

CHRISTIAN IAIONE

**LE POLITICHE PUBBLICHE AL TEMPO DELLA
SHARING ECONOMY: NELL'ETÀ DELLA
CONDIVISIONE IL PARADIGMA DEL
CAMBIAMENTO È LA COLLABORAZIONE**

L'obiettivo di questo lavoro (1) è svolgere alcune considerazioni di ordine teorico generale per contribuire a chiarire alcuni aspetti di ordine concettuale dei diversi fenomeni che oggi si fanno ricadere sotto l'ombrello sempre più ampio della cd. *sharing economy*. L'obiettivo è quello di fornire al regolatore e allo studioso del diritto e delle politiche pubbliche, particolarmente quelle locali, alcune linee guida utili a ispirare il lavoro di costruzione di regolazioni e politiche pubbliche che consentano a queste innovazioni di continuare a sperimentare e sperimentarsi.

In via di anticipazione delle conclusioni la regolazione della *sharing economy* in questa fase dovrà essere sperimentale e collaborativa. Sperimentare sembra essere l'approccio necessitato per integrare la base di conoscenza di questi fenomeni, prendersi il tempo per capire e valutare quali sono i migliori strumenti regolatori, quelli che né soffocano l'innovazione, né la lasciano libera di incidere negativamente su altri aspetti di interesse generale come la tutela del lavoro, l'equilibrato uso del territorio, la sicurezza delle persone, il rispetto della normativa tributaria. L'altra caratteristica fondamentale di qualunque iniziativa regolatoria dovrà essere la collaboratività. Essa dovrà svolgersi in collaborazione con i cinque attori della *governance* collaborativa attraverso forme di co-progettazione delle politiche pubbliche e non in solitudine o nego-

(1) Lo studio costruisce sulle acquisizioni raggiunte nel tempo con i seguenti lavori: IAIONE, *Local Public Entrepreneurship*, in WASH, *Wlobal Studies Law Review*, 2008; *The Tragedy of Urban Roads*, *Fordham Urban Law Journal*, 2009; *Città e Beni Comuni*, in *L'Italia dei beni comuni*, 2012; *La collaborazione civica in L'età della condivisione*, 2015; *Governing the Urban Commons*, in *Italian Journal of Public Law*, 2015; *The Regional and Local Dimension of the Sharing Economy* (parere dell'EU Committee of the Regions, 2015, redatto in qualità di esperto); *The Co-City*, in *American Journal of Economics and Sociology*, 2016; *The City as a Commons*, in *Yale Law and Policy review*, 2016, con Sheila Foster).

ziando con gli attori più forti in maniera affatto trasparente. La collaborazione è utile sia per i motivi che giustificano la sperimentazione, sia per innovare il modo di costruire politiche pubbliche e renderle nel contempo più efficaci e più legittimate.

Si concentrerà l'attenzione sul settore della mobilità urbana, perché si tratta del settore più idoneo a far emergere le diversità tra i fenomeni di *sharing economy* e quindi una griglia di analisi teorica che evidenzia l'esistenza di un gradiente della *sharing economy*. Nonostante i molteplici sforzi teorici e regolatori per inquadrare e disciplinare il fenomeno, l'irruenza e tumultuosità delle pratiche e iniziative di *sharing economy* rendono, infatti, arduo il compito di chi ha la responsabilità di garantire il contemperamento degli interessi di chi vuole innovare e creare nuove opportunità economiche e gli interessi di chi da queste innovazioni si sente o viene effettivamente ed ingiustamente danneggiato. Ma l'osservazione empirica sembra suggerire la possibilità di istituire una prima (forse provvisoria) distinzione: tra fenomeni di *sharing* in senso stretto o condivisione e fenomeni di *pooling* o collaborazione.

Da questa primitiva distinzione può discendere un diverso atteggiamento delle istituzioni che devono disegnare politiche pubbliche dirette alternativamente a regolare le attività economiche *sharing* oppure a sostenere o produrre attività di *sharing* che costituiscono servizi di interesse generale, con o senza rilevanza economica. A tal fine si proporrà in questo studio una prima elaborazione della *Sharing Economy Matrix* in grado di fornire al decisore pubblico uno strumento di lettura semplice e nel contempo esaustivo per disegnare politiche pubbliche sulla *sharing economy*.

Si tratta poi di un fenomeno che per la prima volta opera contemporaneamente a livello locale e globale, servono dunque strategie di *governance* appropriate alle diverse situazioni, che siano in grado di cogliere la portata della transizione economica in atto ed espanderne il potenziale, declinandola nel singolo contesto. Non esiste dunque una soluzione identica per ogni città o territorio. Ed è per questo che nella seconda parte si propone una matrice di *co-governance* urbana che, basandosi sugli esiti di progetti di ricerca applicata, sembra poter guidare l'infrastrutturazione di una risposta pubblica ai fenomeni di *sharing economy*,

Da ultimo, si proporrà una risposta alla domanda fondamentale: perché la *sharing economy* è un fenomeno cui occorre dedicare

adeguata attenzione e quali sono i suoi potenziali impatti positivi dal punto di vista economico, sociale, ambientale, se adeguatamente affrontata e governata. Si proporrà a tal fine una matrice dei possibili impatti che un decisore locale deve avere di mira per ispirare le proprie scelte di governo.

Dallo sharing al pooling: il quadro teorico di riferimento

Il fenomeno della sharing economy può essere considerata un fenomeno prevalentemente urbano e al contempo transnazionale (2). La crescita esponenziale di piattaforme tecnologiche di sharing economy risponde all'esigenza di trovare soluzioni innovative alle sfide poste dalla vita quotidiana nei contesti urbani caratterizzati da congestione (3) perché offre soluzioni ai disagi generati dall'anonimità della massa e dal sovraffollamento delle aree urbane (4). Il rapido diffondersi dei servizi di *sharing economy* offerti su piattaforme, che nella maggior parte dei casi realizzano un profitto attraverso una percentuale corrisposta per l'utilizzo della piattaforma, ha comportato fin da subito forti reazioni di contrasto, sia negli Stati Uniti che nel contesto europeo. Come Davidson e Infrance mettono chiaramente in luce, la peculiarità della sharing economy è stata quella di incontrare le resistenze dal punto di vista regolatorio soprattutto a livello locale, al contrario di quanto avvenne con la nascita delle imprese legate allo sviluppo tecnologico come Google, Amazon, Microsoft che hanno incontrato i maggiori ostacoli a livello federale oppure nazionale (5). La sharing economy rappresenta invece una sfida soprattutto per la governance locale (6). I governi locali sono infatti a considerare la sharing economy

(2) KASSAN e ORSI, *The legal landscape of the sharing economy*, in *J. Envtl. Law and Litigation*, Vol. 27, 1, 2012.

(3) DAVIDSON e INFRANCE, *The Sharing Economy as an Urban Phenomenon*, in *Yale L. & Pol. Rev.*, 2016, 2.

(4) La maggior parte dei servizi di sharing economy a livello urbano funziona grazie a un altissimo tasso di fiducia che le persone ripongono l'una nell'altra e soprattutto nella piattaforma che le mette in contatto senza che si siano mai viste. Vd. LEE, *The sharer's gently-used clothes*, in SCHOR, WALKER e LEE, *On the sharing economy*, in *Context*, vol. 14, n. 1, pp. 12-19, 2015. Vd. Anche DAVIDSON e INFRANCE, *op. cit.*, p. 2.

(5) DAVIDSON e INFRANCE, *op. loc. cit.*

(6) DAVIDSON e INFRANCE, *op. cit.*, p. 49-52

tenendo conto da un lato del suo carattere fortemente innovative, dall'altro il modo in cui il fenomeno interagisce, trasformandoli, con i quartieri e gli spazi urbani (7) (tenendo in particolare considerazione l'alto grado di differenziazione all'interno della città: le pratiche di sharing e pooling non si diffondono e non si manifestano nello stesso modo nei diversi quartieri ed è quindi necessario che la regolazione sia fortemente improntata alla *'institutional diversity* (8). Alcuni osservatori del fenomeno dello sharing dal punto di vista regolatorio hanno avanzato l'ipotesi che l'approccio dell'auto-regolamentazione (9) sia il più appropriato per la sharing economy. La proposta della self-regulation prevede che la responsabilità della regolazione sia allocata sulle parti in gioco e non sulle istituzioni. L'esistenza delle piattaforme tecnologiche come intermediari tra l'utente e il fornitore del servizio renderebbe infatti la sharing economy un mercato sostanzialmente diverso da quello disintermediato, che proprio per l'assenza di mediazione richiede un intervento pubblico (10). Accanto a questa visione ci sono altri approcci, che auspicano invece uno sforzo regolatorio da parte delle istituzioni locali per accompagnare la transizione. Un approccio olistico (11), adattivo e soprattutto sperimentale (12), che tenga conto della natura urbana del fenomeno e soprattutto del grado di embricazione delle pratiche di sharing economy ed economia collaborativa con la qualità della vita quotidiana nelle città.

La proposta che si intende avanzare in questa sede è quella di introdurre un framework teorico che possa essere uno strumento utile per una maggiore comprensione della natura complessa e

(7) DAVIDSON e INFRANCE, *op. cit.*, p. 38.

(8) OSTROM, *Understanding institutional diversity*, Princeton, 2005. Vd. Anche DAVIDSON e INFRANCE, *op. cit.* L'importanza della diversità istituzionale come principio di design per le istituzioni di governance collaborativa e policentrica a livello iper locale sono approfondite in IAIONE, The CO-city, in *American Journal of Economics and Sociology*, Vol 75 (2), 2016 e IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in ARENA e IAIONE, *L'età della condivisione*, Roma, 2015.

(9) SUNDARARAJAN e COHEN, *Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy*, in *Chi L Rev Dialogue* 116 (82), 2015.

(10) SUNDARARAJAN e COHEN, *op. cit.*

(11) DAVIDSON e INFRANCE, *op. cit.*

(12) FOSTER e IAIONE, *The city as a commons*, in *Yale Law and Policy Review*, 2016 (in corso di stampa).

stratificata del fenomeno, generalmente ricompreso sotto il termine *sharing economy*, che in realtà presenta molte sfumature di significato.

Una prima considerazione che sembra necessario avanzare riguarda la riconcettualizzazione del modello interpretativo del comportamento dell'individuo nel paradigma dell'economia collaborativa. Questo individuo non sembra infatti corrispondere al modello dell'*homo oeconomicus*, i cui comportamenti sono guidati esclusivamente dalla ricerca della massimizzazione del profitto, ma piuttosto al modello che si può definire della *mulier activa*, il cui comportamento economico sarebbe guidato da un senso di responsabilità ed impegno verso la comunità che lo porterebbe quindi a porsi in relazione con gli altri per prendersi cura dell'interesse generale (13). La transizione è dunque guidata da un principio di relazionalità, che connota fortemente il modello della *mulier activa* mentre è assente nel modello dell'*homo oeconomicus* che prevede un comportamento individualista.

Sembra inoltre un passaggio necessario quello di distinguere tra le diverse forme di economia della collaborazione. Il primo *cleavage* che è possibile intravedere è quello tra *on-demand economy*, e *pooling economy* (14). La prima categoria comprende l'economia dell'accesso, che fa riferimento al verificarsi di uno scambio di beni e servizi che non si basa sulla proprietà dei beni, come accade nel modello economico tradizionale, ma sull'accesso e la *gig economy*, una forma di economia *on demand* basata sullo scambio di prestazioni lavorative il cui meccanismo di domanda e offerta è regolato su apposite piattaforme digitali. La categoria della *pooling economy* comprende invece le forme di economia collaborativa, che promuovono un approccio di produzione ed erogazione "peer-to-peer" e coinvolgono gli utenti finali nella progettazione e produzione del servizio e la "communing economy", o economia dei beni comuni, sotto la cui definizione rientrano le forme di economia

(13) Cfr. IAIONE, *Economia e diritto dei beni comuni*, 2011, e *POOLISM*, in www.labgov.it, 28 agosto 2015.

(14) EU COMMITTEE OF THE REGIONS, *La dimensione regionale e locale dell'economia della condivisione*, parere adottato il 4/12/2015 e disponibile online a questo indirizzo: <http://cor.europa.eu/it/activities/opinions/pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%202698/2015>.

della collaborazione in cui la proprietà o la gestione dei beni sono collettive.

I due elementi sono fortemente interconnessi ed è possibile individuare un gradiente della relazionalità rispetto alla tipologia di economia della condivisione; alle categorie della access economy e gig economy corrisponde infatti il comportamento dell'*homo oeconomicus*, mentre alla collaborative e commoning economy corrispondono i comportamenti tipici della *mulier activa*. Queste tipologie comportamentali non sono tra loro mutualmente esclusive. Lo stesso individuo può adottare i due diversi modelli comportamentali a seconda che si stia approcciando all'una o l'altra espressione economica.

Per mettere alla prova questa griglia teorica e capire se è in grado di cogliere le differenze tra le diverse manifestazioni del fenomeno, possiamo analizzare più da vicino la realtà empirica e comprendere come si collocano, rispetto al framework teorico, le due diverse e maggiori espressioni della sharing economy e dell'economia collaborativa: le piattaforme digitali e i modelli di governance urbana.

Il framework teorico applicato alle piattaforme

Le piattaforme di sharing economy sono state oggetto di diverse ricerche a livello nazionale e internazionale (15). Il censimento più recente delle piattaforme collaborative italiane, realizzato da Collaboriamo.org, ha individuate 118 piattaforme nel 2015 (16), con un incremento del 22% rispetto al 2014, attive in diversi settori dall'abitare, all'abbigliamento al turismo ai servizi all'impresa o alle persone. Inquadrando le piattaforme di sharing censite a livello nazionale e quelle diffuse anche a livello internazionale, è possibile avanzare alcune osservazioni. L'osservazione è limitata alle piattaforme relative alla mobilità, urbana ed extra urbana.

(15) Approfondimenti sulle piattaforme di sharing dal punto di vista internazionale possono essere reperiti sul seguente sito: <http://www.shareable.net>.

(16) Vd. *Sharing economy: la mappatura delle piattaforme italiane 2015*, disponibile online al seguente indirizzo: <http://www.collaboriamo.org/risorse/sharing-economy-la-mappatura-delle-piattaforme-italiane-2015/>. Vd. anche MAINIERI, *Le piattaforme per la condivisione e la collaborazione*, in ARENA e IAIONE, *op. cit.*, 139.

TABELLA 1

On Demand economy		Pooling economy	
Access economy	Gig economy	Collaborative economy	Commoning economy
CAR2GO https://www.car2go.com/it/roma/ Eni Enjoy https://enjoy.eni.com/it Sparky Club http://www.sparky.club GoCarMa https://www.gocarma.com ZipCar http://www.zipcar.com Turo (car rental) https://turo.com/how-turo-works	Uber POP https://www.uber.com/it/ Lyft https://www.lyft.com Viaggia Insieme http://www.viaggiainsieme.it	Bla Bla Car https://www.blablacar.it Viaggia Insieme http://www.viaggiainsieme.it Strappo https://getstrappo.com/it IGoOn http://www.igoon.city/faq Letz go Urban Instant Car Pooling http://www.zegoapp.com/it Turo (list your car) https://turo.com/how-turo-works	Flotta comune?

L'analisi delle piattaforme è limitata ai casi di piattaforme che offrono servizi legati alla mobilità urbana ed extra urbana, a livello nazionale e internazionale. Le piattaforme nazionali sono state reperite dalla ricerca coordinate da Collaboriamo.org, Sharing economy: la mappatura delle piattaforme italiane 2015. Le piattaforme diffuse anche a livello internazionale sono state tratte dalla ricerca realizzata da PwC "The Sharing economy" (17). Alcune delle piattaforme analizzate ricadono in più di una categoria, poiché offrono tipologie di servizio differenziate.

È possibile notare una presenza maggiore delle piattaforme che si collocano, rispetto alla griglia, come collaborative economy e come rental economy. Nel settore gig economy, si conferma una situazione di sostanziale monopolio da parte di Uber POP, che nel contest economico statunitense è condivisa con Lyft, che non è

(17) "The sharing economy", ricerca condotta da PriceWaterHouseCoopers (2015), disponibile online al seguente indirizzo: <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>.

ancora stato tuttavia esportato in Unione Europea. Di conseguenza, è possibile comunque affermare che nel contesto europeo Uber POP detiene il monopolio per quanto riguarda la gig economy nel settore della mobilità. È possibile inoltre osservare l'assenza di piattaforme che rispondano ai criteri della commoning economy. La manifestazione empirica della categoria della commoning economy, nel settore della mobilità, è un modello di piattaforma basato sulla "flotta comune". Si tratta di un'evoluzione della collaborative economy, in cui le auto che vengono messe in condivisione sono auto private, con l'obiettivo di massimizzarne il coefficiente di riempimento e di ottimizzarne l'utilizzo (utilizzare le auto anche quando il suo proprietario non può usarle, invece di lasciarle ferme occupando spazio urbano o spazio privato). La flotta comune, a differenza di quanto accade con le flotte private delle piattaforme di collaborative economy, può essere gestita a livello di quartiere, coordinando la mobilità delle auto in base alle esigenze degli abitanti del quartiere. Diventerebbe, in questo modo, uno dei servizi di comunità erogati a livello di quartiere.

Il framework teorico applicato ai modelli di governance urbana

Se passiamo ad analizzare il modo in cui i modelli di governance urbana possono collocarsi rispetto alla matrice analitica introdotta emerge come sia possibile identificare una distinzione tra le sharing cities e le co-cities (18) pienamente coerente con la categoria dell'economia orientata allo sharing, la on-demand economy, e l'economia orientate al pooling, l'economia della collaborazione.

La sharing city

L'esempio più rappresentativo delle sharing city è certamente la città di Seoul. A Seoul, "the citizens are the mayor", come dichiarato recentemente dal rivoluzionario Sindaco di Seoul che ha promosso la capitale come un esempio mondiale di Sharing city (19). Il governo della città di Seoul ha scelto una strategia

(18) FOSTER e IAIONE, *op. cit.*

(19) WON-SOON PARK, *op. cit.*

regolatoria per stimolare “la governance collettiva” della città, una strategia di governance basata sulla comunicazione e la collaborazione con i cittadini. Per rafforzare la collaborazione con i cittadini, che, secondo il Sindaco stesso non dovrebbe più essere la mera ricezione di politiche, ma piuttosto lo svolgimento di un ruolo attivo nella definizione delle politiche pubbliche (20), il governo della città di Seoul ha compiuto numerosi sforzi: è stato creato la “Seoul citizen’s hall”, uno spazio pubblico situato nel palazzo comunale della città di Seoul (in consiglio comunale (21), dove i cittadini possono comunicare e collaborare con la pubblica amministrazione, stimolando i cittadini a mostrare la loro creatività e unire i programmi forniti dal SMG, il Seoul Metropolitan Government, con quelli delle NGO’s e gruppi informali di cittadini (22): è stato anche creato un social networking Services administration (SNS) per perseguire l’obiettivo di realizzare una comunicazione attiva con i cittadini attraverso canali come Twitter, ed è stato anche realizzata una piattaforma online dove sono pubblicati gli open data del Comune in modo da favorire la trasparenza e l’apertura. È stato, infine, realizzato il progetto Seoul sharing city (23). Il progetto più interessante tra gli altri realizzati dal Comune, al fine di favorire l’innovazione e la collaborazione è certamente il progetto Seoul Sharing city. Si tratta di un progetto finanziato dal Comune di Seoul e sotto la diretta responsabilità del Sindaco come parte del piano d’azione dell’ufficio innovazione sociale, il Seoul innovation bureau. L’ufficio è anch’esso promosso dal governo della città e si tratta di un ufficio pubblico basato sul principio di collaborazione, con l’obiettivo di coinvolgere i cittadini per capire i loro problemi e le loro necessità e generare soluzioni che successivamente i governi possano sviluppare e adottare (24).

(20) WON-SOON PARK, *op. cit.*

(21) HAN e KIM, *Seoul City’s Social Innovation Strategy: a model of multi-channel communication to strengthen governance and citizen engagement*, in *Social Frontiers*, 2013.

(22) HAN e KIM, *op. cit.*

(23) WON-SOON PARK, *In Seoul, the Citizens Are the Mayor*, in *Public Administration Review*, Vol. 74, Iss. 4, pp. 442-443, 2014.

(24) PUTTICK, BAECK e COLLIGAN, *The Teams And Funds Making Innovation Happen In Governments Around The World*, Report Produced by Nesta and Bloomberg philanthropies, 2014.

Il Seoul Innovation Bureau fa parte del Seoul Metropolitan Government program. Tra i vari servizi, il Seoul Innovation Bureau (SIB) e l'ufficio per la comunicazione pubblica, il Public Communication bureau (PCB), sono principalmente coinvolti in attività di innovazione sociale (25). Il principio fondamentale del Bureau è che i cittadini sono i principali catalizzatori e fonti di innovazione, sia che si tratti di individuare i problemi, chiarire le questioni sia che si tratti di generare di soluzioni. La relazione dell'Ufficio con il Sindaco è diretta, dipende direttamente da lui (26). Per portare avanti il programma del progetto Sharing city, l'Ufficio promuove diversi progetti, tra cui "family sharing Generation", "sharing libraries", organizzazione di laboratori per la comunicazione tra i responsabili politici e cittadini e altre attività.

Il progetto Seoul Sharing city è stato reso possibile soprattutto grazie all'approvazione della "Seoul Metropolitan Government Ordinance on the promotion of sharing (27)". L'obiettivo di questa politica pubblica è principalmente quello di sostenere le imprese e organizzazioni che operano nel campo della sharing economy, riconoscendo le "sharing organization" e le "sharing enterprises" e impegnandosi a sostenerle e promuoverle attraverso un sostegno di tipo amministrativo (consigli e relazioni pubbliche) e di tipo economico, attraverso l'erogazione di sussidi e fondi.

L'atto istituisce anche un comitato di promozione delle pratiche di sharing, sotto il comando diretto del Sindaco. La composizione del comitato prevede un pubblico ufficiale come membro ex officio, due membri del Governo Metropolitan di Seul, professionisti, accademici e practitioners con esperienza nel campo della sharing economy e organizzazioni no profit. Con il termine sharing enterprises, o imprese condivise, s'intende un'impresa designata ai sensi dell'articolo 8, che è un'impresa che intende contribuire alla soluzione di problemi sociali, come l'economia, il benessere, la cultura, l'ambiente e il traffico, attraverso la condivisione.

Nell'atto, con il termine "sharing", definito all'art. 2, si intendono le attività che creano valori sociali, economici e ambientali,

(25) HAN e KIM, *op. cit.*

(26) PUTTICK, BAECK e COLLIGAN, *op. cit.*

(27) SEOUL METROPOLITAN GOVERNMENT, *Ordinance for the promotion of sharing*, Act. No. 5619, 9 gennaio 2014, disponibile online a questo indirizzo: <https://legal.seoul.go.kr/legal/english/front/page/law.html?pAct=lawView&pPromNo=1191>.

utilizzando in comune delle risorse come lo spazio, i beni, le informazioni, il talento e l'esperienza;

Le "sharing enterprise", definite all'art. 2 e disciplinate soprattutto all'art. 8, sono organizzazioni o società designate dal Sindaco, che devono essere società no-profit, organizzazioni non governative senza scopo di lucro oppure società che intendono contribuire alla soluzione di problemi sociali, come l'economia, il benessere, la cultura, l'ambiente, e il traffico, attraverso la condivisione;

Nell'art. 9, è invece prescritto che il sindaco possa fornire sussidi statali alle sharing enterprises e alle sharing organization, a seguito di una deliberazione da parte del comitato scientifico, lo sharing commette, che fornisce in questo caso anche un controllo amministrativo. Annunciando il programma, il sindaco ha dichiarato che 10 sharing enterprises devono essere sovvenzionate con 250 milioni di won, circa 240.000 US. Il sindaco ha anche annunciato la divulgazione nella città della mobilità collaborativa, attraverso l'introduzione di 492 veicoli di servizio car sharing. Il social innovation bureau, che organizza tutte le attività necessarie alla concreta realizzazione del progetto, ha ricevuto un finanziamento di 5 m £ nel 2014 (28).

Anche la strategia di policy seguita dal Comune di Milano rientra nell'ambito delle politiche sharing-oriented, come ampiamente illustrato da Bernardi e Diamantini (29), che sottolineano come nel caso Milanese si faccia particolare attenzione a promuovere l'innovazione sociale come leva per favorire l'inclusione.

La CO-città

Il modello della CO-città, città collaborativa e dei beni comuni (30), si basa invece sull'adozione di una strategia di governance

(28) PUTTICK, BAECK e COLLIGAN, *op. cit.*

(29) BERNARDI e DIAMANTINI, *On Milan's Sharing City Policy Strategy*, disponibile online a questo indirizzo http://p2pfoundation.net/Governance_Models_for_Sharing_Cities#On_Milan.27s_Sharing_City_Policy_Strategy; nonché BERNARDI e DIAMANTINI, *Governance models for sharing cities: Seoul and Milan. When cities enter in sharing mode!*, disponibile online a questo indirizzo http://p2pfoundation.net/Governance_Models_for_Sharing_Cities

(30) FOSTER e IAIONE, *op. cit.* e IAIONE, *The CO-city*, in *American Journal of Economics and Sociology*, Vol 75 (2), 2016.

multi-strato che mira a implementare modelli di alleanza istituzionalizzata tra pubblico, privato e comunità/collettività e rientra nella seconda categoria della griglia teorica, quella della pooling economy. Nel modello della città collaborativa, infatti, l'azione delle politiche locali non è orientata al raggiungimento dell'obiettivo della razionalizzazione economica dell'utilizzo delle risorse nell'ambiente urbano, ovvero alla massimizzazione del grado di condivisione delle risorse e dei beni. L'obiettivo di politiche di governance per la città collaborativa riposa sulla consapevolezza di una transizione del paradigma che spiega tradizionalmente il rapporto tra cittadini e Stato, in cui ci sono diverse variabili in gioco ma che può certamente essere espresso anche dal diffondersi di forme di economia collaborativa che, qualora orientate in una certa direzione, possono comportare l'emergere a livello locale o iper-locale (di quartiere o di strada) di forme di sviluppo economico e di welfare di prossimità di nuova generazione. L'obiettivo di lungo termine di una politica pubblica che promuove un modello di CO-città, come è possibile riscontrare nel caso del processo "CO-Bologna", un esempio di sperimentazione del metodo CO-città, è di favorire la transizione della città e soprattutto dei quartieri verso un ecosistema collaborativo urbano/metropolitano in cui la cura e rigenerazione della città, i bisogni delle persone e le prospettive dell'economia locale vengano affrontati, soddisfatti o coltivati facendo leva su strategie centrate sull'intelligenza civica e la collaborazione tra pubblico, privato e comunità/collettività.

Lo sharing e il pooling nella mobilità urbana

La mobilità è un campo di studio ottimale per comprendere approfonditamente le dinamiche evolutive del fenomeno della sharing economy e come le caratteristiche dello sharing si possano distinguere dal poolism, in particolare a livello urbano. È possibile infatti analizzare brevemente alcuni esempi di politiche pubbliche e strumenti sharing-oriented adottati in periodi storici diversi e per rispondere a esigenze diverse, volte a promuovere comportamenti sostenibili da parte dei cittadini, anche in momenti storici precedenti alla crisi economica come nel caso degli Sharing car plans statunitensi.

Gli Stati Uniti, durante il periodo storico coincidente con il loro

intervento durante la seconda guerra mondiale, hanno approvato dei Piani di car sharing volti a promuovere forme di car pooling tra i cittadini statunitensi. Come illustrano brillantemente Chan and Shaheen (31), la “storia” del car pooling negli Stati Uniti può essere suddivisa in diverse fasi.

In una prima fase, tra il 1942 e il 1945, il governo promosse il car pooling per sostenere lo sforzo bellico. Il sistema iniziò a funzionare attraverso i “car sharing clubs” o i “car clubs” (32). Un regolamento del governo prevedeva che i lavoratori si organizzassero per recarsi sul luogo di lavoro attraverso il car pooling qualora il trasporto pubblico non fosse disponibile e venne anche creato un programma, il “*Car Sharing Club Exchange and Self-Dispatching System*” che funzionava come una piattaforma di car pooling, ma senza l’ausilio tecnologico (Nelson D. and Shaheen C., 2012). Si trattava di un bollettino distribuito nei luoghi di lavoro che incrociava Domanda e offerta di trasporto. Le aziende e le fabbriche, in quanto luoghi di lavoro, erano tenuti a fornire il servizio (il bollettino) e a favorire la nascita dei Clubs di Car sharing. Lo sharing plans riposa principalmente sulla premessa della collaborazione dei cittadini con le autorità. L’adesione al piano deve essere di tipo collaborativo e non obbligatorio, l’opzione dell’adesione obbligatoria viene considerata dagli osservatori come l’ultima istanza, come specificato anche dal U.S. constitutional Amendment n. 5 e n. 14:

“Senza dubbio il Governo Federale può esercitare il comando sui veicoli a motore, un esercizio dovuto a circostanze speciali causate dalla guerra. Tuttavia, misure meno severe della coercizione possono assicurare maggiore cooperazione da parte del proprietario della macchina” (33).

Come osservato da Bulman (34), l’opinione pubblica aveva accettato molto bene l’approvazione di questi piani e le eventuali resistenze erano dovute solamente al timore di ricadute in termini di responsabilità civile in caso di incidente stradale. Dal punto di

(31) CHAN e SHAHEEN, *Ridesharing in North America: Past, Present, and Future*, in *Transport Reviews*, Vol. 32, No. 1, 93-112, 2012.

(32) CHAN e SHAHEEN, *op. cit.*

(33) BULMAN, *Car sharing plans*, in *Georgetown law journal*, Vol 31, Issue 2 pp. 185-200, 1942.

(34) BULMAN, *op. cit.*

vista normativo e dall'analisi della giurisprudenza, sottolinea Bulman, emerge infatti la necessità di categorizzare in uno schema triplice il sistema di car sharing; il noleggio, la relazione guest and host e la joint enterprise. Ciò che distingue il noleggiatore di un'auto da un passeggero che utilizza il car sharing è chiaramente il conseguimento di un profitto. Se vi è rotazione nell'utilizzo dell'auto ma non si verifica un trasferimento di denaro, il giudice deciderà molto probabilmente che si tratta di una guest-host relationship. La joint enterprise è una forma ibrida tra queste due categorie e si verifica nel momento in cui il proprietario dell'auto e l'occupante, cioè il passeggero, hanno lo stesso diritto di controllo reciproco e di influenza nella condotta altrui durante il viaggio e se hanno lo stesso comune obiettivo. Perché si parli di joint enterprise, è sufficiente che proprietario e passeggero abbiano di comune accordo deciso di dividere equamente le spese del viaggio (35).

Il riemergere del ridesharing durante la fine degli anni sessante a negli anni settanta è stato caratterizzato da numerosi sforzi per conservare carburante a causa dello shock petrolifero determinato dalla decisione dei paesi OPEC, guidati dall'Arabia Saudita, di costituire un cartello per abbassare la produzione e aumentare notevolmente il prezzo del petrolio. Dopo aver osservato il successo dei programmi di carpooling e vanpooling promossi dai datori di lavoro, furono varate politiche per promuovere progetti dimostrativi di car pooling, corsie HOV e strutture park-and-ride. Il 1980 ha poi segnato il passaggio da una politica nazionale, con schemi di condivisione dei tragitti organizzate soprattutto ai fini della mitigazione del traffico con politiche a livello locale.

Nel 2012, Chan e Nelson stimavano l'esistenza di circa 638 servizi di matching negli Stati Uniti e in Canada (36). La fase attuale si caratterizza per l'integrazione di Internet, telefoni cellulari, e il social networking. Tra i trend di sviluppo più interessanti si possono annoverare i partenariati tra lo Stato, le compagnie che producono software e i grandi datori di lavoro; incentivi finanziari per i "viaggi verdi" attraverso sponsorships; piattaforme di social networking targettizzate per la popolazione giovanile: servizi di

(35) BULMAN, *op. cit.*

(36) CHAN e SHAHEEN, *op. cit.*

ride — sharing “in tempo reale” che promuovano il cosiddetto “causal pooling” meglio noto come “slugging” (37), nato negli anni settante e diffuso soprattutto nelle aree di Washington DC, Houston e Northern Virginia. Gli autori segnalano che nel luglio 2010, il Dipartimento di Stato di Washington ha inaugurato il progetto pilota Flexible Carpooling Pilot, che prevede di incorporare la tecnologia degli smartphone matching Avego™ con un carpooling flessibile lungo le rotte pendolari ad alto volume di trasporto nella zona metropolitana di Seattle (38).

L’analisi del caso statunitense permette già di intravedere come le forme di economia on demand nel caso della mobilità urbana e le forme ispirate invece al pooling siano chiaramente distinguibili. In questo paragrafo saranno analizzate le vicende giudiziaria rispetto al caso Uber POP e le recenti evoluzioni e innovazioni normative nazionali sul tema e su temi connessi.

Uber è una applicazione ideata da una società californiana nel 2009 che fornisce un servizio di trasporto automobilistico privato. Uber è un servizio che ha avuto una grandissima diffusione negli Stati Uniti e in diversi paesi dell’unione Europea. Agli inizi del 2014 la società Uber ha messo sul mercato in diverse città italiane l’applicazione Uber POP, un servizio a tariffe meno onerose di Uber, che permette a chiunque posseda un’auto privata di registrarsi come autista e fornire il servizio di trasporto automobilistico agli utenti registrati sulla piattaforma Uber. La differenza tra il servizio Uber POP e il servizio Uber classico è che il secondo è offerto da autisti professionisti con licenza (Noleggio Con Conducente) mentre con Uber POP gli autisti mettono a disposizione le proprie auto private. Uber POP si auto-classifica, difatti, come un servizio di *sharing economy* in cui le persone mettono a disposizione il proprio tempo e i propri mezzi per dividerli. Il grande successo di Uber e in particolare di Uber POP ha causato un’ondata di proteste, soprattutto da parte delle società di gestione dei Taxi e degli operatori del servizio. I casi che destano maggiore interesse sono quello francese e italiano.

Nel marzo del 2015, le società che gestiscono il servizio di Taxi a Torino, Milano e Genova, insieme ad alcune organizzazioni

(37) CHAN e SHAHEEN, *op. cit.*, 101.

(38) CHAN e SHAHEEN, *op. cit.*

sindacali e associazioni di categoria e alcuni operatori del servizio taxi nelle stesse città hanno richiesto in via cautelare al Tribunale di Milano di inibire il servizio Uber POP per aver commesso atti di concorrenza sleale attraverso l'utilizzo di mezzi contrari alla correttezza professionale, ai sensi dell'art. 2598, c. 3 c.c. Le società e gli operatori ricorrenti affermavano infatti che Uber POP fornisce un servizio sostanzialmente equiparabile al taxi. a differenza del Taxi, però, gli autisti di Uber non devono sottostare ai requisiti previsti dalla legge, per esempio l'utilizzo del tassametro, la destinazione del veicolo a uso esclusivo di prestazione del servizio, senza che possa essere utilizzato per uso personale e i costi di gestione sostenuti dalle società. Con ordinanza del 25 maggio 2015, il Tribunale amministrativo di Milano, sezione speciale impresa, ha accolto la richiesta inibitoria, accertato la concorrenza sleale e proibito l'uso di Uber POP a livello nazionale e inibisce in generale alle parti resistenti la prestazione di un servizio di trasporto privato a pagamento senza una licenza o un'autorizzazione amministrativa.

Al contempo, il 21 maggio del 2015, anche L'autorità di regolazione dei trasporti si è pronunciata sul tema con un parere, un "Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità". Il parere fornisce delle indicazioni su modifiche alla "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea", n. 21 del 15 gennaio 1992. Alla luce dell'ampia diffusione dei servizi di sharing economy come il car sharing, il bike sharing o il car pooling, possibile soprattutto grazie al tasso di sviluppo tecnologico che permette la costruzione di piattaforme e applicazioni che incrocino attraverso la geolocalizzazione. domanda e offerta di mobilità, a un costo sensibilmente più basso. L'autorità afferma a questo proposito che "Cio` configura la creazione di un nuovo e specifico segmento del mercato della mobilità urbana non di linea rispetto a quello sottoposto a obblighi di servizio pubblico. In una prospettiva di policy ad ampio spettro, quindi, esso si concilia con lo sviluppo di sistemi di mobilità sostenibile "co-modale" e "technology-based" e con il perseguimento di effetti indiretti di deflazione della circolazione e riduzione dell'inquinamento". L'autorità afferma la necessità che questi servizi siano regolamentati per proteggere la sicurezza degli utenti e ha avanzato delle proposte in tal senso. In

primo luogo, si propone di eliminare i vincoli che impediscono ai servizi di taxi di praticare sconti, consentendo così l'aumento della domanda. In secondo luogo, l'autorità propone di eliminare altri vincoli tra i quali quello che impedisce a una stessa impresa di cumulare più licenze, ampliare l'utilizzo del servizio di taxi per l'erogazione di servizi pubblici flessibili destinati a specifiche categorie di utenti o all'adduzione alle linee di trasporto pubblico in condizioni di domanda debole per esempio in determinate aree geografiche oppure in fasce orarie specifiche. Appare infine necessario eliminare le restrizioni che impediscono ai tassisti di accettare esclusivamente le corse che arrivano attraverso la chiamata della cooperativa alla quale aderiscono, permettendo al tassista di accedere anche alla domanda che transita attraverso una piattaforma tecnologica (39).

Il parere dell'autorità si sofferma nelle conclusioni su una proposta di classificazione del car pooling, che distingue due diverse tipologie di attività. La distinzione proposta dall'Autorità dei trasporti è particolarmente interessante in questa sede di analisi. L'Autorità afferma infatti che sia possibile distinguere tra le piattaforme attraverso le quali si promuovono servizi di trasporto di natura non commerciale, definite "di cortesia". In questo caso, i conducenti condividono le loro risorse con altre persone attraverso l'intermediazione di una piattaforma tecnologica. Dall'altra parte, rientrano quelle piattaforme che offrono servizi con finalità commerciale. In questo caso, a differenza del primo, il costo del servizio non serve solo a coprire i costi per il conducente, ma assicura anche un margine di profitto (40).

Il caso francese, verificatosi in parallelo alle vicende giudiziarie italiane, è molto più complesso. Le proteste delle società e degli operatori dei servizi di taxi sono state infatti caratterizzate da un alto grado di conflittualità, talora sfociato in episodi di violenza. Nel

(39) Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità, 21 maggio 2015. Disponibile online al seguente indirizzo: http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2015/06/Atto-di-segnalazione_signed.pdf.

(40) Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità, 21 maggio 2015, p. 6. Disponibile online al seguente indirizzo: http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2015/06/Atto-di-segnalazione_signed.pdf.

giugno del 2015, al Consiglio Costituzionale francese è stato richiesto un giudizio di costituzionalità di un articolo del codice dei trasporti che sanziona con una pena pecuniaria che ammonta a 3000.000 euro e con una pena di due anni di reclusione l'organizzazione di un sistema di incontro tra domanda e offerta di servizi di trasporto senza essere né imprese di trasporto abilitate a effettuare il servizio di trasporto occasionale, né taxi, veicoli motorizzati a due o tre ruote o veicoli di trasporto con conducente autorizzato (41). Questa norma del Codice dei Trasporti è stata introdotta grazie all'iniziativa del legislatore francese, con la legge n° 2014-1104 del primo ottobre 2014. La pronuncia del Consiglio Costituzionale ha confermato la legittimità costituzionale della norma, confermando quindi le sanzioni che impediscono a Uber di proseguire la sua attività.

Le proteste contro Uber da parte dei tassisti del caso francese e italiano si sono verificate anche in altri paesi dell'Unione Europea, per esempio la Germania o il Belgio. In Spagna, dove si è verificata una situazione simile a quella italiana con la società di taxi che ha presentato un ricorso contro Uber, il *Juzgado Mercantil n° 3 de Barcelona* ha scelto di rivolgersi al giudice europeo con un rinvio pregiudiziale (42). L'oggetto del ricorso era la determinazione della natura giuridica dell'attività prestata da Uber. Il giudice spagnolo chiede infatti al giudice europeo se i servizi forniti da Uber si possano qualificare come servizi elettronici di intermediazione o servizi della società dell'informazione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 98/34/CE2 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (43). Qualora si trattasse di servizi della società dell'informazione, il giudice del rinvio chiede alla corte europea se l'art. 15

(41) De'cision n° 2015-484 QPC du 22 septembre 2015, Socie'te' UBER France SAS et autre (II), Conseil Constitutionnel Francaise.

(42) V. Corte di Giustizia UE, Causa C-434/15, Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Juzgado Mercantil n° 3 de Barcelona (Spagna) il 7 agosto 2015 — Asociación Profesional Élite Taxi / Uber Systems Spain, S.L., disponibile online a questo indirizzo: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=170871&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1018770>.

(43) Id.

Della legge sulla concorrenza sleale non entri in contraddizione con la direttiva 2006/123, poiché non tiene conto del fatto che la direttiva impedisce che un regime di rilascio di autorizzazioni interne sia in qualunque modo lesivo del principio della libertà di stabilimento. Infine, il giudice chiede se misure restrittive imposte da uno Stato membro rispetto alla prestazione di un servizio, per esempio un regime concessorio o un regime di rilascio di autorizzazioni siano da considerarsi misure valide in deroga all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2000/31/CE ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, di tale direttiva.

Dallo sharing alla governance nella mobilità urbana

Il focus sull'evoluzione normativa e giudiziaria nel caso dei trasporti e l'analisi del collocamento delle piattaforme di mobilità collaborativa e degli schemi di governance urbana rispetto al framework teorico della sharing economy introdotto in questo capitolo ci permette di avanzare alcune riflessioni sulla distinzione tra sharing e pooling, e inquadrare il fenomeno dell'economia della collaborazione conferma la distinzione tra il fenomeno dello sharing e quello del pooling, riconosciuto anche nel parere dell'Autorità dei trasporti e alla base delle opposizioni al fenomeno di Uber. Le piattaforme di Car Sharing e i servizi come Uber o Uber POP hanno infatti una natura e un effetto sul mercato dei servizi di trasporto e di conseguenza sulle dinamiche concorrenziali molto diverso.

I meccanismi che sottendono al car sharing sono infatti basati sulla condivisione di una risorsa e su delle forme di ricavo, per i gestori, i fornitori delle auto o i conducenti. L'incentivazione di comportamenti di tipo relazionale sembrano essere assenti e non vi è produzione di valore aggiunto se non dal punto di vista economico. Dal punto di vista della sostenibilità ambientale, inoltre, il fenomeno non permette una effettiva riduzione del numero di auto in circolazione (Uber o un altro servizio di car sharing come Enjoy o Car2Go può infatti essere usato da una sola persona, esattamente come un taxi) e non vi è incentivo a condividere l'auto con più persone o a utilizzare mezzi di trasporto alternativi. Al contrario, nel fenomeno del Car pooling, per esempio in un servizio come Bla bla Car è possibile riscontrare un tipo di attività orientata al pooling

e improntata a un criterio di sostenibilità più solido. Come già accennato con l'introduzione della griglia delle piattaforme nella prima parte dell'articolo, infatti, una piattaforma di Car pooling come Bla Bla car può rientrare decisamente nella categoria dei fenomeni rispondenti a dinamiche di economia collaborativa, in cui uno degli output è la creazione di reti di supporto reciproco e networking.

La prospettiva della commoning economy (flotta comune) che come abbiamo visto non sembra riscontrare ancora manifestazioni empiriche nel contesto italiano e a livello della mobilità urbana, prevede l'implementazione di un modello di governance della mobilità collaborativa che non sia incentrato solo sulla condivisione della risorsa materiale, l'autovettura per esempio, né esclusivamente sull'attività di pooling, la collaborazione tra i diversi attori ma sul commoning. L'idea sulla quale questo assunto riposa è supportata dall'esperienza internazionale di processi di sperimentazione avviati in città come Helsinki oppure in Minnesota, dove enti pubblici e privati stanno sperimentando soluzioni di soft law e di innovazione tecnologica che fanno leva sulla modifica dei comportamenti di mobilità. Nella città di Helsinki, infatti, il perno principale del piano per trasformare l'intero sistema dei trasporti in un sistema basato sull'incontro di domanda e offerta e non sulla predisposizione di un'offerta fissa di trasporto pubblico è l'implementazione di un sistema flessibile basato soprattutto sulla comunicazione e l'informazione. La sperimentazione deve quindi mirare alla creazione di un'unica public utility, con sistema di pagamento unificato (che mira a ridurre al massimo la complessità derivante dalla coesistenza, non coordinata, di applicazioni e sperimentazioni come Bla bla car, Uber, Car sharing privati e car sharing comunali) che riunisca le applicazioni mobili di taxi (come Uber ma non solo) le informazioni sulla flotta privata (car sharing gestito da operatori privati della mobilità) sulla flotta pubblica (car sharing comunale) e sulla flotta comune (car pooling: informazioni sulla domanda e offerta di spostamenti in macchina nelle diverse zone della città) il sistema di trasporto pubblico a chiamata (attraverso la piattaforma sarà possibile prenotare la fermata in tempo utile a costo zero oppure in un lasso temporale più breve pagando un sovrapprezzo: il sistema analizzerà i dati aggregati delle richieste di fermata e calcolerà il percorso ottimale per venire incontro alle esigenze dei richiedenti). In questo modo, il sistema di trasporto

individuale diventa flessibile: è possibile per il cittadino cambiare più volte nella stessa giornata il mezzo di trasporto, per venire incontro alle esigenze di trasporto di diversa natura che possono intercorrere nella stessa giornata e potenzialmente senza usufruire del mezzo di proprietà e comunque usufruendone sempre in maniera condivisa, ottimizzandone il coefficiente di riempimento, usufruendo di agevolazioni di natura economica quali per esempio la possibilità di godere di uno sconto sul pagamento della sosta cittadina, oppure la possibilità di avere a disposizione un lasso di tempo maggiore nel caso in cui l'autovettura sia parcheggiata negli spazi a sosta gratuita per chi ha compiuto il viaggio mediante car pooling. In uno studio precedente (44) è stata messa in luce l'emersione, da una comparazione tra contesti urbani diversi, delle differenze tra sistemi basati sul prezzo e sistemi basati sulla quantità, considerati più efficaci per combattere la congestione urbana (45).

Un simile sistema ha, evidentemente, una natura strettamente legata alla mobilità di quartiere. I quartieri ad alto tasso di mobilità (per esempio i quartieri del centro storico) potrebbero dotarsi di una flotta di auto "di quartiere" che non possono percorrere più di un tot di chilometri, in modo tale da assicurare una certa disponibilità nelle aree a più alta densità. Una soluzione del genere è stata ideata da una società con base nello stato del Minnesota, la società Polaris, che ha progettato delle "neighbourhood electric car", con una velocità limitata a 35 miglia orarie e un notevole abbassamento dell'inquinamento acustico.

In generale, si può avanzare in questa sede l'ipotesi che il ragionamento alla base dell'ideazione di una strategia regolatoria per incentivare forme di economia collaborativa nel caso della mobilità ma anche in diversi altri ambiti di policy deve basarsi su un algoritmo che costruisce un rapporto consequenziale tra il comportamento collaborativo e l'incentivo, non viceversa. Questo meccanismo può essere spiegato attraverso l'analisi del caso studio della diffusione dell'istituto del baratto amministrativo nel contesto Italiano e dei progetti di incentivi alla mobilità sostenibile e collabo-

(44) IAIONE, *The Tragedy of Urban Roads: Saving Cities from Choking, Calling on Citizens to Combat Climate Change*, in *Fordham Urban Law Journal*, Volume 37, Issue 3, 2008.

(45) IAIONE, *The Tragedy*, cit.

rativa basati sui crediti di mobilità oppure su incentivi economici, come il progetto “Bike to work” del Comune di Massarosa. Il Comune di Massarosa ha infatti promosso una sperimentazione, chiamata Bike to work, che prevede l’introduzione di un incentivo economico per i dipendenti che si rechino al lavoro in bici. L’incentivo previsto è di 25 centesimi di euro al chilometro, con un tetto giornaliero di sei euro al giorno. Questo è certamente un caso in cui l’incentivo economico introduce un meccanismo premiale per un comportamento virtuoso, ma non sembra configurarsi un meccanismo di scambio tra l’istituzione e il cittadino, e soprattutto la dinamica dell’incentivo è strutturata in modo tale che esso non possa rappresentare il *primus movens* dell’azione. Al contrario, l’analisi del caso di alcune applicazioni del baratto amministrativo, un istituto di recente introduzione nel quadro normativo italiano, può configurare l’ipotesi opposta. Il baratto amministrativo è un istituto previsto dall’art. 24 del decreto-legge n. 113/2014 (Lo Sblocca Italia): “Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione dei territori” (cd. baratto amministrativo).

La disposizione prevede che *“I comuni possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione al territorio da riqualificare. Gli interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l’abbellimento di aree verdi, piazze, strade, ovvero interventi di decoro urbano, di recupero, di riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere per la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano ed extraurbano. In relazione alla tipologia dei predetti interventi i comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti il tipo di attività posta in essere. L’esenzione è concessa per un periodo limitato e definito, per specifici tributi e per attività individuate dai comuni, in ragione dell’esercizio sussidiario dell’attività posta in essere. Tali riduzioni sono concesse prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute”*.

Il Comune di maggiori dimensioni ad aver recentemente adottato il baratto è il Comune di Milano, con Delibera di Giunta Comunale n. 1659 del 24/09/2015, che introduce il “Baratto amministrativo per morosità incolpevole” relativa a tributi comunali, sanzioni amministrative, entrate patrimoniali. Possono essere am-

messi a questa opportunità i cittadini che si trovino in uno stato di morosità incolpevole determinata, per esempio, da perdita del lavoro per licenziamento, cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale; mancato rinnovo di contratti, e altre cause di riduzione della capacità reddituale per esempio la perdita di un componente del nucleo familiare o al contrario l'accrescimento del nucleo stesso. Per ciascuna ora di prestazione effettuata ai fini del baratto viene riconosciuto il valore di € 10,00 e gli interventi possono avere a oggetto il decoro urbano, il verde pubblico, la manutenzione degli edifici. Un recente parere della Corte dei Conti sembra andare nella direzione di una critica a una modalità applicativa del baratto amministrativo che prevede la cancellazione dei debiti precedentemente contratti attraverso un lavoro remunerato dal Comune per attività di decoro urbano o manutenzione. La Corte dei Conti si è infatti pronunciata, il 9 marzo 2016, dietro sollecitazione del Comune di Bologna, sul baratto amministrativo, (previsto, peraltro, anche dal nuovo Codice degli appalti pubblici nella versione approvata in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri. La Corte dei Conti non ritiene ammissibile possibilità di consentire che l'adempimento di tributi locali, "possa avvenire attraverso una sorta di *datio in solutum ex art. 1197 c.c.* da parte del cittadino debitore che, invece di effettuare il pagamento del tributo dovuto, ponga in essere una delle attività previste dalla norma e relative alla cura e/o valorizzazione del territorio comunale (46)". Deve infatti sussistere una stretta inerenza tra la tipologia di intervento effettuato dal cittadino e l'ambito di applicazione dell'imposta. La Corte ritiene che la disposizione dell'art. 24 del cd Sbocca Italia infine, "prevede che l'esenzione dal pagamento dei tributi locali può essere concessa per un periodo limitato e definito di tempo, per tributi specifici e per tipologie di attività individuate dai comuni in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere" (47).

La soluzione qui suggerita è che la logica di una politica pubblica sulla mobilità collaborativa calibri attentamente gli incen-

(46) Deliberazione n. 27/2016/PAR, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, 9 marzo 2016, p. 7.

(47) Deliberazione n. 27/2016/PAR, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, 9 marzo 2016, p. 7.

tivi, facendo in modo che venga prima l'azione. poi l'incentivo come meccanismo premiale. Non dovrebbe invece verificarsi che un'azione sia compiuta, progettata e attuata solo in vista dell'ottenimento dell'incentivo. L'incentivo deve funzionare come un meccanismo premiale, si dovrebbe evitare un policy design che strutturi un rapporto di tipo causale tra incentivo e azione collaborativa, con l'incentivo che agisce come primo motore dell'azione.

La matrice di CO-governance urbana

Il fenomeno della sharing economy e dell'economia collaborativa, un fenomeno prettamente urbano come si è avuto di evidenziare nell'introduzione di questo capitolo. Rappresenta una grande sfida per la *governance* locale, sulla quale ha le maggiori ripercussioni. Si è visto come, rispetto al framework teorico proposto per analizzare il fenomeno della sharing economy, la risposta regolatoria fornita dalle città si possa collocare nella distinzione tra approccio sharing-oriented e pooling-oriented. Una strategia di *governance* urbana appropriata per rispondere alle sfide poste dall'economia della collaborazione, in tutte le sue forme, deve essere una strategia complessa basata sulla consapevolezza che non è possibile per i governi locali affrontare le sfide poste da questa transizione utilizzando gli strumenti tradizionali. L'incontro tra la prospettiva teorica della *governance* collaborativa (48) e quella del policentrismo (49) come principio di design applicato al governo

(48) FREEMAN, *Follaborative Governance in the Administrative State*, in *UCLA Law Review* 45(1): 1-98, 1997; C. ANSELL e GASH, *Gollaborative Governance in Theory and Practice*, in *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543-571, 2008. Vd. Anche BINGHAM, *Bollaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Public and Stakeholder Voice*, in *Journal of Dispute Resolution* (2): 269-325, 2009 e BINGHAM, *Bhe next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance*, in *Wisconsin law review*, 2010, 297.

(49) L'applicazione del concetto di policentrismo alla *governance* urbana è stato proposto per la prima volta da Vincent Ostrom, in OSTROM, TIEBOUT e WARREN, *The Organization of Government in Metropolitan Areas*, in *American Political Science Review* 55(4): 831-842, 1961 e successivamente ripreso con riferimento al governo delle risorse comuni dal premio Nobel Elinor Ostrom, in OSTROM, *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic System* in *American Economic Review* 100(3): 641-672, 2010.

delle aree metropolitane o dei beni comuni urbani (50) offre una base per sviluppare una matrice di co-governance urbana che riposi sugli assunti teorici fin qui esposti. La matrice della co-governance urbana è composta da strati incrementali, corrispondenti ai diversi schemi di governance ipotizzabili: governance pubblica, governance pubblico-privata, shared governance, governance cooperativa, governance collaborativa e governance policentrica.

Nello strato più interno incontriamo il livello della governance pubblica. L'istituzione locale è qui concepita come uno Stato Gargantua, che controlla e governa il territorio assicurando ordine sociale, accorpa su di sé il potere decisionale e si occupa della produzione, erogazione distribuzione dei servizi pubblici locali.

Nel secondo livello è possibile incontrare la governance pubblico-privata, formalizzabile attraverso schemi negoziali come i partenariati pubblico-privati. Le privatizzazioni, la messa sul mercato dei beni pubblici, le imprese a capitale misto o le joint ventures sono alcuni strumenti tipici della governance pubblico — privata. Le opzioni di governance pubblico privata possono aiutare a superare gli ostacoli maggiori di una gestione puramente pubblica, tuttavia possono andare incontro a degenerazioni importanti soprattutto a livello urbano, si pensi al fenomeno delle gated communities o dei veri e propri quartieri o città private (51).

Il terzo strato prevede l'implementazione di strategie di governance condivisa, o shared governance. In questo caso, i cittadini che decidono di prendersi cura volontariamente della loro città, con interventi di decoro urbano o interventi manutenzione. Il rapporto che si instaura tra istituzione e cittadini è in quest'ipotesi un rapporto bipolare, che si struttura per mezzo di un patto di collaborazione che disciplini interventi specifici e limitati nel tempo. In Italia questo modello ha trovato una legittimazione normativa con l'introduzione attraverso la riforma costituzionale del principio di

(50) FOSTER e IAIONE, *op. cit.*

(51) Paul Romer ha paragonato il mercato della costruzione delle città e dell'offerta dei servizi al mercato delle auto e propone un'ipotesi radicale, quella delle Charter city, le città come startup civiche nei paesi che sperimentano processi importanti di urbanizzazione come risposta all'espansione aggressive delle gated communities e della segregazione sociale nei contesti urbani: <http://urbanizationproject.org/blog/charter-cities>.

sussidiarietà orizzontale, che prevede le amministrazioni debbano favorire l'attività di cittadini singoli o organizzati che vogliano portare avanti attività di interesse generale. Successivamente, con l'art. 23 della legge No. 185 of 2008, sui microprogetti di arredo urbano, la normativa nazionale è intervenuta sul tema. Anche a livello regionale si possono riscontrare alcune applicazioni del principio di sussidiarietà orizzontale. Alcune Regioni Italiane sono infatti intervenute approvando leggi regionali di attuazione dell'art. 118 della Cost., per esempio la Campania con la legge regionale n. 12 del 1 luglio 2011 e la Regione Umbria, con la legge 4 dicembre 2006, n. 16.

Un'evoluzione della shared governance, nella cui categoria rientrano pienamente i patti di collaborazione stipulati tra un'associazione di cittadini e il Comune per lo svolgimento di attività di interesse generale, come avviene in alcune delle ipotesi previste dal Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani, approvato dal Comune di Bologna nel 2014, è rappresentata dalla governance collaborativa. La governance collaborativa condivide molte caratteristiche con la shared governance, ma a differenza di quest'ultima prevede la stipula di patti multi-laterali. La governance collaborativa dei beni comuni urbani può essere concettualizzata da un punto di vista teorico come un ecosistema a (52) quintupla elica che stimola la costruzione di partenariati pubblico-privato-comunità, regola e abilita le relazioni tra cinque attori: il civico fatto di innovatori sociali, il sociale composto dalle organizzazioni del terzo settore e volontariato e altre organizzazioni della società civile, il cognitivo che raggruppa istituzioni culturali, scuole e università, il pubblico che racchiude il reticolo complesso e multivello delle istituzioni pubbliche, il privato fatto di imprese e industrie che costruiscono su vocazioni locali e dunque sono per forza di cose interessate a contribuire allo sviluppo locale. Se il potere collaborativo di queste relazioni venisse sprigionato e incanalato, il risultato sarebbe una struttura di network distribuiti che co-progettano

(52) Il modello a quintupla elica rappresenta un'espansione del modello a tripla elica teorizzato da Etzkowitz e Leydesdorff, in ETZKOWITZ e LEYDESORFF, *The Triple Helix as a Model for Innovation*, in *Science and Public Policy* 25(3), pp. 195-203, 1998.

e co-producono soluzioni d'interesse pubblico per i beni comuni urbani.



La descrizione del sistema a quintupla elica ci permette di introdurre gli ultimi due strati della matrice di governance, che sono anche i più complessi, la governance cooperativa e la governance policentrica.

Il punto di partenza per la definizione di una strategia di governance cooperativa è, in questo caso, la definizione dei servizi comuni urbani / di quartiere come servizi di interesse generale alla cui produzione concorrono i diretti utilizzatori, ovvero nel caso del focus di questo capitolo, la mobilità urbana, i cittadini insieme all'amministrazione pubblica e agli operatori privati della mobilità. Per la definizione e la descrizione del contesto normativo e delle implicazioni teoriche e pratiche si rimanda ad altra sede. Basti qui affermare che ci sono spazi e servizi urbani i quali

Rappresentano un collante delle società locali e il cui degrado determina un degrado economico e sociale, diretto o indiretto delle collettività locali. Il degrado urbano è il prodotto e la causa anche della scarsa efficienza e del minimo coinvolgimento dei cittadini nella progettazione ed erogazione dei servizi locali. In tal senso, gli spazi e i servizi urbani funzionali al benessere della comunità locale e alla qualità della vita urbana devono essere considerati "beni comuni urbani" alla cui produzione e cura devono poter concorrere in alleanza fra loro istituzioni e società civile (53).

(53) IAIONE, *littà e beni comuni*, cit.

La prima azione da intraprendere per implementare una strategia di governance cooperativa in materia di servizi pubblici locali è quella di intervenire sulla mission e la governance interna di un'azienda produttrice di servizi pubblici locali, la quale diventa non più quella della massimizzazione del profitto bensì quella della minimizzazione della quantità di servizi prodotta in house e l'aumento della quantità prodotta dalla comunità. Questo strato di governance prevede infatti la nascita di strutture cooperative di comunità per contribuire alla produzione di servizi comuni urbani. Nel caso della mobilità urbana, soprattutto qualora si volesse favorire lo sviluppo di fenomeni di commoning attraverso la flotta comune, in cui l'elemento chiave come abbiamo visto non è solo la gestione della flotta privata (come nel car sharing gestito da operatori privati) e della flotta pubblica (i mezzi di trasporto pubblico) ma della flotta comune, ovvero l'insieme di tutti i mezzi di trasporto e soprattutto i mezzi di proprietà dei cittadini, a livello di quartiere. Non è infatti necessario inserire nuovi elementi nella flotta già esistente, bensì facilitare la collaborazione nel loro uso. Il ripensamento dell'azienda municipalizzata come non-profit utility non può prescindere inoltre dal ripensamento della struttura di *governance* stessa dell'azienda, che necessiterebbe in questo caso di alcuni cambiamenti. Si ritiene appropriato quindi un riferimento all'art. 43 della Cost., che afferma che, a fini di utilità generale, la legge può *riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di 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*. È stato affermato che è possibile una lettura della Costituzione che consideri, oltre all'art. 43, l'art. 41, 42, 44 Cost., articoli che sanciscono la prevalenza della funzione sociale e dell'utilità sociale sull'utilità privata (54). È stato affermato (55) d'altra parte che come, in merito alla governance dei servizi pubblici locali il legame con i diritti fondamentali e quindi con l'utilità pubblica appaia evidente: in merito ai servizi pubblici

(54) SACCONI e OTTONE, *Beni comuni e cooperazione*. Bologna, 2015.

(55) LUCARELLI, *L modelli di gestione dei servizi pubblici locali dopo il decreto Ronchi. Verso un governo pubblico partecipato dei beni comuni*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1, pp. 127-141, 2010.

locali, di conseguenza, si auspicherebbe la nascita di un nuovo tipo di pubblico, un pubblico estraneo alle logiche del mercato e del profitto, che permetta l'affermarsi di una logica di governance si può definire partecipata (56) nella quale sia previsto un ruolo per associazioni e comitati con ruoli non solo di controllo ma anche di responsabilità diretta. In questa sede si vuole provare ad andare oltre e prevedere una struttura di governance per una municipalizzata trasformata in non-profit utility che preveda un ruolo per il pubblico — comunità, cioè per tutti i membri dell'ecosistema collaborativo che co-producono, gestiscono, usufruiscono dei servizi comuni urbani. Una non-profit utility con una struttura di governance collaborativa che comprenda tutti quanti i cluster che sono fondamentali per la compiutezza del sistema potrebbe essere la soluzione migliore per la produzione di servizi comuni urbani, soddisfacendo tutte le condizioni che sono individuate da Elinor Ostrom come le condizioni di contesto necessarie a sostenere meccanismi sociali in grado di far leva su un tipo particolare di norme sociali, le norme di reciprocità; la razionalità cooperativa (57), che permette la collaborazione tra i diversi cluster nell'implementazione di un sistema coordinato per la mobilità urbana, è infatti il risultato. La municipalizzata, trasformata in non-profit utility per i servizi comuni urbani potrebbe quindi agire come istituzione di governance iper-locale che abilita l'azione collettiva per i servizi comuni urbani, innescando quei meccanismi tipici della massa critica descritta da Oliver e Marwell (58), che agisce come facilitatore dell'emersione della razionalità cooperativa dell'azione collettiva, favorendo quindi quel cambio di comportamenti e abitudini considerato il fattore cruciale per la diffusione della mobilità collaborativa nel contesto urbano.

Un esempio di strumento di governane cooperativa in via di sperimentazione anche in altri contesti può essere rappresentato dallo strumento della cooperativa di comunità urbana. Il tema della sostenibilità della mobilità urbana nella sua declinazione più ampia, può essere raggiunto non solo grazie alla cooperazione delle istituzioni con i cittadini e le imprese, con l'obiettivo gene-

(56) LUCARELLI, *op. cit.*

(57) Vd. MORI, *Me ragioni economiche della cooperazione di utenza nella gestione dei servizi pubblici*, in SACCONI e OTTONE, *op. cit.*

(58) MORI, *op. cit.*

rale di far collaborare tra loro i cluster che producono la maggiore quantità di traffico. Il riconoscimento delle cooperative di comunità dal punto di vista normativo è in forte evoluzione. La Regione Puglia ha già riconosciuto le cooperative di comunità con la legge regionale 20 maggio 2014, n. 23, “Disciplina delle Cooperative di comunità” e la Regione Liguria ha approvato la Legge regionale 7 aprile 2015, n. 14 — Gazzetta Uff. 15 aprile 2015, n. 12 “Azioni regionali a sostegno delle cooperative di comunità”.

In Italia sono un modello molto diffuso (nel campo dei servizi pubblici locali, si può citare l’esperienza dei Briganti di Cerreto) e della comunità di Succiso. In tema di cooperazione per la produzione energetica per esempio, questa è stata la soluzione scelta da alcuni comuni italiani, tra cui quello di Melpignano. La cooperativa di comunità è stata fin ora sperimentata solo in contesti rurali, quindi il modello e la struttura di governance devono necessariamente subire un processo di adattamento per poter essere implementati a livello urbano. Lo sperimentalismo, elemento chiave del metodo di design di politiche pubbliche ispirate alla matrice di co-governance urbana, è funzionale esattamente per questo scopo. È necessario infatti, per assicurare il massimo grado di adattività degli strumenti regolatori, passare attraverso delle fasi di sperimentazione, il cui obiettivo è il co-design di una struttura di governance appropriata per una cooperativa di comunità urbana per la produzione di servizi pubblici di quartiere.

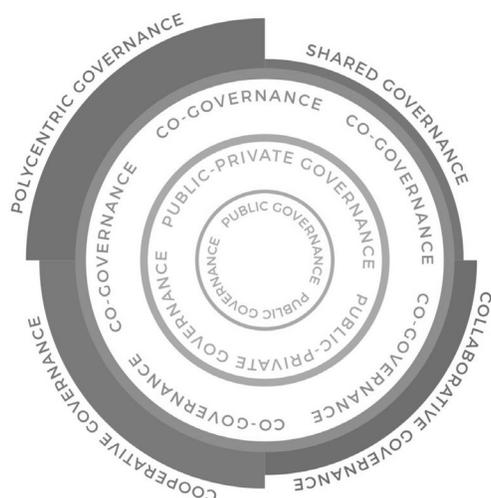
Con l’ultimo strato della matrice, la governance policentrica, entra in gioco la consapevolezza che per implementare una mobilità collaborativa in un contesto urbano il punto di partenza potrebbe essere, come già evidenziato in altra sede (59) quello una regolazione che incentivi il trasporto collettivo o condiviso e disincentivi la mobilità privata o individuale. L’idea di una governance policentrica (60) si basa sui concetti di sussidiarietà quotidiana, o wiki-sussidiarietà e vede i singoli individui come centri autonomi di relazioni e di soluzione di problemi. Il ruolo delle istituzioni è creare un ecosistema istituzionale collaborativo che permetta a questi centri di connettersi tra di loro (attivando delle “sinapsi”). In uno studio sulle diverse soluzioni adottate in differenti

(59) IAIONE, *The Tragedy*, *cit.*

(60) FOSTER e IAIONE, *op. cit.*

contesti urbani si è tentato di costruire uno schema regolatorio individual-based, cioè centrato sul comportamento individuale, per combattere il cambiamento climatico con una strategia dal basso senza aspettare che i grandi della terra si mettano d'accordo su schemi regolatori contrastati da fortissimi interessi economici e nazionali.

URBAN CO-GOVERNANCE MATRIX



La Sharing Economy Matrix per le politiche pubbliche

Un decisore pubblico che volesse prendere l'iniziativa di sviluppare una politica pubblica sulla sharing economy dovrebbe prima di tutto trattenersi dall'istinto e dalla smania regolatori. Trattandosi di un fenomeno in costante evoluzione non esiste la possibilità di regolare il fenomeno in quanto tale, solo alcuni suoi aspetti. Molto più importante è invece preparare la società e

soprattutto l'amministrazione con un percorso culturale e di costruzione di un'agenda che sfoci in una politica pubblica in grado di orientare le singole scelte regolatorie o amministrative. Per fare questo dovrebbe fornirsi di una bussola per comunicare a leggere il fenomeno. E questa bussola è un pezzo di questa è stato già forgiato e illustrato nelle pagine precedenti. Ci riferiamo alla matrice che distingue i fenomeni di sharing economy per estrarne la vera essenza e alla matrice di governance urbana.

In un'ottica di politica pubblica, tuttavia, occorre aggiungere un pezzo alla bussola. Il pezzo mancante è la declinazione degli impatti e delle potenzialità che questo fenomeno può produrre nei settori tradizionali delle politiche pubbliche. Ma il suggerimento in questa fase è di non riprodurre i tradizionali silos regolatori o amministrativi. È importante tenersi il più possibile trasversali e ad un livello generale. Molte applicazioni della sharing economy, infatti, conducono alla mescolanza e ibridazione delle politiche pubbliche tradizionali.

Di seguito si vuole proporre una prima approssimazione di una possibile matrice di politiche pubbliche alla luce della quale rileggere e declinare il fenomeno della sharing economy e le sue applicazioni. Il criterio deriva dall'intensità della relazionalità/reciprocità che sembra caratterizzare le iniziative e le imprese di sharing economy (61). La maggiore o minore intensità o gradienza di reciprocità rende l'agente più o meno simile all'*homo oeconomicus*. Meno assomiglierà a o si comporterà come l'agente economico tradizionale più sarà possibile trovare in essa tracce della *mulier activa* (62). La *mulier activa* rappresenta un agente economico che a certe condizioni comincia a comportarsi in maniera diversa dallo schema consolidato e coopera, collabora, reciproca, si relaziona in maniera più o meno intensa a seconda della cornice che detta le condizioni e abilita il reciprocare. La cornice può essere data dalle politiche pubbliche. In altri termini non esiste una figura di *homo oeconomicus* contrapposta a una figura di *mulier activa*. Sono le condizioni di contesto sociale, economico, politico, istitu-

(61) MAINIARI e PAIS, *Il fenomeno della sharing economy in Italia e nel mondo*, in *Equilibri*, 2015, 1; PAIS, *Puove comunità tra economia e società*, in ARENA e IAIONE, *op. cit.*

(62) IAIONE, *La collaborazione civica*, cit.; IAIONE, *Iconomia e diritto dei beni comuni*, cit.

zionale e giuridico che rendono il medesimo agente più o meno incline a competere o a cooperare. Ci sono condizioni culturali, sociali ed economiche di partenza date che predispongono taluni ad essere più competitivi e talaltre più cooperative. Se le politiche pubbliche investono sulla diffusione di pratiche basate sulla reciprocità è molto probabile che chi parte competitivo diventi un po' meno competitivo e un po' più cooperativo (63).

La Sharing Economy Matrix deve dunque distinguere tra sharing economy che fa leva sull'on demand (e dunque sull'accesso a beni/utilità/servizi in luogo del possesso o sui micro-servizi) e la sharing economy che fa leva sul pooling (la collaborazione e beni comuni). Distinguere serve anche a capire che alcune sono attività puramente economiche o produttive, in cui più intenso è il gradiente dell'*homo oeconomicus*, e come tali vanno regolate sia pure aggiornando il framework a servizi e produzioni che usano tecnologie digitali e sociali basate sulla condivisione. Altre possono rappresentare attività di interesse generale, alcune delle quali aventi anche una rilevanza economica e quindi potenzialmente più sostenibili di altre.

Il che pone l'ulteriore questione della opportunità di rileggere questa seconda area della sharing economy alla luce della qualificazione giuridico-amministrativa di "servizi pubblici" e della connessa distinzione tra servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale. Da ciò derivano chiaramente anche conseguenze in termini di possibili modelli di gestione, nonché garanzia di alcuni obblighi di servizio pubblico e di finanziamento/sostegno pubblico di queste attività. Se è più intenso il gradiente della relazionalità/reciprocità maggiore sarà la cura dell'interesse pubblico e generale. In maniera speculare, nella prima area sarà meno intenso il gradiente della relazionalità/reciprocità e dunque della *mulier activa*. Di tal che, ad esempio, le attività di car pooling dovrebbero essere considerate come attività di servizio di interesse economico generale se effettuate attraverso una piattaforma che estrae valore, intermedia, impone una fee oppure oppure come servizi di interesse generale se effettuate attraverso una cooperativa di comunità di utenti o altra forma di gestione ispirata alla *governance* dei beni comuni.

(63) FRANZINI, *Feni comuni, cooperazione e disuguaglianze*, intervento al convegno La città cooperativa del 26/ su www.co-bologna.it.

On demand		Pooling	
access	gig	collaborative	commoning
Gradiente della relazionalità/reciprocità			
Homo oeconomicus	Homo oeconomicus	Mulier activa	Mulier activa
Market	Market	SIEG	SIG

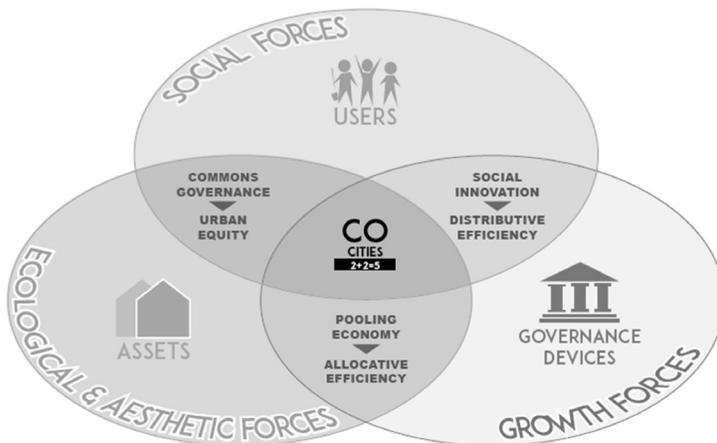
Tutto questo può essere tradotto in una matrice delle politiche pubbliche per la sharing economy fondata su sei pilastri:

Crescere insieme _valorizzare le capacità, i talenti e la conoscenza, coltivare il rapporto identità-diversità per produrre ricchezza e cultura iniettando nuove energie e agglomerando nuovi talenti e capacità dall'esterno e porre queste parole chiave alla base di un ridisegno dei piani di sviluppo delle comunità e dei territori che valorizzi i beni comuni, le vocazioni territoriali, il genius loci	Vivere insieme _accogliere, condividere, reciprocare, cooperare, mutualismo per ripensare il modo di stare insieme nelle città e nei territori ricostruendo coltivando, generando, ricostruendo capitale sociale e per questa via coesione sociale
Fare insieme _beni, reti e infrastrutture collaborative per efficientare la capacità inutilizzata nelle città e nei territori, connettere l'urbano al rurale, affrontare i fenomeni di congestione come i divide, eliminare il sottoutilizzo e garantire l'accesso a servizi universali	Governare insieme _ridefinizione dei contratti pubblici come strumento di politica pubblica, ripensamento della formazione del personale in chiave di sviluppo di comunità e service design, organizzazione e cultura amministrativa ispirata alla co-progettazione
Conoscere insieme _il fenomeno della sharing ha bisogno di approfondimento, cultura, educazione, di livello scientifico e universitario, con programmi e piattaforme di sperimentazione che producano costantemente e in ambienti protetti nuovi prototipi di sharing economy	Immaginare insieme _occorrono spazi e processi all'interno dei quali valorizzare l'intelligenza civica, sperimentare nella realtà i prototipi e testarli per generare nuovi servizi, iniziative, modelli di sharing economy

Del resto, l'obiettivo e la sfida più affascinante per un policy maker e quindi per una politica pubblica non dovrebbe essere soltanto quello di regolare, sanzionare, punire. In verità l'aspetto principale dovrebbe essere come promuovere l'interesse generale o il valore pubblico attraverso i principi, le metodologie, le applicazioni, della sharing economy, come cioè orientare questa energia e questa innovazione verso obiettivi di interesse pubblico.

L'adozione di politiche volte ad orientare l'economia della con-

divisione e della collaborazione nella prospettiva qui indicata porterebbe al verificarsi di un rapporto incrementale e virtuoso, che nascerebbe dalla relazione tra i diversi attori in campo e della messa in connessione di essi con le risorse al momento latenti. Gli utenti, i beni comuni urbani materiali e infine i dispositivi di governance emergenti dalla SEM, se inserite all'interno di un sistema di innovazione, possono assumere una forma dinamica e diventare, rispettivamente, forze sociali, forze ecologiche ed estetiche, e leve di sviluppo (growth forces). Dalla connessione tra di essi possono nascere dei rapporti dinamici che producono sviluppi; le forze sociali, in connessione con i beni comuni comuni urbani, possono determinare il passaggio dalla governance dei beni comuni all'uguaglianza a livello urbano; dalla connessione tra le forze sociali e i dispositivi di governance si genererebbe invece un'evoluzione dall'innovazione sociale all'efficienza distributiva; dall'applicazione dei dispositivi di governance alle risorse comuni urbane, si determinerebbe un'evoluzione dalla pooling economy all'efficienza allocativa. Nel complesso, tutte queste embricazioni sono in grado di determinare la nascita di una città collaborativa che attraverso pooling economy generi efficienza allocativa delle risorse urbane condivise, attraverso l'innovazione sociale produca efficienza redistributiva e con la gestione condivisa o governance dei beni comuni realizzi giustizia sociale a livello urbano.



Conclusioni

La principale distinzione che in questo lavoro si intende affermare a livello teorico, quella tra sharing e pooling, che permetterebbe di comprendere più a fondo il fenomeno e di condurre analisi empiriche più approfondite, si basa sostanzialmente sulla differenza concettuale tra condividere e collaborare. Con il livello dello sharing, della condivisione, ci si limita a condividere beni e servizi, mentre con il livello del pooling, della collaborazione, si può arrivare a fare di più e creare un valore aggiunto. Dal punto di vista del policy making, tutto questo può tradursi nella costruzione di una matrice di co-governance urbana e una matrice delle politiche di sharing economy che sono in grado di cogliere tutte le sfumature del fenomeno, implementando schemi di governance differenziati sperimentali e soprattutto adattivi, che permettano, per esempio, di costruire cooperative di comunità urbana per fornire servizi di mobilità di quartiere oppure ideare una governance policentrica che faccia delle persone dei nodi di relazioni fino a permettere la creazione di istituzioni di governance iper locale per abilitare l'azione collettiva per il governo dei beni comuni urbani. Se i governi locali si limitano a disciplinare gli aspetti emergenti, quelli che guardando alla griglia teorica qui proposta rientrano nella categoria della sharing non saranno in grado di cogliere la grandezza del fenomeno.

Qualora il policy maker decidesse di limitarsi a regolare l'aspetto tradizionale senza cambiare la governance, perderebbe la capacità di innovazione sociale, politica ed istituzionale che il fenomeno è in grado di generare, concentrandosi sul dito e non sulla luna, sulla pagliuzza senza vedere la trave. La recente proposta di legge italiana sulla sharing economy (64) sembra essere esattamente il

(64) La proposta prevede di sottoporre al controllo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'attività delle piattaforme digitali della sharing economy, sottopone l'attività a un regime fiscale (aliquota del 10% per i redditi inferiori a 10.000 euro, i redditi superiori a tale ammontare rientrano nell'attività da lavoro dipendente) e prevede norme sulla tutela della riservatezza, un'attività di monitoraggio attraverso l'ISTAT e un sistema di controlli e sanzioni: Atto Camera: 3564 — Proposta di legge “Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione. Disponibile online a questo indirizzo: http://www.makingspeechestalk.com/ch/comment_sea/?id_speech=45.

frutto di questo approccio. Rileggere il fenomeno alla luce del paradigma collaborativo, applicare la matrice di co-governance, tentare di costruire politiche pubbliche che riflettono la sharing economy policy matrix può invece creare percorsi di politica pubblica che conducano a nuove forme di alleanza tra pubblico privato e comunità, nuove forme cooperative, nuove imprese, nuove istituzioni che guardano all'individuo e alle comunità come nodi di reti diffuse e distribuite di produzione e di azione collettiva per l'interesse generale.

Da ultimo, l'approccio alle politiche pubbliche dovrà essere sperimentale e collaborativo (65). Il decisore pubblico si trova ad operare in un quadro di conoscenza incompleta e ancora immatura, fluidità e ipercinesia dei fenomeni di innovazione sociale ed economica riconducibili alla sharing economy, inevitabile imperfezione delle soluzioni regolatorie. Conseguentemente l'unica saggia decisione che il decisore pubblico può assumere per governare questi processi e rendere un servizio al cittadino è quella di chiamare a raccolta tutti gli attori, chieder loro di collaborare e co-progettare (66) in maniera trasparente alla costruzione ma passando attraverso sperimentazioni reali, sia pur limitate nel tempo o nello spazio. Diversamente potrebbe decidere di farsi travolgere dal fenomeno della sharing economy senza reagire in alcun modo e affidandosi all'auto-regolazione oppure potrebbe tentare la strada di regolazioni e politiche frutto di compromessi e concertazioni vecchio stile per accontentare le diverse parti senza risolvere i veri nodi o ancor peggio potrebbe cimentarsi in regolazioni sbilanciate e quindi farsi catturare da interessi speciali e di parte che si scagliano a favore o contro i contenuti e le potenziali intrinseche nella sharing economy per difendere la ricerca di utili individuali che la sharing economy sembra promettere a troppi o posizioni di rendita consolidate di chi opera nella old economy e pigramente cerca di trascinare nel nuovo secolo vecchi modelli di economia inconsapevole della capacità dirompente delle innovazioni sociali.

(65) In questo senso pare andare anche il disegno di legge sulla sharing economy che all'art. 8 ha deciso di seguire il suggerimento elaborato negli scritti citati alla nota 1 di adottare un approccio sperimentalista nelle politiche pubbliche.

(66) SELLONI, *S servizi collaborativi per la città*, in *Equilibri*, 2015, 1; Id. *Il design per la collaborazione*, in ARENA e IAIONE, *op. cit.* p. 99.

