di linea, ma che non godono di una disciplina definita e organica. Tale lacuna ha creato problemi in quanto non è possibile né “estendere” ai nuovi servizi la disciplina vigente in tema di autoservizi pubblici non di linea (*regulating up*) né considerare tali attività come liberamente esercitabili dai privati (*deregulating down*)<sup>167</sup>, senza nessuna forma di controllo da parte del potere pubblico, per le motivazioni che si analizzeranno a breve. Per dare un’idea delle incertezze createsi negli ultimi anni basti citare le note vicende di *UberPop* e di *UberBlack*, che sono state – almeno per il momento – risolte dalla giurisprudenza, nazionale ed eurounitaria, in modo diverso in ragione dell’affermata diversa conformazione dell’attività<sup>168</sup>.

Il bisogno di un intervento in tal senso è stato avvertito anche dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti, che ripetutamente hanno evidenziato le criticità della lacuna, auspicando l’introduzione di una normativa che intervenisse sui nuovi strumenti, tenendo conto

---

<sup>166</sup> Per una panoramica dei problemi creati dall’ingresso di *Uber* nel mercato dei trasporti non di linea cfr. ZILIANI M., *Op.cit.*, p. 87 ss.; CARUSO E., *Op.cit.*, p. 63 ss., R. LOBIANCO, *I servizi di mobilità condivisa. Parte II inquadramento giuridico*, Istituto dello Studio del Diritto dei Trasporti, Diritto dei Trasporti, vol. XXIV, 2, 2021, p. 472 ss.; G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell’Unione europea*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX, 2020, Special Issue, giugno 2020, p. 25 ss. La questione ha assunto rilevanza europea in quanto in tutta Europa il modello professionale di erogazione di servizi di trasporto pubblico non di linea è subordinata al possesso di titolo autorizzativi. Le condizioni richieste per il rilascio dei permessi variano in base alle legislazioni nazionali degli Stati Membri.

<sup>167</sup> Per i concetti di *regulating up* e *deregulating down* cfr. G. SMORTO, *Quali regole per la sharing mobility in Italia. Un’introduzione*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX, 2020, Special Issue, giugno 2020, p. 9.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

delle specificità dei singoli servizi<sup>169</sup>. Le sollecitazioni delle Autorità erano state recepite nel 2017 all'interno della «*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*»<sup>170</sup> (l. n. 124/2017), che conteneva una delega al Governo ad operare una riforma degli «*autoservizi pubblici non di linea che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicurino agli autoservizi stessi una funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...]*». L'intervento avrebbe dovuto anche includere una normativa delle nuove forme di mobilità, rese possibili attraverso l'uso di piattaforme digitali che favoriscono l'intermediazione fra conducenti ed utenti. Tuttavia, tale delega non è stata attuata; anche le successive modifiche apportate dalla legge 12 del 2019 alla normativa del trasporto pubblico di linea si sono risolte in delle integrazioni della disciplina già presente, senza comportare un'estensione del suo ambito oggettivo di applicazione (limitato esplicitamente ai soli servizi tipici di taxi e NCC).

Una nuova delega in materia di trasporto non di linea è prevista dal disegno di legge recante «*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*»<sup>171</sup> (c.d. d.d.l. concorrenza), recentemente approvato dal Senato e al momento in cui si scrive in attesa del vaglio della Camera. In particolare, il citato disegno di legge contiene all'art. 10 una delega al Governo per la revisione e il riordino della disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea, che sembra ricalcare testualmente quanto già preventivato dalla legge n. 124/2017<sup>172</sup>. Fra i principi e i criteri direttivi della

---

<sup>169</sup> Il riferimento è alle sollecitazioni delle Autorità nel senso di una modifica della regolazione tradizionale; in particolare, si vedano le segnalazioni dell'AGCM AS1222 del 29 settembre 2015 e AS1354 del 10 marzo 2017 e dell'Atto di segnalazione del 21 maggio 2015. È da rilevare che le sollecitazioni in parola non si potevano riferire al servizio di *sharing* di monopattini – che nel 2017 ancora non era permesso in Italia – quanto alla *sharing mobility* in generale e in particolar modo ai servizi di *UberPop*, *UberBlack* e di *carpooling*, che avevano creato in quegli anni non pochi problemi e incertezze.

<sup>170</sup> Legge n. 124 del 2017, art. 2, co. 179, lett. e).

<sup>171</sup> Disegno di legge d'iniziativa del Governo recante «*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*» (c.d. d.d.l. concorrenza), A.S. n. 2469-A, approvato dal Senato in data 30 maggio 2022.

<sup>172</sup> La lett. a) dell'art. 10 del disegno di legge recante «*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*» dispone infatti che il Governo debba procedere ad una «*definizione di una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea che provvedano al trasporto collettivo o individuale di persone che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicurino agli autoservizi stessi una funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari,*

nuova delega, viene previsto alla lettera *b*), art. 10 anche l'«*adeguamento dell'offerta di servizi 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*».

Tuttavia, la formulazione della delega in parola non sembra comprendere anche i servizi di *vehicle sharing*, le cui piattaforme non consentono l'intermediazione fra passeggeri e conducenti, ma la connessione fra gli operatori economici erogatori del servizio e i loro fruitori. Infatti, i servizi di *vehicle sharing*, nel cui insieme rientrano le attività di *e-scooter sharing* oggetto del presente elaborato, sono solitamente offerte da soggetti che allo stesso tempo possiedono i veicoli in condivisione e gestiscono le *app* che permettono il funzionamento del sistema. Tale dato, se considerato alla luce della definizione della *sharing economy* fornita nello standard ISO 42500 «*Sharing economy – General Principles*»<sup>173</sup>, potrebbe far sorgere il dubbio se i servizi in parola ne costituiscano veramente degli esempi. Difatti, secondo il citato *standard*, una caratteristica della *collaborative economy* è rappresentata dal fatto che «*le piattaforme non sono né fornitori né utenti dei prodotti e delle risorse scambiate fra fornitori e utenti*». La questione risulta problematica in quanto il servizio che viene offerto dagli operatori di *vehicle sharing* non consiste nell'occasionale messa a disposizione di risorse di privati cittadini che altrimenti rimarrebbero inutilizzate dai rispettivi proprietari, ma si sostanzia in un'attività che per molti aspetti è simile a quella svolta da imprese «tradizionali» di noleggio senza conducente, con la differenza di essere resa possibile grazie all'uso di piattaforme *online*.

A prescindere dalla risposta al quesito, a parere di chi scrive sembra comunque possibile inquadrare il servizio di *vehicle sharing* come appartenente al *genus* della *sharing mobility*, dal momento che questo costituisce pur sempre un fenomeno

---

*automobilistici, marittimi, lacuali e aerei*». Appare evidente qui che si sia voluta ricalcare la formulazione già prevista dalla delega del 2017.

<sup>173</sup> In riferimento agli standard dell'ISO recentemente introdotti in materia cfr. paragrafo 1.3, capitolo I.

sorto nel contesto di un modello economico basato su un uso più razionale, condiviso ed efficiente delle risorse.

In ogni caso, l’inserimento di una normativa *ad hoc* per la *sharing mobility* è fondamentale anche dal momento che «*Il settore dei servizi di trasporto pubblico non di linea costituisce [...] un mercato chiuso, nel quale l’attuazione dei principi di concorrenza è limitata alla dimensione per il mercato*»<sup>174</sup>. Tale ultima affermazione implica che nel settore in parola la competizione fra gli operatori economici venga anticipata al momento dell’accesso nel mercato; questo non è permesso a tutti i soggetti, ma viene concesso – in regime di monopolio o oligopolio – solo a quelli che meglio soddisfano i parametri appositamente fissati dallo Stato. Lo schema della “concorrenza per il mercato” si differenzia da quello di “concorrenza nel mercato”, che è considerato la regola dal diritto eurounitario. Secondo tale ultimo modello, l’accesso all’esercizio dell’attività è libero e sono quindi molteplici gli operatori che offrono prestazioni simili sullo stesso mercato; la selezione è compiuta direttamente dai consumatori, che decidono di rivolgersi ad un soggetto piuttosto che ad un altro in base a differenti variabili (es. prezzo e qualità delle prestazioni, preferenze personali, ecc.).

Tali deroghe al principio della concorrenza di derivazione europea trovano una giustificazione *(i)* nel fatto che i servizi di trasporto – sia di linea sia non di linea – sono esclusi dall’ambito di applicazione della direttiva c.d. *Bolkenstein*<sup>175</sup> all’art. 1, co. 2, lett. d), che fissa gli obblighi di liberalizzazione per i servizi del mercato interno e *(ii)* nella circostanza che il settore è comunque riconducibile alle attività di interesse economico generale, che possono essere lecitamente sottratte alle regole di concorrenza in forza dell’art. 106.2 TFUE.

Nei settori in cui la concorrenza è limitata alla dimensione “per il mercato” la presenza di una disciplina è tanto più importante in quanto questa ha la funzione di indicare con esattezza i criteri uniformi su cui basare l’ammissione degli operatori

---

<sup>174</sup> L. OSTENGO, *Op. cit.*, p. 13.

<sup>175</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

al mercato; senza un'apposita normativa, è alto il rischio che l'accesso al mercato venga limitato irragionevolmente e che taluni operatori vengano indebitamente favoriti rispetto ad altri. Inoltre, l'individuazione della disciplina applicabile ad una certa tipologia di servizi è utile anche al fine di inquadrare la stessa attività da un punto di vista regolatorio. Occorre pertanto determinare la normativa che attualmente si applica ai servizi di mobilità condivisa – e in particolare ai servizi di *e-scooter sharing* – e contestualmente confrontarla con i connotati tipici dei servizi pubblici, in modo da capire se questi siano suscettibili o meno nella detta categoria.

## **5. Una possibile collocazione dei servizi di *sharing* di monopattini**

### **5.1 La particolarità dalla disciplina dell'*e-scooter sharing* rispetto a quella dei sistemi di mobilità affini**

Come si è rilevato, l'applicazione delle tecnologie evolute nei settori più disparati ha portato all'introduzione di soluzioni innovative ed inconsuete; in molti campi, come quello della mobilità, il dato ha creato non poche problematiche, vista l'estrema difficoltà di ricondurre gli strumenti innovativi alle tradizionali categorie giuridiche, con conseguenti difficoltà nell'individuazione della disciplina applicabile<sup>176</sup>.

Nel diritto positivo vigente – tanto nazionale quanto europeo – manca una regolazione unitaria dei nuovi strumenti di *sharing mobility*; in mancanza di una espressa qualificazione giuridica, occorre pertanto effettuare un'operazione ermeneutica per comprendere come sia possibile classificare tali attività. In particolare, la presente analisi si concentrerà sull'inquadramento del servizio di *vehicle sharing* di monopattini elettrici, che è uno dei meccanismi di mobilità condivisa di più recente introduzione, nonché uno dei più controversi per la conformazione inusuale dei mezzi.

---

<sup>176</sup> Come si è già avuto modo di sottolineare, il problema è ricorrente anche per gli altri settori della *sharing economy*.

Infatti, nonostante l'attività di *e-scooter sharing* si sostanzia in un servizio non di linea o *on demand*, in quanto i tragitti delle corse sono ponderabili di volta in volta sulle esigenze dell'utente, questa non rientra nel novero degli «*autoservizi pubblici non di linea*»; la legge n. 21 del 1992, infatti, si riferisce specificamente solo al servizio taxi e NCC, entrambi caratterizzati dalla presenza di un conducente che guida la vettura. Nel *vehicle sharing* il guidatore è invece lo stesso fruitore del servizio e nel caso dei monopattini non c'è neanche la possibilità di farsi «trasportare», dal momento che l'uso contemporaneo dello stesso mezzo da parte di due persone è vietato<sup>177</sup>. Inoltre, come già menzionato, neanche la riforma operata dalle l. n. 12 del 2019 è risultata dirimente per l'inquadramento dei servizi di *sharing*, in quanto la normativa della legge n. 21 del 1992 rimane applicabile solamente ai servizi espressamente tipizzati e pertanto, a parere di chi scrive, non sembra ipotizzabile un'estensione analogica della normativa, anche per la sottolineata diversità nell'organizzazione dei servizi (assenza di un conducente e difformità dei veicoli usati per l'*e-scooter sharing*).

Muovendo da tali osservazioni, si potrebbe quindi desumere l'applicabilità ai servizi di *vehicle sharing* della normativa in materia di attività di noleggio senza conducente, contenuta nel D.P.R. n. 481 del 2001<sup>178</sup>. Il decreto disciplina l'attività in parola come «libera» e pertanto la assoggetta al mero obbligo di segnalazione (c.d. SCIA<sup>179</sup>) e non al possesso di un titolo autorizzativo previamente ottenuto (come invece è previsto per i servizi di taxi e NCC). In particolare, l'art. 1 del D.P.R. n. 481 del 2001 prevede che per esercitare l'attività di noleggio senza conducente sia sufficiente denunciare il suo avvenuto inizio presso il comune «*nel cui territorio è la sede legale dell'impresa e al comune nel cui territorio è presente ogni (sua, ndr) singola articolazione commerciale [...]*»; l'art. 2 afferma che il prefetto possa

---

<sup>177</sup> Si veda l'art. 1, co. 75-*decies*, l. 27 dicembre del 2019 n. 160 (c.d. legge di bilancio 2020) e s.m.i.

<sup>178</sup> D.P.R. n. 481 del 2001, «*Regolamento recante semplificazione del procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di noleggio senza conducente*».

<sup>179</sup> La disciplina della segnalazione certificata di inizio attività, c.d. SCIA, è contenuta nell'art. 19 della l. n. 241 del 1990, recante «*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*», c.d. legge sul procedimento amministrativo.

sospendere o vietare l'attività solo in caso di mancanza dei requisiti morali di cui all'art. 11 del c.d. TULPS<sup>180</sup> o per ragioni di pubblica sicurezza.

Preso atto di tale quadro normativo, i servizi di *sharing* di autovetture, biciclette o *scooter*, se classificati come attività di noleggio senza conducente, dovrebbero essere avviabili con segnalazione certificata di inizio attività ai sensi del menzionato D.P.R.; ulteriori o diverse previsioni dovrebbero essere giustificabili in base alle circostanze applicabili al caso concreto.

Tuttavia, si desume che le attività di *vehicle sharing* non siano considerate attività liberamente esercitabili, in quanto le singole amministrazioni locali subordinano solitamente il loro svolgimento al possesso di titoli autorizzativi o alla stipula di un contratto di concessione o di appalto, cercando in tal modo di limitare l'accesso al mercato<sup>181</sup>, istaurando appunto dei sistemi di concorrenza "per il mercato".

Tali scelte da parte delle amministrazioni locali sono comprensibili se si tiene conto del fatto che i servizi di *vehicle sharing* si differenziano dalle altre attività di noleggio senza conducente perché i mezzi che li costituiscono insistono sul suolo pubblico, anche quando rimangono inutilizzati (e non in apposite aree private). Si ravvisa quindi l'interesse dell'ente locale di regolare l'attività, in modo da trovare un bilanciamento fra le opposte esigenze di incentivare il ricorso a strumenti di mobilità sostenibile (per ridurre gli impatti ambientali legati agli spostamenti) e di garantire un'ordinata circolazione, limitando il numero degli operatori e/o dei veicoli ammessi, al fine di prevenire situazioni di eccessiva congestione e contenere la possibile occupazione di spazio pubblico.

---

<sup>180</sup> R.D. n. 773 del 1931, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza», c.d. TULPS.

<sup>181</sup> Per una panoramica degli strumenti utilizzati dai principali comuni italiani per autorizzare gli operatori di *vehicle sharing* si veda la *Tavola origine dei dati*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, disponibile su <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1mMgbsVwrVdFiuVY9M4ucZvHNb1gYGNJ-/edit#gid=873999392>

## 5.2 Il fondamento della discrezionalità dei comuni in materia di *vehicle sharing*

Le soluzioni adottate dai comuni per autorizzare gli operatori di *vehicle sharing* si differenziano anche molto fra loro, dal momento che, in assenza di una disciplina nazionale uniforme, la regolazione del settore è demandata agli enti locali. Questi, godono infatti di un'ampia discrezionalità nel decidere se autorizzare il servizio, come organizzarlo e se attribuirgli i connotati tipici del servizio pubblico locale.

Se per le attività di *sharing* di autovetture, biciclette e motorini tale autonomia degli enti locali è desumibile dai principi generali dell'ordinamento e dalle disposizioni costituzionali che regolano il riparto delle competenze fra Stato, regioni ed enti locali, di cui si è precedentemente trattato, per il servizio di *sharing* di monopattini elettrici il legislatore – nella legge di conversione del c.d. decreto Infrastrutture – ha fornito delle indicazioni, seppur minime, a livello nazionale. Tali disposizioni, che si analizzeranno di seguito, costituiscono un *unicum* nel panorama della nuova mobilità condivisa, in quanto non è possibile ravvisare la presenza di norme nazionali analoghe per le attività *carsharing*, *bikesharing* e *scooter sharing*. L'introduzione di norme specifiche per il settore in parola può giustificarsi se si considera che – come si vedrà meglio più avanti – i monopattini elettrici fino a pochi anni fa non erano ammessi alla circolazione e pertanto la necessità di regolare il fenomeno è stata maggiormente avvertita, anche al fine di garantire la sicurezza stradale.

A parere di chi scrive, il fatto che il servizio in parola sia caratterizzato da connotati inconsueti è probabilmente una delle ragioni per cui l'art. 4 co. 3 del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 4 luglio 2019<sup>182</sup> afferma la facoltà – e non l'obbligo – dei comuni di istituire o affidare, attraverso apposita giunta comunale, «*servizi di noleggio dei dispositivi in condivisione*». Dalla disposizione citata appare evidente che le amministrazioni comunali godono di discrezionalità nel decidere se permettere o meno l'attività di *e-scooter sharing* sul

---

<sup>182</sup> Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 4 luglio 2019 n. 162, recante «*Sperimentazione della circolazione su strada di dispositivi per la micromobilità elettrica*», c.d. Decreto Toninelli.



proprio territorio e se organizzare il servizio in maniera autonoma o affidarlo a soggetti esterni.

Inoltre, la menzionata legge n. 156/2021, che ha convertito il c.d. decreto Infrastrutture<sup>183</sup>, ha modificato la c.d. legge di bilancio 2020<sup>184</sup>, che ora prevede all'art. 1 co. 75-ter che «*i servizi di noleggio dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica [...] possono essere attivati esclusivamente con apposita deliberazione della Giunta comunale, nella quale devono essere previsti, oltre al numero delle licenze attivabili e al numero massimo dei dispositivi in circolazione:* a) *l'obbligo di copertura assicurativa per lo svolgimento del servizio stesso;* b) *le modalità di sosta consentite per i dispositivi interessati;* c) *le eventuali limitazioni alla circolazione in determinate aree della città*». Tale disposizione afferma esplicitamente che l'attività di *sharing* di monopattini non sia liberamente esercitabile, ma possa essere espletata solamente da operatori in possesso apposite licenze, il cui numero massimo deve essere previamente stabilito; la precisazione è indice del fatto il legislatore nazionale abbia voluto istaurare un mercato “chiuso”, in cui il confronto competitivo fra le imprese si limita alla dimensione “per il mercato”. La fissazione delle condizioni per il rilascio dei titoli autorizzativi e delle concrete modalità di esercizio dell'attività è espressamente demandata alle Giunte comunali, che vantano quindi un rilevante potere discrezionale in materia.

Pertanto, la normativa nazionale fornisce una base giuridica che giustifica gli interventi di regolazione delle autorità locali in merito. Più in generale, la possibilità delle amministrazioni locali di prevedere vincoli per l'esercizio delle attività *di e-scooter sharing* – diversi e/o ulteriori rispetto a quelle previste dalla legislazione nazionale in tema di attività di noleggio senza conducente – sarebbe da interpretare alla luce degli artt. 41 e 43 Cost., secondo cui rispettivamente «*la legge determina i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata*

---

<sup>183</sup> D.l. del 10 settembre 2021 n. 121, recante «*Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali*», c.d. decreto Infrastrutture, convertito con modificazione dalla l. del 9 novembre 2021 n. 156.

<sup>184</sup> Legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*».

sia indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»<sup>185</sup> e che questa possa riservare originariamente «ai fini di utilità generale [...] imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali [...] ed abbiano carattere di preminente interesse generale». Difatti, indipendentemente dalla classificazione di tali attività quali servizi pubblici o meno, di cui si tratterà specificatamente più avanti, a parere di chi scrive sembra possibile affermare che le attività di *vehicle sharing* siano connotate da interessi generali rilevanti di varia natura (sociale, ambientale, di sicurezza, decoro stradale e ordine pubblico).

Pertanto, una semplice SCIA, in quanto consistente in una segnalazione da effettuare al momento dell'avvio dell'attività, non sarebbe sufficiente a tutelare adeguatamente tali interessi, che presuppongono un minimo di “programmazione” e “controlli” in via preventiva. Da un punto di vista strettamente giuridico, nel caso di specie dei monopattini elettrici, l'applicazione della normativa di cui al D.P.R. n. 481/200, relativa al noleggio senza conducente risulterebbe, a parere di chi scrive, derogata dall'art. 1 co. 75-ter della legge di bilancio 2020, che stabilisce la necessità di una licenza appositamente rilasciata dalle autorità comunali per svolgere l'attività. Tale deroga opererebbe in virtù del principio di specialità, in quanto l'art. 1 co. 75-ter della legge di bilancio 2020 rappresenterebbe norma speciale rispetto al D.P.R. n. 481/2001.

### **5.3 La funzione svolta dai servizi di *e-scooter sharing***

Invero, si è evidenziata precedentemente la forte connotazione pubblicistica che ricopre il settore dei trasporti e il ruolo di complementarità che la *sharing mobility* assume nei confronti del trasporto pubblico locale. Il *vehicle sharing* contribuisce infatti a rispondere ad una parte della domanda di mobilità che solitamente è soddisfatta dai trasporti tradizionali e in tale aspetto è possibile scorgere una finalità sociale nelle citate attività. La possibilità di muoversi facilmente attraverso mezzi condivisi rappresenta uno degli espedienti con cui è possibile – entro una certa misura – pareggiare tali disuguaglianze. Come già

---

<sup>185</sup> Art. 41 co. 3 Cost.

sottolineato, la capacità perequativa<sup>186</sup> del trasporto pubblico locale risiede nel permettere anche ai cittadini in situazioni più umili o provenienti da aree più periferiche di raggiungere – a fronte di una spesa contenuta rispetto all’acquisto del veicolo proprio – destinazioni diverse e in particolare zone economicamente più fiorenti, dove è più probabile l’incontro con realtà abbienti. Aver facile accesso alle stesse attività e luoghi rappresenta un *common ground* che facilita l’integrazione e il c.d. *riscatto sociale*; in questo senso la mobilità condivisa deve essere ritenuta uno strumento di inclusione sociale<sup>187</sup> per le fasce a reddito più basso. Tenendo conto di tale quadro, è da rilevare che i servizi di *vehicle sharing* permettono di usufruire dei vantaggi del mezzo privato senza dover sopportare i costi di acquisto e di manutenzione allo stesso connessi; in tal senso, anch’essi potrebbero quindi rivestire una finalità di “parificazione” sociale.

Secondo l’Autorità di Regolazione dei Trasporti<sup>188</sup> i nuovi servizi della condivisione rispondono ad «una quota della domanda di mobilità urbana diversa da quella cui si rivolgono gli operatori tradizionali» e che questi svolgono «una funzione complementare rispetto a taxi ed NCC», appunto classificati come autotrasporti pubblici. Questi ultimi sono servizi pacificamente connotati da interessi generali rilevanti e quindi, qualora si volesse accogliere la citata prospettazione secondo cui la *sharing mobility* soddisfi una domanda che sia diversa e complementare al trasporto pubblico di linea (e non con questa coincidente), non verrebbe comunque meno il valore generale che tali servizi rivestono.

Inoltre, la recente riforma costituzionale, di cui si è fatta menzione nel precedente capitolo<sup>189</sup>, ha sottolineato la rilevanza della tutela ambientale in tutte le sfere dell’azione pubblica e privata dell’economia. Di conseguenza, le autorità

---

<sup>186</sup> Per chiarezza espositiva va sottolineato che – ovviamente – tale funzione non esaurisce le motivazioni per cui è stato istituito il trasporto pubblico locale.

<sup>187</sup> Sul punto cfr. G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell’Unione europea*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX 2020, Special Issue, giugno 2020, pp. 29-30.

<sup>188</sup> Cfr. S. CASTROVINCI ZENNA, *Op. cit.*, p. 159.

<sup>189</sup> Si veda il paragrafo 3.3, capitolo I.

pubbliche devono favorire delle soluzioni che siano rispettose dell'ambiente; sembrerebbe quindi innegabile la rilevanza pubblica che i servizi di *sharing* rivestono nella transizione verso un modello di vita più sostenibile.

Tenendo in considerazione quanto fin qui rilevato, sembra possibile affermare l'astratta riconducibilità dei servizi di mobilità condivisa alle attività di interesse generale (*rectius*, servizi di interesse economico generale); seguendo tale impostazione, qualora gli Stati avvertissero il bisogno di garantire le dette prestazioni attraverso l'introduzione di obblighi di servizio pubblico, queste costituirebbero delle legittime deroghe ai principi di concorrenza (art. 106.2 TFUE).

Più in particolare, come già osservato, il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 co. 4 Cost implica che, nello svolgimento delle attività di interesse generale, i poteri pubblici debbano favorire «*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati*», quindi anche sotto la forma “organizzata” di una *community* virtuale di utenti<sup>190</sup>. A questo proposito appare opportuno precisare che la disposizione di cui all'art. 118 co. 4 Cost. è stata introdotta dalla riforma del titolo V della Costituzione<sup>191</sup>, all'interno dell'articolo che disciplina l'organizzazione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo<sup>192</sup>. Il ruolo di tale comma è incoraggiare un modello di “cittadinanza attiva”, dando impulso alla partecipazione dei privati nella gestione della “cosa pubblica”. In quest'ottica, si potrebbe cogliere nella disposizione un fondamento della *sharing economy*, basata appunto su una dimensione collaborativa e partecipativa dell'economia. Secondo alcuni<sup>193</sup>, il citato comma assurge anche al più ampio compito di regolare i rapporti fra pubblici e privati nella sfera delle attività economiche, assumendo un ruolo fondamentale nelle politiche pubbliche: in base a questa ricostruzione l'attività dei pubblici poteri è «*ammessa solo nei casi in cui l'economia di mercato non produce*

---

<sup>190</sup> S. CASTROVINCI ZENNA, *Op. cit.*, p. 159.

<sup>191</sup> La riforma del Titolo V è intervenuta nel 2001 ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001.

<sup>192</sup> Vale a dire fra Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni.

<sup>193</sup> Cfr. SCOTTI E., *I principi informativi dei servizi pubblici locali*, in BONURA H., CASSANO M. (a cura di), *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. Percorsi e disciplina generale*, Servizi pubblici locali, autonomie e mercati, vol. I, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011, p. 18.

*risultati soddisfacenti*».<sup>194</sup> L'interpretazione appena proposta non è condivisa uniformemente dalla dottrina; altri autori<sup>195</sup> affermano infatti che assegnare al principio di sussidiarietà orizzontale l' idoneità a «*conformare la relazione tra pubblico e privato sul terreno delle attività economiche*» sia una forzatura, dal momento che questo sia riferibile solamente ai «*cittadini in quanto tali e non in quanto attori economici*». Inoltre, il diritto dell'Unione Europea prevede all'art. 345 TFUE il c.d. principio di indipendenza degli assetti proprietari; ciò che rileva, per il legislatore dell'Unione, non è la proprietà – pubblica o privata – dell'impresa che svolge il servizio, quanto la garanzia che gli Stati Membri non alterino la parità di trattamento delle imprese sul mercato.

#### **5.4 E-scooter sharing e categoria di servizio pubblico**

Avendo appurato l'importanza che i servizi di *vehicle sharing* ricoprono per il soddisfacimento di interessi generali, sembra ora logicamente conseguente chiedersi se, per come i servizi di *sharing* di monopattini sono concretamente organizzati dai comuni italiani, questi possano essere qualificati come servizi pubblici o meno.

##### **5.4.1 E-scooter sharing come servizio pubblico in senso formale?**

Per svolgere un'analisi più ordinata dell'eventuale riconducibilità dell'attività di *e-scooter sharing* ai servizi pubblici, è opportuno ricordare che la dottrina distingue fra concezione soggettiva e oggettiva di servizio pubblico. Secondo la concezione soggettiva è necessario che l'amministrazione si impegni ad assumere il servizio nei propri compiti, lo regoli e lo gestisca – direttamente o indirettamente – secondo norme speciali. Particolare importanza ricopre il momento dell'assunzione, che coincide con una dichiarazione di volontà da parte della

---

<sup>194</sup> In proposito si veda F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di Diritto Pubblico dell'Economia*, Sesta edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 38-39.

<sup>195</sup> *Ibidem*.

Pubblica Amministrazione di intervenire nel settore per assicurare che il bisogno collettivo ritenuto meritevole sia soddisfatto, anche qualora il mercato non sia in grado di fornirlo nelle modalità adeguate<sup>196</sup>. Secondo la concezione oggettiva invece, l'attenzione è posta sul tipo di attività esercitata e sulla sua finalizzazione a soddisfare interessi generali, indipendentemente dal soggetto – pubblico o privato – che fornisce il servizio.

Nel settore dei monopattini in *sharing*, si è rilevato che la legislazione nazionale lascia liberi i comuni di scegliere se istituire o affidare (o meno) servizi condivisi di noleggio sul proprio territorio, non escludendo a priori l'intervento diretto del potere pubblico nel campo. Il fatto che il legislatore non introduca l'obbligo di garantire determinate prestazioni sembrerebbe un segnale chiaro del fatto che sicuramente non si potrebbe parlare di un servizio pubblico a livello nazionale, dal momento che l'istituzione dell'attività da parte degli enti locali è solo eventuale e non obbligatoria; verrebbe quindi a mancare il connotato della “doverosità” del servizio pubblico.

Tuttavia, sembra necessario indagare se, nei casi in cui i comuni abbiano deciso di autorizzare l'attività, questa sia classificabile come servizio pubblico locale e non nazionale. La disciplina vigente rimette infatti alla discrezionalità dell'ente locale non solo la scelta di autorizzare o meno l'attività, ma anche quella di assumere o meno l'attività nel novero dei servizi pubblici locali. Pertanto, in astratto, ben potrebbero configurarsi situazioni in cui, conformemente alle norme dell'ordinamento nazionale e ai vincoli di bilancio dell'ente, un comune decida di istituire o affidare un servizio pubblico locale di monopattini in *sharing*, sostenendolo con proprie risorse.

Nonostante tale possibilità, per ora nessuno fra i Comuni di Milano, Roma e Venezia ha organizzato il servizio di *e-scooter sharing* con propri finanziamenti; le citate amministrazioni locali hanno infatti preferito lasciare tale mercato

---

<sup>196</sup> In proposito si veda F. M. TROPEA, *Micromobilità elettrica in sharing e pubblico servizio in senso oggettivo nella recente giurisprudenza. Nota a tar Lombardia, Milano, sez. III, 3 luglio 2020, n. 1274*, disponibile su <http://rivistagiuridicaeuropea.edicampus-edizioni.it/wp/wp-content/uploads/2021/03/RGE-II-2020-Tropea.pdf>, p. 7.

all'iniziativa privata, intervenendo sul piano della regolazione (in modo più o meno forte in dipendenza di vari fattori) e concedendo al massimo degli incentivi fiscali agli operatori<sup>197</sup>. Infatti, in riferimento al requisito della doverosità – tipico dei servizi pubblici – si può constatare che i citati Comuni hanno indetto delle procedure per l'individuazione di soggetti disposti a offrire i servizi di noleggio e, in mancanza di adesione da parte di operatori privati, non hanno previsto lo stanziamento di risorse per far fronte all'istituzione autonoma del servizio. Il dato è importante, in quanto sembrerebbe far desumere l'assenza della volontà di tali Comuni di istituire un servizio pubblico in materia; verrebbe così a mancare l'atto di assunzione dell'attività da parte del potere pubblico, fondamentale per la qualificazione di servizio pubblico in senso soggettivo. Sebbene infatti le autorità territoriali abbiano affermato esplicitamente la complementarità dei servizi di *sharing* rispetto al trasporto pubblico locale, esprimendo il loro favore a sostegno della diffusione di strumenti di mobilità sostenibile, il dato stesso che questi siano stati considerati come tali e non come servizi pubblici in *re ipsa* deve far riflettere.

A titolo esemplificativo, la legge regionale Lombardia 4 aprile 2012 n. 6<sup>198</sup>, all'art. 4, rubricato «*Classificazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale*», afferma che sono «*servizi complementari al trasporto pubblico regionale e locale i servizi non convenzionali, quali a titolo esemplificativo sistemi che prevedano l'uso collettivo dei veicoli e delle biciclette, parcheggi, noleggio di*

---

<sup>197</sup> In riferimento a servizi di *vehicle sharing* differenti da quelli di monopattini, scelte diverse sono invece state prese da alcune amministrazioni, che hanno deciso di istituire dei servizi pubblici locali a proprie spese. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla delibera della giunta comunale di Bologna del 20 marzo 2017; l'organo di governo, volendo incentivare meccanismi di mobilità sostenibile in ambito urbano e rilevando la necessità di istituire un servizio innovativo di *bikesharing*, ha indetto, previa autorizzazione della relativa spesa, una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento in concessione del servizio per un periodo di sei anni. Nella fattispecie delineata, non veniva applicata la disciplina prevista dal D.P.R. n. 481 del 2001, in quanto l'attività di *bikesharing* non veniva classificata come «*servizio di noleggio di biciclette, ma (come) [...] sistema di trasporto pubblico (non di linea) [...] che completa e amplia l'offerta di servizi di trasporto pubblico tradizionali, grazie alla sua flessibilità*»<sup>197</sup>. Da tale inquadramento discende la necessaria applicazione delle norme in materia di contratti pubblici, in quanto la città di Bologna è classificabile quale amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 3 del Codice dei Contratti Pubblici<sup>197</sup> e pertanto è tenuta ad applicare la normativa in materia di procedure ad evidenza pubblica quando conclude contratti a titolo oneroso per l'acquisizione di beni o servizi (come nel caso di specie).

<sup>198</sup> Legge Regionale Lombardia 4 aprile 2012 n. 6, recante «*Disciplina del settore dei Trasporti*».

veicoli e di biciclette destinate ad essere utilizzate da una pluralità di soggetti»<sup>199</sup>. Allo stesso modo, il Comune di Venezia qualifica espressamente le attività di *e-scooter sharing* come «servizi di interesse pubblico complementare al servizio di trasporto pubblico locale»<sup>200</sup> e il Comune di Roma sottolinea l'importanza dell'incentivazione di strumenti di mobilità «sostenibile [...] alternativi all'utilizzo dell'auto privata»<sup>201</sup>.

Dal quadro delineato fin ora non sembra potersi sostenere la tesi secondo cui le attività di *e-scooter sharing*, per come attualmente conformate nei principali comuni italiani, possano costituire dei servizi pubblici locali. Tuttavia, gli interventi regolatori che si registrano nel settore – volti a garantire il pacifico espletamento del servizio – sono rilevanti. Come si vedrà meglio nel capitolo successivo, in molti casi gli standard minimi imposti agli operatori per ottenere e conservare la licenza sembrano ricalcare degli obblighi di servizio pubblico (operatività del servizio 24 ore su 24, previsione di un limite massimo delle tariffe, possibilità per l'amministrazione di espandere discrezionalmente il raggio di copertura del servizio), con la differenza che per il rispetto dei detti “standard minimi” non è prevista alcuna compensazione finanziaria per la loro garanzia. Vista la conformazione pubblicistica dell'attività e la similarità fra condizioni imposte e obblighi di servizio pubblico, alcuni degli stessi operatori di settore sono stati indotti a ipotizzare che si trattasse propriamente di un servizio pubblico e la questione è stata analizzata dalla giurisprudenza amministrativa milanese.

---

<sup>199</sup> Inoltre, il Comune di Milano precisa che la previsione dell'apposizione del logo del Comune di Milano sui dispositivi di micro-mobilità è volta a dimostrare «l'impegno concreto dell'Amministrazione nella promozione di queste forme di mobilità sostenibile e condivisa» (Comune di Milano, *Determina Dirigenziale - Area Trasporti e Sosta*, atto n. DD 5079, del 24 ottobre 2019, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1eeEBjO3YCCWzQySsLvBKmEWJM2iArdES>, p. 2.

<sup>200</sup> Comune di Venezia, *Rettifica – Avviso pubblico di manifestazione d'interesse per l'individuazione di soggetti interessati a svolgere in via sperimentale il servizio di mobilità in sharing a flusso libero con monopattini elettrici, nel territorio del Comune di Venezia*, pubblicato il 22 maggio 2020, prot. PG 221794/2020, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1ENEBALp6PHk3CyXbqHOJKkP2-SgS2kbK>, pp. 1-2.

<sup>201</sup> Comune di Roma, *Estratto dal verbale delle deliberazioni della Giunta Capitolina*, Protocollo RC n. 9048/2020, seduta del 28 aprile 2020, disponibile su <https://www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2019/09/Deliberazione-Giunta-Capitolina-n.-75-inee-guida-per-lautorizzazione-dei-servizi-di-noleggio-c.d.-sharing-di-monopattini-del-28-aprile-2020.pdf>, p. 3.



#### 5.4.2 Il quesito al vaglio del T.A.R. Lombardia, Milano

Il T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, con la sentenza n. 1274 del 2020<sup>202</sup>, si è espressamente pronunciato sulla non configurabilità dell'attività di noleggio di monopattini quale servizio pubblico in senso soggettivo. Il provvedimento è stato emesso a seguito del ricorso presentato da una società esclusa dalla procedura di selezione degli operatori di *e-scooter sharing* avverso l'avviso pubblico del Comune di Milano che detta le regole da applicare alla procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione dei soggetti a cui rilasciare le autorizzazioni per lo svolgimento del servizio.

La ricorrente, sul presupposto che l'attività in parola costituisca un servizio pubblico, ha affermato che il Comune di Milano abbia errato (i) a non applicare le norme sull'affidamento dei contratti pubblici contenute nel d.lgs. 50 n. 2016, (ii) a prevedere un sistema di autorizzazione e non di concessione del servizio e (iii) a basare la selezione dei fornitori del servizio sul criterio meramente cronologico dell'ordine di arrivo delle domande degli operatori interessati, senza nessuna valorizzazione dell'elemento qualitativo, funzionale invece a garantire la migliore soddisfazione dell'interesse pubblico. Pertanto, la società esclusa ha chiesto l'annullamento degli atti impugnati e il ricorso è stato accolto, in quanto il criterio cronologico per la selezione degli operatori non è stato ritenuto ragionevole.

Il tribunale, nella motivazione del provvedimento, ha affermato, tuttavia, che *«la ricostruzione operata da parte ricorrente in merito alla qualificazione dell'attività oggetto di contenzioso quale attività di pubblico servizio»* non è condivisibile, in quanto manca *«il momento fondamentale dell'assunzione, quale presupposto indefettibile per l'integrazione della figura di pubblico servizio»*<sup>203</sup>. Infatti, il Comune di Milano non ha espresso la volontà di farsi carico della soddisfazione del bisogno della collettività di usufruire di mezzi condivisi di micromobilità elettrica, in quanto tale bisogno è stato *«ritenuto già adeguatamente*

---

<sup>202</sup> T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, Sent., 3 luglio 2020, n. 1274.

<sup>203</sup> F. M. TROPEA, *Op. cit.*, p. 5.

*soddisfatto dal mercato*». Al contrario, l'esigenza di regolare i servizi di noleggio dei dispositivi è sorto proprio nel contesto del moltiplicarsi di soggetti che in modo spontaneo hanno iniziato «*ad erogare il servizio in modalità free-floating (che consente la restituzione dei beni in luoghi non determinati)*», per evitare che l'attività venga svolta «*in maniera pericolosa e disordinata*» e per «*scongiurare impatti negativi sul sistema di circolazione stradale, sull'ordine e la sicurezza urbana nonché sull'uso del suolo pubblico*»<sup>204</sup>. Secondo l'impostazione del Collegio, infatti, gli interventi di regolazione nel settore non hanno lo scopo di assicurare alla collettività la possibilità di avvalersi del servizio in ossequio ai principi di doverosità, universalità, imparzialità, continuità, trasparenza, accessibilità, ecc. fissati dal diritto eurounitario per le attività di interesse economico generale, quanto di garantire che l'attività sia condotta senza incidere negativamente sulla sicurezza stradale e sul decoro urbano. Dal mancato inquadramento dell'attività quale servizio pubblico in senso soggettivo deriverebbe la legittimità della scelta dell'amministrazione di non applicare le procedure di selezione stabilite dal Codice dei Contratti Pubblici (anche perché l'amministrazione non ha offerto alcun corrispettivo per lo svolgimento dell'attività) e di istituire un regime autorizzatorio e non concessorio.

Ciò nonostante, il Tribunale ha criticato l'adozione del criterio cronologico dell'arrivo delle domande, dal momento che tale principio ha affidato la selezione degli operatori sostanzialmente al caso, senza tenere in considerazione nessun elemento qualitativo. Difatti, la circostanza che l'attività in parola «*non sia stata qualificata dal Comune come attività di servizio pubblico non deve far ritenere che lo stesso Comune possa completamente disinteressarsi degli interessi che interferiscono con essa, fra i quali spiccano l'interesse pubblico e quello dell'utenza di poter beneficiare del miglior servizio possibile*»<sup>205</sup>.

Successivamente, il Tribunale si è soffermato proprio sul ruolo che assume l'intervento del regolatore. La sentenza infatti recita: «*E' ben vero che la*

---

<sup>204</sup> T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, Sent., 3 luglio 2020, n. 1274.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

*regolazione è stata dettata non già per garantire il bisogno degli amministrati di fruire del servizio di sharing secondo gli standard che solo l'applicazione dei principi che governano il servizio pubblico può garantire ma per evitare che l'attività sia svolta in contrasto con le esigenze di decoro e sicurezza urbana, tuttavia la restrizione del mercato che tale regolazione ha comportato (con conseguente mancata operatività dei meccanismi concorrenziali) avrebbe richiesto [...] l'adozione di una serie di accorgimenti volti ad assicurare che la scelta degli operatori da ammettere [...] ricadesse su coloro che, non solo garantiscano uno standard minimo di qualità, ma che siano anche in grado di soddisfare maggiormente l'interesse pubblico e quello degli utenti di poter beneficiare del miglior servizio possibile»<sup>206</sup>.*

Nella pronuncia viene pertanto affermato esplicitamente che, benché il servizio non sia classificabile quale servizio pubblico in senso formale, non si possa ignorare l'oggettiva rilevanza degli interessi pubblici che devono essere soddisfatti, per cui l'amministrazione debba comunque garantire il migliore svolgimento dell'attività da parte dei privati. In tale prospettiva, parrebbe utile interrogarsi sulla possibile configurabilità di un servizio pubblico almeno in senso oggettivo, in quanto funzionale a garantire un diritto di rilevanza costituzionale, quale il diritto alla mobilità.

#### **5.4.3 ... (segue) o almeno in senso sostanziale? Problematiche sollevate dalla conformazione particolare del servizio**

Per affermare la riconducibilità di un'attività al novero dei servizi pubblici in senso oggettivo appare necessario verificare – oltre alla finalizzazione e all'importanza dell'attività per il benessere della collettività, che sono state già appurate per il caso di cui si tratta<sup>207</sup> – la presenza dei connotati tipici dei servizi pubblici ossia, *inter*

---

<sup>206</sup> T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, Sent., 3 luglio 2020, n. 1274.

<sup>207</sup> Si è infatti precedentemente rilevato il ruolo sociale che i servizi di *vehicle sharing* ricoprono e il fatto che questi contribuiscono a soddisfare una parte della domanda di mobilità che solitamente è appagata dal trasporto pubblico (di linea e non di linea). Adottando un approccio funzionalistico più che formalistico, sembrerebbe evidente che la funzione svolta dalla *sharing mobility* sia in buona

*alia*, la continuità, l'universalità, l'accessibilità e l'economicità delle prestazioni, indipendentemente dal soggetto – pubblico o privato – che concretamente svolge il servizio.

Si è notato che i comuni impongono agli operatori di *vehicle sharing* l'osservanza di standard minimi di servizio, che sembrano assimilabili a degli obblighi di servizio pubblico<sup>208</sup>; mancando una disciplina nazionale uniforme sui livelli delle prestazioni che devono essere assicurati, questi variano molto in base alle determinazioni dei singoli enti locali. Attraverso l'imposizione di standard più o meno alti, i comuni possono, entro una certa misura, conformare l'attività al soddisfacimento di precisi interessi pubblici (per esempio quello dell'economicità delle prestazioni, conseguibile attraverso l'imposizione agli operatori di limiti alle tariffe). In questo modo, gli enti locali possono attribuire alle attività di *sharing* dei connotati oggettivamente molto vicini a quelli tipici dei servizi pubblici<sup>209</sup>.

Tuttavia, anche qualora un Comune imponesse degli standard minimi di prestazione molto elevati, si potrebbero ravvisare comunque delle difficoltà ad applicare i principi in materia di servizi pubblici (universalità, continuità, economicità, accessibilità) ai servizi di *e-scooter sharing*, per la loro struttura particolare.

In riferimento all'universalità, all'economicità e all'accessibilità, è stato infatti rilevato che i servizi di noleggio di monopattini non sono naturalmente inclusivi per varie ragioni.

---

parte analoga a quella espletata dai servizi pubblici di trasporto, sebbene con le differenze che si analizzeranno a breve.

<sup>208</sup> In proposito cfr. M. MARINO, *I nuovi servizi di mobilità e la regolazione: il caso della sharing mobility (Rapporto SIPOTRA 2020-2021)*, Politiche e strumenti per una nuova mobilità urbana, settembre 2021, disponibile su [https://www.researchgate.net/publication/355475470\\_I\\_nuovi\\_servizi\\_di\\_mobilita\\_e\\_la\\_regolazione\\_il\\_caso\\_della\\_sharing\\_mobility\\_Rapporto\\_SIPOTRA\\_2020-2021](https://www.researchgate.net/publication/355475470_I_nuovi_servizi_di_mobilita_e_la_regolazione_il_caso_della_sharing_mobility_Rapporto_SIPOTRA_2020-2021), pp. 6-10.

<sup>209</sup> Esempi di estensioni nel senso della continuità sono rappresentati dalle scelte dei Comuni di Venezia e di Firenze, che impongono come condizioni necessarie per il rilascio delle autorizzazioni la disponibilità del servizio 24 ore su 24, mentre un tentativo di garantire l'accessibilità del servizio è offerto dal comune di Padova, che ha stabilito le tariffe massime applicabili dagli operatori (a proposito della rilevanza di tale ultima scelta da parte dell'amministrazione cfr. T.A.R. Veneto, Sez. I, 24 giugno 2021, n. 848).

In primo luogo, dal momento che per usufruire dei servizi è necessario avere praticità nell'uso delle tecnologie, possedere uno *smartphone*, un accesso Internet e spesso una carta di credito, potrebbero risultare escluse le persone indigenti e gli “analfabeti digitali”, quest’ultimi di frequente coincidenti con le fasce più anziane della popolazione<sup>210</sup>. Inoltre, il prezzo di utilizzo dei nuovi servizi di *sharing* – anche se nettamente inferiore al costo di acquisto o di noleggio di un’automobile tradizionale – è mediamente più elevato rispetto alle tariffe dei trasporti pubblici tradizionali e quindi i destinatari dei due servizi sono parzialmente diversi.

In secondo luogo, ulteriori rischi di esclusione potrebbero derivare dall'intrinseco carattere “instabile” e non bilanciato dei monopattini, che potrebbe scoraggiare determinate categorie di persone al loro utilizzo (popolazione adulta o in età avanzata, in sovrappeso, con disabilità o semplicemente diffidente/dubbiosa circa la sicurezza dei dispositivi).

In terzo luogo, è da sottolineare che, dal momento che gli operatori di *e-scooter sharing* non ricevono nessuna forma di compensazione da parte dei poteri pubblici per l'espletamento del servizio, il loro raggio di operatività è solitamente limitato alle zone centrali e più popolate, dove è più probabile un maggiore utilizzo dei servizi e quindi un ritorno economico per gli operatori. Si riscontra invece una carenza dei servizi nelle aree più periferiche e meno “ricche”; gli abitanti di quest’ultime rimarrebbero quindi esclusi dalla possibilità di usufruire del servizio nella propria zona di residenza. Il dato è tanto più problematico in quanto le fasce della popolazione che vivono in tali aree sono quelle che invece, a fronte dell'esistenza di alternative valide, rinuncerebbero più volentieri – per ragioni economiche – alla proprietà del veicolo privato. Inoltre, per quanto l'area di operatività del servizio possa essere estesa in via autoritativa anche alle aree meno centrali, tale operazione non corrisponderebbe automaticamente ad una garanzia dell'effettività e della continuità del servizio. Infatti, nel modello di noleggio *free-floating* i veicoli condivisi tendono a collocarsi nei territori dove c'è una maggiore

---

<sup>210</sup> In proposito cfr. FRACCHIA F., PANTALONE P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, federalismi.it, numero 22, 25 novembre 2015, pp. 23-25.

domanda; in mancanza dello specifico obbligo per gli operatori di ricollocare periodicamente i dispositivi in modo omogeneo su tutta la zona di operatività del servizio, i territori a c.d. domanda debole non godrebbero di una copertura effettiva e costante.

In tale quadro, il dato che risulterebbe paradossale è che, nonostante i servizi di *vehicle sharing* siano connotati dai limiti ora esposti, questi vengono percepiti (dai soggetti che li utilizzano) come maggiormente efficienti rispetto ai tradizionali trasporti pubblici, in quanto più aderenti alle esigenze individuali<sup>211</sup>; tale osservazione si spiega facilmente se si considera che la *sharing mobility* si compone di servizi *on demand*, per definizione calibrati sulle necessità dell'utente.

I profili rilevati dimostrano che l'*e-scooter sharing* e il trasporto pubblico locale rispondano ad una domanda di mobilità che sia solo in parte sovrapponibile, in quanto il primo è rivolto ad una cerchia più ristretta di utenti<sup>212</sup>. Il solo fatto che per poter accedere ai servizi sia necessaria la registrazione presso un'*app* rende evidente che i possibili destinatari non siano identificabili con la collettività generalizzata della popolazione, ma solamente con quella porzione che forma la *community* virtuale di utenti. Anche adottando un approccio funzionalistico, quindi, è possibile rilevare delle differenze importanti fra la tipologia di domanda che viene soddisfatta attraverso il *vehicle sharing* e quella a cui risponde il trasporto pubblico. Inoltre, i limiti sottolineati dell'*e-scooter sharing*, che hanno la loro ragione d'essere nella configurazione delle piattaforme digitali e nella struttura particolare dei monopattini, sono indici della scarsa propensione dell'attività in parola a costituire un servizio pubblico di mobilità che possa essere rivolto alla generalità dei cittadini.

---

<sup>211</sup> S. CASTROVINCI ZENNA, *Op. cit.*, p. 160.

<sup>212</sup> In merito all'impatto dei servizi di *vehicle sharing* sui servizi tradizionali di mobilità condivisa si veda S. CASTROVINCI ZENNA, *Op. cit.*, pp 160-161. L'autore infatti afferma «*I servizi in questione, dunque, pur non potendo essere ascritti alla categoria del servizio pubblico, vanno in ogni caso ad incidere, in parte soddisfacendola, su una porzione della medesima domanda di trasporto. Da ciò deriva che ove (come pare condivisibile) non si vogliano estendere a questi ultimi gli obblighi propri del servizio pubblico, occorre in ogni caso tenere in considerazione l'impatto degli stessi sulla misura e la consistenza del servizio pubblico di trasporto*».

Per rendere l'attività di noleggio di monopattini veramente fruibile se non a tutte, almeno a più ampie fasce della popolazione, andrebbero regolate le tariffe, introdotti dei meccanismi di pagamento utilizzabili anche dalle persone non in possesso di una carta di credito, organizzate delle campagne informative sull'uso degli strumenti digitali, aumentata la sicurezza dei mezzi nonché migliorata e ampliata la rete stradale ciclabile urbana.

Dall'analisi svolta finora è pertanto possibile concludere che, benché la materia dell'*e-scooter sharing* sia connotata da rilevanti interessi pubblici – che giustificano gli interventi regolatori in merito – e rientri astrattamente nelle attività assumibili dagli enti locali quali servizi pubblici locali, questa non possa ritenersi ascrivibile alla categoria dei servizi pubblici né in senso soggettivo né oggettivo, almeno per come i comuni italiani hanno attualmente deciso di organizzare e regolare l'attività.

Ricostruito dunque un possibile inquadramento regolatorio generale dei servizi di *vehicle sharing* di monopattini, si tenterà nel successivo capitolo di indagare più nello specifico come gli enti locali hanno deciso di regolare l'espletamento dell'attività; più nel dettaglio, si analizzeranno le soluzioni concretamente adottate dai comuni italiani per selezionare e autorizzare gli operatori, rilevando le analogie e le differenze fra gli strumenti utilizzati e alcuni dei problemi che sono sorti in merito. In tale contesto, appare opportuno offrire preliminarmente una panoramica della normativa nazionale in tema di monopattini elettrici, di recente introduzione.

## **CAPITOLO III – LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI DI E-SCOOTER SHARING A LIVELLO NAZIONALE E LOCALE. L’ESPERIENZA DEI COMUNI DI MILANO, VENEZIA E ROMA**

### **1. La disciplina in materia di monopattini elettrici**

#### **1.1 L’ammissione alla circolazione dei monopattini elettrici in via sperimentale e le incertezze per operatori e amministrazioni**

Fino a pochi anni fa la circolazione di monopattini, *hoverboard*, *segway* e *monowheel* non era permessa su strade urbane; pertanto, il loro utilizzo era possibile solamente all’interno di aree private. Il primo segnale di apertura nei confronti dei nuovi mezzi di micro-mobilità si è avuto il 30 dicembre 2018 con la l. n. 145, c.d. legge di bilancio 2019, in cui all’art. 1, comma 102, è stabilito che «*al fine di sostenere la diffusione della micro-mobilità elettrica e promuovere l'utilizzo di mezzi di trasporto innovativi e sostenibili, nelle città è autorizzata la sperimentazione della circolazione su strada di veicoli per la mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica, quali segway, hoverboard e monopattini*»; le modalità e gli strumenti attuativi della sperimentazione sono stati individuati attraverso un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti approvato il 4 giugno 2019<sup>213</sup> (c.d. Decreto Toninelli). Quest’ultimo pone una distinzione fra dispositivi bilanciati – come i monopattini elettrici – e non bilanciati – quali *monowheel*, *hoverboard* e *segway* e fissa gli standard tecnici e di circolazione che i veicoli devono rispettare. In particolare, l’art. 2 del decreto Toninelli prevede che gli *e-scooter* debbano avere una potenza massima di 0.5kW e che la loro velocità non debba superare i 20 km/h. Questi devono essere dotati di un segnalatore acustico, di un regolatore di velocità e devono riportare la marcatura CE prevista dalla direttiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, c.d. Direttiva macchine.

---

<sup>213</sup> Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 4 luglio 2019 n. 162, recante «*Sperimentazione della circolazione su strada di dispositivi per la micromobilità elettrica*», c.d. Decreto Toninelli.



Il citato decreto riveste una fondamentale importanza in quanto contiene le prime indicazioni in materia di *e-scooter sharing*, alcune delle quali poi abrogate dalla normativa successiva. È da rilevare che sulla base dell'art. 3 del provvedimento l'uso dei monopattini non era permesso liberamente, ma rimaneva circoscritto alla detta sperimentazione<sup>214</sup>: questa doveva essere autorizzata in ambito urbano con un'apposita delibera delle singole giunte comunali, che avrebbe dovuto identificare e mappare le strade in cui i veicoli potevano circolare ed elaborare un regolamento locale per la circolazione e la sosta, sempre nel rispetto delle condizioni fissate dallo Stato. In linea generale, il decreto Toninelli prevedeva che le aree individuabili dai Comuni per la circolazione dei monopattini potessero essere zone pedonali, corsie condivise da ciclo-pedoni, piste ciclabili riservate e zone 30 km/h, a condizione che i veicoli fossero dotati di dispositivi in grado di limitare la velocità sotto i 6 e i 20 km/h (rispettivamente per le aree pedonali e per le altre aree indicate).

In base all'art. 4 del decreto, l'autorizzazione della sperimentazione, in forma di deliberazione della giunta comunale, doveva essere emanata ai sensi del co. 9 dell'art. 7 del d. lgs. n. 285 del 1992, c.d. Codice della Strada<sup>215</sup>, e doveva essere preceduta dall'installazione di apposita segnaletica stradale e dall'avvio di una campagna informativa, al fine di rendere i cittadini consapevoli della sperimentazione in corso sul territorio. Nella stessa delibera i Comuni avevano la facoltà – e non l'obbligo – di istituire o affidare servizi di *«noleggio dei dispositivi in condivisione, anche in modalità free-floating»*<sup>216</sup>; in quest'eventualità le società responsabili del servizio avrebbero dovuto attuare *«una adeguata azione di informazione nei confronti degli utilizzatori [...] circa le regole di utilizzo, fra le quali quelle relative alla sicurezza stradale, alla velocità, alle modalità consentite di sosta»*. In tale contesto, le amministrazioni avrebbero dovuto prevedere *«l'obbligo di coperture assicurative per l'espletamento del servizio stesso»*. Il

---

<sup>214</sup> Si veda R. BERLOCO, A. DI LEO, A. DONATO, F. P. VISAGGI, *Smart mobility: tutte le novità normative e regolatorie*, Legal Team Paper, novembre 2021, pp. 16-22.

<sup>215</sup> D. lgs. del 30 aprile 1992 n. 285, recante *«Nuovo Codice della Strada»*.

<sup>216</sup> Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 4 luglio 2019 n. 162, recante *«Sperimentazione della circolazione su strada di dispositivi per la micromobilità elettrica»*, c.d. Decreto Toninelli, art. 4 co. 3.

provvedimento fissava in due anni il termine della sperimentazione e vietava espressamente la circolazione di mezzi di micro-mobilità diversi da quelli previsti dal decreto (art. 7).

Il fatto stesso che si trattasse di una sperimentazione - e quindi di una innovazione - è indice, almeno in una fase iniziale, della mancanza di una disciplina che regolasse la circolazione dei monopattini. Tali veicoli non erano infatti previsti dal Codice della Strada e, in assenza di disposizioni espresse, la loro assimilazione ad altri mezzi (quali velocipedi, ciclomotori, ecc.) o perfino ai pedoni, e conseguentemente alla loro regolazione, poteva essere solo ipotetica. Un ulteriore elemento di incertezza era costituito (e tutt'ora è costituito) dal fatto che il decreto lasciava liberi i comuni di decidere non solo se autorizzare o meno servizi di noleggio di micro-mobilità elettrica, ma anche di decidere gli strumenti amministrativi da utilizzare per istituire o affidare i servizi. Si registravano quindi molteplici dubbi<sup>217</sup>:

(i) in capo ai Comuni, che dovevano regolare nel dettaglio la circolazione dei nuovi veicoli<sup>218</sup>, di cui ancora non erano note le potenzialità e i rischi, e scegliere in base a quali criteri selezionare e autorizzare gli operatori del servizio di *sharing*;

(ii) in capo agli operatori privati, che da una parte avrebbero voluto offrire servizi di noleggio di veicoli, ma dall'altra nutrivano la preoccupazione che il loro legittimo affidamento potesse essere turbato

---

<sup>217</sup> In proposito cfr. R. BERLOCO, A. DI LEO, A. DONATO, F. P. VISAGGI, *Smart mobility: tutte le novità normative e regolatorie*, Legal Team Paper, novembre 2021, p. 16 ss.

<sup>218</sup> Esempi della regolamentazione di dettaglio rimessa ai Comuni erano costituiti dalla determinazione dei limiti di velocità e dall'obbligo o meno di indossare il casco. Per le problematiche più recenti che hanno riguardato l'obbligo, illegittimamente imposto dai sindaci, di indossare il casco cfr. T.A.R. Toscana, sez. I, 8 febbraio 2021, n. 215; T.A.R. Toscana, Sez. I, Sent., 19 maggio 2022, n. 524; BERLOCO R., DELL'AGLIO M., *Obbligo di indossare il casco per i maggiorenni conducenti monopattini elettrici: perseverare è diabolico*, Legal Team, 15 febbraio 2021, disponibile su <https://legal-team.it/obbligo-casco-maggiorenni-monopattini-elettrici/>. L'imposizione del casco rientra fra le materie di competenza esclusiva statale ex art. 117 co. 2 lett. h) «ordine pubblico e sicurezza» e pertanto il sindaco non è competente in materia. Un provvedimento emanato da un organo delle amministrazioni locali in tal senso si pone inoltre in contrasto con le norme contenute nel Codice della Strada e dell'art. 1 co. 75 ss. della legge 27 dicembre 2019 n. 169 (c.d. legge di bilancio 2020), che detta la disciplina di comportamento e di circolazione degli *e-scooters*. Attualmente, la legislazione nazionale impone l'obbligo del casco solo ai conducenti di monopattini minori di 18 anni.

da una modifica della normativa, ad esempio circa i requisiti tecnici dei dispositivi, creando non poche problematiche a livello di riorganizzazione e riallestimento delle flotte. Inoltre, il servizio avrebbe dovuto limitarsi alle aree individuate con determina delle giunte comunali, non potendosi spingere oltre e, qualora gli operatori avessero voluto erogare il servizio in più Comuni, avrebbero dovuto seguire procedimenti e rispettare condizioni differenti per ottenere l'autorizzazione per svolgere sostanzialmente la stessa attività;

(iii) in capo ai privati cittadini, che non sempre erano a conoscenza delle regole di comportamento da mantenere per la circolazione e la sosta con i monopattini.

Indice della situazione di incertezza è il fatto che in alcune realtà, nelle more che le giunte autorizzassero le sperimentazioni, gli operatori di *sharing* avevano iniziato a offrire servizi senza possedere l'autorizzazione, creando non pochi problemi a livello di ordine, decoro urbano e sicurezza stradale.

Un esempio è costituito dalla città di Milano, in cui ben sette operatori di servizi di *sharing* di monopattini avevano iniziato a svolgere l'attività "abusivamente" e senza informare gli utenti circa le regole di comportamento da mantenere (peraltro al tempo non ancora esistenti). La situazione aveva creato confusione e numerosi incidenti nel contesto urbano. Per ovviare al problema, il 14 agosto 2019 il Comune aveva mandato una diffida ai gestori dei servizi, con l'intimazione di sospendere le attività e di ritirare i veicoli dalla circolazione, almeno fino all'approvazione della delibera che contenesse le linee guida per la circolazione e le condizioni per l'erogazione del servizio.

In attesa dell'emanazione delle dette direttive e del rilascio dei titoli autorizzativi necessari per l'esercizio dei servizi di noleggio di monopattini, la circolazione era permessa solamente ai veicoli di micromobilità "privati", nelle aree specificatamente individuate dalla giunta comunale milanese<sup>219</sup>.

---

<sup>219</sup> È da notare infatti che la giunta del Comune di Milano, con delibera del 27 luglio 2019, aveva inizialmente autorizzato la sperimentazione solo dei mezzi privati di micromobilità. Solo successivamente era stata emanata un'altra delibera contenente le linee guida per lo svolgimento del servizio di noleggio e per l'individuazione degli operatori che avrebbero dovuto fornirlo.

## 1.2 L'evoluzione della disciplina sugli *e-scooters* e l'equiparazione ai velocipedi

Un'apertura generale nell'uso dei monopattini elettrici avviene con la c.d. Legge di bilancio 2020<sup>220</sup>: il comma 75-*quinquies* dell'art. 1 equipara, infatti, i monopattini elettrici ai velocipedi (ossia alle biciclette) di cui all'art. 50 del Codice della Strada<sup>221</sup> e ne autorizza la circolazione anche al di fuori delle aree delimitate dalla sperimentazione. L'intervento è di fondamentale importanza, in quanto viene meno il divieto generale di utilizzo precedentemente stabilito e per la prima volta viene sancita l'applicabilità della disciplina dei velocipedi agli *e-scooters*, venendo così colmata la lacuna in materia<sup>222</sup>.

Successive modificazioni della normativa vengono apportate dall'art. 33 *bis* del d.l. 30 dicembre 2019, c.d. Decreto Mille Proroghe 2020<sup>223</sup>, che prolunga di dodici mesi il termine della sperimentazione della micro-mobilità elettrica in ambito urbano; il periodo dovrebbe quindi concludersi il 27 luglio 2022<sup>224</sup>. Il citato provvedimento è rilevante anche in quanto identifica i requisiti specifici degli *e-scooter* al fine di assimilarli ai velocipedi, permettendo così la loro circolazione in tutte le aree in cui sia possibile l'utilizzo delle biciclette: viene così generalmente

---

<sup>220</sup> L. del 27 dicembre del 2019 n. 160, recante «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*», c.d. legge di bilancio 2020.

<sup>221</sup> L'art. 50 del d.lgs. n. 285 del 1992, recante «*Nuovo Codice della Strada*» dispone: «*I velocipedi sono i veicoli con due ruote o più ruote funzionanti a propulsione esclusivamente muscolare, per mezzo di pedali o di analoghi dispositivi, azionati dalle persone che si trovano sul veicolo; sono altresì considerati velocipedi le biciclette a pedalata assistita, dotate di un motore ausiliario elettrico avente potenza nominale continua massima di 0,25 KW la cui alimentazione è progressivamente ridotta ed infine interrotta quando il veicolo raggiunge i 25 km/h o prima se il ciclista smette di pedalare. [...]*».

<sup>222</sup> Cfr. S. CARRESE, F. D'ANDREAGIOVANNI, A. NARDIN, *An Analysis of the Service Coverage and Regulation of E-Scooter Sharing in Rome (Italy)*, ScienceDirect, Transportation Research Procedia 60, 2022, pp. 444-446.

<sup>223</sup> D.l. 30 dicembre del 2019 n. 162, recante «*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*», c.d. Decreto Mille Proroghe 2020, convertito con modificazioni dalla l. del 28 febbraio 2020 n. 8.

<sup>224</sup> Tale proroga veniva concessa per "compensare" il ritardo dell'emanazione del decreto ministeriale del 4 luglio 2019 n. 162 (c.d. decreto Toninelli), che detta le modalità attuative della sperimentazione, senza la quale questa non poteva essere avviata. Il decreto attuativo era infatti stato approvato ben oltre i trenta giorni previsti originariamente per la sua elaborazione dalla l. del 27 dicembre 2018, n. 160 (c.d. legge di bilancio 2019).

ammesso l'uso di monopattini (di proprietà privata) su strada. Il decreto Milleproroghe prevede che la circolazione dei monopattini sia ammessa su strade urbane che abbiano un limite massimo di velocità di 50 km/h e su strade extra-urbane qualora vi sia una pista ciclabile; in questo modo vengono così ampliate le aree entro cui è permessa la circolazione dei monopattini. L'utilizzo dei mezzi è consentito solo ai maggiori di 14 anni in possesso di patente AM (corrispondente al vecchio certificato di idoneità alla guida del ciclomotore "CIGC"). I conducenti devono solitamente procedere in fila indiana e in nessun caso possono affiancarsi in numero superiore a due sulla stessa corsia. Sempre in base al decreto Milleproroghe l'uso degli *e-scooter* è consentito ad una sola persona alla volta e vi è l'obbligo di mantenere entrambe le mani sul manubrio, salvo la necessità di segnalare il cambiamento di direzione o la svolta. In caso di circolazione da mezz'ora dopo il tramonto, in momenti di oscurità e di scarsa visibilità, i conducenti devono indossare un *gilet* con strisce riflettenti.

Per quanto non espressamente disciplinato, il c.d. Decreto Milleproroghe rimanda alla regolazione vigente in tema di velocipedi e quindi colma una lacuna importante. Tuttavia, secondo alcuni<sup>225</sup>, l'assimilazione dei monopattini ai velocipedi (ossia alle biciclette)<sup>226</sup> e quindi alla loro regolamentazione sembrerebbe riduttiva, dal momento che non permette di valorizzare le peculiarità dei dispositivi. In effetti, mentre l'art. 50 del Codice della Strada descrive i velocipedi quali mezzi a propulsione esclusivamente muscolare o, in caso di pedalata assistita, a motore ausiliario non superiore a 0,25 kW, i monopattini sono caratterizzati proprio per la presenza di un motore elettrico o ibrido non superiore a 0,5 kW e non dispongono di pedali. Inoltre, le biciclette, se opportunamente adibite, possono trasportare anche un bambino o degli oggetti, mentre la normativa vigente in tema di *e-scooters* stabilisce il divieto di trasporto di passeggeri o oggetti<sup>227</sup>. Pertanto, tale

---

<sup>225</sup> Energia Oltre, *Le criticità dei monopattini. Parla Berloco (Legal Team)*, 8 gennaio 2020, disponibile su <https://energiaoltre.it/tutte-le-criticita-dei-monopattini-elettrici-in-italia-parla-rosamaria-berloco-legal-team/>

<sup>226</sup> Tale equiparazione è operata dall'attuale art. 1, co. 75-*quinquies* della l. n. 160 del 2019, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022».

<sup>227</sup> Art. 1, co. 75-*decies*, l. 27 dicembre del 2019 n. 160 (c.d. legge di bilancio 2020) e s.m.i.

equiparazione, se comprensibile in ragione dell'esigenza di colmare frettolosamente una lacuna nel periodo della sperimentazione, non risulterebbe parimenti giustificabile in vista dell'ammissione in via "definitiva" dei monopattini alla circolazione. Infatti, a parere di chi scrive, in tale contesto parrebbe più adeguata l'introduzione di una disciplina *ad hoc* per gli *e-scooters*, che possa tener conto delle specificità dei mezzi, in modo da tutelare maggiormente tutti gli utenti della strada e ridurre i giustificati timori nell'utilizzo dei dispositivi.

### 1.3 Gli ultimi interventi in materia

#### 1.3.1 Il decreto Rilancio e il decreto Infrastrutture

Al fine di incentivare il ricorso ai mezzi di micro-mobilità, l'art. 44 comma 1-*septies* del d.l. n. 34 del 2020, c.d. Decreto Rilancio, ha previsto il Bonus mobilità, consistente in un credito d'imposta che permette di recuperare fino al 60% della spesa sostenuta per l'acquisto di monopattini elettrici, biciclette (anche con pedalata assistita), *segway*, *hoverboard* e *monowheel* o di abbonamenti dei servizi di trasporto pubblico o di *sharing*<sup>228</sup>. La previsione del bonus e la ricerca di strumenti più agili di mobilità individuale, ha generato, anche a causa degli effetti e dei timori innescati dalla pandemia da Covid-19, una forte crescita nell'utilizzo degli strumenti di micro-mobilità a partire dal 2020, rendendo necessari nuovi interventi in materia.

Un'ulteriore modifica della normativa è intervenuta con la legge del 9 novembre 2021 n. 156, che ha convertito il d.l. del 10 settembre 2021 n. 121 (c.d. decreto Infrastrutture)<sup>229</sup>: tale provvedimento ha emendato l'art. 1 co. 75 e ss. della

---

<sup>228</sup> Il presupposto per godere dell'agevolazione – che consente di recuperare fino ad un massimo di 500 € - è costituito dall'aver rottamato uno dei veicoli di classe M1, come descritti dall'art. 1 co. 1032 della l. n. 145 del 2018. L'incentivo, con delle modificazioni, è stato rifinanziato anche nel 2021 e nel 2022 dalle rispettive leggi di bilancio.

<sup>229</sup> D.l. 10 settembre del 2021 n. 121, recante «*Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali*», c.d. decreto Infrastrutture.

legge di bilancio 2020<sup>230</sup>, mutando alcune regole di circolazione e introducendo nuovi requisiti tecnici, a cui tutti i dispositivi – sia i nuovi sia quelli appartenenti a flotte esistenti – dovranno adattarsi.

Al fine di diminuire il fenomeno della c.d. sosta selvaggia, ossia l'abbandono dei veicoli su strada o su marciapiede in modo disordinato o comunque di intralcio alla normale circolazione di veicoli e pedoni, la riforma prevede il divieto di parcheggiare sui marciapiedi (salvo nelle aree individuate dai Comuni), la possibilità di lasciare il mezzo negli spazi riservati a biciclette e ciclomotori e l'obbligo per i fruitori del servizio di fotografare il monopattino alla fine di ogni noleggio (per permettere ai gestori di controllare la corretta collocazione in sosta). Per aumentare la sicurezza stradale, il decreto impone che, a partire dal 1° luglio 2022, i nuovi dispositivi dovranno essere dotati di frecce e di indicatori di freno su entrambe le ruote, mentre quelli già in circolazione dovranno adattarsi ai nuovi standard entro il 1° gennaio 2024; da mezz'ora dopo il tramonto e in condizioni di oscurità e di scarsa visibilità, i veicoli dovranno essere provvisti di apposite luci anteriori e posteriori, che in tali situazioni dovranno essere tenute accese. I soggetti che usino monopattini con caratteristiche tecniche diverse da quelle previste sono assoggettabili al pagamento di una multa e nei loro confronti può essere disposta la sanzione accessoria della confisca del veicolo. Viene introdotto il divieto di circolazione sui marciapiedi, fatta eccezione della conduzione a mano, e l'obbligo per gli operatori di inserire nelle *app* delle note informative sulle regole di comportamento, al fine di aumentare la consapevolezza degli utenti circa il corretto utilizzo dei dispositivi.

Il legislatore ha inoltre fornito indicazioni fondamentali per l'espletamento dei servizi di *e-scooter sharing*, delegando espressamente gli enti locali di definire alcuni elementi. Il provvedimento ha infatti stabilito che il servizio di noleggio di monopattini possa essere attivato – in modalità *one-way* o *free-floating* – solo attraverso specifica delibera della Giunta comunale, in cui devono essere determinati: (i) il numero delle «licenze attivabili», (ii) il tetto massimo di veicoli

---

<sup>230</sup> L. n. 160 del 2019, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022», c.d. legge di bilancio 2020.

che possono essere immessi in circolazione, (iii) l'obbligo di dotarsi di un'assicurazione per espletare il servizio, (iv) «*le modalità di sosta consentite*» e (v) «*le eventuali limitazioni alla circolazione*»<sup>231</sup> in zone circoscritte della città (la disposizione è oggi contenuta nell'art. 1 co. 75-ter della legge di bilancio 2020). Attualmente le giunte comunali devono quindi indicare in un bando pubblico il numero massimo di titoli autorizzativi disponibili per il territorio, le modalità di rilascio e il tetto di veicoli condivisi circolanti; deve essere elaborato un apposito regolamento che definisca le aree pubbliche dove sia possibile il posizionamento degli *e-scooter* e l'entità del rispettivo canone di occupazione. Il decreto non contiene altre prescrizioni su quali siano gli strumenti e le condizioni per l'autorizzazione e la selezione degli operatori né descrive il modello di *governance* da adottare per la gestione del servizio. Si registra pertanto per i monopattini – così come per gli altri casi di *vehicle sharing* – una lacuna normativa, che obbliga i Comuni a scegliere autonomamente in merito. Tuttavia, nel caso dell'*e-scooter sharing*, tale autonomia degli Enti locali in materia potrebbe trovare fondamento nel citato art. 1 co. 75-ter della legge di bilancio 2020. Infatti, a parere di chi scrive, anche se il testo dell'articolo delega esplicitamente le giunte comunali solo di fissare il numero massimo di licenze rilasciabili e di veicoli ammessi alla circolazione, sembrerebbe che si possa dedurre – dal tenore della disposizione e dai principi costituzionali sul riparto delle competenze fra enti dello Stato – che anche altri aspetti connessi al rilascio dei titoli autorizzativi (quali per esempio le procedure e i criteri per l'individuazione degli operatori) siano rimessi alla discrezionalità dei Comuni, sebbene non menzionati dalla normativa.

---

<sup>231</sup> Art. 1, co. 75-ter della l. n. 160 del 2019, recante «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*», c.d. legge di bilancio 2020, così come modificata dalla legge n. 156 del 2021, che ha convertito con modificazioni il c.d. decreto Infrastrutture.



### 1.3.2 La disciplina applicabile fra deleghe e lacune

Come si è appena rilevato, la legge di conversione del c.d. decreto Infrastrutture<sup>232</sup> ha previsto che i servizi di *e-scooter sharing* siano attivabili solo previa delibera della giunta comunale e che gli operatori debbano essere dotati di appositi titoli autorizzatori (il testo della legge parla di «licenze»)<sup>233</sup>. Tali previsioni sono chiari indicatori del fatto che il mercato in parola non sia aperto a tutti gli operatori, ma che siano le autorità pubbliche a definire – in base a criteri determinati – quali fra i soggetti interessati possano offrire il servizio. Il settore in questione costituisce quindi un mercato “chiuso” e tale dato è in linea con quanto previsto per gli altri servizi di trasporto non di linea, in cui i rilevanti interessi pubblici che si concentrano nella materia giustificano delle eccezioni alle regole di concorrenza. Nel settore si registra infatti una tensione fra libertà di iniziativa economica privata ed esigenza dell’ente di regolare l’uso e la disponibilità dei servizi a livello locale; è in tale contesto che si comprendono le ragioni per cui l’attività di *e-scooter sharing* – sostanzialmente consistente in un’attività di noleggio senza conducente, disciplinata dal D.P.R. n. 481 del 2001<sup>234</sup> come attività libera e pertanto assoggettata al mero obbligo della segnalazione (c.d. SCIA<sup>235</sup>) – possa essere limitata da un provvedimento amministrativo a carattere locale (appunto la delibera della giunta comunale e i successivi atti che fissano le condizioni e le procedure per il rilascio dei titoli autorizzativi). Infatti, il citato art. 1 co. 75-ter della legge di

---

<sup>232</sup> D.l. del 10 settembre 2021 n. 121, recante «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali», c.d. decreto Infrastrutture, convertito con modificazione dalla l. del 9 novembre 2021 n. 156. Il decreto ha modificato 40 norme del Codice della Strada.

<sup>233</sup> L’art. 1, co. 75-ter della l. n. 160 del 2019, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022», c.d. legge di bilancio 2020 e s.m.i. recita: «Fermo restando quanto previsto dai commi da 75 a 75-vicies bis, i servizi di noleggio dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica, anche in modalità free-floating, possono essere attivati esclusivamente con apposita deliberazione della Giunta comunale, nella quale devono essere previsti, oltre al numero delle licenze attivabili e al numero massimo dei dispositivi in circolazione: a) l’obbligo di copertura assicurativa per lo svolgimento del servizio stesso; b) la modalità di sosta consentite per i dispositivi interessati; c) le eventuali limitazioni alla circolazione in determinate aree della città».

<sup>234</sup> D.P.R. n. 481 del 2001, «Regolamento recante semplificazione del procedimento di autorizzazione per l’esercizio dell’attività di noleggio senza conducente».

<sup>235</sup> In riferimento alla disciplina della SCIA si veda la nota 44.

bilancio 2020 sembrerebbe costituire una norma speciale, specifica per l'attività in parola, che ben potrebbe derogare il regime di SCIA previsto in linea generale dal citato decreto (per il c.d. principio di specialità) in ragione della pregnanza degli interessi sottostanti; come precedentemente rilevato, l'utilizzo di un regime di mera segnalazione non sembrerebbe sufficiente a tutelare adeguatamente gli interessi connessi all'espletamento del servizio.

Inoltre, l'uso del termine "licenza" nel testo della legge di bilancio 2020 sembrerebbe richiamare la disciplina prevista per i taxi dalla legge n. 21 del 1992, che presenta delle analogie con quella prevista per lo *sharing* di monopattini. Infatti, in entrambi i casi:

(i) ad essere regolato è il settore dei trasporti non di linea. Si riscontrano comunque delle divergenze in quanto i taxi rientrano pacificamente nel novero degli autoservizi "pubblici", mentre per i servizi di *e-scooter sharing* non si può parlare propriamente di "servizio pubblico", sebbene vi sia una forte rilevanza pubblicistica;

(ii) è richiesto il possesso di titoli autorizzatori (appunto di "licenze"), il cui rilascio e mantenimento è subordinato al rispetto di alcuni obblighi (naturalmente diversi per i vari servizi).

Tuttavia, si è rilevato nel capitolo precedente che la legge n. 21/1992 non risulti applicabile al settore di cui si tratta, ma solo ai casi specificatamente tipizzati (servizio taxi e NCC).

Indicazioni importanti in merito alla disciplina da applicare ai servizi di *e-scooter sharing* sono state fornite dalla sentenza 15 marzo 2022 n. 1811 del Consiglio di Stato, Sez. V<sup>236</sup>, pronunciata per decidere sul ricorso proposto da una società partecipante alla selezione degli operatori dei servizi di *vehicle sharing* per la città di Firenze, in cui si lamenta, *inter alia*, la violazione dei principi generali in materia concorsuale. Va notato infatti che la maggioranza del contenzioso amministrativo in materia di *e-scooter sharing* sia originato dai dubbi in merito alla procedure e ai criteri da utilizzare per l'individuazione dei gestori, dal momento

---

<sup>236</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, Sent., 15 marzo 2022, n. 1811, punti 2.1 e 2.3.

che, per i motivi che si analizzeranno in seguito, tali servizi non sembrano rientrare in quelle il cui affidamento sia regolato dal Codice dei Contratti Pubblici.

Nel provvedimento in parola, i giudici di Palazzo Spada, oltre a rilevare che «a) per lo svolgimento del servizio [...] è necessario il rilascio di un titolo autorizzativo (indicato dal legislatore nella "licenza") e b) il numero degli atti che possono essere rilasciati è contingentato», affermano che sia possibile rinvenire nel d.lgs. n. 59 del 2010<sup>237</sup>, attuativo della direttiva europea del 2006 sui servizi del mercato interno, c.d. direttiva Bolkestein<sup>238</sup>, il regime applicabile al servizio di noleggio di monopattini attivato dalla città di Firenze. In particolare, nella sentenza viene richiamato l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, secondo cui una limitazione nel numero dei titoli indispensabili per avviare ed esercitare un'attività sia possibile «solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili».<sup>239</sup> Difatti, nel contesto dei servizi di *vehicle sharing* i motivi imperativi di interesse generale possono essere individuati nella sicurezza stradale, nell'incolumità pubblica e nel decoro urbano, oltre che nella tutela dell'ambiente e nel diritto alla mobilità; un indice della scarsità delle risorse è invece rappresentato dalla limitatezza delle aree adibite alla sosta e alla circolazione dei velocipedi in contesti urbani<sup>240</sup>.

Inoltre, l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 prevede che, nelle ipotesi in cui il numero dei titoli autorizzativi sia limitato, le «*autorità competenti*» debbano seguire un procedimento imparziale per l'individuazione dei candidati, che garantisca la predeterminazione e la pubblicità dei criteri usati per la selezione.

---

<sup>237</sup> D. lgs. n. 59 del 2010, recante «Attuazione della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno» (c.d. direttiva Bolkestein).

<sup>238</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

<sup>239</sup> *Ibidem*, art. 14 co. 3.

<sup>240</sup> È da notare che, sebbene il decreto n. 59/2010 contenga all'art. 6 co. 1 un'esclusione dal suo ambito di applicazione per i servizi di trasporto urbano e su strada – esclusione che il Consiglio di Stato sembra ignorare – l'applicabilità al caso di specie della disposizione in commento parrebbe comunque affermare, a parere di chi scrive, sulla base dei principi generali dell'ordinamento e sul fatto che la previsione sia stata confermata dall'art. 1 del d.l. 24 gennaio 2012<sup>240</sup>, secondo cui «*le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze [...] per l'avvio di un'attività economica*» possono permanere solo se «*giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità*»<sup>240</sup>.

Partendo da tale constatazione, il Consiglio di Stato afferma che nel caso di specie (concernente la città di Firenze) la selezione degli operatori legittimamente non sia avvenuta tramite una procedura ad evidenza pubblica disciplinata dal d.lgs. n. 50 del 2016<sup>241</sup> – in quanto il servizio, così come ideato dal Comune, non rientra nell’ambito di applicazione oggettivo del Codice dei Contratti Pubblici – ma *«attraverso una procedura semplificata, di carattere informale e non disciplinata da norme di legge»*, comunque di natura comparativa. I giudici confermano la correttezza della scelta della città di Firenze nel caso di specie, affermando che, in assenza di una specifica disciplina normativa, *«le regole proprie di un ordinario procedimento di autorizzazione devono essere declinate in rigoroso rispetto dei criteri di imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità cui ogni procedura selettiva deve conformarsi per dirsi conforme ai principi costituzionali dell'azione amministrativa»*<sup>242</sup>.

L’affermazione è di fondamentale importanza per la trattazione che si porterà avanti nelle pagine successive; ne consegue infatti che i Comuni debbano stabilire preventivamente i requisiti necessari per l’ottenimento dell’autorizzazione e pubblicarli nelle forme adeguate, anche in attuazione del più generale principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 97 Cost., e che i principi generali in materia di evidenza pubblica vadano rispettati a prescindere dall’applicabilità della disciplina stabilita dal d.lgs. n. 50 del 2016.

Delineato così un quadro generale sulle motivazioni e sui principi alla base della normativa adottata dal legislatore nazionale in materia di *e-scooter sharing*, appare utile continuare l’analisi esaminando le varie soluzioni adottate dagli enti locali per l’espletamento delle attività in parola, sottolineandone analogie e differenze.

---

<sup>241</sup> D. lgs. n. 50 del 2016 recante *«Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»*, c.d. Codice dei Contratti Pubblici.

<sup>242</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, Sent., 15 marzo 2022, n. 1811.

## **2. Ricostruzione delle soluzioni adottate dai Comuni per regolare i servizi di *sharing* di monopattini**

Come si è più volte rilevato, in base alla normativa vigente, gli enti locali godono di ampia discrezionalità nel decidere come organizzare e regolare i servizi di *e-scooter sharing*; si procederà ora a ricostruire le soluzioni adottate da alcuni Comuni italiani. Per semplicità di trattazione si limiterà l'analisi alle città di Milano, Venezia e Roma, le quali appaiono particolarmente interessanti per l'esistenza di pronunce che offrono spunti utili per l'inquadramento regolatorio del servizio, oggetto del presente elaborato. Infatti, come si analizzerà in seguito, in alcuni casi la legittimità della scelta di taluni criteri per la selezione dei candidati è stata contestata tramite ricorsi giurisdizionali, che hanno portato alla formazione di una "prima" giurisprudenza in materia.

### **2.1 Elementi ricorrenti...**

#### **2.1.1 Le caratteristiche "contrattuali" desumibili dagli avvisi pubblici dei Comuni**

In osservanza del quadro legislativo sopra esposto, appare da un'analisi degli atti che i Comuni abbiano autorizzato la sperimentazione a mezzo di delibera della giunta comunale – così come previsto dal nuovo art. 1, co. 75-ter della legge di bilancio 2020 – e abbiano conseguentemente fissato, nella stessa delibera o in un successivo avviso pubblico, le condizioni e le modalità per il rilascio dell'autorizzazione. Nonostante l'adozione di soluzioni diverse da parte delle amministrazioni locali è possibile ravvisare delle analogie tra le stesse. In tale contesto, si consideri che le pratiche adottate dai Comuni che per primi hanno avviato la sperimentazione sono state imitate dalle altre città e alcuni degli operatori del settore sono attivi in più città italiane.

In primo luogo, si rileva che ad oggi tutti i servizi di *sharing* di monopattini attivi in Italia si basano su modelli operativi *free-floating one-way* e possiedono una forma di *governance* secondo cui sia la proprietà dei veicoli sia la gestione del

servizio sia privata<sup>243</sup>: tale ultima scelta risulta in linea con il principio europeo secondo cui tutte le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale sono sottoposte alle regole della concorrenza, salvo che questo non osti all'adempimento della missione loro affidata (art. 106 TFUE)<sup>244</sup>.

In secondo luogo, per quanto riguarda la scelta degli strumenti amministrativi necessari per svolgere l'attività, l'unico elemento che può fungere da guida, nel silenzio di altre disposizioni di legge, è l'accenno – nel nuovo art. 1, co. 75-ter della legge di bilancio 2020 – all'utilizzo dello strumento delle “licenze”, intese quali titoli autorizzativi rilasciabili solo ad un numero limitato di operatori. Nonostante l'utilizzo al plurale del vocabolo “licenze” possa indurre a pensare che il legislatore abbia voluto propendere per un modello di concorrenza “nel mercato”, in cui l'autorizzazione è rilasciata a più gestori che operano in concorrenza fra loro<sup>245</sup>, la giurisprudenza amministrativa<sup>246</sup>, come si vedrà meglio in seguito, ha stabilito la legittimità della decisione di un comune di affidare ad un solo operatore, tramite concessione, l'esercizio del servizio, accogliendo lo schema di concorrenza “per il mercato”<sup>247</sup>. Risulta quindi nella discrezionalità dell'ente locale stabilire se istituire un modello in cui vi sia un unico gestore abilitato ad erogare il servizio o se ve ne possano essere vari, posto sempre che il loro numero debba essere determinato.

In terzo luogo, è possibile individuare delle analogie fra le condizioni previste dai Comuni per il rilascio dei titoli autorizzativi, la cui presenza è riconducibile all'imitazione delle *best practices* di altre amministrazioni<sup>248</sup>.

I citati enti hanno dettato in avvisi pubblici le condizioni che i candidati devono rispettare per partecipare al procedimento di «*individuazione di soggetti interessati*

---

<sup>243</sup> Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, Repository, disponibile su <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1mMgbsVwrVdFiuVY9M4ucZvHNb1gYGNJ-/edit#gid=873999392>.

<sup>244</sup> Per una trattazione dei servizi economici di interesse generale si veda il paragrafo 2, capitolo II.

<sup>245</sup> Per una trattazione delle possibili forme di gestione dei servizi pubblici cfr. M. CLARICH, *Op. cit.*, p. 374 ss.

<sup>246</sup> Si veda T.A.R. Veneto, Sez. I, Sent. 7 gennaio 2022 n. 5, punto 2.2.

<sup>247</sup> Si veda in proposito il paragrafo 4.2.3, capitolo II.

<sup>248</sup> In proposito cfr. M. CIUFFINI, *Assetti di governance e strumenti amministrativi dei servizi di vehicle sharing*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, Laboratorio delle Mobilità, 5° Conferenza sulla Sharing Mobility, 23 novembre 2021, p. 5.

a svolgere (il servizio) in via sperimentale»<sup>249</sup>. Detti atti, oltre a disporre l'utilizzo di dispositivi conformi agli standard tecnici e di sicurezza stabiliti dalla legislazione statale, impongono il possesso di alcuni requisiti in capo ai candidati, quali l'iscrizione al registro delle imprese previsto dal D.P.R. n. 581 del 1995<sup>250</sup> e l'assenza di motivi di esclusione di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Tali avvisi pubblici<sup>251</sup> regolano i rapporti e gli impegni che le amministrazioni locali e gli operatori autorizzati dovranno mantenere e stabiliscono «*standard minimi di servizio*» e obblighi (diversi a seconda delle scelte delle giunte comunali), che devono essere assicurati al fine di mantenere un certo livello di qualità del servizio. Nel caso in cui questi non vengano rispettati le autorità competenti possono provvedere a disporre la sospensione o la revoca dell'attività.

L'insieme delle condizioni fissate negli avvisi pubblici sembrano formare – a parere di chi scrive – dei contratti di concessione di servizi (non necessariamente in esclusiva), in cui il concedente è l'amministrazione e il concessionario è l'operatore/i designato/i; tale inquadramento parrebbe possibile in quanto il rischio della gestione del servizio è totalmente a carico degli operatori privati (a differenza dell'appalto, in cui il rischio operativo è a carico dell'amministrazione). Infatti,

---

<sup>249</sup> Si veda Comune di Venezia, *Rettifica – Avviso pubblico di manifestazione d'interesse per l'individuazione di soggetti interessati a svolgere in via sperimentale il servizio di mobilità in sharing a flusso libero con monopattini elettrici, nel territorio del Comune di Venezia*, pubblicato il 22 maggio 2020, prot. PG 221794/2020, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1ENEBALp6PHk3CyXbqHOJKkP2-SgS2kbK>, p.1.

<sup>250</sup> D.P.R. del 7 dicembre 1995 n. 581, recante «*Regolamento di attuazione dell'art. 8 della L. 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del Codice civile*».

<sup>251</sup> Cfr. Comune di Firenze, *Avviso Pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione di soggetti interessati a svolgere il servizio di car sharing, scooter sharing e monopattino elettrico sharing sul territorio del Comune di Firenze*, 16 giugno 2020, disponibile su [https://drive.google.com/drive/folders/130UCA79NSZgXvk5UpaAFdx\\_hjPPAgo81](https://drive.google.com/drive/folders/130UCA79NSZgXvk5UpaAFdx_hjPPAgo81), pp. 3-6; Comune di Milano, *Avviso pubblico per l'individuazione di soggetti pubblici o privati interessati a svolgere servizi di mobilità in sharing con dispositivi per la micromobilità elettrica, sul territorio del Comune di Milano, a cui associare il logo del Comune di Milano*, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1eeEBjO3YCCWzQySsLvBKmEWJM2iArdES>, pp. 3-7; Comune di Roma, *Avviso Pubblico – Manifestazione di interesse per l'individuazione di soggetti per lo svolgimento dei servizi di noleggio (c.d. sharing) di monopattini a propulsione prevalentemente elettrica*, 8 maggio 2020, disponibile su [https://drive.google.com/drive/folders/1-v3Z7oWp9DuzEjZS5q\\_3OfFuF63PXmo9](https://drive.google.com/drive/folders/1-v3Z7oWp9DuzEjZS5q_3OfFuF63PXmo9), pp. 3-5; Comune di Venezia, *Rettifica – Avviso pubblico di manifestazione d'interesse per l'individuazione di soggetti interessati a svolgere in via sperimentale il servizio di mobilità in sharing a flusso libero con monopattini elettrici, nel territorio del Comune di Venezia*, pubblicato il 22 maggio 2020, prot. PG 221794/2020, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1ENEBALp6PHk3CyXbqHOJKkP2-SgS2kbK>, pp. 4-7.

negli avvisi viene specificato che tutti i costi di gestione, manutenzione e monitoraggio dei dispositivi devono essere sostenuti dai gestori individuati, che hanno l'obbligo di garantire l'efficienza e la qualità del servizio lungo tutto il periodo di sperimentazione, senza nessun onere a carico dell'amministrazione. Non sono quindi previsti contributi diretti a sostegno degli enti erogatori, che quindi si assumono sia il rischio connesso alla domanda sia quello della gestione del servizio; ne consegue che i corrispettivi di utilizzo dovranno quindi comprendere tutti i costi connessi all'uso del veicolo. Tuttavia, il fatto che la "concessione" sia a titolo gratuito non consente di ricondurre propriamente la forma contrattuale in parola alla "concessione di servizi" così come definita dalla lettera vv), art. 3 del d. lgs. n. 50/2016, che prevede che questa debba essere a titolo oneroso<sup>252</sup>. Il dato che il contratto sia a titolo gratuito è rilevante, in quanto esclude dall'ambito di applicazione del Codice dei Contratti pubblici le procedure per l'individuazione degli operatori di *sharing*.

Inoltre, nei bandi sono espressamente previsti dei meccanismi in base ai quali il comune può decidere di aumentare o di diminuire il numero di veicoli ammessi alla circolazione, in relazione all'andamento dell'esperimento e alle esigenze che si manifestano. Come sottolineato da una pronuncia che si esaminerà in seguito<sup>253</sup>, tale variabilità è giustificabile in base al carattere sperimentale dell'attività, per cui l'amministrazione si riserva il potere di regolarne lo svolgimento, e costituisce un ulteriore indice dell'incisività del potere regolatorio delle amministrazioni locali in materia. Infatti, gli interventi degli enti locali in questo senso possono avere rilevanti impatti sugli interessi degli operatori di *e-scooter sharing*, che devono sopportare delle modifiche alle condizioni della loro attività imposte unilateralmente dall'amministrazione.

---

<sup>252</sup> La concessione di servizi è descritta infatti all'art. 3, co.1., lett vv) del Codice dei contratti pubblici come: «un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi».

<sup>253</sup> Si veda T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, Sent., 24 marzo 2022, n. 3370, udienza del 9 marzo 2022, punto 9.4.



### 2.1.2 Gli «*standard minimi di servizio*»

Si è precedentemente rilevato che i Comuni impongono dei “livelli minimi delle prestazioni” agli operatori interessati ad offrire servizi di *vehicle sharing*. Tali livelli minimi devono essere sempre assicurati, pena la revoca o la decadenza del titolo autorizzativo rilasciato; tali standard possano essere fissati liberamente dagli enti locali. La diversa “intensità” dei livelli previsti è indice della differente rilevanza della “missione” che i Comuni assegnano ai gestori del servizio. A parere di chi scrive, sembrerebbe ravvisabile una maggiore assimilazione alla categoria dei servizi pubblici nelle realtà in cui le amministrazioni hanno imposto parametri più elevati in termini di doverosità, continuità, universalità, parità di trattamento, economicità e accessibilità delle prestazioni<sup>254</sup>. Nonostante le differenze degli standard fissati, è possibile identificare un “nucleo” di vincoli validi per tutti i Comuni esaminati. Questi fungono da minimo comune denominatore e comprendono, *inter alia*, le seguenti previsioni:

- (i) tutti i dispositivi devono essere individuabili con un codice univoco e devono riportare il logo del comune presso cui è stato autorizzato il loro utilizzo;
- (ii) il numero di dispositivi utilizzabili dall’utenza deve essere pari almeno al 90% della flotta dichiarata in sede di manifestazione d’interesse, in modo da assicurare sempre una copertura del servizio;
- (iii) deve essere garantita l’informazione sul corretto utilizzo dei dispositivi, sulle regole di circolazione e sulle aree in cui il loro transito è permesso;
- (iv) il gestore deve garantire l’operatività di un *call-center* per la risoluzione di eventuali problemi e deve poter sospendere momentaneamente il servizio qualora si manifestino situazioni che possano minacciare la sicurezza degli utenti;
- (v) gli operatori devono mettere a disposizione dell’amministrazione, tramite *web service*, i dati relativi allo stato e alla

---

<sup>254</sup> Per una trattazione più approfondita dei principi in materia di servizi pubblici cfr. M. CLARICH, *Op. cit.*, pp. 373-374.

posizione dei mezzi, al loro funzionamento e al loro utilizzo, incluse quindi anche le informazioni relativi alle corse (quali tragitto, durata, costi e orari);

(vi) i gestori devono effettuare, con una determinata frequenza, delle indagini sulla soddisfazione degli utenti, c.d. *consumer satisfaction*, in merito ad alcuni indicatori prefissati, quali per esempio l'efficienza, l'affidabilità e l'accessibilità del servizio. I dati raccolti devono essere condivisi con le amministrazioni comunali, che in base alle risultanze possono valutare l'andamento della sperimentazione e la percezione degli utilizzatori rispetto al servizio.

Una particolare menzione merita l'istituto della carta del servizio per le attività di *e-scooter sharing*. Infatti, negli avvisi pubblicati dai Comuni per l'individuazione degli operatori, viene prevista, tra i documenti da allegare alle manifestazioni di interesse, anche una copia della carta del servizio dell'offerente.

Con l'espressione "carta del servizio" si indica solitamente un documento in cui il gestore di un servizio pubblico indica i livelli qualitativi, quantitativi e le modalità di erogazione delle prestazioni, dichiarando i propri obiettivi e riconoscendo al cittadino specifici diritti. Gli standard fissati dalla carta sono solitamente individuati alla luce delle direttive dell'autorità di regolazione del settore, che ha il compito di vigilare sulla loro osservanza. Il documento integra esternamente i contratti di utenza (ossia i contratti stipulati fra gestore e utenti, disciplinati su base privatistica) e possiede una natura negoziale: fa sorgere infatti in capo all'ente erogatore degli obblighi contrattuali, al cui inadempimento corrispondono dei sistemi di indennizzo<sup>255</sup>.

Nonostante l'istituto della carta sia stato introdotto nel 1994 da una direttiva del presidente del Consiglio dei ministri relativa ai servizi pubblici<sup>256</sup>, il riferimento alla carta del servizio è pertinente anche se l'attività di *sharing* di monopattini non costituisce formalmente servizio pubblico, come si è avuto modo di dimostrare nel precedente capitolo. Infatti, l'obbligo di adozione della carta è stato generalizzato

---

<sup>255</sup> Si veda M. CLARICH, *Op. cit.*, p. 374 ss.

<sup>256</sup> Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 recante «*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*».

con il d.l. del 24 gennaio 2012<sup>257</sup>, che all'art. 8 afferma che questa deve essere adottata da tutti i gestori che svolgono un'attività funzionale all'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito, quale appunto in questo caso la mobilità. Inoltre, sebbene in base al d.l. 12 maggio 1995 n. 163<sup>258</sup> il Presidente del Consiglio dei ministri sia stato incaricato di fissare i modelli di riferimento delle carte, per il settore del *vehicle sharing* non sono presenti – al momento in cui si scrive – specifiche linee guida né dell'appena citato organo né dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. Pertanto, gli operatori di noleggio di *e-scooter* redigono il documento basandosi sul più generale «*Schema [...] di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del Settore Trasporti*»<sup>259</sup>. La mancanza di apposite direttive per l'elaborazione del documento è un ulteriore elemento che genera incertezza: i soggetti erogatori sono quindi liberi di adottare carte dei servizi che stabiliscano *standard* maggiori rispetto a quelli fissati negli avvisi pubblicati dai Comuni ma inferiori rispetto a quelli generalmente validi per i tradizionali servizi pubblici di trasporto. A parere di chi scrive, l'emanazione di linee guida per le carte di servizio per lo specifico settore dell'*e-scooter sharing* apporterebbe il vantaggio di uniformare su scala nazionale le prestazioni minime richieste a tutti gli operatori.

Analizzate le analogie tra i modelli adottati dai Comuni italiani, occorre ora esaminare le esperienze delle singole amministrazioni comunali, in modo da coglierne le peculiarità e inquadrare meglio alcune delle problematiche che si sono poste nel settore dell'*e-scooter sharing*, anche alla luce delle pronunce della recente giurisprudenza amministrativa che ha cercato di risolverle.

---

<sup>257</sup> D. l. 24 gennaio 2012 n. 1, recante «*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*».

<sup>258</sup> D. l. 12 maggio 1995 n. 163, recante «*Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*», convertito con modificazioni dalla l. 11 luglio 1995, n. 273.

<sup>259</sup> D.P.C.M. 30 dicembre 1998, recante «*Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (Carta della mobilità)*».

## 2.2 ... (segue) e particolarità

### 2.2.1 Il caso di Milano

Milano è una delle quattro città italiane (insieme a Roma, Firenze e Torino) dove sono presenti tutti e quattro i servizi di *vehicle sharing* (automobili, *scooter*, biciclette e monopattini) ed è la prima a livello nazionale per gli indicatori della *sharing mobility* e della multimodalità (ossia numero di percorrenze, di veicoli condivisi e di noleggi)<sup>260</sup>.

La città di Milano è stata anche una delle prime città italiane ad avviare la sperimentazione della micromobilità elettrica: l'autorizzazione da parte della giunta comunale è infatti intervenuta prima della richiamata legge di bilancio 2020, quando i Comuni erano ancora tenuti a delimitare le aree entro cui ammettere lo svolgimento dell'attività di noleggio. Di conseguenza, la determina dirigenziale del 24 ottobre 2019<sup>261</sup>, che approva lo schema di avviso pubblico per l'individuazione degli operatori di *sharing* di *e-scooters*, riporta un allegato con le grafiche del territorio entro cui era permessa la circolazione dei dispositivi.

Per quanto riguarda il ruolo assegnato ai servizi di *vehicle sharing*, nel precedente capitolo<sup>262</sup> si è evidenziato che l'art. 2 della legge regionale n. 6 del 2012<sup>263</sup> afferma espressamente che siano da classificare quali «*servizi complementari al trasporto pubblico regionale e locale i servizi non convenzionali*», come per esempio quelli che comprendono «*l'uso collettivo dei veicoli e delle biciclette, parcheggi, noleggio di veicoli e di biciclette destinate ad essere utilizzate da una pluralità di soggetti*».

---

<sup>260</sup> CIUFFINI M. *et alii*, 5° Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility, Sezione mobilità della Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Osservatorio Nazionale sulla Sharing Mobility, novembre 2021, disponibile su <http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/11/5-Rapporto-Nazionale-sulla-sharing-mobility-2.pdf>, pp. 48-61.

<sup>261</sup> Comune di Milano, *Determina Dirigenziale - Area Trasporti e Sosta*, atto n. DD 5079, del 24 ottobre 2019, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1eeEBjO3YCCWzQySsLvBKmEWJM2iArdES> : la competenza dei dirigenti degli enti locali all'adozione del provvedimento si fonda sull'art. 107 co. 2 e 3 del d.lgs. n. 267 del 2000, recante «*Testo Unico degli Enti Locali*», c.d. TUEL e sull'art. 4 co. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, recante «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*».

<sup>262</sup> Si veda il paragrafo 5.4.1, capitolo II.

<sup>263</sup> Legge Regionale Lombardia 4 aprile 2012 n. 6, recante «*Disciplina del settore dei Trasporti*», art. 2.

Relativamente alle condizioni necessarie per il rilascio dell'autorizzazione – ulteriori rispetto a quelle esposte nei paragrafi precedenti – il Comune di Milano impone che il servizio debba essere disponibile senza limiti di distanze percorribili e senza comportare l'esclusione di determinate categorie di utenti.

Particolare attenzione è incentrata ad evitare il problema della sosta selvaggia, dannosa per la sicurezza e per il decoro urbano: gli operatori devono garantire interventi tempestivi per il ricollocamento di dispositivi parcheggiati in sosta non regolare<sup>264</sup> e sono tenuti a versare un deposito cauzionale (nella forma della fideiussione bancaria o amministrativa) come garanzia<sup>265</sup> per i casi in cui l'amministrazione debba sostenere dei costi per spostare i veicoli che ostacolano la normale circolazione o creino situazioni di disagio o degrado. Infatti, nell'eventualità di sosta irregolare, l'amministrazione procede alla rimozione forzata del veicolo e applica la relativa sanzione nei confronti del gestore, che solitamente la anticipa e ha poi facoltà di rivalersi nei confronti dell'utente (se così stabilito dalle condizioni generali di contratto, che il fruitore è obbligato ad accettare per usufruire del servizio). Inoltre, sono previste la revoca o la decadenza del provvedimento autorizzatorio qualora non vengano rispettate le condizioni fissate per l'esercizio dell'attività, si rilevino gravi criticità in riferimento alla circolazione e alla sosta dei veicoli o non venga ricostituito il deposito cauzionale escusso.

Dal punto di vista procedimentale, la delibera della giunta comunale di Milano prevede che l'avviso per presentare manifestazioni di interesse sia pubblicato per 15 giorni e rimanga aperto fino al raggiungimento del limite di veicoli autorizzabili<sup>266</sup>: è difatti stabilito che le licenze siano concesse in base

---

<sup>264</sup> È a questo proposito che si è iniziato a parlare dei c.d. *beautifiers*, ossia di soggetti incaricati di ricollocare i monopattini delle flotte condivise in maniera ordinata, in modo da garantire il decoro urbano e la sicurezza per gli altri utenti della strada. A proposito della figura del *beautifier* cfr. S. CARRESE, F. D'ANDREAGIOVANNI, T. GIACCHETTI, A. NARDIN, L. ZAMBERLAN, *A beautiful fleet: optimal repositioning in e-scooter sharing systems for urban decorum*, Transportation Research Procedia, Elsevier, 2021, 52, pp. 581-588.

<sup>265</sup> Simili obblighi di prestare garanzie a tal fine sono stati previsti anche dai Comuni di Venezia e di Roma.

<sup>266</sup> Il numero massimo di veicoli autorizzabili (almeno inizialmente) era pari a 2000. Il procedimento di autorizzazione era articolato in finestre temporali progressive, per cui in ogni periodo indicato gli operatori potevano presentare una proposta che prevedesse flotte non superiori alle 750 unità.

all'ordine cronologico di presentazione delle domande, in seguito alla verifica della sussistenza dei requisiti richiesti. La legittimità del criterio dell'ordine di ricevimento delle istanze per l'individuazione degli operatori è stata tuttavia contestata da una società rimasta esclusa, *Lime Technology s.r.l.*, che ha presentato ricorso al T.A.R. Lombardia (Milano) contro i provvedimenti del Comune contenenti modalità e i risultati della "selezione". La ricorrente, partendo dall'assunto che l'attività di noleggio di monopattini costituisca un servizio pubblico, ha lamentato l'erronea istituzione di un regime di autorizzazione (anziché di concessione) e ha sostenuto conseguentemente che si sarebbero dovute applicare le norme fissate dal Codice dei Contratti Pubblici per l'affidamento del servizio<sup>267</sup>. Da tale constatazione la società esclusa ha fatto derivare l'inadeguatezza del criterio cronologico, in quanto questo affida la selezione al caso e non garantisce la scelta di operatori capaci di fornire un servizio di alta qualità. Il Tribunale, con la già menzionata sentenza n. 1274 del 2020<sup>268</sup>, si è pronunciato affermando che l'attività di *sharing* non costituisce servizio pubblico, dal momento che manca il momento dell'assunzione del servizio da parte del potere pubblico: l'intervento dello Stato nel settore non è volto ad assicurare prestazioni che il mercato non offrirebbe spontaneamente, ma a regolare l'azione degli operatori privati e a garantire l'ordine e la sicurezza urbana. Tuttavia, come ampiamente evidenziato nel capitolo precedente, l'osservazione che l'attività non sia qualificabile come servizio pubblico in senso formale non esclude la rilevanza pubblica degli interessi connessi all'attività. Il Tribunale afferma infatti che il Comune avrebbe dovuto garantire la scelta di operatori non solo capaci di garantire «*uno standard minimo di qualità, ma [...] anche [...] di soddisfare maggiormente l'interesse pubblico*», permettendo agli «*utenti di poter beneficiare del miglior servizio possibile*»<sup>269</sup>. Secondo tale impostazione, sarebbe stata più opportuna l'adozione, da parte dell'amministrazione, di un criterio qualitativo – come accade per gli appalti pubblici – piuttosto che cronologico, il quale non permette un'autentica selezione

---

<sup>267</sup> Il riferimento è alla disciplina contenuta agli artt. 164 ss. del d.lgs. 50 del 2016, c.d. Codice dei Contratti Pubblici.

<sup>268</sup> T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, sent., 3 luglio 2020, n. 1274.

<sup>269</sup> *Ibidem*.

dell'operatore migliore. Sulla base di queste argomentazioni nel maggio 2020 il T.A.R. ha accolto il ricorso e di conseguenza il Comune di Milano ha impugnato la sentenza innanzi al Consiglio di Stato. Nel frattempo, però, lo stesso Comune ha aumentato il limite di monopattini condivisi ammessi alla circolazione e due operatori attivi nel settore hanno rinunciato a prestare i loro servizi sul territorio. L'amministrazione comunale, aumentando il numero di veicoli ammissibili, ha così aperto il "mercato" a nuovi soggetti, "mitigando" le sottolineate criticità dell'avviso. *Lime Technology s.r.l* è stata così autorizzata nell'agosto 2020 e ha dichiarato conseguentemente di rinunciare al ricorso originariamente presentato.<sup>270</sup> L'avviso per manifestazione di interesse pubblicato nell'ottobre 2019 non è stato conseguentemente annullato, così come le autorizzazioni rilasciate in base a questo e alle sue successive modifiche e integrazioni.

Dall'analisi svolta emerge che il modello adottato da Milano si configuri come un "oligopolio", il cui accesso è limitato al rispetto di una serie di condizioni – non particolarmente stringenti – e alle decisioni regolatorie dell'amministrazione locale, che in funzione delle concrete esigenze stabilisce il numero massimo di veicoli (e quindi anche il numero di gestori) che possono essere operativi nell'area urbana.

Per quanto riguarda la validità delle licenze rilasciate, va evidenziato che l'avviso pubblico in parola afferma che gli operatori devono provvedere a ritirare i veicoli delle flotte al termine del periodo di sperimentazione (27 luglio 2022) o in caso di revoca o decadenza del titolo autorizzativo. Vista la mancanza di ulteriori indicazioni su ciò che avverrà al termine del citato periodo e l'impossibilità – al momento in cui si scrive – di reperire informazioni circa eventuali ulteriori proroghe o interventi in senso "definitivo" da parte del legislatore, ci si interroga circa quello che succederà nel prossimo futuro.

In particolare, a parere di chi scrive, dopo il 27 luglio sembrerebbero due gli scenari ipotizzabili. Nel primo, il termine della sperimentazione potrebbe avere gli effetti di ristabilire l'originario divieto della circolazione dei monopattini e quindi di invalidare le autorizzazioni rilasciate, in quanto emesse su un presupposto –

---

<sup>270</sup> In proposito si veda Consiglio di Stato, Sez. V, Sent., 27 agosto 2020 n. 5293, in cui viene dichiarata l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse alla questione (nonché l'annullamento senza rinvio della sentenza di primo grado).

quello della sperimentazione – ormai non più corrente. Nel secondo, invece, la circolazione dei monopattini rimarrebbe possibile entro gli stessi limiti in cui è permessa quella delle biciclette e le autorizzazioni rilasciate continuerebbero a valere fino alla loro naturale scadenza. Tale ultima ipotesi sembrerebbe quella più verosimile; infatti, dato che gli *e-scooters* sono stati equiparati ai velocipedi, non sembrerebbe logico immaginare uno scenario in cui si torni ad una situazione di totale proibizione dell'uso dei veicoli su strada pubblica. Gli scenari sopra evocati rimangono però solamente delle congetture; sarà necessario aspettare per comprendere quali saranno le vere intenzioni del legislatore e delle altre autorità competenti in proposito.

### 2.2.2 Il caso di Venezia

Il Comune di Venezia ha avviato la sperimentazione dei monopattini a propulsione elettrica nel maggio 2020. Nell'avviso per manifestazione di interesse pubblicato dall'ente si legge che l'obiettivo dell'esperimento sia diminuire i problemi «*del traffico e della sosta*» e favorire lo sviluppo di «*nuove forme di micromobilità attraverso un approccio sistematico che garantisca livelli ottimali di sicurezza e ordine pubblico*», in modo da rispondere alle esigenze di mobilità sorte in seguito alla pandemia da Covid-19<sup>271</sup>. Nel citato atto, le attività di *sharing* sono espressamente qualificate come «*servizi di interesse pubblico complementare al servizio di trasporto pubblico locale*» e tale rilevanza pubblica è desumibile anche dai particolari obblighi e incentivi che il Comune stabilisce per l'esercizio del servizio.

Per quanto riguarda gli incentivi, viene offerto all'operatore un'agevolazione consistente nell'esenzione dal pagamento del canone per occupazione di suolo

---

<sup>271</sup> Comune di Venezia, *Rettifica – Avviso pubblico di manifestazione d'interesse per l'individuazione di soggetti interessati a svolgere in via sperimentale il servizio di mobilità in sharing a flusso libero con monopattini elettrici, nel territorio del Comune di Venezia*, pubblicato il 22 maggio 2020, prot. PG 221794/2020, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1ENEBALp6PHk3CyXbqHOJKkP2-SgS2kbK>, p. 1-2. Al fine di incentivare il ricorso ai servizi in parola, l'avviso stabilisce l'obbligo per il gestore di organizzare, in accordo con l'amministrazione comunale, degli eventi annuali di promozione del servizio, in cui l'accesso ai veicoli deve essere garantito gratuitamente a tutti gli iscritti alla piattaforma.



pubblico in virtù dell'art. 32 co.1 lett a) del regolamento Comunale COSAP<sup>272</sup>, che stabilisce la non assoggettabilità al tributo per le «*occupazioni effettuate per le attività istituzionali dallo Stato, dalle Regioni, Province, Comuni [...] nonché per finalità specifiche di assistenza, previdenza, sanità, educazione, cultura e ricerca scientifica*».

In riferimento agli obblighi imposti al gestore, questi si rivelano molto più stringenti rispetto a quelli previsti dal capoluogo lombardo: in particolare, il servizio deve essere garantito «*continuativamente per tutti i giorni dell'anno*», senza un determinato limite di distanza o di tempo e deve coprire sia la parte di terraferma sia quella lagunare. Inoltre, tenuto conto della connotazione sperimentale dell'attività, «*il gestore dovrà essere [...] in grado di estendere il servizio stesso anche in altre zone del territorio comunale, a seguito delle ulteriori necessità dell'utenza, da valutarsi di concerto con l'Amministrazione Comunale*»<sup>273</sup>. Tali previsioni sono di particolare importanza, in quanto forniscono la base per “imporre” un allargamento del servizio anche nelle aree più periferiche, in cui si riscontra solitamente un'insufficienza di servizi di *sharing mobility*, dal momento che in queste i gestori non sono naturalmente portati ad espandere il loro raggio di attività, per la minor concentrazione di popolazione e di flussi (e quindi per la minor probabilità di utilizzo e di ritorno economico).

Per assicurare una maggiore accessibilità del servizio, il Comune di Venezia dispone che le tariffe non debbano aumentare nel corso della sperimentazione, salvo sia l'amministrazione stessa a richiederlo e che l'*app* di gestione del servizio sia facilmente fruibile a tutti gli utenti.

Al fine di prevedere un ordinato uso dei monopattini, nonché ridurre il fenomeno della sosta selvaggia, è previsto l'obbligo per l'operatore di:

---

<sup>272</sup> Regolamento COSAP (Canone per occupazione di spazi ed aree pubbliche) di Venezia, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 dell'8-9/3/1999. In proposito si veda la nota n. 50.

<sup>273</sup> Comune di Venezia, *Rettifica – Avviso pubblico di manifestazione d'interesse per l'individuazione di soggetti interessati a svolgere in via sperimentale il servizio di mobilità in sharing a flusso libero con monopattini elettrici, nel territorio del Comune di Venezia*, pubblicato il 22 maggio 2020, prot. PG 221794/2020, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1ENEBALp6PHk3CvXbqHOJKkP2-SgS2kbK>, p. 5.

- (i) predisporre un sistema di tariffazione che incentivi la conclusione della corsa in corrispondenza degli appositi stalli;
- (ii) riequilibrare quotidianamente la distribuzione dei veicoli sul territorio, anche in funzione della domanda e delle apposite segnalazioni da parte del Comune;
- (iii) localizzare e recuperare i veicoli abbandonati o non restituiti.

Per quanto riguarda l'individuazione degli operatori, l'avviso fissa una serie di criteri sulla base dei quali una commissione giudicatrice assegna un punteggio alle proposte dai vari candidati, in modo da formare una graduatoria; viene precisato che l'obiettivo sia individuare un «*unico soggetto gestore*»<sup>274</sup> che possa svolgere il servizio. Si evince pertanto che il Comune di Venezia abbia deciso di adottare un modello di “concessione in esclusiva”, dal momento che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività viene rilasciata ad un solo soggetto, che opera in condizioni sostanziali di “monopolio”, seppure nel rispetto degli obblighi fissati dall'amministrazione.

La legittimità della scelta di affidare il servizio ad un solo operatore (attualmente *BIT Mobility S.r.l.*) è stata confermata dalla sentenza T.A.R. Veneto 7 gennaio 2022 n. 57, in cui viene affermato che «*La legge n. 169 del 2019, all'art. 1, comma 75-septies (ora 75-ter, ndr), demanda [...] integralmente alla discrezionalità della Giunta Comunale l'individuazione del “numero delle licenze attivabili” e del “numero massimo dei dispositivi messi in circolazione”*»<sup>275</sup>. Secondo il tribunale la decisione risulta tanto più ragionevole in quanto si tratta di affidare il servizio non in maniera definitiva, ma per il solo periodo di sperimentazione e in risposta alle particolari esigenze di mobilità legate alla situazione emergenziale. Inoltre, a parere di chi scrive, la conformazione singolare della città di Venezia e la limitatezza delle aree di suolo disponibili sembrano giustificare un'azione regolatoria particolarmente incisiva, che si sostanzia nella

---

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>275</sup> T.A.R. Veneto 7 gennaio 2022 n. 57, punto 2.2. Attualmente a tale sentenza non risulta essere stato proposto appello.

previsione di obblighi più stringenti rispetto a quelli fissati per lo svolgimento della stessa attività nel Comune di Milano<sup>276</sup>.

Un'ulteriore pronuncia rilevante in riferimento all'avviso pubblicato dal Comune di Venezia è costituita dalla sentenza T.A.R. Veneto, sez. I, 8 febbraio 2021, n. 177, in cui viene affermata l'illegittimità del requisito soggettivo di partecipazione alla gara per «*avere già fornito analogo servizio [...] in città italiane di almeno 100.000 abitanti per un periodo continuativo non inferiore a 6 mesi*»<sup>277</sup>. Un concorrente, *Reby Italia s.r.l.*, rimasto escluso per tale ragione dalla gara, aveva infatti impugnato il bando e il provvedimento di esclusione, lamentando «*la violazione dei principi, nazionali e comunitari, di concorrenza e di non discriminazione, anche indiretta, in base alla nazionalità*»<sup>278</sup>. In tale sede, il tribunale ha ricondotto esplicitamente la soluzione adottata dall'amministrazione locale alla concessione di servizi e ha accolto il ricorso proposto. In particolare, viene sottolineato che «*I principi di parità di trattamento e di divieto di discriminazione in base alla nazionalità (artt. 49 e 56 TFUE) sono [...] principi cardine – c.d. super principi o valori di sistema – dell'intera disciplina euro unitaria in materia di contratti pubblici*», che vanno osservati anche nei casi non rientranti nel campo di applicazione del d.lgs. 50/2016. Pertanto, un requisito di partecipazione che imponga di aver esercitato un servizio analogo «*esclusivamente in una città italiana, con esclusione delle attività svolte in città appartenenti ad altri Paesi dell'Unione*» costituisce una «*discriminazione indiretta [...] all'accesso alla procedura per gli operatori comunitari non italiani o che non operano in*

---

<sup>276</sup> La giurisprudenza amministrativa veneziana in altre occasioni<sup>276</sup> ha precisato che, nonostante il procedimento di selezione in parola si sostanzi in una procedura competitiva ad evidenza pubblica<sup>276</sup>, non soggetta all'applicazione del d.lgs. 50 del 2016, l'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 22 della l. n. 241 del 1990 trovi comunque applicazione, in quanto costituente un principio generale dell'attività amministrativa, sempre ammissibile «*a fronte dell'interesse alla tutela dei propri interessi giuridicamente rilevanti*».

<sup>277</sup> Comune di Venezia, *Rettifica – Avviso pubblico di manifestazione d'interesse per l'individuazione di soggetti interessati a svolgere in via sperimentale il servizio di mobilità in sharing a flusso libero con monopattini elettrici, nel territorio del Comune di Venezia*, pubblicato il 22 maggio 2020, prot. PG 221794/2020, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1ENEBA1p6PHk3CyXbqHOJKkP2-SgS2kbK>, p. 3.

<sup>278</sup> T.A.R. Veneto, Sez. I, Sent. 8 febbraio 2021, n. 177.

*Italia»*<sup>279</sup>. La previsione non risponde neanche a logiche di ottimizzazione del sistema, in quanto il carattere sperimentale del servizio implica che vengano valorizzate le esperienze migliori sviluppatasi anche in altre città europee (e non solo in quelle italiane). Non è convincente in merito l'affermazione del Comune di Venezia, che difende la propria scelta evidenziando che solo gli operatori italiani sono a conoscenza delle norme di circolazione nazionali; sono infatti gli utenti del servizio che devono conoscere le norme del Codice della strada e gli operatori non nazionali sono perfettamente in grado di conformarsi alla disciplina applicabile al mercato in cui sono interessati a entrare<sup>280</sup>.

In seguito a questa e a successive pronunce, l'amministrazione locale veneziana ha pubblicato un nuovo avviso nell'agosto 2021<sup>281</sup>, che prevede «*l'aver svolto analogo servizio in altre città italiane per un periodo non inferiore a sei mesi*» non come requisito di ammissione ma come criterio di valutazione dell'offerta; tale scelta è stata giudicata legittima dalla già citata sentenza T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 177/2021, in quanto comporta una restrizione minore del principio di concorrenza. In aggiunta, il nuovo avviso pubblico pone dei requisiti ancora più stringenti in capo all'operatore, dal momento che prevede, *inter alia*, che il servizio debba essere garantito 24 ore su 24 e che il 70% dei veicoli debba sempre essere posizionato (o riposizionato) a cura del gestore sugli appositi stalli.

Inoltre, la durata della concessione è fissata nel termine di due anni (a partire dalla nuova individuazione del 2021) e pertanto è valida per un periodo che va oltre il termine della sperimentazione della micromobilità elettrica, fissata dalla

---

<sup>279</sup> Inoltre, l'art. 14, paragrafo 8 della c.d. direttiva *Bolkenstein* vieta agli Stati membri di condizionare l'accesso ad una attività al requisito di avere precedentemente svolto lo stesso servizio all'interno del loro territorio per un determinato lasso di tempo.

<sup>280</sup> R. BERLOCO, A. DONATO, *Smart mobility. Sharing monopattini elettrici come concessione di servizi: discriminatorio il requisito di partecipazione che prevede di aver espletato il servizio analogo esclusivamente in città italiane*, Legal Team, 15 febbraio 2021, disponibile su <https://legal-team.it/smart-mobility-sharing-monopattini-elettrici-concessione-servizi-discriminatorio-requisito-partecipazione-servizio-analogo-esclusivamente-citta-italiane/>

<sup>281</sup> Comune di Venezia, *Avviso pubblico per l'assegnazione di autorizzazioni preordinate allo svolgimento di attività di noleggio di mobilità in sharing a flusso libero con monopattini nel territorio del Comune di Venezia*, 2 agosto 2021, disponibile su <https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/avviso%20pubblico%20PG356401%2002-08-21.pdf>

legislazione nazionale<sup>282</sup> per il 27 luglio 2022. Anche per il caso di Venezia, così come per la città di Milano, si registrano quindi delle incertezze su ciò che succederà al termine della sperimentazione, sebbene il semplice fatto che un nuovo avviso pubblico sia stato pubblicato solo nel 2021 per il rilascio di “nuove” licenze sembra far propendere per il secondo degli scenari prospettati alla fine del precedente paragrafo.

### 2.2.3 Il caso di Roma

Il Comune di Roma ha autorizzato la sperimentazione della micromobilità elettrica nell’aprile 2020, al fine di *«implementare [...] i sistemi di mobilità sostenibile [...] alternativi all’utilizzo dell’auto privata»*<sup>283</sup>.

In un primo momento l’amministrazione capitolina ha approvato le linee guida contenenti i requisiti fondamentali da soddisfare per presentare le manifestazioni di interesse e successivamente ha integrato tali requisiti nell’avviso pubblico<sup>284</sup> che istituisce la procedura per l’individuazione dei candidati.

In particolare, si segnala l’obbligo per i gestori di garantire la disponibilità di una base logistica sul territorio della città e di individuare un responsabile operativo, il cui nominativo va comunicato alle autorità competenti locali. Gli operatori sono tenuti ad assicurare lo svolgimento del servizio nel rispetto della sicurezza stradale e del decoro urbano, *«anche attraverso la previsione di specifiche penali contrattuali nei rapporti con la loro utenza»*. I raggruppamenti dei dispositivi sul

---

<sup>282</sup> Il d.l. 30 dicembre del 2019 n. 162, recante *«Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica»*, c.d. Decreto Mille Proroghe 2020, convertito con modificazioni dalla l. del 28 febbraio 2020 n. 8, ha prorogato la durata della sperimentazione della micromobilità elettrica di dodici mesi rispetto al limite originariamente previsto dalla legge di bilancio 2019.

<sup>283</sup> Comune di Roma, *Estratto dal verbale delle deliberazioni della Giunta Capitolina*, Protocollo RC n. 9048/2020, seduta del 28 aprile 2020, disponibile su <https://www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2019/09/Deliberazione-Giunta-Capitolina-n.-75-inee-guida-per-l'autorizzazione-dei-servizi-di-noleggjo-c.d.-sharing-di-monopattini-del-28-aprile-2020.pdf>, p. 3.

<sup>284</sup> Comune di Roma, *Avviso Pubblico – Manifestazione di interesse per l’individuazione di soggetti per lo svolgimento dei servizi di noleggio (c.d. sharing) di monopattini a propulsione prevalentemente elettrica*, 8 maggio 2020, disponibile su [https://drive.google.com/drive/folders/1-v3Z7oWp9DuzEjZS5q\\_3OfFuF63PXmo9](https://drive.google.com/drive/folders/1-v3Z7oWp9DuzEjZS5q_3OfFuF63PXmo9)

suolo pubblico non devono superare le cinque unità e i gestori sono responsabili delle operazioni di ricollocamento di eventuali eccedenze o abbandoni in sosta irregolare.

Il modello adottato da Roma Capitale è simile a quello già analizzato della città di Milano, dal momento che anche in questo caso gli operatori attivi sul mercato sono vari e in concorrenza fra loro, sebbene il loro numero sia contingentato, così come il numero di veicoli di cui le flotte possono comporsi.

Nonostante l'avviso pubblico usi l'espressione «*procedura di selezione*»<sup>285</sup>, non sono presenti indicazioni sui criteri da seguire per l'individuazione degli operatori. Dal momento che il numero di dispositivi che possono circolare è limitato, si deve dedurre che le autorizzazioni – per l'avvio dell'attività e per i successivi incrementi di flotta – vengano automaticamente accordate ai soggetti che per primi ne facciano richiesta e che soddisfino i requisiti stabiliti, fino al raggiungimento dei valori massimi<sup>286</sup>. In particolare, per il rilascio dell'autorizzazione all'incremento le flotte, le condizioni che l'amministrazione pone sono: (i) presentare la relativa istanza non prima di trenta giorni dalla presentazione di ogni altra precedente domanda (c.d. termine dilatorio) e (ii) garantire il rispetto degli obblighi stabiliti dalle linee guida durante tale periodo dilatorio<sup>287</sup>. Pertanto, anche per la Capitale – così come per il capoluogo lombardo – la selezione avviene sulla base di un criterio che sembra prevalentemente cronologico.

È interessante notare che la giurisprudenza amministrativa romana<sup>288</sup> abbia risolto la questione della legittimità del citato criterio in modo diametralmente opposto rispetto ai giudici milanesi<sup>289</sup>. Per il caso di Roma, la questione è stata

---

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>286</sup> Il numero massimo di dispositivi ammessi alla circolazione è flessibile, ed è stabilito dal Dipartimento Mobilità e Trasporti del Comune, che può decidere di modificare la cifra in riferimento alle esigenze e ai vantaggi e svantaggi che si rilevano nel corso della sperimentazione.

<sup>287</sup> Tale sistema viene definito dalla giurisprudenza amministrativa come «*meccanismo di autorizzazioni in ampliamento progressivo*»; in proposito si veda la sentenza a cui rimanda la nota seguente.

<sup>288</sup> T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, Sent., 24 marzo 2022, n. 3370. Al momento in cui si scrive la sentenza non risulta essere stata appellata.

<sup>289</sup> Il riferimento è alla già citata sentenza T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, Sent., 3 luglio 2020, n. 1274.

sollevata da un operatore già attivo sul territorio capitolino, *Bird Rides Italy s.r.l.* (o *Bird*), che ha impugnato i provvedimenti dell'amministrazione con cui è stato autorizzato un aumento del numero dei veicoli di un altro operatore, *Lime Technology s.r.l.* (o *Lime*). Il rilascio di tale autorizzazione a *Lime* (contro interessata nel ricorso) aveva infatti l'effetto di saturare il quantitativo massimo di monopattini circolanti e quindi di impedire a *Bird* di ottenere il titolo necessario per compiere un analogo incremento di flotta. Pertanto, la ricorrente ha censurato, *inter alia*, l'illegittimità dell'applicazione del criterio di ordine di arrivo delle istanze quale unico parametro di selezione, senza nessuna valutazione di tipo qualitativo. Chiamato a giudicare sulla controversia, il T.A.R. Lazio Roma, con la sentenza n. 3370 del 2022, ha affermato la legittimità del metodo di individuazione stabilito dal Comune e ha svolto importanti considerazioni in merito.

In primo luogo, il tribunale ha evidenziato che la *ratio* del termine dilatorio di trenta giorni fra la ricezione di una istanza e la presentazione di un'altra è funzionale a permettere il controllo, da parte dell'amministrazione, del rispetto degli standard di servizio previsti in capo ai gestori. Tale attività di monitoraggio serve infatti all'ente locale sia per verificare il rispetto degli obblighi da parte dell'operatore in vista di un futuro "ampliamento" dell'autorizzazione, sia per valutare gli andamenti complessivi del servizio, con i connessi vantaggi e svantaggi. In base alle verifiche effettuate durante tale periodo, l'amministrazione può decidere se innalzare o meno il limite di veicoli ammessi alla circolazione. Non sussisterebbe quindi in capo al Comune l'obbligo di accogliere la richiesta di incremento, rientrando tale scelta nell'ambito della sua discrezionalità, in armonia con quanto stabilito dalle linee guida<sup>290</sup>.

In secondo luogo, la sentenza offre un inquadramento contrattuale del procedimento utilizzato dal Comune di Roma per l'individuazione degli erogatori del servizio. Nella pronuncia infatti si legge che «*con l'avviso pubblico in questione, l'Amministrazione capitolina ha dato avvio ad una procedura non sussumibile [...]*

---

<sup>290</sup> Comune di Roma, *Estratto dal verbale delle deliberazioni della Giunta Capitolina*, Protocollo RC n. 9048/2020, seduta del 28 aprile 2020, disponibile su <https://www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2019/09/Deliberazione-Giunta-Capitolina-n.-75-inee-guida-per-lautorizzazione-dei-servizi-di-noleggio-c.d.-sharing-di-monopattini-del-28-aprile-2020.pdf>, pp. 5-14.

*né nell'appalto (posto che è assente in radice qualsivoglia onerosità per la p.a.), né, a ben vedere, nella concessione di servizio (giacchè la finalità dell'operazione non è quella di prescegliere un affidatario determinato e "migliore", quanto piuttosto di consentire agli operatori di settore, anche pubblici, di offrire i servizi sul mercato, a beneficio dell'utenza, che può insindacabilmente scegliere l'operatore, fermo restando la necessità che quest'ultimo rispetti gli standards di servizio previsti nella lex specialis della procedura)»<sup>291</sup>. Secondo il Tribunale, si tratta invece di uno schema assimilabile alla "convenzione" – non soggetta alla disciplina dei contratti pubblici – in cui il Comune «contratta con qualsivoglia operatore che soddisfi i requisiti, senza predeterminare uno o più aggiudicatari determinati»<sup>292</sup>.*

Conseguentemente, secondo il tribunale, l'amministrazione non ha interessi a scegliere un operatore in particolare, vista l'elevata standardizzazione dei dispositivi, dei servizi e degli obblighi da seguire. Pertanto, dovendo limitare il numero dei veicoli in circolazione per innegabili motivi di sicurezza e decoro urbano, l'unico criterio che sembra idoneo ad assicurare l'oggettività del procedimento autorizzatorio, in virtù del principio di buon andamento delle p.a. di cui all'art. 97 Cost., è quello cronologico. Sulla base di queste argomentazioni è stato quindi respinto il ricorso proposto da *Bird*, che continua così ad operare sul territorio della Capitale – insieme alle altre società autorizzate – senza poter però beneficiare di un ulteriore incremento di flotta (almeno temporaneamente).

Per quanto riguarda la durata dei titoli autorizzatori, l'avviso specifica che gli operatori debbano assicurare il servizio per due anni consecutivi dalla data di sottoscrizione del disciplinare di esercizio e che le autorizzazioni siano da intendersi valide fino al 31 dicembre 2022 (quindi per un periodo superiore al termine della sperimentazione della micromobilità, così come prorogata dal decreto Mille Proroghe 2020<sup>293</sup> al 27 luglio 2022).

---

<sup>291</sup> T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, Sent., 24 marzo 2022, n. 3370.

<sup>292</sup> *Ibidem*.

<sup>293</sup> D.l. 30 dicembre del 2019 n. 162, recante «*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*», convertito con modificazioni dalla l. del 28 febbraio 2020 n. 8.



A partire dal 1° gennaio 2023 entrerà invece in vigore un nuovo regolamento del *bike* e dell’*e-scooter sharing* per la città di Roma. Infatti, il dato che attualmente il 95% dei monopattini e delle biciclette in condivisione presenti sul territorio capitolino sia attualmente inutilizzato – e rimanga quindi fermo occupando suolo pubblico senza apportare nessun beneficio alla mobilità cittadina, anzi spesso intralciandola – ha messo in risalto la necessità di interventi che regolino il fenomeno in modo da renderlo più attrattivo per i cittadini<sup>294</sup>. È in tale prospettiva che deve essere interpretata la scelta del Comune di Roma di elaborare nuove linee guida in materia, che serviranno da base per la redazione del nuovo bando, da pubblicare entro luglio 2022. Si rileva che le linee guida citate dovevano essere approvate entro il 30 maggio 2022, tuttavia ad oggi non risultano ancora pubblicate. Con riferimento al bando, invece, questo sarà volto ad individuare gli operatori che forniranno il servizio sul territorio per la durata di tre anni<sup>295</sup>.

Nonostante ancora non sia chiaro quali saranno le linee guida che verranno adottate dalla giunta capitolina, l’attuale assessore alla Mobilità Eugenio Patanè ha anticipato<sup>296</sup> alcune delle direttive secondo cui il nuovo regolamento della micromobilità dovrà svilupparsi. Fra queste, l’agenda del Comune prevede di: (i) passare da un sistema di autorizzazioni ad uno di concessioni, riducendo il numero degli operatori e dei veicoli delle flotte; (ii) assicurare una presenza diffusa dei mezzi in tutte le aree della città e non solo in quelle più centrali, nell’ottica di favorire realmente la funzione di complementarità del trasporto pubblico locale e di copertura dell’ “ultimo miglio” per cui i dispositivi sono stati introdotti; (iii) permettere il rilascio dei mezzi solo negli appositi stalli; (iv) introdurre regole che garantiscano la sicurezza stradale e individuino chiaramente le strade interdette alla

---

<sup>294</sup> Roma Mobilità, *Monopattini e bici in sharing, il 95% è fermo. Il Comune vuole una stretta*, disponibile su <https://romamobilita.it/it/monopattini-bici-sharing-95-fermo-verso-nuove-norme>.

<sup>295</sup> TTS Italia, Associazione Nazionale della Telematica per i Trasporti e la Sicurezza, *Roma: un nuovo regolamento per monopattini e bici in sharing*, Ferpress, 13 maggio 2022, disponibile su <https://www.ttsitalia.it/roma-un-nuovo-regolamento-per-monopattini-e-bici-in-sharing/>.

<sup>296</sup> Si veda P. P. FILIPPI, *Monopattini elettrici, un altro anno senza freni: le regole contro il parcheggio selvaggio ancora non ci sono*, Il Tempo, 14 aprile 22, disponibile su <https://www.iltempo.it/roma-capitale/2022/04/14/news/monopattini-elettrici-parcheggio-selvaggio-proroga-autorizzazione-sharing-regole-assessore-patane-31208699/>.

circolazione; (v) imporre l'utilizzo della tecnologia più avanzata per assicurare il massimo livello di sicurezza.

Tuttavia, fino al momento dell'approvazione definitiva delle linee guida e della pubblicazione del nuovo bando, tali indirizzi rimangono solo indicativi. Bisogna quindi attendere per sapere con precisione quale sarà il contenuto delle linee guida che il Comune approverà e quali saranno gli strumenti che l'amministrazione utilizzerà per assicurare in futuro il rispetto di dette direttive.

## CONCLUSIONI

Attraverso lo studio svolto si è cercato di tracciare un quadro della normativa, dell'organizzazione e delle problematiche dei servizi di *sharing* di monopattini elettrici in alcuni Comuni italiani.

L'analisi condotta ha dimostrato che la mancanza di una disciplina nazionale uniforme di dettaglio sulle procedure e sui criteri da seguire per l'individuazione e l'autorizzazione degli operatori abbia come conseguenza una profonda disomogeneità e incertezza nel settore. Si è rilevato che gli obblighi imposti dalle amministrazioni e gli strumenti adottati variano molto su base locale e, anche a fronte della scelta degli stessi modelli di gestione e di affidamento dei contratti, non vi è concordanza di orientamenti giurisprudenziali sulla loro legittimità.

La scelta del legislatore di lasciare liberi i comuni di definire condizioni, incentivi e limitazioni *ad hoc* è da ricondursi sia al carattere sperimentale dell'attività sia all'obiettivo di rendere gli strumenti adattabili alle diverse realtà locali, in modo da modellare il servizio in base alla specificità delle situazioni concrete (in ossequio anche a quanto previsto in materia di servizi pubblici locali).

Occorrerebbe quindi un intervento su scala nazionale che rimuova «*l'incertezza di fondo tra libera iniziativa del noleggio senza conducente e la necessaria esigenza dell'ente locale di regolare l'uso e la disponibilità dei servizi di vehicle sharing nei territori di propria competenza*»<sup>297</sup> e che fissi dei criteri minimi per la selezione degli operatori, che fungano da base per il coordinamento delle scelte a livello decentrato.

Un'armonizzazione della normativa faciliterebbe anche il raggiungimento dell'intermodalità fra varie forme di mobilità, dal momento che agevolerebbe la creazione di un'unica piattaforma di *Mobility as a Service* e costituirebbe

---

<sup>297</sup> CIUFFINI M. *et alii*, 5° Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility, Sezione mobilità della Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Osservatorio Nazionale sulla Sharing Mobility, novembre 2021, disponibile su <http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/11/5-Rapporto-Nazionale-sulla-sharing-mobility-2.pdf>, p. 80.

l'occasione per istituire procedure per collaborazioni pubbliche-private funzionali allo scambio dei dati.

Ovviamente, tale regolazione uniforme dovrebbe tenere conto delle diversità dei vari sistemi della *sharing mobility*: non si può infatti paragonare la società che si occupa di gestire i servizi di *vehicle sharing* con il soggetto che mette gratuitamente a disposizione di altri utenti la propria macchina per un passaggio (*carpooling*), a fronte di un mero rimborso spese.

Allo stesso modo, non sembrerebbe logico assoggettare alla stessa normativa veicoli che hanno conformazioni oggettive differenti. Infatti, parrebbe opportuno introdurre una disciplina *ad hoc* per i monopattini anche in materia di circolazione, che non si limiti ad equipararli alle biciclette. A parere di chi scrive, lo strumento più opportuno per realizzare un intervento sulle regole di circolazione sarebbe costituito da un'integrazione del Codice della Strada in modo da riordinare e armonizzare la normativa sugli *e-scooters* (che attualmente sconta una stratificazione legislativa in leggi di bilancio e leggi di conversione di decreti-legge).

Inoltre, sempre nella prospettiva di una riforma della materia, non si può non tenere conto della rilevanza pubblica che tali sistemi assumono; si è precedentemente evidenziato che alcuni Comuni espressamente riconoscono ai monopattini la funzione di integrazione del trasporto pubblico locale e impongono agli operatori degli «*standard minimi di servizio*» al fine di garantire determinati livelli qualitativi. In generale si può rilevare la tendenza del regolatore ad assimilare – sempre entro certi limiti e mai in maniera assoluta – tali attività ai servizi pubblici, almeno da un punto di vista oggettivo. È infatti possibile notare una certa somiglianza fra le condizioni fissate dagli avvisi pubblici e gli obblighi di servizio pubblico (OSP), volti ad assicurare l'universalità, la continuità, l'accessibilità, la qualità e l'economicità del servizio<sup>298</sup>. Tuttavia, appare difficile immaginare che le

---

<sup>298</sup> Sulle prospettive di un'estensione degli obblighi di servizio pubblico nel *vehicle sharing* cfr. M. MARINO, *I nuovi servizi di mobilità e la regolazione: il caso della sharing mobility (Rapporto SIPOTRA 2020-2021)*, *Politiche e strumenti per una nuova mobilità urbana*, settembre 2021, disponibile su [https://www.researchgate.net/publication/355475470\\_I\\_nuovi\\_servizi\\_di\\_mobilita\\_e\\_la\\_regolazione\\_il\\_caso\\_della\\_sharing\\_mobility\\_Rapporto\\_SIPOTRA\\_2020-2021](https://www.researchgate.net/publication/355475470_I_nuovi_servizi_di_mobilita_e_la_regolazione_il_caso_della_sharing_mobility_Rapporto_SIPOTRA_2020-2021), pp. 6-10.

società attive nel settore acconsentano volontariamente a soddisfare degli standard che si estendano completamente alle connotazioni tipiche degli OSP, almeno fintanto queste rimangano di gestione privata e non ricevano nessuna forma di compensazione da parte dei poteri pubblici. Difatti, la stessa nozione di servizio pubblico indica un'attività che il mercato, in condizioni di normalità, non soddisferebbe naturalmente perché antieconomica<sup>299</sup>. L'imposizione di *standard* minimi che non siano remunerativi per gli operatori economici comporterebbe un abbandono del mercato del riferimento; in questo scenario, se lo Stato volesse veramente garantire dei livelli essenziali delle prestazioni sul territorio dovrebbe stanziare delle risorse pubbliche volte a sostenere il servizio. Tuttavia, è stato osservato che i servizi di *e-scooter sharing* in sé non si prestano a coprire una porzione della domanda di mobilità identica a quella soddisfatta dal trasporto pubblico tradizionale, in quanto la loro organizzazione e conformazione non li rende facilmente fruibili indistintamente a tutti i cittadini. Pertanto, attualmente non sembrerebbe possibile includere l'attività nel novero dei servizi pubblici, né tantomeno una loro assimilazione in tal senso risulterebbe utile a rispondere alle medesime finalità svolte tradizionalmente dai trasporti pubblici.

Attualmente, le esigenze maggiormente sentite nel settore sembrano essere quelle di definire un insieme di regole maggiormente stringenti sulla circolazione stradale e di assicurare un alto livello di sicurezza, in particolar modo per i conducenti di monopattini, che si rivelano essere utenti della strada particolarmente "deboli".

---

<sup>299</sup> A proposito degli obblighi di servizio pubblico quali strumenti giuridici di "contromisura al fallimento del mercato" cfr. CAGGIANO, G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale: contributo allo studio del modello sociale europeo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, pp. 85-87.

Infatti, il grande numero di incidenti<sup>300</sup> verificatisi negli ultimi anni ha messo in risalto gravi criticità correlate all’esplosione del fenomeno. Importanti problematiche riguardano l’inadeguatezza – non solo rispetto alla micro-mobilità – della rete stradale urbana, specialmente in alcune realtà, come per esempio quella di Roma Capitale. Risulta evidente l’esigenza di interventi infrastrutturali per il rifacimento del manto stradale sconnesso, la costruzione e il potenziamento della rete ciclabile e di spazi dedicati al parcheggio dei veicoli *in sharing*, la cui predisposizione ridurrebbe i casi di c.d. sosta selvaggia. Interventi in tal senso avrebbero sicuramente l’effetto di innalzare il livello di sicurezza – reale e percepita – e di semplicità dell’uso dei servizi, incoraggiandone il ricorso.

Da tale quadro si evince l’esigenza di politiche pubbliche incisive, che da una parte incentivino l’utilizzo di forme di mobilità alternative attraverso campagne di informazione e di sensibilizzazione e dall’altra pongano le basi per permettere ai cittadini di sperimentare i nuovi strumenti in condizioni di sicurezza e fiducia. In tal senso, alla sfida di creare un sistema normativo regolatorio uniforme, sostenibile ed inclusivo si dovrebbero accompagnare iniziative di trasformazione culturale e opere infrastrutturali rilevanti. La riprogettazione urbana verso il modello della “città 15 minuti”, il rinnovamento del manto stradale, la costruzione e l’ampliamento di piste ciclabili e di infrastrutture di ricarica per i veicoli elettrici sono solo alcuni dei passi necessari per incentivare il ricorso ai mezzi di micromobilità su larga scala e in condizioni di sicurezza. Le campagne di sensibilizzazione sull’uso dei nuovi veicoli potrebbero portare ad un uso più consapevole e “civile” dei monopattini, sia in termini di circolazione stradale sia in quelli di rilascio. Infatti, molti degli infortuni e dei disordini causati dagli *e-scooters* sono generati da comportamenti che in realtà sono vietati dalla normativa vigente

---

<sup>300</sup> Si stima che a Roma nel 2021 si sia registrata una media di 15 incidenti al mese correlati all’uso dei monopattini (per un totale di 176 in 13 mesi) e che siano state oltre 700 le infrazioni registrate dalle autorità competenti (M. CIFELLI, *Monopattini a Roma: in 13 mesi 176 incidenti, 700 le multe elevate in Centro Storico*, Roma Today, 10 settembre 2021, disponibile su <https://www.romatoday.it/cronaca/incidenti-monopattini-roma-dati.html>). Altre fonti riportano che nella Capitale gli incidenti in monopattino nel 2021 siano stati più di 200 e che i feriti siano stati un centinaio, mentre i decessi pari a quattro (InMoto.it, *Monopattini elettrici, a Roma troppi incidenti e feriti*, disponibile su [https://www.inmoto.it/news/attualita/2022/03/23-5242962/monopattini\\_elettrici\\_a\\_roma\\_troppi\\_incidenti\\_e\\_feriti](https://www.inmoto.it/news/attualita/2022/03/23-5242962/monopattini_elettrici_a_roma_troppi_incidenti_e_feriti)).

(si pensi alla circolazione di due persone sullo stesso monopattino contemporaneamente o all'abbandono dei veicoli in mezzo ai marciapiedi) e che comunque, anche in caso di ignoranza della legge – comunque non scusabile, in quanto «*ignorantia legis non excusat*» – sono contrari a regole di buon senso e educazione civica.

Il problema della sosta selvaggia potrebbe essere risolto su vari fronti: imponendo agli operatori di riordinare e ricollocare correttamente i dispositivi attraverso i c.d. *beautificators*<sup>301</sup>, prevedendo maggiori sanzioni sia in capo agli operatori sia agli utilizzatori per l'abbandono dei veicoli in modo non appropriato, introducendo degli incentivi per il parcheggio dei dispositivi negli appositi stalli e infine “educando” i cittadini a seguire normali regole di civiltà.

Solo un ordinamento che metta la popolazione in condizione di rinunciare o almeno di ridurre l'uso del veicolo privato a combustione fossile (senza tuttavia rinunciare alla propria sicurezza e incolumità) può garantire una vera transizione ecologica e il passaggio ad un sistema di mobilità sostenibile, che consenta di realizzare gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>302</sup>. Conseguentemente, il successo dei sistemi di *sharing mobility* è determinato in larga parte dal contesto locale di cui si tratta e dipende da molte varianti, fra cui sicuramente sono da includere la grandezza e la conformazione delle città, il livello di congestione e la disponibilità di parcheggi, la presenza di infrastrutture adeguate e di servizi efficienti, nonché l'educazione e le abitudini dei cittadini. Se l'insieme di questi elementi e di un quadro normativo favorevole porteranno il cittadino ad avere un'esperienza positiva del *vehicle sharing*, allora questi la riterrà un'alternativa valida ai sistemi tradizionali di trasporto e conseguentemente muterà i propri comportamenti verso un nuovo paradigma di mobilità.

---

<sup>301</sup> A proposito della figura dei c.d. *beautificators* cfr. S. CARRESE, F. D'ANDREAGIOVANNI, T. GIACCHETTI, A. NARDIN, L. ZAMBERLAN, *A beautiful fleet: optimal repositioning in e-scooter sharing systems for urban decorum*, Transportation Research Procedia, Elsevier, 2021, 52, pp. 581-588.

<sup>302</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede come missione 2 “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*” e come missione 3 “*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*”. Per una panoramica più dettagliata delle missioni e degli obiettivi del PNRR cfr. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #NextgenerationItalia*, Italia domani, disponibile su <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

È quindi da riconoscersi una grande responsabilità in capo al regolatore, il cui intervento appare imprescindibile per un corretto sviluppo e indirizzo del fenomeno. Infatti, il periodo della sperimentazione finirà il prossimo 27 luglio e si avverte il bisogno di un intervento che definisca quale sarà la normativa – definitiva e non più temporanea e “sperimentale” – da applicare nella fase successiva. In particolare, non è chiaro se le autorizzazioni già rilasciate dovranno ritenersi valide fino al loro naturale termine di scadenza o se saranno da ritenersi caducate dopo la fine del periodo di sperimentazione, in quanto il loro presupposto non è più valevole.

La questione appare tanto più problematica in quanto al momento in cui si scrive non sono state rinvenute proposte di legge volte a introdurre una regolazione definitiva del fenomeno ed è pertanto auspicabile che il legislatore si attivi presto in tal senso. Pertanto, la speranza è che venga presto introdotta una normativa chiara, uniforme e volta a regolare efficacemente e rendere più sicuro un settore “neonato” ma già particolarmente controverso.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA. VV., *The rise of the sharing economy – On the internet, everything is for hire*, The Economist, 9 maggio 2013

ACKERMANN M., *Mobility-as-a-Service. The Convergence of Automotive and Mobility Industries*, Springer, marzo 2021

ANDERSON M., HUFFMAN M., *The Sharing Economy meets the Sherman Act: is Uber a firm, a cartel, or something in between?*, Columbia Business Law Review, School of Law Research Paper n. 2017-8

ANDREONI F., *Strumenti giuridici per una gestione associata dei servizi e problematiche antitrust*, in PASSALACQUA M. (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016

ANERIS C. et alii, *1° Rapporto Nazionale sulla Sharing - La sharing mobility in Italia: numeri, fatti e potenzialità*, in M. CIUFFINI (a cura di), Sezione mobilità della Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, 2016, disponibile su [http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2017/03/SINTESI\\_Rapporto-sharing-mobility\\_2016.pdf](http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2017/03/SINTESI_Rapporto-sharing-mobility_2016.pdf)

BERLOCO R., DELL'AGLIO M., *Obbligo di indossare il casco per i maggiorenni conducenti monopattini elettrici: perseverare è diabolico*, Legal Team, 15 febbraio 2021, disponibile su <https://legal-team.it/obbligo-casco-maggiorenni-monopattini-elettrici/>

BERLOCO R., DI LEO A., DONATO A., VISAGGI F. P., *Smart mobility: tutte le novità normative e regolatorie*, Legal Team Paper, novembre 2021

BERLOCO R., DONATO A., *Smart mobility. Sharing monopattini elettrici come concessione di servizi: discriminatorio il requisito di partecipazione che prevede di aver espletato il servizio analogo esclusivamente in città italiane*, Legal Team, 15 febbraio 2021, disponibile su <https://legal-team.it/smart-mobility-sharing-monopattini-elettrici-concessione-servizi-discriminatorio-requisito-partecipazione-servizio-analogo-esclusivamente-citta-italiane/>

BERNETTI A., *Le emissioni dal trasporto stradale in Italia*, ISPRA, Focus sui Trasporti Stradali, Evento Streaming 16 aprile 2021, disponibile su [https://www.isprambiente.gov.it/files2021/eventi/evento16apr2021\\_emissioni\\_strada.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files2021/eventi/evento16apr2021_emissioni_strada.pdf)

BOTSMAN R., ROGERS R., *What's Mine is Yours. The Rise of Collaborative Consumption*, Harper Collins, 2010

CAGGIANO, G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale: contributo allo studio del modello sociale europeo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008

CARRESE S., D'ANDREAGIOVANNI F., NARDIN A., *An Analysis of the Service Coverage and Regulation of E-Scooter Sharing in Rome (Italy)*, Transportation Research Procedia, ScienceDirect, 2022, 60

CARRESE S., D'ANDREAGIOVANNI F., GIACCHETTI T., NARDIN A., ZAMBERLAN L., *A beautiful fleet: optimal repositioning in e-scooter sharing systems for urban decorum*, Transportation Research Procedia, Elsevier, 2021, 52

CARUSO E., *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in BRIGAGLIA M., *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX, 2020, Special Issue, giugno 2020

CASTROVINCI ZENNA S., *La regolazione del trasporto pubblico locale e l'evoluzione del concetto di mobilità: sfide e prospettive*, IRIS LUISS, 15 novembre 2021

CHATZIYIANNAKI Z., POZOUKIDOU G., *15-Minute City: Decomposing the New Urban Planning Eutopia, Sustainability*, 2021, 13, 928

CIFELLI M., *Monopattini a Roma: in 13 mesi 176 incidenti, 700 le multe elevate in Centro Storico*, Roma Today, 10 settembre 2021, disponibile su <https://www.romatoday.it/cronaca/incidenti-monopattini-roma-dati.html>

CIUFFINI M., *Assetti di governance e strumenti amministrativi dei servizi di vehicle sharing*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, Laboratorio delle Mobilità, 5° Conferenza sulla Sharing Mobility, 23 novembre 2021

CIUFFINI M., ASPERTI S., REFRIGERI L., *Il monitoraggio dei servizi di sharing mobility. Definizione, classificazione e metodologia dell'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, maggio 2021, disponibile su <https://www.lesscars.it/wp-content/uploads/2021/07/osservatorio-sharing-linee-guida-su-monitoraggio-sharing-agg.to-copertina.pdf>

CIUFFINI M., ASPERTI S., REFRIGERI L., *La Sharing Mobility in Italia*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX 2020, Special Issue, giugno 2020

CIUFFINI M. *et alii*, *5° Rapporto Nazionale sulla Sharing Mobility*, Sezione mobilità della Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Osservatorio Nazionale sulla Sharing Mobility, novembre 2021, disponibile su <http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/11/5-Rapporto-Nazionale-sulla-sharing-mobility-2.pdf>

CLARICH M., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Quarta edizione, Il Mulino, Bologna, 2019

COFFMAN D., ZHIFU M., *The sharing economy promotes sustainable societies*, Nature Communications, 2019, disponibile su [https://www.researchgate.net/publication/331755922\\_The\\_sharing\\_economy\\_promotes\\_sustainable\\_societies](https://www.researchgate.net/publication/331755922_The_sharing_economy_promotes_sustainable_societies)

COLAPINTO M., *Verso una mobilità sostenibile: il bike sharing e il car sharing*, in FRACCHIA F., OCCHIENA M. (a cura di), *Climate Change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010

COMO E. *et alii*, *Dalla sharing economy all'economia collaborativa – l'impatto e l'opportunità per il mondo cooperativo*, in FRANCESCHINELLI R. (a cura di), Fondazione Unipolis, I quaderni di Unipolis, ottobre 2015, disponibile su <https://www.fondazioneunipolis.org/Documents/Notizie/Ricerca-Economia-collaborativa-e-Cooperazione.pdf>

DELLA CANANEA G., DUGATO M., MARCHETTI B., POLICE A., RAMAJOLI M., *Manuale di diritto amministrativo*, G. Giappichelli, Torino, 2022

FILIPPI P. P., *Monopattini elettrici, un altro anno senza freni: le regole contro il parcheggio selvaggio ancora non ci sono*, Il Tempo, 14 aprile 22, disponibile su <https://www.iltempo.it/roma-capitale/2022/04/14/news/monopattini-elettrici-parcheggio-selvaggio-proroga-autorizzazione-sharing-regole-assessore-patane-31208699/>

FRACCHIA F., PANTALONE P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, federalismi.it, numero 22, 25 novembre 2015

FRASCHINA M., *Il "diritto alla mobilità" e la tutela dell'ambiente*, Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti – Periodico on-line dell'Automobile Club d'Italia, disponibile su <https://rivistagiuridica.aci.it/documento/il-diritto-alla-mobilita-e-la-tutela-dellambiente.html>

GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Contratti & Commercio Internazionale, Giuffrè Editore, Milano, 2010

GLINIANSKI S., *L'autonomia contrattuale della p.a.*, in PASQUALE F., *Il contratto – Trattato teorico-pratico – Aggiornato al d.l. 24 gennaio 2012, n.1, conv. In l. 24 marzo 2012, n. 27 (d.l. liberalizzazioni) e alla proposta di regolamento europeo*

dell'11 ottobre 2011 relativa a un diritto comune europeo della vendita, Giuffrè Editore, Milano, 2012

HIETANEN S., *'Mobility as a Service' – the New Transport Model?* Eurotransport, 12 (2) ITS & Transport Management Supplement, 2-4, 2014

LOBIANCO R., *I servizi di mobilità condivisa. Parte II inquadramento giuridico*, Istituto dello Studio del Diritto dei Trasporti, Diritto dei Trasporti, vol. XXIV, 2, 2021

MARCOZZI D., ORSINI R., *Lo sviluppo di servizi di carsharing con veicoli elettrici. Soluzioni e proposte*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, disponibile su [http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/09/carsharing-con-veicoli-elettrici\\_full-doc.pdf](http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/09/carsharing-con-veicoli-elettrici_full-doc.pdf)

MARINO M., *I nuovi servizi di mobilità e la regolazione: il caso della sharing mobility (Rapporto SIPOTRA 2020-2021), Politiche e strumenti per una nuova mobilità urbana*, settembre 2021, disponibile su [https://www.researchgate.net/publication/355475470\\_I\\_nuovi\\_servizi\\_di\\_mobilita\\_e\\_la\\_regolazione\\_il\\_caso\\_della\\_sharing\\_mobility\\_Rapporto\\_SIPOTRA\\_2020-2021](https://www.researchgate.net/publication/355475470_I_nuovi_servizi_di_mobilita_e_la_regolazione_il_caso_della_sharing_mobility_Rapporto_SIPOTRA_2020-2021)

MOCETTI S., ROMA G., *Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro*, Questioni di economia e finanza, Occasional Papers, Banca d'Italia Eurosystem, numero 615 - aprile 2021

OSTENGO L., *I servizi pubblici condivisi: il trasporto pubblico non di linea come "case study" del fenomeno*, in *Il diritto Amministrativo*, 2019

SCOTTI E., *I principi informatori dei servizi pubblici locali*, in BONURA H., CASSANO M. (a cura di), *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. Percorsi e disciplina generale*, Servizi pubblici locali, autonomie e mercati, vol. I, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011

SCOTTI E., *I servizi pubblici*, in ROMANO A. (a cura di), *Diritto Amministrativo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2022

SCURA F., *I «settori speciali» nel nuovo Codice: ridimensionamento dell'ambito soggettivo di applicazione*, MediAppalti. Guida pratica in materia di appalti pubblici, 1° giugno 2016, disponibile su <https://www.mediappalti.it/i-settori-speciali-nel-nuovo-codice-ridimensionamento-dellambito-soggettivo-di-applicazione/>

SMORTO G., *Quali regole per la sharing mobility in Italia. Un'introduzione*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX, 2020, Special Issue, giugno 2020

SMORTO G., *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in M. BRIGAGLIA, *Politiche e regole per la sharing mobility*, Diritto e questioni pubbliche, XX, 2020, Special Issue, giugno 2020

TOMMASINI M. F., *The Rental Contract. Bike Sharing and Car Sharing as Sustainable Forms of Mobility*, The Italian Law Journal, 1, 2019

TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di Diritto Pubblico dell'Economia*, Sesta edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019

TROPEA F. M., *Micromobilità elettrica in sharing e pubblico servizio in senso oggettivo nella recente giurisprudenza. Nota a tar Lombardia, Milano, sez. III, 3 luglio 2020, n. 1274*, disponibile su <http://rivistagiuridicaeuropea.edicampus-edizioni.it/wp/wp-content/uploads/2021/03/RGE-II-2020-Tropea.pdf>

ZILIANI M., *Sharing/collaborative economy; confini giuridici e prospettive di regolazione. Il caso Uber*, IRIS LUISS, 20 aprile 2020

## PRINCIPALE SITOGRAFIA E ALTRE FONTI CONSULTATE

Agenzia Europea dell'Ambiente,  
<https://www.eea.europa.eu/it/themes/transport/intro>

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione adottata il 25 dicembre 2015, disponibile su <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>, pag. 1

Camera dei Deputati XVII legislatura, *Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Quaranta, Nardi, Zan, Lavagno, Piazzoni, Melilla, Migliore*, recante «Introduzione dell'articolo 34-bis, in materia di trasporto pubblico, e modifiche all'articolo 117 della Costituzione concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa in materia di disciplina del trasporto pubblico e di grandi infrastrutture di trasporto», presentata il 27 febbraio 2014, disponibile su [http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/schedela/apriTelecomando\\_wai.asp?codice=17PDL0021250#:~:text=Il%20diritto%20alla%20mobilit%C3%A0%20trova,nel%20territorio%20degli%20Stati%20membri](http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=17PDL0021250#:~:text=Il%20diritto%20alla%20mobilit%C3%A0%20trova,nel%20territorio%20degli%20Stati%20membri)

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Libro bianco sui servizi di interesse generale del 12 maggio 2004*, COM (2004) 374, punto 3.3., disponibile su [https://www.tecnostuttura.it/cms/file/DOCUMENTI/78/com2004\\_0374it01.pdf](https://www.tecnostuttura.it/cms/file/DOCUMENTI/78/com2004_0374it01.pdf)

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, COM (2016) 356 final, 2 giugno 2016, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2016%3A356%3AFIN>

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale Testo rilevante ai fini del SEE*, GGUE 2012/C 8/02, 11 gennaio 2012, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:008:FULL&from=DE>

Commissione Europea, *European Campaign on Improving Driving Behaviour, Energy Efficiency and Traffic Safety, Ecodriven* <https://trimis.ec.europa.eu/project/european-campaign-improving-driving-behaviour-energy-efficiency-and-traffic-safety>

Commissione Europea, *Libro Bianco “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”* COM (2011) 144 definitivo, c.d. *Libro Bianco dei Trasporti al 2050*, Bruxelles, 28.3.2011, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:IT:PDF>

Commissione di studio sul Trasporto Pubblico Locale istituita con d.m. 4 gennaio 2021 e presieduta dal Prof. Bernardo Giorgio Mattarella, *Relazione finale della Commissione di studio sul Trasporto Pubblico Locale*, Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, disponibile su <https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2021/09/Relazione-Commissione-TPL-presieduta-da-Bernardo-Mattarella.pdf>

Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo, *Rapporto Our Common Future*, Organizzazione delle Nazioni Unite, 1987

Comune di Firenze, *Avviso Pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione di soggetti interessati a svolgere il servizio di car sharing, scooter sharing e monopattino elettrico sharing sul territorio del Comune di Firenze*, 16 giugno 2020, disponibile su [https://drive.google.com/drive/folders/130UCA79NSZgXvk5UpaAFdx\\_hjPPAg081](https://drive.google.com/drive/folders/130UCA79NSZgXvk5UpaAFdx_hjPPAg081)

Comune di Milano, *Avviso pubblico per l'individuazione di soggetti pubblici o privati interessati a svolgere servizi di mobilità in sharing con dispositivi per la micromobilità elettrica, sul territorio del Comune di Milano, a cui associare il logo del Comune di Milano*, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1eeEBjO3YCCWzQySsLvBKmEWJM2iArdES>

Comune di Milano, *Determina Dirigenziale - Area Trasporti e Sosta*, atto n. DD 5079, del 24 ottobre 2019, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1eeEBjO3YCCWzQySsLvBKmEWJM2iArdES>

Comune di Milano, [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it)

Comune di Roma, *Avviso Pubblico – Manifestazione di interesse per l'individuazione di soggetti per lo svolgimento dei servizi di noleggio (c.d. sharing) di monopattini a propulsione prevalentemente elettrica*, 8 maggio 2020, disponibile su [https://drive.google.com/drive/folders/1-v3Z7oWp9DuzEjZS5q\\_3OfFuF63PXmo9](https://drive.google.com/drive/folders/1-v3Z7oWp9DuzEjZS5q_3OfFuF63PXmo9)

Comune di Roma Capitale, [www.comune.roma.it](http://www.comune.roma.it)

Comune di Roma, *Estratto dal verbale delle deliberazioni della Giunta Capitolina*, Protocollo RC n. 9048/2020, seduta del 28 aprile 2020, disponibile su <https://www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2019/09/Deliberazione-Giunta-Capitolina-n.-75-inee-guida-per-lautorizzazione-dei-servizi-di-noleggio-c.d.-sharing-di-monopattini-del-28-aprile-2020.pdf>

Comune di Venezia, [www.comune.veneziasite.it](http://www.comune.veneziasite.it)

Comune di Venezia, *Avviso pubblico per l'assegnazione di autorizzazioni preordinate allo svolgimento di attività di noleggio di mobilità in sharing a flusso libero con monopattini nel territorio del Comune di Venezia*, 2 agosto 2021, disponibile su <https://www.comune.veneziasite.it/sites/comune.veneziasite.it/files/page/files/avviso%20pubblico%20PG356401%2002-08-21.pdf>

Comune di Venezia, *Rettifica – Avviso pubblico di manifestazione d'interesse per l'individuazione di soggetti interessati a svolgere in via sperimentale il servizio di mobilità in sharing a flusso libero con monopattini elettrici, nel territorio del Comune di Venezia*, pubblicato il 22 maggio 2020, prot. PG 221794/2020, disponibile su <https://drive.google.com/drive/folders/1ENEBALp6PHk3CyXbqHOJKkP2-SgS2kbK>

Diritti e consumatori, *Diritto ad un ambiente salubre è indipendente dal diritto alla salute*, 10 ottobre 2018, disponibile su <https://www.dirittieconsumatori.it/il-diritto-ad-un-ambiente-salubre-e-indipendente-il-diritto-alla-salute/#:~:text=Quando%20si%20parla%20di%20ambiente,un'esistenza%20libera%20e%20dignitosa>

Energia Oltre, *Le criticità dei monopattini. Parla Berloco (Legal Team)*, 8 gennaio 2020, disponibile su <https://energiaoltre.it/tutte-le-criticita-dei-monopattini-elettrici-in-italia-parla-rosamaria-berloco-legal-team/>

Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, <https://www.fondazionevilupposostenibile.org/mobilita-sostenibile/>

Giunta comunale di Bologna, delibera n. 73288 del 2017, seduta del 20 marzo 2017, disponibile su <https://docs.google.com/document/d/1vctscz7XEQd4RPhOEVmUQ9HzHIYX6aTn/edit>

InMoto.it, *Monopattini elettrici, a Roma troppi incidenti e feriti*, disponibile su [https://www.inmoto.it/news/attualita/2022/03/23-5242962/monopattini elettrici a roma troppi incidenti e feriti](https://www.inmoto.it/news/attualita/2022/03/23-5242962/monopattini-elettrici-a-roma-troppi-incidenti-e-feriti)

Italia Domani, <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>

Ministero della Transizione Ecologica, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, <https://www.mite.gov.it/pagina/osservatorio-nazionale-sulla-sharing-mobility>

ISO, International Organization for Standardization, [www.iso.org](http://www.iso.org)

Moovit, [moovit.com](http://moovit.com)

Monitor Deloitte, *Nuova Mobilità sostenibile: evoluzione dei modelli cittadini*, Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, 20 luglio 2021

Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, <http://osservatoriosharingmobility.it/>

Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, Laboratorio delle Mobilità, <https://www.lesscars.it/>

Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, *Regolamentare la micromobilità. Proposte del Gruppo di Lavoro dell'Osservatorio nazionale sharing mobility*, aprile 2019, disponibile su <http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2019/04/Position-Paper-micromobilit%C3%A0-OSM-Aprile-2019.pdf>

Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, *Shared Mobility Principles for Livable Cities*, disponibile su <https://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2018/03/10-PRINCIPI-DELLA-SHARING-MOBILITY-uniniziativa-globale-27-marzo-2018.pdf>

Osservatorio Nazionale Sharing Mobility, *Tavola origine dei dati*, disponibile su <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1mMgbsVwrVdFiuVY9M4ucZvHNb1gYGNJ-/edit#gid=873999392>

Parlamento Europeo, *Risoluzione del 15 giugno 2017 su un'Agenda europea per l'economia collaborativa (2017/2003(INI))*, disponibile su <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/7a46cc64-bb09-11e8-99ee-01aa75ed71a1>



Roma Mobilità, *Monopattini e bici in sharing, il 95% è fermo. Il Comune vuole una stretta*, disponibile su <https://romamobilita.it/it/monopattini-bici-sharing-95-fermo-verso-nuove-norme>

Servizio studi Ambiente, Camera dei deputati XVII Legislatura, *Cambiamenti climatici*, 7 gennaio 2022, disponibile su <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104844.pdf?1649171483043>

Servizio Studi del senato, XVII legislatura, *Trasporto pubblico locale*, Ufficio ricerche nei settori delle infrastrutture e dei trasporti, dossier n. 286, aprile 2011, disponibile su <https://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier%20286.pdf>

Servizio studi del Senato, XVIII legislatura, *Tutela dell'ambiente in Costituzione. Note sull'A.S. n. 83 e abbinati-A*, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura e ufficio ricerche nei settori dell'ambiente e del territorio, dossier n. 396, giugno 2021, disponibile su <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01299303.pdf>

Shared Mobility Principles for Livable Cities, <https://www.sharedmobilityprinciples.org/>

TTS Italia, Associazione Nazionale della Telematica per i Trasporti e la Sicurezza, *Roma: un nuovo regolamento per monopattini e bici in sharing*, Ferpress, 13 maggio 2022, disponibile su <https://www.ttsitalia.it/roma-un-nuovo-regolamento-per-monopattini-e-bici-in-sharing/>

## **GIURISPRUDENZA**

Consiglio di Stato, Sez. V, Sent., 27 agosto 2020 n. 5293

Consiglio di Stato, Sez. V, Sent., 15 marzo 2022, n. 1811

Corte costituzionale, Sent., 23 giugno 1956, n. 2

Corte costituzionale, Sent., 14 febbraio 1962, n. 6

Corte costituzionale, Sent., 19 giugno 1998, n. 215

Corte costituzionale, Sent., 17 novembre 2010, n. 325

Corte di Giustizia, Sent., 24 luglio 2002, C-280/00

T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, Sent., 24 marzo 2022, n. 3370

T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, Sent., 3 luglio 2020, n. 1274

T.A.R. Toscana, Sez. I, 8 febbraio 2021, n. 215  
T.A.R. Toscana, Sez. I, Sent., 19 maggio 2022, n. 524  
T.A.R. Veneto, Sez. I, Sent. 8 febbraio 2021, n. 177  
T.A.R. Veneto, Sez. I, 24 giugno 2021, n. 848  
T.A.R. Veneto, Sez. I, Sent., 7 gennaio 2022, n. 57  
T.A.R. Veneto, Sez. I, 8 febbraio 2022 n. 240