

I servizi pubblici condivisi: il trasporto pubblico non di linea come “case study” del fenomeno

Di LUCA OSTENGO

- I. Il servizio pubblico: nozione, fondamento e disciplina
- II. I servizi condivisi nel settore del trasporto pubblico non di linea
 - II.I Premessa
 - II.II I servizi di trasporto condivisi
 - II.III La natura giuridica dei servizi di trasporto condivisi
 - II.IV Prospettive evolutive del settore dei servizi di trasporto pubblico non di linea
- III. I servizi condivisi e la nozione di servizio pubblico

I. IL SERVIZIO PUBBLICO: NOZIONE, FONDAMENTO E DISCIPLINA

Alla stregua dell'interpretazione tradizionale, per servizio pubblico si intende l'attività materiale svolta da un soggetto pubblico, sia esso la medesima amministrazione pubblica che ha assunto il servizio oppure un'articolazione interna organizzata in forma di azienda pubblica, indirizzata al soddisfacimento di bisogni della collettività.

La nozione così intesa, elaborata a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, costituiva il riflesso del mutamento del ruolo dello Stato nell'economia: lo Stato liberale, tendenzialmente estraneo ad ogni forma di intervento attivo nell'economia, aveva ceduto il passo allo Stato sociale, che si poneva quale soggetto attivo in ambito economico con il fine di soddisfare le istanze dei cittadini, in particolare occupandosi del benessere degli stessi, assicurandone l'istruzione e la salute.

Con l'approvazione della Carta costituzionale, a tale definizione, propria della teoria “soggettiva” del servizio pubblico¹, si è nel tempo affiancata la qualificazione del servizio pubblico in senso “oggettivo”², in forza della quale il carattere della “pubblicità” non si riferisce più necessariamente

¹ Tra i sostenitori della teoria soggettiva del servizio pubblico si segnala A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo*, vol. VI, pt. I, S.E.L., 1924, 379 ss.

² Le basi della teoria oggettiva possono essere individuate nell'opera di U. POTOTSCHNIG e di M. NIGRO. Del primo si segnala U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, Cedam, 1964, 469 p.; del secondo si rimanda a M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, p. 118. Il superamento della teoria soggettiva trova conferma anche nella giurisprudenza costituzionale del secondo Dopoguerra. Cfr: Corte Cost., 27

al soggetto gestore del servizio, ma invero ai bisogni che esso intende soddisfare, ai suoi destinatari, nonché alla sua programmazione e regolazione da parte dell'amministrazione pubblica.

Tali caratteri permettono di operare la fondamentale distinzione tra attività economica pubblica o privata e servizio pubblico. Segnatamente, alla luce della norma contenuta all'art. 41, co. 3, della Costituzione, il servizio pubblico può essere definito come l'attività economica, svolta indifferentemente da un operatore pubblico o privato, sottoposta a determinazione del «programma» e dei «controlli» ed indirizzata e coordinata a «fini sociali». Il possibile assoggettamento a forme di indirizzo e coordinamento a fini sociali, attraverso la previsione di programmi e controlli, consente di distinguere il servizio pubblico dalla mera attività economica pubblica o privata³. Tuttavia, a fronte dell'introduzione, ad opera del legislatore, della distinzione tra servizi pubblici «a rilevanza economica» e servizi pubblici «privi di rilevanza economica» il carattere economico dell'attività appare non costituire più un elemento essenziale della figura del servizio pubblico, ma un mero carattere distintivo di una *species* di servizio pubblico.

Riveste, inoltre, particolare pregio nel corretto inquadramento della figura del servizio pubblico il disposto dell'articolo 43 Cost., a norma del quale il legislatore può «riservare originariamente o trasferire mediante espropriazione e salvo indennizzo», a «fini di utilità generale», le imprese private che si riferiscano a «servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio» ed abbiano «carattere di preminente interesse generale». La facoltà di operare la riserva *ab origine* o l'espropriazione, salvo indennizzo, può essere esercitata dal legislatore non solo a vantaggio di soggetti pubblici, ma anche a favore di «comunità di lavoratori e di utenti».

La disposizione costituzionale richiamata assume un duplice rilievo: da un lato, per l'espresso riconoscimento della possibilità che il servizio pubblico sia esercitato da operatori privati; dall'altro, per l'inquadramento, tra i possibili beneficiari del trasferimento o della riserva delle menzionate imprese, delle comunità di utenti. In particolare, il secondo profilo consentirà, nel prosieguo, di individuare in ottica *de jure condendo* un riferimento di rilievo costituzionale al fenomeno dei servizi condivisi (v. *infra* par. III).

L'istituzione di un servizio pubblico richiede un intervento pubblico volto ad individuare quali bisogni del pubblico degli utenti costituiscano domanda di servizio pubblico. Tale deve considerarsi l'atto di assunzione del servizio pubblico, ovvero il provvedimento, in senso atecnico, con cui il

giugno 1959, n. 35, in *Giur. Cost.*, 1959, p. 667; Corte Cost., 23 maggio 1960, n. 11, in *Giur. Cost.*, 1960, p. 90; Corte Cost., 8 giugno 1963, n. 81, in *Sentenze e ordinanze della Corte Cost.*, 1963, p. 288.

³ In tal senso si v. U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit; R. CAVALLO PERIN, art. 112, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Breviaria Iuris, in R. CAVALLO PERIN e A. ROMANO (diretto da), Padova, Cedam, 2006, 604-621; R. CAVALLO PERIN, art. 113-113 bis, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Breviaria Iuris, in R. CAVALLO PERIN e A. ROMANO (diretto da), Padova, Cedam, 2006, 621-671.

potere pubblico programma l'esercizio dell'attività coordinandone lo svolgimento alla realizzazione dei bisogni degli utenti.

Come rilevato da autorevole dottrina, l'atto di assunzione «non può che essere riservato all'autorità pubblica perché consegue ad una valutazione dei bisogni riservata al soggetto pubblico»⁴.

L'atto di assunzione del servizio pubblico costituisce la fonte di una vera e propria obbligazione che si instaura tra il gestore del servizio e l'utente, avente ad oggetto la prestazione del servizio pubblico nel rispetto della programmazione definita dal potere pubblico⁵.

Sul punto, è opportuno evidenziare come il gestore del servizio pubblico sia il titolare del rapporto giuridico che sorge dall'atto di assunzione adottato dal potere pubblico, ma debba talvolta essere distinto dal soggetto che concretamente eroga la prestazione. Mentre l'obbligazione di servizio pubblico si instaura tra il gestore del servizio e gli utenti, il gestore stesso può ricorrere ad un operatore terzo, il quale diventa parte di un rapporto obbligatorio accessorio nei confronti del gestore, nei cui confronti si impegna ad erogare la prestazione a favore degli utenti.

Non all'obbligazione di servizio pubblico, bensì a «obblighi di servizio pubblico» si riferisce invece il diritto dell'Unione Europea.

Nel diritto euro unitario, infatti, la figura del servizio pubblico viene in rilievo come «servizio di interesse generale» (S.I.G.) o, più frequentemente, come «servizio di interesse economico generale» (S.I.E.G.), preso in considerazione dal legislatore europeo come ipotesi di deroga alla disciplina in materia di concorrenza.

Alla luce del disposto dell'art. 106, par. 2, T.F.U.E., «le imprese incaricate della gestione della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, il linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata».

La nozione di servizio di interesse economico generale rappresenta il *genus* al cui interno possono ricondursi le nozioni di servizio pubblico elaborate negli ordinamenti degli Stati membri dell'U.E.

Il tratto distintivo della figura consiste nell'imposizione, da parte dei poteri pubblici competenti, di obblighi di servizio pubblico a carico di determinati operatori economici. Costituiscono obblighi di

⁴ V. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. FRACCHIA, Milano, Giuffrè Ed., XV Ed., 2013, p. 747.

⁵ Per una puntuale disamina del rapporto obbligatorio di servizio pubblico si rimanda a R. CAVALLO PERIN, *art. 112*, in *Commentario breve al Testo Unico sulle autonomie locali*, *Breviaria Iuris*, cit., p. 617 e ss.

servizio pubblico l'universalità del servizio, la continuità, l'accessibilità delle tariffe, la qualità del servizio e la tutela degli utenti e dei consumatori⁶.

La distinzione tra la figura interna di servizio pubblico e la categoria dei servizi di interesse economico generale opera tuttavia su un piano meramente nominalistico-formale, atteso che la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare l'equiparazione tra le due figure⁷.

In particolare, la Corte Costituzionale ha rilevato che entrambe le nozioni postulano un servizio: a) «reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come “qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato”»; b) che «fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette cioè a realizzare anche “fini sociali”) nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni».

I servizi di interesse economico generale, ponendosi come ipotesi derogatoria della disciplina euro unitaria in materia di concorrenza, condividono con la nozione interna di servizio pubblico la medesima *ratio* giustificatrice: un'attività economica è assunta quale servizio pubblico o, nell'accezione europea, viene assoggettata ad obblighi di servizio pubblico laddove gli operatori economici in regime di concorrenza non siano in grado di soddisfarne la relativa domanda.

Pertanto, a fondamento della stessa esistenza del servizio pubblico si pone l'esigenza di coprire gli spazi di domanda di attività economica che il mercato non riesce a soddisfare: in tale condizione, la domanda di attività economica viene elevata dal potere pubblico a domanda di servizio pubblico.

Tale domanda, tuttavia, non sarà necessariamente soddisfatta mediante il riconoscimento di diritti speciali od esclusivi in capo alle imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale, opzione ammessa, come detto, dall'art. 106, par. 2, T.F.U.E. ove necessaria all'adempimento della «specifica missione» loro affidata.

Infatti, lo stesso art. 106, par. 2, T.F.U.E., nel caso in cui non ricorrano le condizioni per la deroga della disciplina europea in materia di concorrenza, invero assoggetta a tale disciplina le imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale, così attraendo i servizi pubblici nell'ambito di applicazione delle norme in materia di concorrenza.

Pertanto, il principio di concorrenza di fonte europea opera anche con riferimento alle modalità di gestione del servizio pubblico⁸. Tuttavia, in tale settore, esso deve essere correttamente inteso non

⁶ V. Commissione Europea, *Libro Verde sui servizi di interesse economico generale*, 21 maggio 2003, CO, (2003) 270 def., par. 77. Cfr. anche art. 4 dir. 26 febbraio 2014, 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

⁷ C. Cost., 17 novembre 2010, n. 325.

⁸ Sul principio di concorrenza si veda F. TRIMARCHI BANFI, *Il principio di concorrenza: proprietà e fondamento*, in *Dir. Amm.*, 2013, I-II, p. 26. L'Autore riconduce al principio di concorrenza due ordini di regole: da un lato, le norme che vietano comportamenti discorsivi dei meccanismi di mercato da parte degli operatori economici; dall'altro, le norme volte alla conformazione dei mercati e alla disciplina del rapporto tra Stato e mercato, maggiormente attinenti al fenomeno della liberalizzazione.

come principio che impone l'eliminazione di ogni forma di intervento pubblico nella gestione dei servizi pubblici, demandando la medesima esclusivamente ad operatori privati in competizione economica tra loro, ma come principio che regola il rapporto tra l'intervento pubblico e l'attività economica privata.

In particolare, esso postula il superamento degli assetti monopolistici della gestione, con conseguente instaurazione di un mercato concorrenziale in cui più operatori, pubblici e privati, possano competere in condizioni di parità.

In tale ottica, il principio di concorrenza ha introdotto l'idea della liberalizzazione del settore dei servizi pubblici, che impone l'instaurazione di un mercato libero, aperto a tutti gli operatori economici pubblici e privati.

Se l'applicazione del principio di concorrenza non importa *ex se* l'esclusione dei soggetti pubblici dall'esercizio dei servizi pubblici, il principio di sussidiarietà orizzontale accolto dall'art. 118, co. 4, Cost., come introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, appare invece protendere per una più radicale liberalizzazione del settore delle «attività di interesse generale».

Alla stregua di tale principio, infatti, l'azione privata deve essere configurata quale opzione preferibile di svolgimento delle predette attività, con limitazione dell'intervento pubblico alle sole ipotesi in cui esso si renda necessario a fronte dell'inidoneità dell'azione privata a soddisfare la domanda. Pertanto, non è sufficiente l'eliminazione di regimi di diritti speciali od esclusivi per lo svolgimento del servizio, ma è necessario che i poteri pubblici privilegino, per lo svolgimento delle predette attività, «l'autonoma iniziativa dei cittadini».

Risolta in senso positivo la questione della riconducibilità dei servizi pubblici (*rectius*, servizi di interesse economico generale) alle «attività di interesse generale» di cui all'art. 118, co. 4 Cost.⁹, si evidenzia come nel principio di sussidiarietà orizzontale si possa rinvenire il fondamento teorico della prestazione di servizi pubblici condivisi, ovvero prestati da utenti di una comunità virtuale (c.d. *community*) a favore di altri utenti della medesima comunità.

L'«autonoma iniziativa dei cittadini», cui fa espresso riferimento l'art. 118, co. 4 Cost., non comprende la sola iniziativa economica privata di cui all'art. 41, co. 1 Cost., ma anche l'esercizio di attività a contenuto economico rese da soggetti privi degli elementi costitutivi dell'impresa, quale, ad es., il carattere professionale dell'attività.

In tale lettura, è consentito ascrivere alle forme di «autonomia privata» anche le c.d. *communities* di utenti poste alla base della prestazione di servizi condivisi.

9 Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. Giur.*, 2003, p. 6), per il quale «Le attività di impresa caratterizzate dall'imposizione di obblighi di servizio pubblico [...] sono senz'altro configurabili come attività di interesse generale».

Proprio l'esame delle prospettive di evoluzione della figura del servizio pubblico a fronte della diffusione di servizi condivisi costituisce oggetto precipuo del presente studio.

Si palesa in tutt'evidenza l'opportunità, che la domanda di servizio pubblico, con riferimento specifico a particolari settori come quello dei trasporti, possa essere assicurata, in tutto o in parte, dagli stessi utenti mediante l'erogazione di servizi condivisi.

II. I SERVIZI PUBBLICI CONDIVISI

II.I Premessa

L'«autonoma iniziativa dei cittadini», alla cui promozione tende il descritto principio di sussidiarietà orizzontale, trova espressione tanto nella dimensione individuale che in quella collettiva.

Sotto quest'ultimo profilo, essa può assumere la forma della *community* virtuale di utenti, ovvero un gruppo chiuso formato da utenti che condividono beni o servizi che, pertanto, possono essere propriamente definiti condivisi.

La diffusione dei servizi condivisi tra gli utenti, tra i quali assume primario rilievo lo sviluppo dei servizi di «mobilità condivisa»¹⁰ come, con le dovute differenze, UberPop e Blablacar, trae origine dal più ampio fenomeno dell'economia della condivisione o *sharing economy*.

Per «economia della condivisione» si intende un nuovo modello di offerta di servizi economici basato sull'accesso condiviso ai beni e sulla disintermediazione, la cui origine è strettamente collegata alla diffusione capillare delle nuove tecnologie informatiche, alcune delle quali liberamente accessibili attraverso il proprio *smartphone*¹¹. In particolare, essa si è diffusa in base a due forme organizzative: da un lato, come forma di condivisione di un bene o servizio, a fronte del pagamento di un

¹⁰ Così definiti da Autorità di regolazione dei Trasporti, *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnici per la mobilità*, su www.autorita-trasporti.it

¹¹ Si rimanda, per una lettura più dettagliata del fenomeno della *sharing economy*, a G. SMORTO, *Sharing economy e modelli di organizzazione*, paper presentato in occasione del Colloquio scientifico sull'impresa sociale 22-23 maggio 2015 Dipartimento PAU (Patrimonio, Architettura, Urbanistica) Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, in <http://irisnetwork.it/wpcontent/uploads/2015/06/colloquio15-smorto.pdf>. In sede europea il fenomeno è stato oggetto di un parere di iniziativa del Comitato economico e sociale: v. Comitato Economico e Sociale, *Il consumo collaborativo o partecipativo: un modello di sviluppo sostenibile per il XXI secolo (parere d'iniziativa)*, Bruxelles, 21 gennaio 2014, reperibile sul sito <http://eur-lex.europa.eu>. Quanto ad un esame dei riflessi giusprivatistici del fenomeno si veda: G. SMORTO, *I contratti della sharing economy*, in *Foro It.*, 2015, fascicolo V, pagine 221-230. La tematica è stata inoltre trattata, all'interno di un diverso contesto geografico e di conseguenza giuridico, nei seguenti articoli: C. KOOPMAN, M. MITCHELL, A. THIERER, *The sharing economy and consumer protection regulation: the case for policy change*, 2014, SSRN 2535345; J.M. BARRY, P.L. CARON, *Tax regulation, transportation innovation and the sharing economy*, in *The University of Chicago Law Review Dialogue*, reperibile al sito <https://lawreview.uchicago.edu/page/tax-regulation-transportationinnovation-and-sharing-economy>.

corrispettivo o la sottoscrizione di un abbonamento; dall'altro, come attività di intermediazione svolta da un soggetto su beni altrui o servizi offerti da altri promuovendo così l'incontro tra domanda ed offerta.

Il nuovo modello economico, così brevemente descritto, produce rilevanti conseguenze giuridiche nei settori economici puntualmente disciplinati dal legislatore. Infatti, esso impone l'esigenza di improntare una strategia normativa volta a bilanciare l'interesse degli operatori tradizionali di un comparto fortemente regolamentato, come il servizio di trasporto pubblico locale non di linea, da un lato, e l'interesse di quei nuovi operatori economici che, utilizzando beni di loro proprietà a favore di altri privati, operano senza i requisiti previsti dalla disciplina vigente nel medesimo comparto.

In particolare, due appaiono i profili di incidenza dei servizi condivisi sullo *status quo* normativo di un determinato settore, nonché le relative questioni problematiche:

- 1) la riconducibilità dei servizi condivisi alle attività oggetto di settori economici fortemente regolamentati, con eventuale conseguente necessità di sottoporre i servizi condivisi alle medesime regole dettate per gli operatori economici già attivi nel settore (v. *infra* par. II.III);
- 2) l'idoneità dei servizi condivisi a riformulare la nozione tradizionale di servizio pubblico (v. *infra* cap. III).

I due profili menzionati possono essere efficacemente esaminati con riferimento al settore dei servizi di trasporti pubblici non di linea, il quale può essere considerato il *case study* preferenziale in materia. Quest'ultimo, infatti, rappresenta il settore che maggiormente pone a confronto i servizi della condivisione con gli operatori tradizionali di un settore fortemente regolamentato e che, più di altri, ha dato adito ad arresti giurisprudenziali, a sollecitazioni del contesto socio-economico e, recentemente, ad interventi del legislatore.

II.II I servizi di trasporto condivisi

Per servizi "condivisi" possono intendersi quei servizi la cui prestazione si fonda sulla condivisione di una risorsa, resi all'interno di una relazione paritaria (*peer-to-peer*) tra utenti-operatori ad utenti-fruitori privati appartenenti alla medesima *community* virtuale, cui si accede tramite iscrizione ad una piattaforma digitale o applicazione informatica, che può essere gestita da un soggetto terzo con funzioni di intermediazione tra domanda ed offerta. In altri termini, i servizi condivisi si fondano sull'erogazione diretta di servizi tra operatori privati non professionali.

I caratteri propri di tali servizi possono dunque essere individuati nei seguenti: 1) occasionalità/non professionalità dell'esercizio dell'attività; 2) molteplicità di rapporti: bilaterale in condizioni di parità

(peer-to-peer) tra utente-operatore e utente-fruitori, bilaterale tra utente-fruitori e gestore della piattaforma con funzioni di intermediazione, bilaterale tra utente-operatore e gestore della piattaforma; 3) condivisione di risorse.

È opportuno evidenziare come i problemi di compatibilità con gli attori economici tradizionali non emergono allorché l'utente-operatore sia un soggetto che esercita l'attività professionalmente: in tal caso, infatti, egli è già soggetto alla regolamentazione prevista per il settore economico di riferimento.

Con particolare riferimento al *case study* costituito dai servizi di trasporto, il modello dei servizi condivisi vi ha fatto breccia mediante i così detti «servizi di mobilità condivisa» e «servizi tecnologici della mobilità»¹². L'espressione identifica le «piattaforme di servizi che interconnettono, online e in mobilità, domanda e offerta di servizi» e, per mezzo della geolocalizzazione, «individuano e mettono a disposizione di chi richiede il servizio le vetture ed altri mezzi della mobilità più prossimi»¹³.

All'interno del *genus*, in linea con le osservazioni dell'Autorità dei Trasporti, è possibile ricomprendere due diverse forme di servizio: da un lato, i servizi che promuovono forme di condivisione del trasporto, su vettura ad uso personale, di natura non commerciale o di cortesia, dall'altra, i servizi che offrono prestazioni di trasporto anch'essi su vettura ad uso personale, ma «su richiesta» e con «finalità commerciale»¹⁴.

I primi sono erogati in forma non professionale dal conducente (utente-operatore) che condivide con uno o più passeggeri (utenti-fruitori), su un mezzo di sua proprietà, un itinerario da lui prefissato. Il prezzo del servizio è commisurato ai costi sostenuti dal conducente per la prestazione del trasporto ed è diretto alla mera copertura degli stessi.

Diversamente, nella seconda fattispecie, anche qualora il conducente presti il servizio di trasporto in modo non professionale, il servizio è erogato su richiesta dell'utente-fruitori in un percorso definito da quest'ultimo ed il prezzo richiesto non mira soltanto a condividere il costo dell'itinerario percorso, bensì anche ad assicurare un margine di profitto alla piattaforma e al conducente.

Al primo modello è riconducibile il servizio di trasporto extraurbano offerto da “BlaBlaCar”. I caratteri del servizio hanno condotto la giurisprudenza italiana, pronunciata su altri servizi di car

¹² L'espressione è stata coniata dall'Autorità dei Trasporti nell'Atto di segnalazione rivolto al Governo e al Parlamento riguardante le modifiche alla disciplina dell'autotrasporto di persone non di linea (v. Autorità dei Trasporti, Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnici per la mobilità, cit.).

¹³ Autorità dei Trasporti, Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnici per la mobilità, cit., p. 3

¹⁴ Autorità dei Trasporti, Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnici per la mobilità, cit. Sul punto si v. anche P. MANZINI, *Uber: tra concorrenza e regolazione del mercato*, in *Diritto dei trasporti*, 2017, p. 79.

pooling quali “Uber Pop”, a riconoscerne la liceità, stante la mancanza di rapporti concorrenziali con i servizi di trasporto pubblico non di linea e l’attitudine del servizio a «generare vantaggi alla collettività in termini di riduzione di inquinamento atmosferico e consumo energetico»¹⁵.

Rientra invece nella seconda fattispecie il servizio “UberPop”, un servizio di trasporto urbano mediato da una piattaforma informatica che, previa adesione tramite installazione della relativa *app* sul proprio *smartphone*, favorisce l’incontro tra utenti operatori, ovvero conducenti, ed utenti-fruitori, ossia passeggeri, membri della medesima *community* virtuale.

Tale servizio, essendo prestato da operatori non muniti né della licenza richiesta per l’esercizio del servizio di taxi né dell’autorizzazione richiesta per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente, nonché assicurando un margine di profitto tanto all’utente-operatore che al gestore della piattaforma di intermediazione in applicazione di un criterio di calcolo del corrispettivo ben diverso da quello adottato dagli operatori gravati da obblighi di servizio pubblico, palesa ben maggiori problemi di compatibilità con i servizi di trasporto prestati in regime di servizio pubblico (v. *infra* par. II.III).

II.III La natura giuridica dei servizi di trasporto condivisi

Il primo profilo di incidenza dei servizi condivisi sullo *status quo* normativo attiene, come detto, alla possibilità di sottoporre tali servizi alla disciplina propria di un settore economico fortemente regolamentato, nel quale, cioè, lo svolgimento dell’attività economica sia consentito ad operatori muniti di licenza o autorizzazione ovvero sia sottoposta ad obblighi di servizio pubblico.

L’analisi di tale profilo richiede di provvedere alla corretta qualificazione della natura giuridica dei servizi condivisi. Dalla corretta qualificazione della natura giuridica del servizio discende non solo l’individuazione della disciplina applicabile, ma anche la configurabilità di un illecito concorrenziale ai danni degli operatori tradizionali del settore di riferimento.

In ambito nazionale, sulla questione si è espresso anzitutto il Consiglio di Stato in sede consultiva, che ha qualificato il servizio offerto da “UberPop” come servizio di trasporto, ancorché innovativo e fondato su una fattispecie negoziale atipica¹⁶. Pretermesse le considerazioni svolte dal Consiglio di Stato in ordine all’ammissibilità sul piano del diritto civile del contratto di trasporto sottoscritto

¹⁵ Cfr. Trib. Milano, sez. impresa, ordinanza 26 maggio 2015, cit. Aspetti problematici, tuttavia, riguardano ancora la natura giuridica del rapporto tra utente-operatore e utente-fruitori e la definizione degli standard di sicurezza del servizio.

¹⁶ Cons. St., sez. I (parere), 23 dicembre 2015, n. 3586 (affare 757/2015).

con la società Uber, preme porre l'accento in tale sede sulla qualificazione del servizio offerto da Uber in termini di servizio di trasporto non di linea, in quanto tale riconducibile all'ambito di applicazione ed al regime giuridico previsto dalla L. 21/1992.

A tale conclusione il Consiglio di Stato perviene osservando la *ratio* della disciplina avente ad oggetto i servizi di trasporto pubblico non di linea. La regolamentazione cui sono soggetti tali servizi, infatti, è volta ad assicurare l'interesse pubblico alla sicurezza e alla tutela degli utenti nello svolgimento di un'attività pericolosa come il trasporto. Tali caratteri devono poter valere anche per l'offerta di un servizio composito come quello prestato da Uber, non limitato al mero trasporto, ma esteso all'intermediazione ed all'offerta di servizi finanziari, ma in ogni caso incentrato sull'elemento fondante dell'offerta di un servizio di trasporto.

La medesima questione è poi giunta incidentalmente al vaglio della giurisprudenza di merito, seppur fin qui scarna, pronunziatasi sui servizi in esame. Nell'accertare la concorrenza sleale posta in essere ai sensi dell'art. 1598, n. 3, c.c., da "UberPop" inibendone per l'effetto lo svolgimento sul territorio nazionale, il Tribunale di Milano ha affermato che l'attività prestata da "UberPop" consiste nell'offerta di servizi analoghi a quelli prestati dagli operatori del servizio pubblico non di linea, i taxi, senza tuttavia essere muniti dei relativi titoli autorizzativi previsti dalla L. 21/1992¹⁷. In tale sede non è stata accolta la tesi difensiva presentata da Uber, che sosteneva la natura privata del servizio facendo leva sulla considerazione che la prestazione del servizio condiviso fosse riservata ai membri della *community*. In particolare, il giudice meneghino ha rilevato che l'attività resa dalla piattaforma costituisce in sé attività di intermediazione tra domanda ed offerta e non di trasporto, ma, essendo strettamente funzionale alla prestazione dei servizi di trasporto da parte degli autisti iscritti ad Uber, risulta «indissolubilmente connessa» a questi e, di conseguenza, ne è attratta nell'ambito di applicazione¹⁸. In altri termini, l'essenzialità dell'attività esercitata dall'impresa titolare dell'applicazione "UberPop" ai fini della prestazione del servizio di trasporto da parte degli utenti-operatori comporta una sostanziale *reductio ad unum* dei singoli servizi. Pertanto, ai fini di verificare la sussistenza di un rapporto di concorrenza con il servizio di trasporto pubblico non di linea, viene in rilievo non l'attività prestata dai conducenti, ma il servizio unitariamente e complessivamente considerato, nello svolgimento del quale appare predominante il ruolo dell'impresa che gestisce la piattaforma, posto che questa si occupa della «predisposizione ed organizzazione del sistema "UberPop"».

¹⁷ Tribunale di Milano, sez. impresa, ordinanza 9 luglio 2015, in *Il Foro It.*, 2015, p. 236.

¹⁸ Trib. Milano, sez. impresa, ordinanza 26 maggio 2015, cit., par. 7.

L'illecito concorrenziale si manifesta, pertanto, nella possibilità, per gli operatori associati al servizio "UberPop", di applicare tariffe più vantaggiose rispetto a quelle determinate in via amministrativa per gli operatori del servizio pubblico non sottostandone ai relativi oneri.

In ambito eurolunitario, la questione della qualificazione della natura giuridica del servizio "UberPop" è stata oggetto di pronunzia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale mercantile di Barcellona, adito dall'associazione rappresentativa degli operatori di taxi, i quali chiedevano accertarsi l'illecito concorrenziale asseritamente posto in essere dal servizio Uber, in un contesto normativo del tutto analogo a quello italiano¹⁹.

In particolare, veniva chiesto al giudice europeo di stabilire se le prestazioni offerte da "UberPop" avessero natura di servizi di trasporto ovvero fossero qualificabili come servizi propri della società dell'informazione, disciplinati dalle dir. 2000/31/CE e 2006/123/CE²⁰ ovvero, ancora, come una combinazione delle due tipologie di servizi.

La soluzione riveste notevole rilevanza, in quanto i servizi legati alla società dell'informazione, ricadendo nell'ambito di applicazione della direttiva servizi 2006/123/CE, non sono soggetti a previa autorizzazione ed il loro esercizio è pertanto libero²¹, a differenza dei servizi di trasporto, i quali, non rientrando nell'ambito di applicazione della predetta direttiva, possono essere sottoposti a regimi autorizzativi, limitativi della libera prestazione dei servizi, previsti dalle normative interne di settore, purché non discriminatori, giustificati da motivi imperativi di interesse generale e la previsione di titoli autorizzativi costituisca la misura meno restrittiva della libertà di prestazione dei servizi stessi (art. 9, dir. 2006/123/CE).

Il giudice europeo rileva anzitutto come «un servizio d'intermediazione consistente nel mettere in contatto un conducente non professionista che utilizza il proprio veicolo e una persona che intende effettuare uno spostamento in area urbana costituisce, in linea di principio, un servizio distinto dal servizio di trasporto che consiste nell'atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un veicolo»²².

¹⁹ Juzgado mercantil n. 3 de Barcelona, ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain S.L.V. C. TINCANI, *L'autonoleggio con conducente e le nuove soluzioni con l'uso di una cosiddetta piattaforma digitale*, in *Diritto dei trasporti*, 2018, p. 389.

²⁰ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno.

²¹ V. considerando n. 21 e articolo 2, comma secondo, lett. d) della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, 12 dicembre 2006, 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno.

²² Cfr. par. 34

La Corte pertanto distingue tra il servizio che, mediante prenotazione su applicazione informatica, promuove l'incontro tra la domanda di servizi di trasporto e un conducente non professionista sul veicolo di quest'ultimo, nel quale è dato rinvenire gli elementi costitutivi del servizio della società dell'informazione, dai servizi di trasporto non collettivo in area urbana, riconducibili all'ambito dei servizi di trasporto.

La società Uber non si limita a svolgere attività di intermediazione, ma, più correttamente, «crea un'offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile segnatamente con strumenti informatici [...] e di cui organizza il funzionamento»²³. In particolare, la piattaforma informatica gestita dalla società Uber consente a conducenti non professionisti, dietro remunerazione, di offrire un servizio di trasporto che, in assenza della medesima, essi non sarebbero indotti a prestare, così come permette a utenti di ricorrere a tale forma di trasporto che altrimenti non avrebbero modo di utilizzare. Inoltre, Uber influenza in misura determinante le condizioni di svolgimento del servizio, come il prezzo massimo applicabile dal conducente, nonché riceve il prezzo del servizio destinandone una parte al conducente che ha effettuato il servizio di trasporto.

La Corte, pertanto, conclude evidenziando come l'intermediazione offerta dalla società Uber per mezzo della piattaforma informatica dalla stessa gestita costituisca «parte integrante di un servizio complessivo in cui l'elemento principale è un servizio di trasporto e, di conseguenza, rispondente non alla qualificazione di «servizio della società dell'informazione», ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34, cui rinvia l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2000/31, ma di «servizio nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123²⁴». Tale conclusione si pone in linea con la giurisprudenza della stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea, per cui la nozione di servizio di trasporto, rilevante per il diritto dell'Unione Europea, ricomprende non solo il servizio di trasporto come tale, ma anche «ogni servizio intrinsecamente connesso a un atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto»²⁵.

Per l'effetto, il servizio offerto da Uber ricade nell'ambito di applicazione della disciplina europea dei servizi di trasporto. Segnatamente, esso non è ricompreso nell'alveo applicativo dell'art. 56 T.F.U.E., che sancisce la libera prestazione dei servizi in generale, ma nella norma di cui all'art. 58 T.F.U.E., ai sensi della quale la libera prestazione dei servizi di trasporto è regolata dalle disposizioni specifiche dettate in materia.

²³ Cfr. par. 38

²⁴ Cfr. par. 40.

²⁵ Cfr. par. 41.

Allo stato, tuttavia, in difetto di una disciplina comune in materia di libera prestazione dei servizi di trasporto, la disciplina del servizio Uber è demandata ai legislatori nazionali.

II.IV *Prospettive evolutive del settore dei servizi di trasporto pubblico non di linea*

Nell'ordinamento italiano la disciplina del trasporto pubblico non di linea o, più propriamente, degli autoservizi pubblici non di linea, è contenuta nella L. n. 21 del 1992²⁶. In essa trovano regolamentazione le forme di trasporto «collettivo od individuale di persone» esercitate con «funzione complementare e integrativa» rispetto al trasporto pubblico di linea, «a richiesta dei trasportati o del trasportato», «in modo non continuativo o periodico», in base a «itinerari e orari stabiliti di volta in volta»²⁷.

In tale categoria occorre distinguere tra due tipologie di servizio, differenti per natura e modalità di svolgimento: il servizio di taxi ed il servizio di noleggio con conducente.

Il primo costituisce un vero e proprio servizio di interesse economico generale il cui svolgimento è sottoposto ad obblighi di servizio pubblico: esso si rivolge ad un'utenza differenziata, i veicoli ad esso adibiti stazionano in luogo pubblico, gli operatori adottano tariffe determinate in via amministrativa, ma, soprattutto, ne è sancita l'obbligatorietà della prestazione²⁸.

Il servizio di noleggio con conducente, invece, è volto a soddisfare una determinata richiesta di prestazione avanzata da un'utenza specifica. I caratteri propri del servizio permettono di escluderne la natura di servizio pubblico: i mezzi adibiti allo svolgimento del servizio hanno l'obbligo di stazionare all'interno delle rimesse e non in luogo pubblico; non è prevista l'obbligatorietà della prestazione; la determinazione del corrispettivo avviene in via convenzionale e non in via amministrativa. Tuttavia, pur consistendo in un servizio di «trasporto privato non di linea»²⁹, il noleggio con conducente riveste una rilevanza pubblicistica, da cui deriva che la prestazione del medesimo sia riservata a conducenti titolari di autorizzazione.

Di particolare rilievo è la previsione di forme di contingentamento dell'offerta di servizi di trasporto pubblico non di linea: la prestazione dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, infatti, non è libera, ma riservata agli operatori titolari di una licenza o di un'autorizzazione rilasciate dal Comune mediante «bando di pubblico concorso»³⁰. Il settore dei servizi di trasporto

²⁶ L. 15 gennaio 1992, n. 21, Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea.

²⁷ Articolo 1, comma primo l. n. 21 del 1992, cit.

²⁸ Articolo 2, comma primo l. n. 21 del 1992, cit.

²⁹ A tale conclusione giunge infine il Consiglio di Stato nello stesso Cons. St., Segretariato Generale, Sez. I, 27 maggio 2015, affare n. 00757/2015, cit.

³⁰ Art. 8, co. 1, l. n. 21 del 1992, cit. La licenza è richiesta per l'esercizio del servizio di taxi, mentre l'autorizzazione è imposta per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente.

pubblico non di linea costituisce dunque un mercato chiuso, nel quale l'attuazione dei principi di concorrenza è limitata alla dimensione *per* il mercato.

Come già sopra accennato, la prestazione dei servizi di trasporto pubblico, di linea o non di linea, non rientra nell'alveo di applicazione della direttiva 2006/123/CE. Essa non ricade dunque nell'operatività degli obblighi di liberalizzazione contenuti nella direttiva, ragion per cui le limitazioni all'accesso al mercato ivi previste appaiono conformi al diritto dell'Unione Europea. Inoltre, al medesimo giudizio di compatibilità della disciplina del servizio di trasporto pubblico non di linea con il diritto eurounitario si giunge altresì alla luce del disposto del più volte menzionato art. 106, par. 2, T.F.U.E. Costituendo il servizio *de quo* un servizio di interesse economico generale, le limitazioni all'applicazione della disciplina europea della concorrenza sono legittime quando la loro applicazione osti all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

Tale giudizio di compatibilità della disciplina interna con il diritto euro unitario si presta ad essere riconsiderato a fronte della diffusione dei servizi di trasporto condiviso. In particolare, dovrebbe affermarsi la violazione del diritto U.E. da parte della disciplina dei servizi di trasporto pubblico non di linea qualora la valorizzazione, ad opera del legislatore, dei servizi di nuova diffusione consenta di soddisfare, unitamente agli operatori tradizionali del settore, la domanda di servizio pubblico.

L'auspicata riforma della disciplina dei servizi di trasporto pubblico non di linea, tuttavia, non pare muoversi in questa direzione, confermando l'opzione per la restrizione dell'accesso al mercato e dedicando poche disposizioni ai servizi di trasporto condiviso³¹.

L'intervento del legislatore, che si pone all'esito delle sollecitazioni ed osservazioni provenienti dall'Autorità di regolazione dei trasporti, nonché dal Consiglio di Stato e dall'Autorità di regolazione del mercato e della concorrenza, soddisfa solo parzialmente i propositi di riforma invocati.

Nel nuovo articolato normativo, dei servizi della condivisione viene valorizzato il ruolo di intermediazione tra domanda e offerta di trasporto. In particolare, vengono in rilievo come strumenti tecnologici attraverso i quali può essere effettuata la richiesta del servizio di noleggio con conducente³², nonché di servizio taxi³³.

³¹ Cfr. d.l. 29 dicembre 2018, n. 143 "Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea".

³² Cfr. art. 3, co. 1, L. 21 del 1992, cit.

³³ Art. 11, co. 4, l. n. 21 del 1992, cit.

Nessuna disposizione viene dunque dedicata ai servizi della condivisione come servizi di trasporto, avendo optato il legislatore per la conservazione delle limitazioni all'accesso al servizio di trasporto pubblico non di linea.

Allo stato, tale scelta, come premesso, appare compatibile con il diritto dell'U.E. in materia di concorrenza, ma certamente non fornisce alcun contributo all'inquadramento normativo dei servizi di trasporto condiviso, mostrando, all'opposto, di considerare questi unicamente quali servizi che consentono una più efficiente intermediazione tra domanda ed offerta e non come forme di trasporto complementari agli operatori tradizionali.

Sono state pertanto disattese le osservazioni rese dalle menzionate autorità di regolazione. In particolare, l'Autorità dei trasporti, evidenziando come i servizi della condivisione una quota della domanda di mobilità urbana differente da quella cui si rivolgono gli operatori tradizionali, segnalava come i primi si ponessero in rapporto di complementarità con i secondi. Pertanto, suggeriva di mantenere il quadro giuridico previsto per gli operatori tradizionali, dettando norme specifiche in ordine alla prestazione dei servizi condivisi. Segnatamente, l'Autorità dei trasporti proponeva la regolamentazione delle forme di mobilità che operano mediante servizi tecnologici e che offrono servizi «remunerati esercitati con finalità commerciali»³⁴, prevedendo per le medesime i seguenti interventi: l'introduzione, per le imprese di gestione dei servizi tecnologici della mobilità, dell'obbligo di registrazione nella regione in cui il servizio viene svolto; la messa a disposizione dei servizi tecnologici anche agli operatori già attivi nel settore; previsione di oneri e obblighi in capo al gestore della piattaforma ed ai conducenti volti ad assicurare la sicurezza dell'utente-fruitori, tra cui la verifica di requisiti di affidabilità in capo al conducente, degli standard di sicurezza del veicolo, l'adozione di Carte di Servizi che prevedano, tra le altre la fissazione chiara e trasparente della tariffa. Tali previsioni, sostanzialmente, avrebbero avvicinato la prestazione di tali servizi agli obblighi cui è soggetta l'attività di servizio pubblico³⁵.

A ben vedere, inoltre, al miglioramento degli strumenti di intermediazione tra domanda ed offerta già erano pervenute le stesse associazioni di categoria del servizio di taxi. A fronte della diffusione delle nuove modalità di contatto tra utente-operatore ed utente-fruitori promosse dai servizi di mobilità condivisa, alcuni consorzi e cooperative di gestione del servizio radiotaxi hanno infatti

³⁴ Cfr. l'Allegato 1, "Proposte di modifica della normativa vigente", all'Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnici per la mobilità, cit.

³⁵ Non si evidenziano in tale sede le osservazioni svolte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in quanto sostanzialmente coincidenti con le segnalazioni rese dell'Autorità dei Trasporti. Si rimanda a Autorità garante della concorrenza e del mercato, Adunanza 29 settembre 2015, , Atto di segnalazione AS1222 – Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, cit.

progettato applicazioni informatiche per *smartphone* che, sul modello di piattaforme quali “Uber”, agevolano l’incontro tra utente e operatore.

In conclusione, pertanto, l’intervento del legislatore in materia di servizi di trasporto pubblico non di linea, ancorché avvenuto attraverso lo strumento precario del decreto legge, assume le vesti della classica occasione mancata per dettare una regolamentazione dei servizi di trasporto condiviso.

III. I servizi “condivisi” e la nozione di servizio pubblico

Esaminate la qualificazione della natura giuridica dei servizi di trasporto “condivisi”, nonché la disciplina del settore del trasporto pubblico non di linea in cui essi vengono ad incidere, occorre in conclusione considerare, *de jure condendo*, l’idoneità dei servizi condivisi a riformulare la nozione tradizionale di servizio pubblico.

Sul punto, occorre evidenziare come la diffusione dei servizi condivisi investa il modello tradizionale di servizio pubblico sotto un duplice profilo. Da un lato, esso comporta una ridefinizione del rapporto di servizio pubblico; dall’altro, impone una rimodulazione dei principi organizzativi sottesi alla prestazione di servizio pubblico.

Si è detto come il servizio pubblico sia caratterizzato, sotto il profilo strutturale, dalla costituzione di un rapporto obbligatorio tra il gestore e gli utenti, avente ad oggetto la prestazione di beni o di servizi, nonché dalla finalità di assicurare la soddisfazione dei bisogni del pubblico degli utenti. La fonte del rapporto obbligatorio si rinviene nell’atto di assunzione adottato dal potere pubblico, con il quale una domanda di servizi viene elevata a domanda di servizio pubblico. In tale atto si esprime la funzione di programmazione e di controllo esercitata dal potere pubblico nell’esercizio del servizio pubblico.

La diffusione dei servizi condivisi, idonei a coprire una parte della domanda di servizio pubblico, offre lo spunto per il superamento del ruolo programmatico della pubblica amministrazione. In ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale, elevato a principio di rango costituzionale dall’art. 118, co. 4, Cost., all’autonoma iniziativa dei cittadini, organizzati attraverso la formazione di *communities* virtuali, verrebbe demandato l’esercizio, ancorché parziale, del servizio pubblico. L’offerta di servizi da parte di utenti-operatori a favore di utenti-fruitori prescinde dalla individuazione *ex ante* dei momenti programmatici della prestazione, modulando l’offerta sulla base della domanda individuale. Infatti, il gestore della piattaforma informatica promuove il

contatto tra utente-operatore e utente-fruitori sulla base di una richiesta di quest'ultimo e ne organizza la prestazione di trasporto soltanto *ex post*.

Ciò porta con sé talune conseguenze. Da un lato, esso induce nell'utente-fruitori la percezione di efficienza del servizio; dall'altro, mina un altro elemento centrale del servizio pubblico, la continuità. Il principio di continuità impone la determinazione di una scansione temporale nello svolgimento dell'attività, comportando l'impegno per gli operatori del servizio pubblico di soddisfare tutta la domanda dell'utenza, anche quando l'interesse imprenditoriale suggerirebbe di servire solo una parte del mercato. Con la diffusione dei servizi condivisi, l'offerta di servizio pubblico a ritmi e tempi prefissati dall'autorità si presta a cedere il passo ad un servizio pubblico quiescente, che si attiva a richiesta del cliente.

È opportuno, tuttavia, evidenziare come questa prospettiva di modifica investa il servizio pubblico inteso come categoria, non incidendo invece nel settore sopra esaminato del trasporto pubblico non di linea, cui è estraneo il carattere della continuità del servizio.

Altro elemento distorsivo del modello tradizionale di servizio pubblico, che è dato rinvenire nei servizi della condivisione, consiste nel venir meno di un altro principio sotteso all'erogazione del servizio pubblico: il principio di uguaglianza nella fase esecutiva della prestazione. Esso conduce all'obbligo per l'operatore di servizio pubblico di assicurare la prestazione del servizio indiscriminatamente a tutti gli utenti.

Tale carattere è lesa dai servizi condivisi, i quali, venendo erogati da utenti-operatori a favore di utenti-fruitori membri della medesima *community* virtuale, previa iscrizione alla piattaforma informatica, limitano l'accesso a tali servizi ai soli membri della *community* stessa, trascurando la parte di utenza che non dispone degli strumenti per accedere alla medesima.

In conclusione, alcune osservazioni merita ancora la dimensione intracomunitaria (all'interno della *community*) su cui si fondano i servizi della condivisione.

La dimensione comunitaria è espressamente richiamata dall'articolo 43 Cost. che, pur rinvenendo le proprie radici concettuali in un contesto storico-giuridico profondamente diverso da quello attuale, è idoneo a mostrare l'attenzione prestata dalla Carta Costituzionale alla realtà associativa. In particolare, la «comunità di utenti» è individuata come una delle possibili beneficiarie della riserva o del trasferimento, previa espropriazione, delle imprese «che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

Pertanto pertiene all'interpretazione costituzionale l'idea della gestione dei servizi pubblici da parte di «comunità di utenti».

Inoltre, l'opportunità che i servizi della condivisione rappresentino una forma di espressione dell'«autonoma iniziativa dei cittadini» per l'esercizio di attività di interesse generale consente una più ampia lettura del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, co. 4 Cost. Accertata infatti la riconducibilità dei servizi pubblici nell'alveo delle attività di interesse generale, la ridefinizione del rapporto di servizio pubblico a fronte della diffusione dei servizi della condivisione conduce a ritenere la promozione di questi ultimi come uno dei possibili esiti interpretativi del principio di sussidiarietà orizzontale.

In quest'ottica la prestazione di servizi condivisi tra gli utenti emerge come possibile nuova forma di offerta del servizio pubblico, antitetica al recessivo modello tradizionale della gestione pubblica esclusiva, nonché consequenziale alle politiche di liberalizzazione che hanno interessato il settore dei servizi pubblici negli ultimi decenni.

In tali termini, pertanto, può affermarsi che i servizi della condivisione rappresentino l'espressione ultima dell'«autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale».

Il raffronto così operato tra il paradigma tradizionale del servizio pubblico e il nuovo modello dei servizi condivisi non conduce a considerare i servizi condivisi essi stessi un servizio pubblico. Quanto detto infatti vale ad analizzare gli effetti che la diffusione delle nuove pratiche di condivisione tendono a produrre sulle modalità di offerta dei servizi pubblici. La legittimazione del raffronto risiede nella circostanza che gli operatori tradizionali e i nuovi utenti-operatori soddisfano la stessa domanda o, più correttamente, diverse porzioni della stessa domanda. Di conseguenza, l'interrogativo cui il legislatore è chiamato a rispondere concerne l'opportunità di estendere gli obblighi di servizio pubblico (servizio universale, continuità, qualità dei servizi, accessibilità delle tariffe, tutela degli utenti) agli operatori dei servizi condivisi.